

CAUE27



Conseil  
d'Architecture,  
d'Urbanisme et  
d'Environnement  
de l'Eure

CONTRIBUTION À LA RECHERCHE BIMBY

# QUELLE ÉVOLUTION POUR LES QUARTIERS PAVILLONNAIRES?

« La réduction de l'habitat à un produit financier est le couronnement d'un saccage, voire d'un anéantissement dans les esprits de ce qu'est véritablement l'habiter dans la plénitude de ses dimensions ontologique et anthropologique. »

Jean-Paul LOUBES, *Traité d'architecture sauvage*,  
Manifeste pour une architecture située,  
Éditions du Sextant, Octobre 2010

**Jean Louis DESTANS**

Président du CAUE de l'Eure

Président du Conseil général de l'Eure

Député de l'Eure

La lutte contre l'étalement urbain, avec ses conséquences environnementales, économiques et sociales constitue l'un des objectifs fondamentaux de l'action du CAUE27. Le potentiel d'urbanisation que les quartiers pavillonnaires sont susceptibles de représenter constitue donc un sujet de réflexion majeur en urbanisme. C'est pourquoi le Conseil en architecture, urbanisme et environnement de l'Eure a souhaité être l'un des partenaires actifs du programme de recherche BIMBY (Build in my backyard).

A l'issue du programme de recherche, le CAUE27 a réalisé l'exposition « Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ? ». Elle présentait le point de vue du CAUE27 sur la question posée à l'issue de ce travail de recherche et a été présentée du 21 mai au 07 juin 2013 dans les locaux du Conseil général de l'Eure.

La communication issue de cette collaboration, en particulier à travers le site internet bimby.fr, représente de façon incomplète l'ensemble du travail qui a été accompli. Elle ne rend pas compte des différences de points de vue qui sont apparues, ni de l'ensemble des enseignements qui en ont été tirés, ni des questions qui ont émergé au cours de la réflexion.

Ce document vise à exprimer le regard du CAUE27 sur ce sujet à destination d'un plus large public. À travers cette édition, le CAUE27 souhaite attirer l'attention du lecteur sur la nécessité d'une approche globale de la den-

sification d'un tissu pavillonnaire, mettre en exergue l'intérêt de la construction collective d'un projet partagé et proposer des évolutions en matière de pratiques professionnelles. Le document énonce également les innovations proposées par le CAUE27 sur les aspects juridiques, réglementaires et de gouvernance. Enfin, il retrace les éléments déterminants des quatre expérimentations menées dans le département de l'Eure.

Intensifier l'occupation de secteurs déjà bâtis est un axe d'intervention qui, bien que multiséculaire, offre un potentiel d'urbanisation précieux en vertu des enjeux actuels de développement durable. Il ne faut pas sous estimer l'impact de ce processus sur notre environnement urbain, social, politique, économique, financier et environnemental. Nous ne pouvons pas nous contenter de poser de nouveaux logements là où un vide le permet. Au contraire, ce processus doit participer à la construction d'un territoire structuré, générateur de liens sociaux et avoir pour objectif l'intérêt général des générations actuelles et à venir.

## Coudre plutôt que découper

« Le foncier est un bien qui ne se déniche pas, mais se fabrique sur la base d'une volonté collective et partagée, et à travers une multitude d'actions, de politiques et de jeux d'acteurs. »

Amélie DARLEY, Marion DELPLANQUE,  
Jean-François SAIGAUULT,  
Les Cahiers de l'IAU idF, n°163 - sept. 2012,  
IAU Île-de-France

Par ce document, le CAUE27 souhaite exprimer son point de vue sur la question posée à l'issue du programme de recherche BIMBY.

Son positionnement se caractérise par l'attention qu'il porte :

- au travail d'identification préalable par la collectivité des quartiers pavillonnaires éligibles à la densification, à travers la convergence de critères transversaux et non pas seulement techniques ou géométriques

- à la construction d'un projet urbain partagé à l'échelle du quartier, avec les habitants - propriétaires ou non de leur logement - et l'ensemble des parties prenantes

- à l'intégration de ce projet dans le projet de développement du territoire, communal ou intercommunal

- au caractère déterminant du rôle de la collectivité dans l'émergence de ce projet collectif basé sur les initiatives des particuliers

- à la mise en place d'une stratégie de la collectivité pour l'accompagnement de la concrétisation progressive de ce projet urbain au fur et à mesure des projets de particuliers

- aux possibilités de combinaison des projets individuels

- à la nécessité de recourir à une ingénierie adaptée à même d'accompagner la collectivité et les particuliers dans la construction de ce projet collectif et dans sa mise en œuvre

- et enfin, lors du passage à l'opérationnel, au développement de dispositifs de collaboration entre les parties prenantes en matière de concertation, de foncier, de financement, de savoir-faire techniques, d'inscription des projets individuels dans le projet de quartier élaboré collectivement : AFU, SCIC, Revues de projet, etc.

EXPOSITION  
« QUELLE ÉVOLUTION POUR  
LES QUARTIERS PAVILLONNAIRES? »  
ET ENTRETIENS FILMÉS  
D'EXPERTS CONSULTABLES SUR  
WWW.CAUE27.FR

LA PARTICIPATION DU CAUE27 AU PROGRAMME DE RECHERCHE BIMBY	08
LA DENSIFICATION DES TISSUS PAVILLONNAIRES EN QUESTION	10
UN PROCESSUS AUTONOME?	12
TOUS LES QUARTIERS DOIVENT-ILS ÊTRE DENSIFIÉS?	16
UN PROJET URBAIN CONSTRUIT ET PARTAGÉ	20
QUELLE ÉVOLUTION DES PRATIQUES?	26
QUELS LEVIERS JURIDIQUES, RÉGLEMENTAIRES OU FISCAUX?	34
LES EXPÉRIMENTATIONS DU CAUE27 DANS L'EURE	
Les Andelys	40
Heudebouville	44
Pont-Audemer	48
Saint-Aquilin-de-Pacy	52
POUR AGIR EN FAVEUR D'UN URBANISME NÉGOCIÉ DANS LES QUARTIERS PAVILLONNAIRES	56
BIBLIOGRAPHIE	60
GLOSSAIRE	61

## La participation du CAUE27 au programme de recherche BIMBY

Financé par l'Agence Nationale de la Recherche, le programme de recherche BIMBY (Build In My Backyard) était piloté par les Centres d'Études Techniques de l'Équipement Normandie Centre et Île de France.

Il réunissait des laboratoires de recherche (LATTS et RIVES), des écoles d'architecture (ENSA Marseille et Paris Belleville), les communautés d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) et de Saint-Quentin-en-Yvelines (CASQY) ainsi que le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement de l'Eure (CAUE27).

La mission confiée au CAUE27 comprenait deux tâches.

La première consistait à piloter l'étude prospective consacrée aux outils juridiques et procédures de gouvernance favorables à la régénération des tissus pavillonnaires. Pour cette mission, le CAUE27 a sollicité le bureau d'études Logiville, spécialisé en socioéconomie de l'aménagement.

La seconde tâche était la mise en place et le suivi d'une expérimentation in situ. L'étude avait trois objectifs :

- concevoir un projet collectif à même de combiner intérêt général et projets de particuliers
- définir les conditions d'émergence d'une maîtrise d'œuvre urbaine adaptée à ce processus d'urbanisation, qu'elle soit publique ou privée
- qualifier les méthodes de constitution d'une culture commune favorable au développement d'un tel projet

Trois équipes ont été sélectionnées : Métropole Architecture Paysage, Boidot & Robin Architectes et Les ateliers d'Avre et Iton. De mai à novembre 2012, l'exercice a été mené sur quatre communes euroises avec l'aimable collaboration des municipalités : Heudebouville, Les Andelys, Pont-Audemer et Saint-Aquilin-de-Pacy.

## La densification des tissus pavillonnaires en question

### POUR ÊTRE VERTUEUSE, UNE VILLE DOIT ÊTRE COMPACTE

Le débat relatif aux formes urbaines est de plus en plus influencé par les préoccupations et ambitions environnementales. Artificialisation des sols, économies d'énergie, réchauffement climatique, préservation de la biodiversité, coût des infrastructures, maintien de relations sociales, impacts politiques, etc. sont autant d'éléments qui interrogent l'étalement urbain. Ainsi, le credo actuel dit que pour être vertueuse, une ville doit être compacte. D'où la volonté, à juste titre, de favoriser le renouvellement urbain.

Dans cette perspective, le devenir des tissus pavillonnaires apparaît, parmi d'autres approches de la régénération, comme un enjeu crucial.

### UNE SOLUTION SIMPLE?

Un raccourci statistique grossier fait apparaître que si chaque année, à l'échelle nationale, une maison individuelle sur cent voyait son terrain divisé pour accueillir un nouveau logement, cela équivaldrait à la production annuelle de maisons individuelles, sans générer d'étalement urbain. Planter de façon disséminée - et donc quasi indolore - mais régulière - tant dans le temps que dans l'espace - une maison parmi d'autres constituerait une réponse efficace à l'objectif de limiter l'étalement urbain. CQFD.

Serait-ce si simple? L'implantation de nouvelles maisons au sein d'un tissu pavillonnaire serait-elle une solution durable par nature? Ne nécessite-t-elle pas de la part de la collectivité de prendre des précautions? N'implique-t-elle pas une remise en question des approches professionnelles, sociales et politiques du processus d'urbanisation? N'engage-t-elle pas à envisager l'évolution du quartier de manière globale et avec l'ensemble de ces habitants? Une telle évolution ne correspond-elle pas à un projet urbain à part entière? Et si ce processus se généralise, ne constitue-t-il pas un enjeu d'aménagement du territoire?

Quelles sont les conditions qui permettent de considérer ce mode d'urbanisation comme étant vertueux? Quelles en sont les limites? Les risques?

Quelles sont  
les conditions qui  
permettent de considérer  
ce processus comme  
un mode d'urbanisation  
vertueux?  
Quelles en sont  
les limites?  
Les risques?

