



Moins d'artificialisation
pour une **Normandie plus** attractive

Actes de l'atelier du 9 février 2021- Et si on faisait de la rareté foncière un atout pour les habitants ?

Foire aux questions

1 - Qui sont les acteurs qui ont convaincu les élus de Creully de revoir l'emplacement du pôle ? Est-ce seulement le CAUE ou bien d'autres acteurs ont-ils joué dans la balance ? À quel(s) moment(s) de la réflexion l'architecte conseil de la DDTM a-t-il été intégré ? Quels ont été ses apports ?

L'accompagnement des collectivités par une ingénierie de qualité constitue pour elles un moyen indispensable pour porter sur son territoire une vision globale et de long terme, qui servira de socle pour leur permettre ensuite, mais ensuite seulement, de prendre des décisions pertinentes sur ses choix d'urbanisme particuliers : détermination et localisation des principaux équipements ; détermination d'un projet agricole pour le territoire, définition de l'enveloppe urbaine, secteurs à requalifier ; secteurs à préserver, localisation préférentielle pour l'accueil des habitants et des activités économiques...

Au cas d'espèce, en l'absence d'une ingénierie interne robuste, c'est la DDTM, informée du projet de PSLA à l'occasion d'une sollicitation d'ordre plus général, qui a mobilisé son architecte conseil pour engager les premiers échanges avec la collectivité. Lorsque les points de vue se sont rapprochés, le CAUE du Calvados est intervenu dans ses missions gratuites d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner la collectivité dans la partie conceptuelle de l'élaboration de son projet. Le CAUE a notamment contribué à organiser le concours à l'issue duquel trois équipes ont proposé une vision pour le réaménagement du centre-bourg de Creully. L'équipe retenue assurera la poursuite des réflexions aux côtés de la commune. Il appartiendra ultérieurement à d'autres équipes pluridisciplinaires d'intervenir, dans le cadre notamment de l'élaboration du futur PLU intercommunal, en veillant à perpétuer l'état d'esprit nouveau insufflé grâce à cette première expérience, et selon lequel « le détail doit procéder du général et non l'inverse » [citation de monsieur Ozenne, maire de Creully-sur-Seulles, au cours de l'atelier]. Les intervenants s'accordent à souligner le caractère enthousiasmant de la démarche de *projet global*, qui amène à se projeter sur le temps long vers l'avenir du territoire, ce que ne peut permettre le simple exercice d'identification de zones constructibles nouvelles en périphérie urbaine. En ce sens, l'obligation de sobriété foncière peut être considérée comme « *une force pour nos territoires* ».

2 - Pouvez-vous rappeler quand ce diagnostic a été réalisé ? Quelle méthode a été utilisée par le CAUE pour repérer le foncier disponible, lors du diagnostic du bourg ?

Le diagnostic a débuté fin 2018, lorsque la collectivité avait acté le principe d'un projet global et d'une implantation du PSLA dans le cœur de bourg. Le diagnostic général est parti de l'observation du terrain qui a permis à tous, élus compris, de redécouvrir le potentiel du cœur de bourg : patrimoine architectural et paysager ; éléments urbains remarquables, place centrale, chemins et venelles à valoriser ; activités nombreuses en centre bourg ; foncier disponible très important.

Pour celui-ci, l'outil Mapéo (mis en place par le conseil départemental du Calvados) a été utilisé pour identifier les propriétaires, publics ou privés, des différentes parcelles et apprécier au mieux les perspectives de maîtrise foncière pour la collectivité.

Le diagnostic a été aussi l'occasion de redécouvrir ceux des logements de centre-bourg qui appellent une requalification importante : une fois posé ce constat, la commune s'est portée candidate et s'est trouvée éligible au dispositif « petites villes de demain » qui lui permettra d'avancer dans cet objectif. [\[pour en savoir plus\]](#)

Avec ce retour d'expérience, les élus de Creully insistent aujourd'hui sur la nécessité de prendre le temps : lors de la phase de diagnostic, mais aussi lors de la prise des décisions qui sont elles-mêmes appelées à engager le territoire sur le temps long.