## Un processus autonome?

## LA COLLECTIVITÉ, SIMPLE SPECTATRICE?

### UN ENJEU DE POLITIQUE PUBLIQUE

Le moteur fondamental de la densification des tissus pavillonnaires est la recherche de l'accès à la ville en tant que lieu de services, de commerces et bien sûr d'emplois. Cette motivation première et partagée, d'une façon ou d'une autre par tous les protagonistes de ce processus, relève clairement d'un enjeu public : l'accès au foncier. Certes, la problématique croise immédiatement celle de la propriété privée. Mais faut-il pour autant réduire l'approche de tous à ce seul aspect ? La collectivité, censée représenter l'intérêt général, doit-elle pour autant limiter sa capacité de réflexion et d'action ? Bref, l'intérêt collectif, notamment celui des habitants du quartier, doit-il reculer devant les intérêts particuliers ?

Un espace urbanisé est un espace vécu, partagé dans les usages - pas seulement visuellement ou phoniquement - même si la propriété du sol est segmentée. Y implanter un nouveau bâtiment n'est pas sans conséquences. Si l'opération est perçue comme un élément perturbateur de l'équilibre social, elle peut provoquer un conflit entre voisins, créer un contentieux juridique et avoir un impact politique.

De plus, la multiplication de ce type d'opération au sein d'un même îlot peut également générer des difficultés sur les plans techniques (réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité, trafic et stationnement automobiles, etc.). En effet, le processus individuel ne se préoccupe pas de la question de l'état ni de la capacité réelle des infrastructures. Il s'apparente à un urbanisme de « passager clandestin ».

« Les raisons qui poussent les ménages à chercher des terrains issus de division pour y faire construire (ou à se loger dans) des maisons sur des terrains relativement petits relèvent toutes du même enjeu d'accessibilité à la ville. »

## CROISEMENT DES INTÉRÊTS PUBLICS ET PRIVÉS

On ne peut se contenter d'attendre un rapprochement des intérêts publics et privés qui déterminerait l'opportunité de la densification du tissu. Il ne peut être seulement le fruit inopiné d'un croisement ponctuel des logiques de chaque acteur. En effet, le projet de valorisation foncière de la part des propriétaires privés intervient régulièrement dans la perspective d'une vente juste avant un déménagement. On peut alors s'interroger sur l'attention que prête le vendeur à l'optimisation - autre que financière - de la division parcellaire, à son impact sur le ou les projets de construction à venir et donc aux conséquences vis à vis de ses futurs ex-voisins.

En revanche, cette confluence d'intérêts peut être favorisée par la négociation et la recherche d'un progrès collectif porté par les habitants au niveau du quartier, dans le cadre de la mise en place d'un projet de quartier.

Enfin, si l'approche économique, même d'un point de vue individuel est l'un des moteurs essentiels de ce processus d'urbanisation, elle ne peut suffire du point de vue de l'intérêt général. Elle doit impérativement être encadrée par la collectivité qui veille à la cohésion sociale de son territoire. C'est par la combinaison des aspects économiques, sociaux et environnementaux que le développement durable de nos villes et villages se construit.

## INSUFFISANCE DE L'APPROCHE GÉOMÉTRIQUE

Ainsi, si l'approche géométrique de l'espace permet d'imaginer l'installation d'une nouvelle construction, cela ne suffit pas. Favoriser la densification d'un quartier pavillonnaire se prépare. Cela nécessite de la part de la collectivité une anticipation sur les champs social, politique, urbain, financier et technique qui trouve son expression dans l'élaboration d'un projet urbain.

« On peut tout d'abord objecter que ce type d'aménagement s'apparente à un urbanisme de « passager clandestin » dans la mesure où (...) il ne se préoccupe pas de la question de l'état ni de la capacité réelle des infrastructures. »

Sylvain PETITET, Études foncières n°161,  
janvier-février 2013

LES LIMITES  
D'UNE « FILIÈRE COURTE »

## AUSSI SIMPLE QU'UN PANIER DE LÉGUMES?

Une approche de la problématique de la densification des tissus pavillonnaires tend à promouvoir une « filière courte ». Séduisant ! Ce processus s'apparenterait au mode de production alternatif à la grande consommation : directement du producteur au consommateur, avec suppression des intermédiaires. La transformation d'un quartier serait aussi simple que l'achat d'un panier de fruits et légumes. Génial !

On peut aisément convenir que le processus de densification d'un quartier pavillonnaire se passe, en effet aujourd'hui, de l'intervention massive des opérateurs nationaux ou internationaux de la construction. Cela signifie-t-il pour autant que ce processus ne nécessite aucune autre intervention que celle du propriétaire et du géomètre encadrée par un règlement d'urbanisme ? Cela induit-il que le rôle de la collectivité doit se réduire à l'instauration de ce règlement ?

LE PRIX DE LA COHÉRENCE  
DU DÉVELOPPEMENT D'UN QUARTIER

A l'échelle de la parcelle la phase opérationnelle peut en effet autoriser un nombre restreint d'acteurs. Mais réduire l'examen de cette problématique à l'optimisation foncière d'un terrain est très largement incomplet. Cela ne saurait suffire face à la complexité du sujet.

Une étude plus globale de cette question, ne serait-ce qu'à l'échelle d'un îlot, est indispensable. Et immédiatement, le nombre d'acteurs concernés devient plus important, les efforts nécessaires sont plus nombreux, plus divers, les compétences requises se multiplient. C'est certes moins facile mais c'est le prix, partagé, de la cohérence du développement d'un quartier.

Pour que cette transformation urbaine ne devienne pas un phénomène insidieux, elle nécessite une prise en compte globale, une ingénierie qualifiée, la construction patiente et sans cesse renouvelée des liens entre les propriétaires, les habitants d'un quartier et leurs élus.

## Tous les quartiers doivent-ils être densifiés?



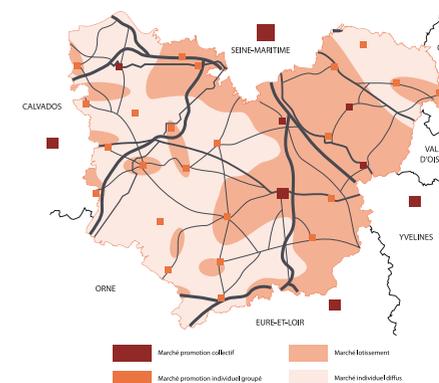
### DU POINT DE VUE DES OPÉRATEURS PRIVÉS

Du point de vue des opérateurs privés tout d'abord, puisqu'ils seront à l'initiative des opérations elles-mêmes :

Sur le plan économique, la dynamique foncière motive l'objectif de valorisation de la parcelle pour le propriétaire. Pour le futur acquéreur, son objectif d'une implantation à proximité de la ville et le coût du foncier le conduisent à acheter une parcelle plus contrainte que ne le fournirait une opération en extension urbaine. Ces deux positions se rejoignent si le nouvel espace ne change pas de main.

Sur le plan cadastral, la rigidité générée par les limites parcellaires conditionne la propension du quartier à accepter une intensification. Ainsi, plus un quartier connaît un marché immobilier et foncier tendus, plus les acteurs sont susceptibles d'intervenir et ce, malgré un découpage parcellaire qui rend les opérations délicates.

Plus un quartier connaît un marché immobilier et foncier tendus, plus les acteurs sont susceptibles d'intervenir et ce, malgré un découpage parcellaire qui rend les opérations délicates.



Carte représentant les aires de marché en fonction de l'activité des opérateurs (promoteurs, lotisseurs, collectivités, particuliers). Réalisée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY.

## DU POINT DE VUE DE LA COLLECTIVITÉ

Du point de vue de la collectivité ensuite :

L'opportunité de favoriser la densification d'un quartier pavillonnaire se mesure avant tout à l'aune de l'inscription de cette évolution dans la stratégie d'aménagement du territoire, a minima aux échelles communale et intercommunale. Elle n'est pas systématique, loin s'en faut.

Par exemple, la densification mesurée d'un quartier pavillonnaire particulièrement bien situé en raison par exemple de la proximité du centre ville ou de la présence d'une station de transport collectif peut relever de l'aberration. En effet, si le potentiel du secteur, à l'échelle de l'agglomération, justifie et permet un accueil important de logements et de fonctions, conserver son caractère pavillonnaire est susceptible d'entrer en contradiction avec une polarisation urbaine plus lourde et légitime du point de vue de l'intérêt général.

Au contraire, l'implantation de nouveaux logements au sein d'un îlot dont l'occupation du sol peut être optimisée mais qui se trouve éloigné des services, commerces et transports en commun n'apparaît pas opportune, même si les propriétaires sont prêts à utiliser leur fond de jardin.

De plus, l'ENSA Marseille et l'agAM (agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise) ont identifié le seuil approximatif de vingt-cinq maisons par hectare au-delà duquel densifier peut remettre en question l'identité même du quartier. Donc si ce seuil est presque atteint, le potentiel résiduel de densification ne justifie peut-être pas un investissement particulier de la collectivité dans ce sens.

En outre, si l'augmentation du nombre de logements nécessite des investissements publics sans rapport avec le nombre de ménages supplémentaires, que l'on soit proche ou pas du seuil identifié, est-il pertinent d'autoriser des opérations qui ne bénéficieraient pas à l'intérêt général ?

Enfin, d'autres approches complètent l'étude portant sur l'éligibilité à la densification d'un quartier pavillonnaire : les caractéristiques environnementales ou paysagères, les objectifs relatifs à la diversité fonctionnelle de la commune (artisanat, commerces, services ou encore équipements publics) ou bien la prise en compte des risques industriels ou naturels.

Ainsi, l'analyse préalable des éléments caractéristiques d'un quartier peut conduire au choix de ne pas procéder à une intensification du bâti.

L'intensification inopportune d'un secteur pavillonnaire peut générer un rapport défavorable pour la collectivité entre les investissements rendus nécessaires et les bénéfices qu'elle en tire du point de vue de l'intérêt général.



L'une des phases d'étude préalable des gisements de projets : le cadastre numérique est soumis, par méthode géomatique, à une série de requêtes (tènements bâtis, surface des parcelles comprises entre 800 et 5000m<sup>2</sup>, au moins 400m<sup>2</sup> de surface disponible d'un seul tenant en dehors des périmètres d'intimité des maisons existantes). Réalisé par le CAUE de Haute-Savoie, dans le cadre du concours d'idées Mix'Cité, Un habitat performant pour vivre mieux, février 2013.



L'une des cartes établies lors du protocole d'identification de quartiers pavillonnaires éligibles à la densification. Expérimenté sur l'agglomération marseillaise, ce protocole s'appuie sur les outils et données d'un Système d'informations géographiques. Il est complété de manière itérative par une phase de concertation active auprès de la population concernée. Réalisé par l'ENSA Marseille en collaboration avec l'agAM (agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise), H et R, et ADELE dans le cadre du programme de recherche BIMBY (tâche 5).



## Un projet urbain construit et partagé

### QUEL RÔLE POUR LA COLLECTIVITÉ?

#### LA CONCERTATION DE TOUS, UN EXERCICE INDISPENSABLE

Une fois le projet global de la collectivité décidé et ces secteurs repérés, un diagnostic plus fin des sites permet la définition d'un cadre de contraintes et d'attendus du projet de densification. Ce cadre est construit de manière itérative, grâce notamment à la concertation de la population en croisant enjeux collectifs et désirs des particuliers.

En effet, la concertation des acteurs locaux, propriétaires ou non, qui habitent le quartier, y travaillent, le pratiquent ou en sont élus apparaît comme la clef de voûte de la construction d'un projet respectueux de l'intérêt général. Le recensement des projets individuels est certes utile. Néanmoins, ce travail s'avère largement insuffisant pour s'assurer du caractère vertueux de l'évolution que l'on s'apprête à autoriser. La sélection des espaces stratégiques, l'amélioration des espaces publics ou encore la mise en exergue des attentes des habitants participent de façon déterminante à la construction d'un projet d'intérêt général.

Les facteurs urbains, sociaux, architecturaux, paysagers, sociaux ou même culturels constituent les points de repère sur lesquels la vision prospective de la transformation du quartier peut s'appuyer.

## PARTICIPATION DES HABITANTS, ET PAS SEULEMENT DES PROPRIÉTAIRES!

### ANALYSE PRÉALABLE

A la concertation s'ajoutent les études relatives aux aspects techniques, fonctionnels, économiques, architecturaux et sociaux.

Il peut, par exemple, s'avérer judicieux d'anticiper les futures opérations en modifiant, au regard des travaux d'équipements rendus nécessaires, la fiscalité locale générale mais aussi les taxes et participations d'urbanisme. Des espaces stratégiques peuvent être identifiés qui nécessiteront une acquisition par la collectivité. La modification du document d'urbanisme peut aussi apparaître comme nécessaire. Mais modifier le PLU, sans avoir défini au préalable un projet collectif à l'échelle du quartier et respectueux du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), reviendrait à donner un blanc seing aux opérateurs privés et à prendre le risque de la non concordance de ces projets avec l'intérêt général.

### COMPOSITION D'UNE STRATÉGIE

Ainsi, les questions complémentaires posées par la collectivité lui permettent-elles de construire sa stratégie. Elle conduira à composer son intervention de façon croisée en combinant plusieurs actions. Par exemple :

- la mise en place d'une politique foncière adaptée
- la poursuite de la concertation, la rédaction d'un guide architectural et paysager
- l'accompagnement professionnel des projets individuels
- la modification du PLU, pour favoriser ou au contraire bloquer la densification du secteur ou bien l'encadrer avec l'instauration d'une réglementation plus adaptée
- ou encore la mise en place de dispositifs de financement

Regroupées dans un programme d'actions pluriannuel, ces interventions constitueront alors le fil conducteur de la politique publique à mener.

### LES GERMES DE LA TRANSFORMATION

L'identification, l'approfondissement, le croisement et la synthèse des dimensions publiques et privées contribuent à nourrir la construction collective du projet partagé. Au-delà du simple recensement des projets individuels, la prise en compte du point de vue des personnes concernées par l'évolution du quartier est fondamentale. Le potentiel d'une parcelle mais aussi l'identification des espaces stratégiques, la mise en lumière des attentes des habitants ou encore l'émergence des enjeux locaux apportent des repères à la fois temporels, urbains, architecturaux, paysagers et sociaux. Ainsi, les initiatives des particuliers, les attentes des voisins et la stratégie du pouvoir public constituent les germes de l'évolution à venir.

« Il est indispensable  
de donner aux habitants  
des capacités d'intervention  
sur leur voisinage immédiat.  
(...). Sans cela, tout sera  
bloqué dans le parcellaire  
actuel par le règlement, les  
recours des voisins, l'absence  
d'opérateurs,  
le manque d'intérêt  
à agir. »

### CULTURE COMMUNE

Mais pour que le processus collaboratif soit efficace, il faut que les différents acteurs partagent un socle culturel commun minimum, qu'ils se comprennent et osent s'exprimer. La construction de cette culture commune constitue un volet à part entière de la co-élaboration du projet urbain. Elle doit être inscrite dans la réflexion globale relative à l'évolution du quartier. Cela permet in fine de définir ensemble le plus grand dénominateur commun de ce qui fondera le développement du quartier en question.

Différentes actions peuvent être envisagées. Leur efficacité requiert qu'elles soient adaptées au nombre de personnes susceptibles d'être intéressées, à l'objectif même de la démarche au moment de leur mise en place, quitte à modifier la chronologie classique des études d'urbanisme. La familiarisation avec le vocabulaire de l'urbanisme et ces problématiques, l'initiation à l'histoire du quartier ou encore la sensibilisation à une approche sociologique, via par exemple des références culturelles, participent au partage de cette culture commune.

Les réunions publiques classiques, bien qu'indispensables, relèvent souvent de l'information. En revanche, ateliers participatifs, ballades au sein de l'espace en question ou simples discussions autour d'une table contribuent, par le caractère interactif de la relation qu'elles développent, à enrichir les participants et l'équipe chargée de la démarche du regard de l'autre.

## BORO : LES PRINCIPES D'UN URBANISME NÉGOCIÉ

Constituer des tous cohérents  
plutôt que poinçonner des lambeaux!  
Coudre plutôt que découper!  
Rapiécer plutôt que déchirer!

### BORO : LES « TISSUS DE LA VIE »

Une analogie de la densification pavillonnaire pourrait être celle faite avec le « boro ». Technique de récupération des textiles usés dans le Japon ancien selon laquelle les paysans rapiéçaient leur kimono en ajoutant un morceau d'un autre kimono. Certains vêtements finissaient par ne constituer qu'un immense patchwork. Aucun bout de tissu n'était gaspillé. Et le kimono restait kimono. Ce savoir-faire traditionnel montre une culture locale qui traite avec respect ses ressources et sait optimiser de façon pérenne les objets de la vie quotidienne.

De ces « tissus de la vie » pourraient être rapprochés les tissus urbains avec leur parcellaire entrecroisé. Plutôt que de diviser, découper le parcellaire, pourquoi ne pas le rapiécer, le recoudre ? Constituer des tous cohérents plutôt que détacher des lambeaux ! Coudre plutôt que découper ! Rapiécer plutôt que déchirer !

La division parcellaire ne portant que sur le foncier initial d'un propriétaire a montré maintes fois ses limites : multiplication des accès sur la voie publique, parcelles en drapeaux. Rien à voir avec des tissus fonciers porteurs d'identité et de qualité d'usage... Au contraire, les exemples de densification ponctuelle nécessitant des cessions de micro parcelles pour construire en limite séparative par exemple sont nombreux.

### VERS UN URBANISME NÉGOCIÉ

Le remembrement foncier apparaît comme une opportunité à saisir dans les opérations de densification. Il donne l'occasion de négocier, de multiplier les possibilités, d'améliorer la qualité de la forme urbaine et de favoriser le maintien de l'équilibre social. Il place l'intérêt collectif au centre des préoccupations sans paralyser les initiatives individuelles.

Ne modifier les règles d'urbanisme pour des projets individuels que lorsqu'un accord collectif est trouvé. Se donner cette possibilité en amont de l'instruction des autorisations d'urbanisme par l'écriture de cette stratégie dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des PLU. Décliner cette stratégie si nécessaire à travers l'utilisation d'un sursis à statuer et par l'action foncière. Combiner des projets plutôt que de les juxtaposer. N'intervenir sur le foncier qu'une fois la forme bâtie décidée et non l'inverse.

Cette négociation de la capacité à agir de chacun doit être transparente pour être possible. Elle doit être fondée sur un projet partagé pour être acceptée. Elle doit enfin être accompagnée et soutenue pour être opérationnelle. Ces trois conditions sont loin d'être présentes sur ce type d'espace urbanisé. Les mettre en place nécessite donc une attention particulière.



Exposition Boro au Domaine de Boisbucchet, Charente, août 2013

## Quelle évolution des pratiques?

### QUELLE MOBILISATION DES SAVOIR-FAIRE?

#### QUELLE INGÉNIERIE POUR UN PROJET AUSSI SINGULIER?

La singularité d'un projet urbain construit collectivement grâce à la participation, entre autres, des parties prenantes impose une adaptation étroite des savoir-faire professionnels. Dans la plupart des cas, cela signifie une remise en question des pratiques généralement observées. L'ingénierie requise, interne ou externe à la collectivité, doit obligatoirement rassembler des compétences très diverses. Elle doit être capable d'animer la participation des habitants, d'accompagner la réflexion collective en dégagant les éléments les plus déterminants, de faire émerger le projet urbain, de dessiner une stratégie pour la collectivité et de l'aider à la mettre en place.

L'évolution d'un quartier pavillonnaire inspirée de la conjugaison des enjeux collectifs avec les initiatives d'habitants requiert, à la fois pour son anticipation et sa mise en œuvre, une évolution des pratiques professionnelles. La recherche menée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY avait notamment pour objectif de définir la nature des compétences à développer dans cette perspective, le mode de fonctionnement de la maîtrise d'œuvre rendue nécessaire et son articulation avec les acteurs déjà en place.

Accompagner les porteurs de projet dans la recherche de l'utilisation optimale de leur terrain ou de leur maison, faire émerger les espaces stratégiques, partager les préoccupations et attentes communes, hiérarchiser les enjeux collectifs font partie du processus de co-élaboration du projet de quartier.