3 – L'emplacement retenu pour réaliser le PSLA, à proximité immédiate de la Seulles, s'accompagne-t-il d'enjeux forts pour la biodiversité, que l'on sacrifierait pour ne pas consommer des espaces agricoles ?

L'objectif de sauvegarde des espaces agricoles à forte valeur agronomique ne doit en effet pas se faire au détriment des réservoirs de biodiversité, et pas davantage des espaces naturels ou de ce que l'on appelle communément la « nature ordinaire », qui doivent eux aussi être préservés ; pour le cas de Creully, les études ont été menées et n'ont pas révélé d'impact. Elles se limitaient toutefois aux contours de l'esplanade appelée à accueillir le futur PSLA, sur un espace faisant usage de parking. Des investigations supplémentaires seront bien entendu menées dans le cadre de l'élaboration du futur PLUi, en particulier sur les terrains situés aux abords du présent projet s'il était envisagé de les rendre constructibles.

La question posée permet d'évoquer la question plus générale de l'opportunité à construire dans les « dents creuses » des secteurs urbanisés au regard des composantes naturelles que l'on peut encore y trouver. Des sols dépourvus de constructions et non artificialisés ont, en effet, pu conserver le cas échéant des fonctions naturelles de plusieurs ordres :

- régulation des flux : hydraulique (par infiltration des eaux de pluie) ou thermique (la végétation permet de réduire les îlots de chaleur),
- concentration de biodiversité,
- corridor constitutif de la trame verte et bleue dans l'aire urbaine ou le cas échéant des trames marrons et noires,
- services rendus directement à l'homme : production de nourriture, cadre de vie...
- (...)

Il peut en ressortir un enjeu de conservation qu'il convient d'apprécier dans le cadre d'une approche globale et éventuellement à la parcelle.

Par ailleurs, les constructions et autres aménagements peuvent eux-mêmes être le support d'une certaine biodiversité notamment lorsqu'ils ont été conçus à cette fin : toits ou voiries végétalisés, gestion des eaux de ruissellement dans des noues et mares, nichoirs...

Voir à ce sujet :

- article L151-22 du code de l'urbanisme : « le règlement (d'un PLU) peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ».

- article R151-43 1° du code de l'urbanisme : « Afin de contribuer à la qualité du cadre de vie, assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux, le règlement peut : 1° Imposer, en application de l'article [L. 151-22](#), que les surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables d'un projet représentent une proportion minimale de l'unité foncière. Il précise les types d'espaces, construits ou non, qui peuvent entrer dans le décompte de cette surface minimale en leur affectant un coefficient qui en exprime la valeur pour l'écosystème par référence à celle d'un espace équivalent de pleine terre ; (...) »

Il semble donc possible de concilier « nature en ville » et urbanisation par densification du tissu urbain en recherchant l'équilibre entre la préservation des sols naturels et éventuellement des mesures qui permettent d'affecter aux constructions et aménagements des fonctions naturelles.

Un objectif de maintien ou d'intensification de fonctions naturelles ou de « la nature en ville » peut avoir du sens si un diagnostic préalable des éléments dits « naturels » du secteur urbain est réalisé pour évaluer la pertinence et l'efficacité à terme du dispositif de mesures prises notamment en matière de règlement d'urbanisme. À ce titre un objectif environnemental par secteurs peut être fixé notamment en référence à l'environnement rural ou naturel ceinturant l'aire urbaine.

4 – Que représente le coût d'achat d'un logement dans l'ancien, augmenté des travaux de réhabilitation comparé au coût d'une construction neuve ? Comment cette différence de coût se traduit-elle en termes d'attractivité relative des différents quartiers ? (perte d'attractivité pour les centres anciens dans les territoires à faible demande ; gentrification dans les territoires à forte pression)

La reconquête des bâtiments anciens dans les centres bourgs peut être appuyée par des dispositifs de soutien financier : [ANAH](#), [Denormandie](#)...

La réhabilitation peut être accompagnée techniquement et financièrement par divers acteurs et notamment les collectivités. Il est proposé de se reporter aux travaux de l'atelier 4 pour l'attractivité des centres-bourgs et à ceux de l'atelier 1 pour la question des coûts et de la [réflexion en coût global](#). Dans certains centres-bourgs denses et en forte déprise, un exercice ciblé de dé-densification peut parfois permettre de retrouver de l'attractivité (cf [exemple de Rugles – atelier 1](#)).

5 - Au-delà de la question de l'habitat pavillonnaire, ne doit-on pas plutôt se poser les questions de la localisation, de la densité et de la réappropriation des dents creuses et de l'existant disponible, avant la construction neuve en extension ?

En effet, comme dit au point 1, c'est une réflexion globale qu'il faut commencer par mener plutôt que de s'interroger de façon strictement segmentée.

D'une façon plus générale, il conviendra d'adapter l'offre à la variété des situations rencontrées et faire prévaloir la mesure dans la juste appréciation des besoins du territoire* et la recherche de qualité dans la production de l'offre.

Il conviendra également, en s'inspirant du contexte local, d'assurer une diversité des formes urbaines proposées : habitat en bande, maisons de rue, petits collectifs intermédiaires (un projet d'aménagement pouvant ne pas être réalisé sous forme pavillonnaire)... La question de la diversité des fonctions urbaines devra aussi être abordée.

* (vous trouverez prochainement les résultats d'une étude en cours sur la territorialisation des besoins de logements en Normandie : [lien URL](#))

6 - La nouvelle tendance n'est-elle pas à des constructions sur des petits terrains. On va vers des parcelles de plus en plus petites sous le couvert de nouvelles normes ? Que dit la réglementation ?

Depuis près de 40 ans, la gestion économe des sols est un objectif assigné aux collectivités par le code de l'urbanisme dans le cadre de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

La *loi ENE** de juillet 2010 a introduit dans la réglementation les notions de modération de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, notamment en disposant que des objectifs correspondants doivent être fixés dans le projet d'aménagement et de développement durables du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Par la suite, pour inciter à la sobriété foncière et à l'optimisation du foncier, la *loi ALUR*** d'avril 2014 a fait disparaître de l'ordonnancement juridique le « coefficient d'occupation des sols » (qui limitait le nombre de mètres carrés constructibles sur une parcelle) et la possibilité pour les

règlements des PLU(i) de fixer un seuil de superficie minimale pour que les parcelles puissent être déclarées constructibles.

La loi ELAN**** de novembre 2018 a renforcé les exigences sur les actions des collectivités en matière d'urbanisme en inscrivant la lutte contre l'étalement urbain dans les objectifs fondamentaux à viser.

L'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace va plus loin et s'inscrit dans la continuité de l'annonce faite par le Président de la République de la mise en place du principe de zéro artificialisation nette du territoire à court terme. Ce principe sert aujourd'hui de cadre à l'action publique.

L'obligation de l'augmentation du nombre de logements à surface constante est un levier, parmi d'autres, pour limiter l'impact de la construction de nouveaux logements sur la consommation d'espace (pour mémoire en matière de logements, ou de bâtiments dédiés aux diverses activités, le premier levier pour réduire la consommation d'espace est de chercher à satisfaire les besoins sans réaliser de nouvelles constructions).

De nombreux Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) sur nos territoires comportent déjà la prescription chiffrée d'une densité minimale de logements à l'hectare pour ce qui concerne les secteurs urbanisés en extension. Les PLU, en compatibilité avec les SCoT, prévoient des densités de logements minimales dans les zones ouvertes à l'urbanisation (1AU) notamment au travers des orientations d'aménagement et de programmation. Le code de l'urbanisme dispose par ailleurs « *que le règlement (du PLU) peut imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions* ».