« Notre volonté de construire des formes issues de pensées non expertes ne peut donc pas se lire comme un renoncement à la compétence d'une maîtrise d'œuvre urbaine. Au fil de leur avancement, les projets se chargent d'idées, d'envies, de significations collectives ou s'adaptent pour tirer parti des opportunités foncières et économiques. »

Julien BOIDOT, et Émilien ROBIN,  
Boidot & Robin Architectes,  
Tâche 6 du programme de recherche BIMBY,  
décembre 2012

#### INGÉNIERIE NÉCESSAIRE À LA CONSTRUCTION D'UN PROJET PARTAGÉ

La construction d'une culture commune, puis la réflexion collective en vue de l'élaboration d'un projet partagé, enfin le recueil des initiatives privées nécessite de recourir à une ingénierie adaptée. Aux compétences clefs pour l'exercice du projet urbain s'ajoutent des savoir-faire complémentaires.

Bien sûr, l'analyse de la situation existante s'attache à recueillir et sélectionner les informations génériques en matière de projet urbain : planification territoriale aux échelles communale et intercommunale, morphologie du quartier, évolution démographique, mobilités, équipements, patrimoines, etc. Cette approche fait intervenir au minimum les métiers d'urbaniste (conception et planification), d'architecte et de paysagiste.

#### INGÉNIERIE DE LA CONCERTATION

À ceux-ci vient se greffer l'ingénierie de la concertation. Une concertation adaptée à la singularité de l'exercice collectif. Ni information, ni consultation, ni médiation, ni communication mais plutôt tout cela à la fois et plus encore.

Animer des ateliers participatifs ; expliquer les enjeux collectifs et les choix politiques ; transmettre les revendications sans pour autant générer de confusion vis-à-vis de son propre rôle ; rencontrer individuellement les porteurs de projet, les écouter, les accompagner dans leurs intentions, parvenir à établir une relation de confiance ; rechercher des solutions optimales et compatibles à la fois avec un schéma global et des projets particuliers ; etc. Ce sont autant de compétences à mobiliser de façon adaptée à chaque site d'étude.

L'équipe de maîtrise d'œuvre, forcément plurielle, doit être capable de réunir ces compétences pour extraire, de ce recueil d'informations et de ces échanges, des scénarios de transformation du quartier et d'en déduire un programme d'interventions pour la collectivité.

Parfois, le travail de construction du projet révèle les difficultés sociales que rencontrent certains habitants. L'équipe missionnée doit alors être à même d'intégrer des stratégies d'interventions adaptées à chaque cas dans le processus global, de solliciter si besoin les dispositifs et structures ad hoc.

#### ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE

L'équipe en charge de l'élaboration du projet urbain anticipe avec la collectivité la démarche de concertation. Elle intègre les enjeux de préservation patrimoniale ou environnementale, de déplacements, de développement économique ou de services. Elle tient compte des projets d'équipements voire les fait émerger. Elle identifie les possibles, propose des scénarios et s'assure que les évolutions envisagées s'inscrivent bien dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du document d'urbanisme en vigueur.

A chaque scénario correspondent des axes d'intervention multiples, croisés : élaborer un plan d'aménagement d'ensemble, délimiter un périmètre de sursis à statuer (au titre de l'article L123-2 du Code de l'urbanisme), modifier le Plan Local d'Urbanisme pour ajuster les règles d'implantation des bâtiments ou instaurer une orientation d'aménagement, identifier les parcelles stratégiques, mesurer la pertinence des taxes et participations d'urbanisme ou encore rédiger un guide de bonnes pratiques.

C'est donc d'une ingénierie particulièrement qualifiée dont la collectivité a besoin. L'intervention a minima de professionnels qui se résument à relever les projets individuels et à proposer une adaptation des règles de construction, s'avérerait très largement insuffisante.

## PHASE OPÉRATIONNELLE : ADAPTATION DES MODES DE FAIRE

### POUR LA COLLABORATION DES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES

La phase opérationnelle elle aussi peut amener à envisager de nouveaux modes de faire.

En effet, le passage à l'acte se déroule dans des conditions forcément propres au contexte local, propres aux personnes concernées, à la configuration des lieux. Ici, des particuliers conjugueront leurs projets pour aboutir à une démarche plus cohérente. Là l'analyse sociologique révélera les difficultés sociales rencontrées par certains habitants. Ailleurs, c'est la préoccupation des ménages à propos de l'amélioration de la performance énergétique des logements qui influera sur la réalisation des projets.

Pour répondre à ces différentes situations, la collaboration des différentes parties prenantes s'adapte et peut prendre de multiples formes.

### SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'INTÉRÊT COLLECTIF

La Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) permet d'agglomérer les différentes parties prenantes et compétences professionnelles impliquées ou mobilisables dans la transformation du quartier. Habitants, associations, collectivités publiques (dans la limite de leurs compétences), architectes, paysagistes, bureaux d'études techniques, géomètres, artisans, tous peuvent être y associés.

Entreprise coopérative à but non lucratif, la SCIC a vocation à fédérer les initiatives individuelles, à favoriser la mutualisation des actions, à faciliter l'intervention de professionnels, à maintenir la dynamique collective de projet. Chacun contribue avec ses moyens au capital de la structure, à son fonctionnement et par là même à la transformation du quartier. Apport de foncier pour les propriétaires, travaux d'amélioration du confort des logements pour les artisans, conception de projets pour les architectes sont autant de possibilités de contribution effective.

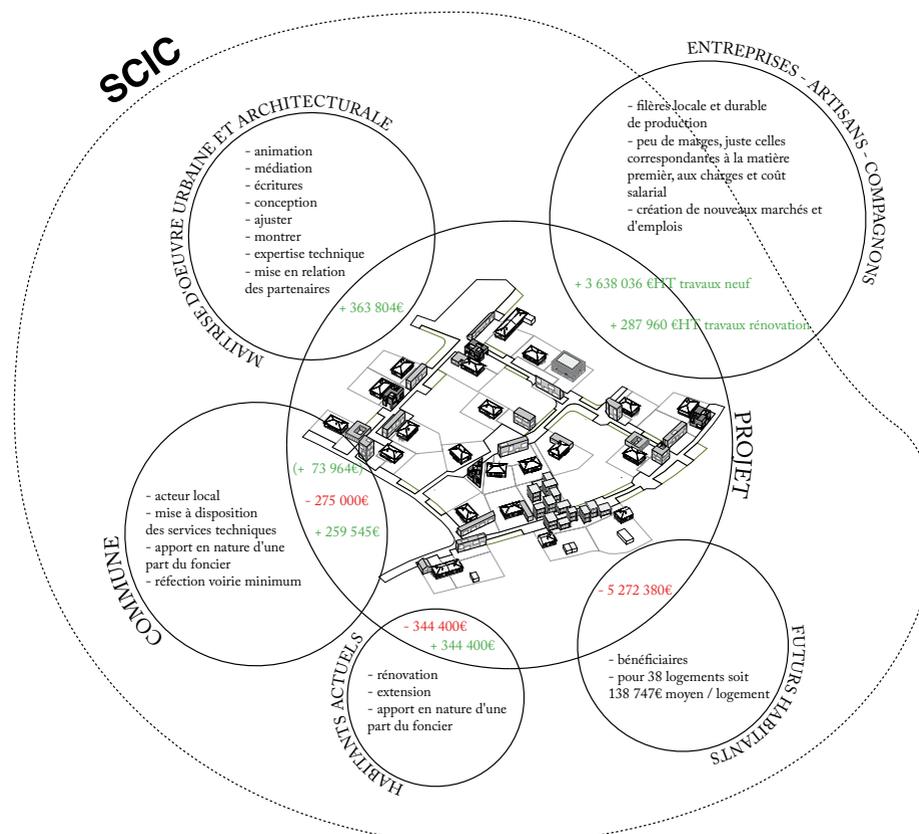


Diagramme de la capitalisation de la SCIC en parts sociales selon le principe coopératif 1 associé = 1 voix. Réalisé par Boidot & Robin Architectes. Expérimentation menée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY.

« Permettre aux collectivités locales, communes et EPCI, d'être à l'initiative des AFU et d'en assurer ensuite la direction même si elles ne sont pas propriétaires de terrains dans le périmètre. »

Thierry VILMIN, LOGIVILLE, Tâche 4 du programme de recherche BIMBY, décembre 2012

### OPÉRATEURS AD HOC

Certains opérateurs peuvent s'intégrer dans des dispositifs ajustés aux différents cas. Un bailleur social peut trouver dans le bail emphytéotique un moyen pour réaliser des logements sociaux en évitant des acquisitions foncières trop lourdes.

Autre exemple : une Société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété (SACICAP) peut apporter son soutien à un propriétaire impécunieux dont le logement nécessite une forte amélioration de la performance énergétique. En préfinançant la construction d'un logement sur son terrain, elle lui permet de financer les travaux d'isolation. Un nouveau ménage peut être logé dans le nouveau bâtiment ou l'ancien, une fois réhabilité. Et le propriétaire rembourse, grâce aux loyers perçus, les frais avancés par la structure. Sans ce type d'opérateur, les difficultés relatives à l'obtention d'un prêt bancaire peuvent avoir raison d'une telle initiative.

### UN LIEU CONSACRÉ À LA TRANSFORMATION DU QUARTIER

Pourquoi ne pas envisager la réunion des compétences capables de garantir, pour chaque projet privé, le respect du plan de développement élaboré collectivement ? Les maîtres d'ouvrage y trouveraient un soutien professionnel, technique et administratif. Sorte de maison des projets, ce lieu de rencontre privilégié des acteurs accueillerait des réunions entre la population, l'équipe de maîtrise d'œuvre, les techniciens et les associations.

### BAUX DE LONGUE DURÉE

D'autres modalités d'intervention peuvent également participer à la réalisation d'un projet vertueux. Par exemple, les baux de longue durée (bail emphytéotique, à construction ou à réhabilitation) permettent de dissocier la propriété du sol de celle du bâti. Des opérations immobilières à caractère social peuvent ainsi être réalisées par un opérateur autre que le propriétaire. Au terme du bail, celui-ci retrouve la libre disposition de son bien.



Maquettes réalisées par le CAUE27 dans le cadre de l'exposition

« Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires? »

1. Etat initial
2. Simulation d'évolution par multiplication d'opérations individuelles et indépendantes
3. Simulation d'évolution par réalisation d'un projet collectif de type Association Foncière Urbaine (AFU)

### ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE

Autre exemple, l'Association Foncière Urbaine (AFU). C'est une association syndicale constituée entre propriétaires intéressés pour l'exécution de travaux d'aménagement sur leurs parcelles et, si nécessaire, le remembrement de celles-ci.

La création d'une AFU peut être décidée en vue d'optimiser la configuration d'espaces contigus non bâtis, par exemple lorsque la localisation ou la configuration des parcelles limite de façon importante l'utilisation des droits à construire prévus par les documents d'urbanisme. La création d'une AFU requiert en général l'intervention d'un géomètre expert qui est à même d'effectuer le remembrement, d'assurer la maîtrise d'œuvre des voiries et réseaux divers, de gérer la relation avec les propriétaires et de mobiliser les financements bancaires. L'AFU peut ainsi représenter une solution pour développer un projet d'ensemble sur plusieurs parcelles contigües plutôt qu'une simple juxtaposition de projets individuels.

## Quels leviers juridiques, réglementaires ou fiscaux?

De quelles façons les pratiques les plus répandues peuvent-elles évoluer pour favoriser et encadrer la transformation de ces tissus ?

À partir d'un bilan critique des processus existants, plusieurs propositions ont été définies avec la collaboration de Logiville.

### RÉDUIRE LES CONTRAINTES D'IMPLANTATION

Un recul de cinq mètres par rapport à l'emprise des voies et espaces publics (article 6 du règlement du PLU) vise en général à assurer la gestion des stationnements des véhicules en dehors de l'espace public. Mais ce recul peut n'être imposé qu'à la partie de la façade qui correspond au garage. Pourquoi ne pas permettre des distances à l'alignement inférieures pour les autres parties de la construction ?

De même, l'article 7 du règlement du PLU, relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, laisse en général le choix entre accollement à la limite de l'unité foncière et distance minimale de trois mètres par rapport à cette limite. Cela revient à appliquer mécaniquement le Règlement National d'Urbanisme (RNU). Or, un espace d'un mètre à un mètre vingt suffirait pour permettre à l'occupant d'isoler son mur par l'extérieur, de l'entretenir, d'éviter tout dépassement de la semelle de fondation et de passer avec du matériel pour entretenir son jardin.

### UTILISER LA SERVITUDE D'ATTENTE DE PROJET GLOBAL POUR PROMOUVOIR DES PROJETS D'ENSEMBLE

La servitude d'attente de projet global peut être instituée par le Plan Local d'Urbanisme dans les secteurs urbanisables (U) et à urbaniser (AU). Elle consiste à interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre délimité et pour une durée maximale de cinq ans, toute construction ou installation d'une superficie supérieure à un certain seuil dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global. Restent néanmoins autorisés les travaux d'adaptation, de changement de destination, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes.

Si cette mesure peut paraître antinomique au processus de densification, elle s'avère parfois utile pour éviter la multiplication de découpages parcellaires désordonnés et assurer la cohésion d'un projet d'ensemble. De plus, elle peut être judicieusement coordonnée avec la mise en place d'orientations d'aménagement et de programmation sur le secteur en question.

### FACILITER L'ÉVOLUTION DES LOTISSEMENTS EXISTANTS

Alors que le règlement d'un lotissement est caduc au bout de dix ans, le cahier des charges qui relève du droit privé est pérenne. En outre, ses conditions d'évolution ne semblent pas permettre de modification juridiquement sûre sans l'accord unanime des propriétaires. Si ce cahier des charges contient des clauses qui concernent la construction des maisons ou la taille des terrains, par exemple l'interdiction de les subdiviser, il peut alors bloquer toute évolution du tissu par ailleurs conforme au PLU.

Limiter par la loi la portée juridique des clauses du cahier des charges relatives à la constructibilité et la taille des terrains permettrait d'éviter cet écueil. Une solution complémentaire pourrait consister en le fait d'autoriser, par la loi (code civil), l'exception à l'impératif d'unanimité pour la modification du cahier des charges. Cela a été fait pour la vente des biens indivis. Permettre l'évolution des lotissements lorsqu'elle est souhaitée par une majorité qualifiée des propriétaires favoriserait notamment l'intensification de certains lotissements aujourd'hui pertinente du fait de leur emplacement.

#### TENIR COMPTE DES CONTRAINTES D'ASSAINISSEMENT INDIVIDUEL LORS DES DIVISIONS PARCELLAIRES

Dans les secteurs dépourvus de réseau d'assainissement collectif, les divisions hors permis d'aménager sont régulièrement réalisées avant toute étude de sol préalable à l'installation d'un système d'assainissement autonome. Le découpage risque alors d'handicaper les possibilités d'implantation ou d'extension des futures constructions pour la (ou les) nouvelle(s) parcelle(s).

Dans ces secteurs, exiger une étude de sol et d'assainissement pour l'instruction de la déclaration préalable de division parcellaire permettrait d'optimiser le découpage foncier et son potentiel d'évolution. Cela impliquerait d'allonger le délai légal d'instruction pour vérifier cette condition, à deux mois par exemple au lieu d'un seul aujourd'hui.

#### AMÉNAGER UNE FISCALITÉ FONCIÈRE INCITATIVE ET NON PÉNALISANTE

Parmi les outils fiscaux, la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB) et la taxe sur les plus values immobilières peuvent jouer un rôle majeur dans le processus de régénération des tissus pavillonnaires vis-à-vis du propriétaire particulier, soit en incitant à lotir sa parcelle soit au contraire, en limitant l'intérêt d'un découpage sur le plan financier.

Une adaptation coordonnée de ces deux outils fiscaux pourrait initier une évolution rapide des quartiers pavillonnaires. Elle consisterait d'une part à favoriser la fluidité des terrains à bâtir, en n'imposant pas fortement les transactions, et d'autre part à limiter la rente foncière en taxant la conservation d'espaces non bâtis dans des secteurs jugés opportuns.

En revanche, des actions inverses pourraient favoriser un statu quo sur d'autres secteurs. Bien sûr, cette action combinée sur les leviers fiscaux serait à intégrer dans une stratégie de développement global du territoire en question et imposerait pour sa mise en place une grande modération.

#### RÉDUIRE LES CONTRAINTES DE STATIONNEMENT SUR LES PARCELLES ÉTROITES

Les normes de places de stationnement (article 12 du règlement du PLU) sont souvent établies par unité de logement et imposent au minimum deux places en secteurs de maisons individuelles. Elles s'avèrent alors dissuasives pour les projets de construction de petites maisons sur des parcelles étroites.

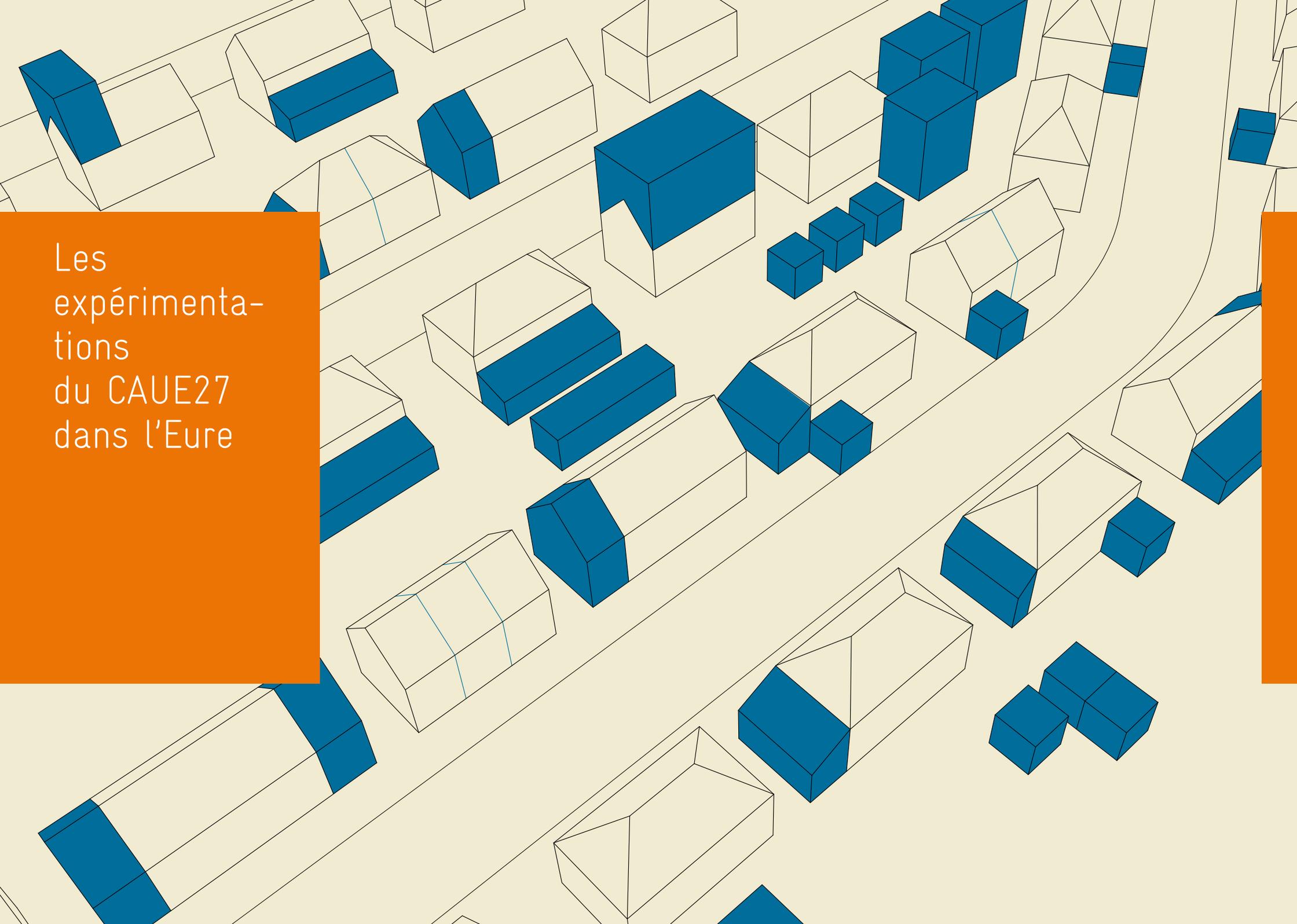
En échelonnant ces normes en fonction des surfaces de plancher construites, par exemple par tranche de quatre-vingt-dix mètres carrés pour la première et soixante mètres carrés pour les tranches suivantes, cela faciliterait la construction de logements pour des ménages de une à deux personnes tout en assurant la gestion du stationnement sur la parcelle prévue pour les constructions plus importantes.