Au-delà du seul cadre réglementaire, la multiplication des petites parcelles pour l'habitat pavillonnaire s'explique aussi par le coût élevé du terrain, notamment en secteur tendu.

En secteur rural, souvent plus détendu et où la tentation de construire sur de plus grandes parcelles reste assez prégnante, les collectivités doivent intégrer dans leur réflexion le coût élevé des dépenses d'aménagement et d'entretien de la voirie et des réseaux divers pour assurer la desserte des parcelles. ([Pour en savoir plus, travaux de l'atelier 1 sur la question des coûts et de la réflexion en coût global](#))

D'une façon générale, la taille des parcelles doit être déterminée par la forme urbaine désirée et par la qualité urbaine recherchée : penser des formes urbaines denses et vivables, faire la ville dans la ville, sont à ce titre des enjeux essentiels.

Loi ENE : loi engagement national pour l'environnement – Loi ALUR** : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové – Loi ELAN**** : loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*

7 – Ne serait-il pas intéressant de développer la notion de lisière pour établir un démarquage clair entre agriculture et zones urbanisées ?

La démarche de projet global développée au point 1 de la présente FAQ peut utilement déboucher sur la définition d'une enveloppe urbaine en effet, qui permet de lire clairement les limites assignées à l'espace urbain.

Il semble utile à cette occasion de mener une réflexion approfondie sur la *requalification des franges urbaines* :

- sous l'angle paysager à travers l'image qu'elles renvoient de la ville ou du bourg
- sous l'angle de la prévention des éventuels conflits d'usage entre les différentes fonctions des parties du territoire qui s'y rencontrent (agriculture, activités, habitat, loisirs...)

8 – N’assiste-t-on pas à une inversion des tendances des politiques publiques pour promouvoir la rénovation de l’habitat existant ? Ces interventions ne doivent pas être que sur l’habitat mais également sur les commerces - services - équipements - aménagement urbain...

Les démarches nationales « [action cœur de ville](#) » et « [petites villes de demain](#) » portées par l’Etat s’inscrivent pleinement dans cette évolution des pratiques.

Elles se traduisent concrètement sous la forme d’[opérations de revitalisation territoriale](#).

Toutes ces actions reposent sur le socle d’un projet de territoire qui lui-même, comme dans l’exemple de Creully, est l’occasion d’explorer les disponibilités foncières déjà existantes.

9 - Il semble que les habitants ne partagent pas forcément les enjeux de gestion économe de l’espace

La juste appréciation de ce qui est réaliste et de ce qui l’est moins dans l’expression de la demande citoyenne est un exercice difficile pour la collectivité. Certaines positions exprimées au cours de l’atelier peuvent en témoigner :

- « - *Le cadre et le confort de vie restent des éléments auxquels la plupart d’entre nous aspirent ; c’est d’ailleurs ce qui rend les choses compliquées ;*
- *Les besoins sont divers ; l’offre doit être variée pour tenir compte de l’évolution sociétale des besoins et des parcours résidentiels*
- *Les cœurs de bourg seront dynamiques si l’on pérennise les commerces et les services publics qui désertent de plus en plus le territoire rural*
- *Il faut tenir compte aussi des réseaux transports qui permettent la croissance de petites communes. »*

Pour cerner au mieux les déterminants des acteurs de l’écosystème de décision (élus, aménageurs, habitants...), et notamment de la demande des citoyens, en prenant appui sur les sciences comportementales, la DDTM de Seine-Maritime pilote une étude qui vise à comprendre les jeux d’interactions afin d’identifier les leviers susceptibles de *faire évoluer les pratiques de chacun* et d’induire ainsi *un changement systémique*. Les résultats de cette étude seront connus en 2021.