#### FACILITER L'INITIATIVE PUBLIQUE DES ASSOCIATIONS FONCIÈRES URBAINES

S'investir dans une AFU est un pari risqué pour un professionnel, un géomètre en général. Il n'est en effet pas certain que celle-ci aboutisse et lui permette de rentabiliser son investissement en temps et en études.

Permettre aux collectivités locales d'être à l'initiative d'une AFU, sans nécessairement être propriétaire d'un terrain compris dans le périmètre, et d'en assurer la direction en la concédant éventuellement à un opérateur public ou privé favoriserait le développement de ces pratiques. Elles pourraient, par exemple, informer les propriétaires et obtenir leur accord sur la constitution d'un périmètre cohérent, reprendre les terrains éventuellement délaissés par des propriétaires opposants ou encore réaliser les études opérationnelles d'aménagement.

Le recours plus régulier à ce type de pratique contribuerait à la maîtrise de la densification des tissus urbanisés par la puissance publique.

An isometric architectural drawing of a city block. The buildings are represented as 3D rectangular blocks with white outlines and blue highlights on their top and side surfaces. The perspective is from an elevated angle, showing the layout of the streets and the arrangement of the buildings. The blue highlights are applied to various parts of the buildings, suggesting different materials or experimental treatments. The overall style is clean and modern, with a focus on geometric forms and perspective.

Les  
expérimenta-  
tions  
du CAUE27  
dans l'Eure

# LES ANDELYS

MAITRISE D'ŒUVRE : MÉTROPOLE ARCHITECTURE PAYSAGE



Sous-préfecture de l'Eure, Les Andelys bénéficie d'une situation sur l'axe Paris-Seine-Normandie dans le nord-ouest du département. La ville est en même temps située à proximité et à l'écart de grands axes structurants : l'A13 ou la RN15 permettent de rejoindre Paris en une heure et demie et la gare de Gaillon-Aubevoye, située à 9 km, met la ville à moins d'une heure de train de la capitale.

Construite dans la vallée étroite du Gambon, la commune résulte de la réunion du Grand Andely et du Petit Andely fondé plus tard sur les berges de la Seine. De plus, la ville compte un nombre important de logements sociaux dont une partie est construite sur les coteaux, à l'extrémité est du bourg. Ce développement tricéphale structure fortement la ville et son fonctionnement. L'urbanisation offre des possibilités de densification et de régénération de friches industrielles. Aujourd'hui les lotissements colonisent le plateau voisin.

La ville dispose d'un taux d'équipement important, son influence commerciale s'étend sur tout le canton. Mais elle a perdu de nombreux emplois industriels. La population diminue. Les besoins en logements sont limités, le rythme de construction ralentit et la vacance augmente.

La réflexion sur le quartier des Planches porte sur la capacité de ce quartier à se transformer en participant à l'homogénéisation de la ville, dans une dynamique peu favorable.



Représentation du plan d'actions opérationnel pour la collectivité. Réalisé par MAP.  
Expérimentation menée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY.

L'une des propositions remarquables de l'équipe consiste en la création d'un dispositif permanent visant à assister la collectivité et les habitants dans la mise en place du projet élaboré collectivement. Ce dispositif comprend un plan guide et un programme d'actions. L'équipe de maîtrise d'œuvre adapte le plan guide à la transformation progressive du secteur. Elle accompagne régulièrement la collectivité dans la mise en œuvre de son projet et aide les habitants pour leurs opérations individuelles dans le respect du document de référence.

Des réunions rassemblent régulièrement les élus communaux, les habitants, les maîtres d'ouvrage et l'équipe de maîtrise d'œuvre pour faire le point sur l'état d'avancement du projet.

Le dispositif peut être piloté par une structure d'intérêt public détachée du pouvoir communal, par exemple l'intercommunalité, le département ou le CAUE. Ainsi, la commune bénéficie-t-elle d'une ingénierie dont elle est bien souvent dépourvue et peut mutualiser les coûts.

Un lieu est consacré à la démarche. Il met à disposition la maquette du secteur et les documents de référence. Il accueille les permanences et consultations, les réunions de chantier, les ateliers participatifs et le comité de pilotage pour des séances régulières.

Les Revues de projets\* font partie de ce dispositif. Elles rassemblent des représentants de la municipalité, du service instructeur, des habitants, de la maîtrise d'ouvrage, de l'équipe de maîtrise d'œuvre, un architecte ou urbaniste conseil s'il en existe un et, lorsque le projet relève d'enjeux supra communaux, d'un délégué des structures concernées. Elles consistent en l'analyse des permis de construire, des permis d'aménager et déclarations préalables avant le dépôt du document pour instruction. À l'issue de cette étape et après d'éventuels ajustements, la procédure classique d'instruction du permis peut commencer, les conditions d'adéquation du projet avec le plan de référence étant ainsi connues.

« Le travail mené avec des groupes d'habitants a révélé une implication insoupçonnée des propriétaires de maisons individuelles vis-à-vis de l'intérêt collectif.

Une vieille dame accepte de vendre une partie de son terrain en vue de la construction d'une maison pour une jeune famille qui contribuera à repeupler l'école. Un propriétaire d'une grande parcelle libre la met à disposition de la collectivité pour que soient créés des jardins partagés. D'autres habitants acceptent qu'on inscrive, sur l'emprise de leur parcelle, un emplacement réservé au PLU pour une future voirie, afin de désenclaver et de densifier dans le futur. »

Métropole Architecture Paysage, décembre 2012

\* Les Revues de projet ont été mises en place depuis 2009 par la Direction départementale des territoires et de la mer dans le département de l'Eure. Elles visent à apporter une analyse des projets urbains, architecturaux ou paysagers que présentent les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre avant leur instruction par les services de l'Etat. Ces rencontres ont vocation à améliorer la qualité des projets. Elles réunissent les différents services techniques de la DDTM27, son architecte et sa paysagiste conseils ainsi qu'un urbaniste du CAUE27.

# HEUDEBOUVILLE

MAÎTRISE D'ŒUVRE : MÉTROPOLE ARCHITECTURE PAYSAGE



Heudebouville, située dans le nord-ouest de l'Eure, s'étend sur un plateau entre la vallée du fleuve éponyme et les falaises qui bordent la Seine. Le territoire communal est au carrefour des axes Rouen-Paris (RN15), à 40 et 90 km, et Les Andelys-Louviers (RD135) plus proches. L'autoroute A13 effleure le bourg. Elle permet la liaison avec la capitale, également accessible en train en moins d'une heure grâce à la gare de Gaillon-Aubevoye, à douze kilomètres.

Heudebouville compte près de 800 habitants. Sa population a doublé depuis 1968. Le village compte quelques commerces et services. La zone d'activités économiques Ecoparc, qui occupe une part considérable du territoire communal, offre un nombre relativement élevé d'emplois.

Hormis Ecoparc, l'espace urbanisé se caractérise aujourd'hui par un tissu urbain assez lâche, dépourvu de centralité forte et développé le long d'un axe structurant mais générateur de nuisances. Composé quasi exclusivement de maisons, il comporte également d'anciennes fermes et des parcelles non bâties voire cultivées au cœur même du bourg.

La municipalité constate de façon récurrente que le règlement du Plan Local d'Urbanisme empêche certains projets de construction pourtant souhaitables et en autorise d'autres moins vertueux. Elle prévoit de modifier le document en question. De plus, elle tient à préserver le patrimoine architectural, paysager et environnemental. Soucieuse d'infléchir la tendance au vieillissement de la population, elle mesure les limites d'un développement par extension urbaine. C'est dans ces perspectives d'optimisation réglementaire et de maîtrise de l'urbanisation que l'expérimentation est menée.

L'intérêt de l'expérimentation pour la commune réside dans l'opportunité qu'elle représente d'appréhender les besoins et attentes des habitants, de relever les caractéristiques des projets susceptibles d'intervenir à moyen terme et de les intégrer dans l'ajustement programmé du Plan Local d'Urbanisme.

Les échanges avec les habitants ont ainsi permis de soulever plusieurs pistes de projets pour l'amélioration du cadre de vie : l'aménagement de l'ancienne route nationale en boulevard urbain, le renforcement des liaisons douces à travers le village ou encore l'intérêt des habitants pour les « frontages », interfaces végétalisés entre parcelles privées et espace public qui participent de façon indéniable à l'identité du village.

De plus, les scénarios d'évolution des parcelles ont servi à apprécier la pertinence des différentes règles du PLU : le recul obligatoire de cinq mètres minimum conduit les pétitionnaires propriétaires de petites parcelles à implanter leurs constructions « au milieu » du terrain ; les allées de desserte de huit mètres de large au minimum paraissent disproportionnées par rapport au gabarit des rues.

D'autre part, à propos d'un secteur pavillonnaire dont l'intensification immédiate ne serait pas encadrée, on étudie la possibilité d'instaurer une servitude d'attente de projet global, au titre de l'article L123-2 du Code de l'urbanisme.



Représentation de trois scénarios d'évolution possible pour une parcelle en vue de l'ajustement des règles du Plan Local d'Urbanisme.

Réalisé par MAP. Expérimentation menée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY.

L'ensemble de ces éléments de réflexion, à la fois concrets, issus de l'expression des attentes des habitants et axés sur l'intérêt collectif, participent à la préparation de la modification du Plan Local d'Urbanisme. Celle-ci entre dans le programme d'actions opérationnel que peut mettre en place la collectivité pour favoriser et encadrer une transformation progressive et cohérente du village.

« La construction de cette culture commune avec les habitants et la préfiguration d'un projet de ville partagé inscrivent le projet de densification dans la dynamique d'un projet collectif. Le développement de telles démarches d'urbanisme participatif, basées sur l'implication citoyenne, pourrait rejoindre l'urbanisme négocié tel qu'il est pratiqué en Allemagne, dans le Vorarlberg, en Belgique, etc. »

Métropole Architecture Paysage, décembre 2012

# PONT-AUDEMER

MAITRISE D'ŒUVRE : BOIDOT & ROBIN ARCHITECTES (ARCHITECTURE),  
BASSINET TURQUIN PAYSAGE (PAYSAGE), JEAN-MICHEL ROUX (ÉCONOMIE DE L'AMENAGEMENT)



Au nord du département de l'Eure, Pont-Audemer bénéficie d'une situation de carrefour : elle profite d'un réseau routier dense et notamment de l'A13 toute proche, qui permet de relier la ville au Havre au nord (47 km) via l'A131, à Rouen à l'est (55 km) et Caen à l'ouest (70 km).

Le développement de la ville épouse la forme de la vallée dans laquelle elle s'est inscrite. Peuplée de plus de 8600 habitants, Pont-Audemer propose tous les services et commerces d'une ville moyenne et rayonne sur un bassin de vie de 45000 habitants.

Autour du bourg, des zones pavillonnaires, de l'habitat diffus et des cités de logements collectifs se sont développés. Contrainte par son relief et le réseau hydrographique dense, la ville dispose de ressources foncières limitées. Elle doit mettre à profit les friches industrielles et les zones bâties existantes pour se développer. C'est dans cette perspective que la réflexion sur le quartier du Doult-Vitran s'est inscrite.

La stratégie hypothétique de transformation du quartier proposée par l'équipe de maîtrise d'œuvre s'appuie sur plusieurs aspects :

- le constat du surdimensionnement de la chaussée,
- l'attente des habitants vis-à-vis de la commune quant à l'entretien de la voirie, en particulier des trottoirs,
- la position des maisons au milieu de la parcelle qui laissent peu de possibilités pour de nouvelles constructions.

La proposition consiste en la création de foncier constructible à partir de la mise en commun d'espaces contigus détachés de l'espace public (et déclassés) d'un côté et de certaines parcelles privées de l'autre. Cette opération foncière s'établit à travers une Société Coopérative d'Intérêt Collectif. Dans ce cas, la SCIC permet d'encadrer l'assemblage de foncier et de structurer une offre de services, par exemple des travaux d'amélioration de l'habitat en vue de la transformation progressive du quartier (rénovation énergétique, mise en accessibilité, extension). Elle rassemble la collectivité, les propriétaires et des professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes, juristes, experts en concertation, artisans). Ainsi, la SCIC favorise la conciliation entre désirs particuliers et intérêt général de la collectivité.

Les gisements fonciers potentiels sont déterminés en fonction des enjeux collectifs identifiés, des parties d'espace public superflues, des projets individuels recensés, de l'implantation des constructions, des vis-à-vis, etc.

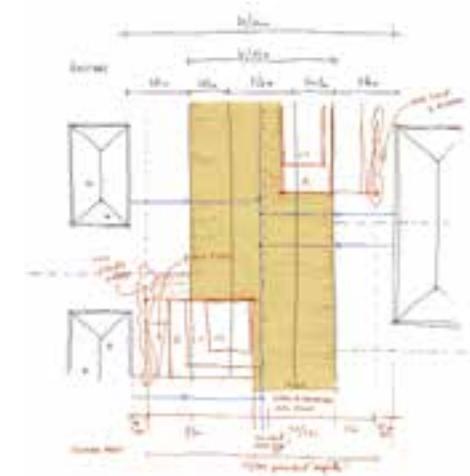
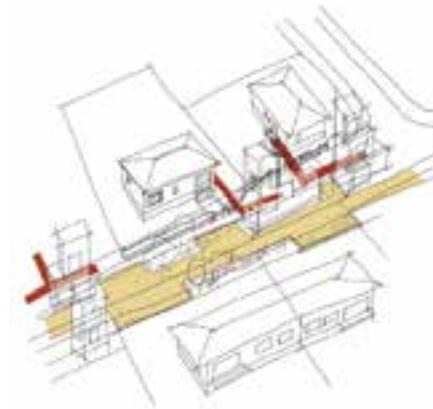
« Basée sur des décisions négociées et un devenir partagé, l'intérêt d'une démarche de partenariat public-privé-population, via la création d'une structure coopérative, réside dans le croisement des différentes perceptions et la volonté d'établir une relation de type gagnant-gagnant ».

Ces germes sont rassemblés dans un plan de référence composé à l'échelle d'un îlot voire du quartier.

De façon simultanée et complémentaire au détachement de portions de l'espace public, la collectivité procède aux travaux d'entretien demandés. Elle réadapte même le plan de circulation et de stationnement en fonction des rétrécissements ponctuels de la chaussée.

Les gabarits des constructions rendues possibles sont estimés. Celles-ci répondent aux contraintes issues de la configuration des terrains, des règles d'implantation, de la prise en compte du respect de l'intimité et de l'ensoleillement. Les formes architecturales très singulières qui en découlent permettent d'espérer une diversification de la population. En revanche, elles exigent, pour intéresser d'éventuels acheteurs, une attractivité de la commune et du quartier plus importante.

Études préalables aux réajustements parcellaires entre espaces privés et publics.  
Réalisées par Boidot & Robin Architectes.  
Expérimentation menée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY.



Plan d'action précisant les limites parcellaires à l'issue des échanges fonciers.  
Réalisé par Boidot & Robin Architectes.  
Expérimentation menée par le CAUE27 dans le cadre du programme de recherche BIMBY.



# SAINT-AQUILIN-DE-PACY

MAITRISE D'ŒUVRE : LES ATELIERS D'AVRE & D'ITON (ARCHITECTE) ET SOPHIE POPOT (ARCHITECTE)



Saint-Aquilin-de-Pacy est un village implanté dans la vallée de l'Eure à proximité immédiate de Pacy-sur-Eure, l'un des principaux pôles ruraux du département.

Ce secteur connaît, en raison de sa proximité de la région francilienne, une pression démographique relativement forte. Située à une trentaine de kilomètres de Mantes-la-Jolie et à une quinzaine de kilomètres d'Évreux, Pacy-sur-Eure présente une offre importante et diversifiée de commerces et de services qui renforce encore son attractivité.

Le village est composé de deux petits noyaux. L'un fait partie intégrante du pôle rural, il compte l'école élémentaire, la mairie, une surface commerciale de taille moyenne et quelques petits commerces implantés dans le prolongement de l'artère commerçante de Pacy-sur-Eure. L'autre est un hameau qui compose l'entrée ouest de l'agglomération. Sa fonction principale est résidentielle.

Saint-Aquilin-de-Pacy voit ses capacités d'extension fortement contraintes notamment en raison du caractère inondable de la majeure partie de son territoire et de la présence de la RN13 qui effleure le village.

L'expérimentation visait à alimenter les réflexions de la municipalité quant au maintien de la dynamique résidentielle dans ce contexte caractérisé par une capacité réduite d'extension urbaine.

Le travail de construction d'une culture commune s'est appuyé sur l'organisation de plusieurs ateliers collectifs autour d'une maquette, des visites chez les particuliers et la tenue d'une permanence sur le site permettant des rendez-vous individuels. Ces rencontres ont notamment mis en exergue l'attachement des habitants à leur paysage bâti, notamment au caractère traditionnel des constructions, et de prendre en compte les conditions d'habitat indigne et de précarité énergétique que peuvent rencontrer certains propriétaires occupants.

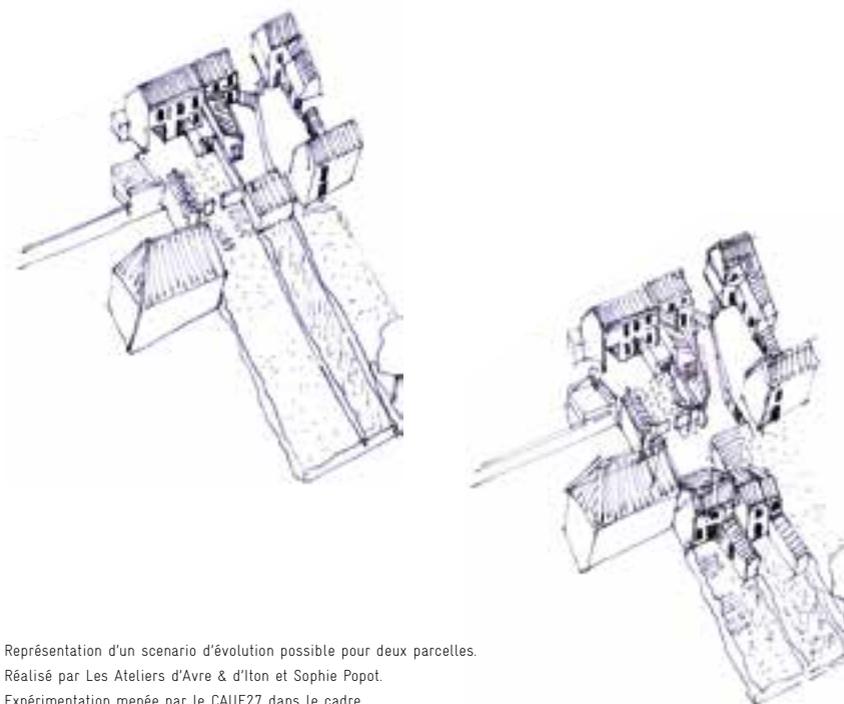
À partir de là, le premier axe d'intervention du bureau d'études a été de démontrer aux participants les possibilités d'évolution du tissu urbanisé compatibles avec l'identité de leur village. Dans cette perspective, le choix a été fait de s'appuyer sur les formes architecturales autochtones : petites maisons de villages placées à l'alignement de la rue ou bâtiments regroupés autour d'un espace commun à la manière d'un corps de ferme. Ces deux modèles ont permis d'envisager l'introduction de logements dans de petites parcelles pour l'un et, pour l'autre d'aborder la notion d'habitat intermédiaire voire collectif sans pour autant s'inscrire dans des formes urbaines verticales.

L'interactivité de la démarche avec les habitants a permis d'imaginer le champ des possibilités d'évolution du tissu. Néanmoins, les intérêts particuliers divergents et les situations de succession patrimoniale en cours n'ont pas permis de dégager une hypothèse particulière. De plus, aucun programme n'était clairement exprimé par la commune. La proposition du bureau d'études a consisté en l'identification de parcelles stratégiques et l'élaboration d'orientations d'aménagement et de programmation compatibles avec la plupart des cas de figure.