En tout état de cause, il importe d’associer les citoyens à l’élaboration du projet et de recueillir leurs attentes et leurs suggestions. Le projet en cours d’élaboration leur est en effet prioritairement destiné. L’exercice de concertation permet de confronter les points de vue, d’élargir les angles d’approche des uns et des autres et de faire évoluer le projet. Lorsqu’il amène à s’interroger sur l’avenir du territoire sur le temps long et à faire des choix globaux et stratégiques, cet exercice de concertation peut devenir passionnant pour tous, citoyens et élus, et créer une dynamique très stimulante. Il favorisera l’acceptation sociale du projet global : chaque suggestion ne pourra être retenue, mais chacun pourra savoir au nom de quelle logique d’ensemble sa suggestion a ou n’a pas été retenue.

Pour en savoir plus :

- *Un exemple positif de concertation et de participation citoyenne* [[parc naturel urbain « le champ des Bruyères de la Métropole Rouen Normandie](#)]
- *Des démarches en lien avec les questions du vivre ensemble* [du label Eco-quartier](#) et du [programme Habiter la France de demain](#).

10 – Comment mener une politique d'aménagement sobre et durable si celle-ci est incompatible avec les documents de planification en vigueur ?

En son article L153-11, le code de l'urbanisme donne à l'autorité compétente la possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations individuelles (permis de construire, permis d'aménager) si les constructions, installations ou opérations envisagées sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme. Cette possibilité est offerte dès lors que le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable du futur plan a eu lieu. Conformément aux dispositions de l'article L424-1 du code de l'urbanisme, le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans (sauf en cas de survenance de motifs différents où ce délai peut alors être porté à trois ans).

La question posée renvoie aussi à la nécessité de procéder rapidement à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme entre eux dans le cadre de la hiérarchie des normes [et notamment de la mise en compatibilité des PLU(i) avec les nouveaux SCoT].

11 - Est-il possible de développer les outils réglementaires abordés : DUP, ZAD, baux commerciaux ?

Boîte à outils de l'EPF Normandie <http://www.epf-normandie.fr/Publications/Boite-a-outils>

Outil "Bénéfriches" de l'ADEME : <https://www.ademe.fr/evaluer-benefices-socio-economiques-reconversion-friches-lutter-contre-lartificialisation-outil-benefriches>

Liste de fiches réalisées par le CEREMA :

- [\(x\) août 2012 - Fiche les outils foncier : l'urbanisme de projet - CEREMA](#) (format pdf - 198.8 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils foncier : la zone d'aménagement concerté - CEREMA](#) (format pdf - 1001.8 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils foncier : la zone d'aménagement différé - CEREMA](#) (format pdf - 992.1 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils foncier : le droit de préemption urbain - CEREMA](#) (format pdf - 992.2 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils foncier : le permis d'aménager un lotissement - CEREMA](#) (format pdf - 1017.8 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils foncier : projet urbain partenarial - CEREMA](#) (format pdf - 989.2 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils fonciers : l'association foncière - CEREMA](#) (format pdf - 997.6 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) avril 2015 - Fiche les outils fonciers : la taxe d'aménagement - CEREMA](#) (format pdf - 989.4 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : l'établissement public foncier de Normandie - CEREMA](#) (format pdf - 137.8 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : l'expropriation pour cause d'utilité publique - CEREMA](#) (format pdf - 147.7 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : la participation pour voirie et réseaux - CEREMA](#) (format pdf - 122.9 ko - 27/04/2017)

- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : la taxe foncière - CEREMA](#) (format pdf - 143.2 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : le conservatoire du littoral - CEREMA](#) (format pdf - 171.2 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : le versement pour sous-densité - CEREMA](#) (format pdf - 162.4 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) mai 2012 - Fiche les outils foncier : les baux longue durée - CEREMA](#) (format pdf - 135.4 ko - 27/04/2017)
- [\(x\) novembre 2013 - Fiche les outils foncier : la SAFER - CEREMA](#) (format pdf - 213 ko - 27/04/2017)

Il convient à cette occasion de rappeler que les outils doivent être mobilisés pour *se mettre au service du projet*.

Retrouvez l'ensemble des actes du colloque sur : <http://www.normandie-artificialisation.fr/>