L'équipe de maîtrise d'œuvre s'est également concentrée sur la problématique de l'amélioration des conditions d'habitat de certains propriétaires, en particulier sur la façon dont l'utilisation de leur parcelle pouvait servir de levier à un progrès pérenne de leur situation. Serait-il possible de combiner la construction au fond du jardin d'une maison mieux adaptée aux besoins actuels et futurs du ménage, la réalisation de travaux d'amélioration du logement actuel et la vente ou la location de celui-ci à un nouveau ménage ? Si oui, quels montages financier, opérationnel, administratif, ou contractuel permettraient cette opération d'ensemble à l'échelle d'une parcelle ?

Cette réflexion a permis de souligner le rôle des acteurs (ANAH, collectivités locales et associations) et de dispositifs (OPAH, PIG, PST, MOUS, RHI, etc.) en charge de l'amélioration des conditions d'habitat. En particulier les Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACI-CAP) ont, entre autres, pour mission l'aide aux propriétaires occupants très modestes et l'aide au financement de l'accession sociale en faveur de populations spécifiques dans le cadre du renouvellement urbain. Une telle structure, à même de coordonner l'ensemble des acteurs, pourrait jouer un rôle déterminant dans la mise en place d'un dispositif d'intervention à l'échelle communale ou intercommunale.

« Une opération qui permet d'utiliser les possibilités de construction autorisées sur une parcelle pour financer les travaux d'un logement existant participe à l'objectif de la collectivité d'accueillir de façon pérenne une population plus jeune et diversifiée dans des conditions de logement satisfaisantes. C'est, au-delà de l'intérêt personnel de l'habitant concerné, celui de la collectivité qui se révèle. »



Représentation d'un scénario d'évolution possible pour deux parcelles.

Réalisé par Les Ateliers d'Avre & d'Iton et Sophie Popot.

Expérimentation menée par le CAUE27 dans le cadre

du programme de recherche BIMBY.

## Pour agir en faveur d'un urbanisme négocié dans les quartiers pavillonnaires

### PISTES DE RÉFLEXION COMPLÉMENTAIRES

- Ne pas limiter l'identification des quartiers éligibles à la densification aux seuls critères géométriques et techniques

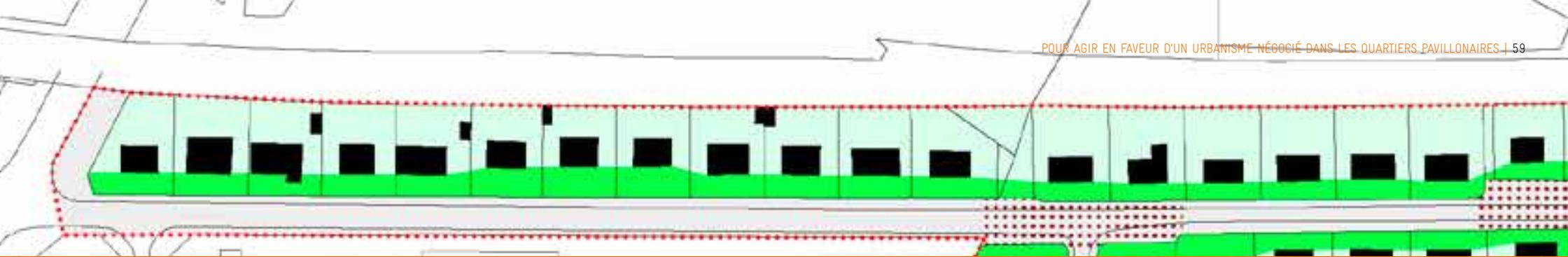
- Concerter de façon approfondie la population, et pas seulement les propriétaires porteurs de projet, pour identifier les enjeux d'un projet partagé

- Adopter un point de vue global qui intègre l'intérêt collectif et des échelles de réflexion ad hoc (intercommunalité, commune, quartier, îlot)

*En particulier, réaliser des documents d'urbanisme Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) qui identifient les quartiers éligibles à la densification sur la base de critères relatifs à l'aménagement du territoire et expriment des orientations de développement*

- Mettre en place une écoute permanente des projets individuels afin de permettre l'échange et la transformation progressive du projet de quartier

- Encourager et accompagner la création de dynamiques de réflexion collective, entre habitants et à l'échelle des quartiers



- S'assurer de l'inscription du projet collectif dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) de la collectivité

- Solliciter une ingénierie adaptée à la fois pour la concertation des parties prenantes, l'élaboration du projet et de la stratégie communale

- Élaborer une stratégie évolutive à même d'intégrer le processus de densification dans une démarche active de la collectivité et non subie par elle.

*Intégrer dans cette stratégie les différents aspects sociaux, réglementaires, fonciers, techniques, financiers.*

- Orienter l'action foncière vers la construction d'espaces cohérents plutôt que la juxtaposition d'opérations indépendantes

- Faire évoluer les savoir-faire professionnels tant en matière de conception, de concertation que de passage à l'opérationnel

- Pour la phase opérationnelle, adapter les modes de faire qui favorisent la collaboration des différentes parties prenantes (AFU, SCIC, etc.)

- Mutualiser entre collectivités le coût de la mise en place de ces véritables projets urbains

## BIBLIOGRAPHIE

*Fonciers en partage*, Les cahiers de l'IAU IDF n°163, septembre 2012

Sous la direction de Yann Nussaume, Aliko-Myrtho Perysinaki et Johanna Sery, *La maison individuelle, vers des paysages soutenables. L'étalement urbain, les performances énergétiques et la maison individuelle à l'heure du changement climatique*, Ed. de la Villette, 2012

Eric Charmes, *La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue*, Études foncières n°119, janvier 2006

Eric Charmes, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, coll. « La ville en débat », 2011

Eric Charmes, Lydie Launay et Stéphanie Vermeesch, *Le périurbain, France du repli*, www.laviedesidees.fr, mai 2013

Sylvain Petitot, *Densifier l'habitat pavillonnaire, entre solutions individualistes et projets collectifs*, Études foncières n°161, janvier-février 2013

Sylvain Petitot, *Densifier l'habitat pavillonnaire: des démarches individuelles aux projets collectifs*, www.metropolitiques.eu, 20 mars 2013.

Lionel Rougé, *L'accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées dans le périurbain lointain toulousain. Les «captifs» du périurbain?*, Thèse de géographie et aménagement, Toulouse, Université Toulouse-le Mirail, Cirus-Cieu

Anastasia Touati, *Histoire des discours politiques sur la densité*, Études foncières, n°145, mai-juin 2010

Anastasia Touati, *L'habitant maître d'ouvrage au cœur de la densification pavillonnaire*, Études foncières n°161, janvier-février 2013

Thierry Vilmin, *Les trois marchés de l'étalement urbain*, Études foncières n°157, mai-juin 2012

## GLOSSAIRE

**AFU** : Association Foncière Urbaine  
**AGAM** : Agence d'urbanisme de l'Agglomération de Marseille  
**ANAH** : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat  
**ANR** : Agence Nationale de la Recherche  
**BIMBY** : Built in my backyard, Construit dans mon jardin  
**BORO** : terme japonais signifiant « tissu de la vie »  
**CASQY** : Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines  
**CETE** : Centre d'Études Techniques de l'Équipement  
**CREA** : Communauté d'Agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe  
**ENSA** : École Nationale Supérieure d'Architecture  
**LATTS** : Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (Université de Paris Est Marne-la-Vallée, Ecole des ponts ParisTech, Centre National de la Recherche Scientifique)  
**MOUS** : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale  
**OPAH** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat  
**PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable  
**PIG** : Programme d'Intérêt Général  
**PLU** : Plan Local d'Urbanisme  
**PST** : Programme Social Thématique  
**RIVES** : laboratoire de Recherches Interdisciplinaires Ville Espace Société (Université de Lyon - Ecole Nationale des Travaux Publics de l'État)  
**RHI** : Résorption de l'Habitat Insalubre  
**RNU** : Règlement National d'Urbanisme  
**SACICAP** : Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif Pour l'Accession à la Propriété  
**SCIC** : Société Coopérative d'Intérêt Collectif  
**SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale  
**TFPNB** : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

DIRECTION DE LA PUBLICATION :  
Michel ROUSSET - directeur du CAUE27  
ÉDITION ET RÉDACTION : Stéphan Caumet -  
chargé de mission Urbanisme au CAUE27  
DIRECTION ARTISTIQUE ET DESIGN GRAPHIQUE :  
Monsieur T - [www.monsieur-t.org](http://www.monsieur-t.org)  
CRÉDIT PHOTOS : CAUE27 sauf p. 8 (BNR  
Architecte et Patrick Tournebœuf ), p. 10-16-38  
(Boidot & Robin Architectes), p. 12 (Ajile), p. 20  
(Ateliers d'Avre & d'Iton et Sophie Popot), p. 25  
(CAUE39), p. 26 (Métropole Architecture Paysage)  
IMPRESSION : imprimerie GABEL (2013),  
labellisée Imprim'vert et certifiée  
PEFC/10-31-1387

## CAUE27



51 rue Joséphine  
27000 ÉVREUX  
Tél : 02 32 33 15 78  
Fax : 02 32 39 10 24  
[www.caue27.fr](http://www.caue27.fr)

De décembre 2009 à décembre 2012, le CAUE27 a participé au programme de recherche BIMBY (Build in my backyard). Celui-ci portait sur la question de l'évolution des quartiers pavillonnaires. Il visait à définir les conditions de développement d'une nouvelle offre de logements au sein de quartiers d'habitat composés majoritairement de maisons individuelles, sans pour autant modifier la nature de ces tissus. Le CAUE27 a piloté l'étude prospective consacrée aux outils juridiques, réglementaires et procédures de gouvernance et animé quatre expérimentations locales dans le département de l'Eure.

Ce document présente le point de vue du CAUE27 sur la question posée à l'issue de ce travail de recherche. Il souhaite notamment attirer l'attention du lecteur sur la nécessité d'une approche globale de la densification d'un tissu pavillonnaire, mettre en exergue l'intérêt de la construction collective d'un projet partagé et proposer des évolutions en matière de pratiques professionnelles. Il énonce également les innovations relative aux aspects juridiques, réglementaires et de gouvernance. Enfin, il retrace les éléments déterminants des quatre expérimentations menées.

Il ne faut pas sous estimer l'impact de l'intensification des quartiers pavillonnaires sur notre environnement urbain, social, politique, économique, financier et environnemental. Ce processus doit au contraire participer pleinement et de façon maîtrisée à l'aménagement de notre territoire et avoir pour objectif l'intérêt général des générations actuelles et à venir.