

**LES FACTEURS DE BLOCAGE AU
PROCESSUS DE REVITALISATION DES
CENTRES BOURGS RURAUX**
Exemple de Rugles dans l'Eure

Christine BOISSEAU

Mémoire soutenu sous la direction de Sonia GUELTON

Master Maîtrise d'ouvrage des projets urbains

Décembre 2014

Sommaire

Introduction	3
1. La dévitalisation des centres-bourgs ruraux	5
1.1. La recomposition du monde rural : évolution du rapport entre rural et urbain	5
1.1.1. Les difficultés de la définition du rural	5
1.1.2. L'attractivité retrouvée des campagnes françaises	6
1.1.3. Dynamisme rural et émiettement urbain	7
1.1.4. Un dynamisme contrasté	8
1.2. L'envers de l'émiettement urbain, la dévitalisation des centres-bourgs ruraux : exemple de Rugles dans l'Eure	9
1.2.1. Le contexte géographique eurois de Rugles.....	9
1.2.2. Ampleur et forme de la dévitalisation à Rugles	12
1.3. La revitalisation des bourgs ruraux, un enjeu d'aménagement du territoire	14
1.3.1. Un enjeu géographique d'équilibre territorial	14
1.3.2. Un enjeu social	15
1.3.3. Un enjeu environnemental	16
2. Les facteurs économiques à prendre en compte dans la revitalisation	17
2.1. Le rôle du foncier dans le processus de revitalisation	17
2.1.1. Revitalisation des bourgs et renouvellement urbain	17
2.1.2. La concurrence entre marché du neuf et marché de l'ancien à Rugles	18
2.1.3. Le poids de la charge foncière dans les opérations immobilières	22
2.2. Les facteurs explicatifs du poids de la charge foncière en renouvellement	25
2.2.1. Les deux facteurs constitutifs du foncier.....	25
2.2.2. Le rôle du découpage foncier : le parcellaire	26
2.2.3. Le rôle de la valeur économique	31
3. Quelles perspectives pour la revitalisation des bourgs ruraux ?	35
3.1. La revalorisation du bâti ancien	35
3.1.1. Limiter la concurrence entre marchés du neuf et marché de l'ancien.....	35
3.1.2. Proposer une nouvelle offre en logements dans le centre : la réhabilitation du bâti ancien	37
3.2. L'organisation des acteurs	39
3.2.1. Une nécessaire articulation entre public et privé	39
3.2.2. Quel rôle pour la puissance publique ?	41
3.3. La mobilisation du foncier dans les projets de revitalisation	42
3.3.1. Restructurer le découpage parcellaire	43
3.3.2. Dissocier propriété du foncier et propriété du bâti.....	45
Conclusion	48
Références bibliographiques	50
Annexes	53

Introduction

La vitalité des centres-bourgs ruraux s'est insérée depuis quelques temps dans l'actualité de l'aménagement et du développement des territoires, comme en témoignent la tenue de deux comités interministériels aux ruralités en 2015, ou encore le lancement officiel le 3 novembre dernier du programme de revitalisation des centres-bourgs lancé par le Commissariat général à l'égalité des territoires dès 2013. La thématique est largement abordée en milieu urbain depuis de nombreuses années, mais en milieu rural les réflexions sont plus récentes, et s'intéressent à une échelle plus large, celle de la redynamisation d'un territoire, dépassant la réhabilitation d'un bâti dégradé pour concerner tout un tissu urbain.

Depuis l'après-guerre les espaces ruraux français connaissent des dynamiques démographiques globalement plus importantes que nombres de villes ; après des années de déprise due à l'exode rural, les campagnes sont redevenues attractives. Une part, sinon majoritaire du moins importante, de cette attractivité retrouvée peut être reliée au phénomène de périurbanisation, dont la dynamique est bien connue aujourd'hui : attirés par des marchés foncier et immobilier plus abordables et un cadre de vie plus qualitatif, plus proche des espaces naturels, les habitants s'éloignent des centres urbains pour s'installer à la périphérie des agglomérations, et de plus en plus dans l'espace rural.

Cette dynamique peut s'appuyer sur le maillage régulier des bourgs, souvent chefs-lieux de canton, qui structurent l'espace rural. Mais, paradoxalement ces derniers connaissent, en majorité, une dynamique démographique inverse à celle de leur canton. Effectivement la plupart de ces chefs-lieux au bâti ancien, plus coûteux et moins adapté aux modes de vie actuels, perdent aujourd'hui des habitants et se vident. Pourtant les centres-bourgs concentrent encore les commerces, services et équipements qui rayonnent à l'échelle cantonale. Ils participent largement à l'attractivité du territoire pour les nouveaux habitants ; leur dévitalisation présente un risque pour l'équilibre du territoire.

Face à une périurbanisation critiquée, la revitalisation des centres-bourgs ruraux relève ainsi d'une question d'aménagement du territoire d'intérêt général nécessitant une intervention publique. Des démarches récentes lancées au niveau national comme au niveau local attestent de l'intérêt croissant pour cette question, comme en témoignent les appels à manifestations d'intérêt, les appels à projets et expérimentations divers un peu partout en France. Ces démarches empiriques témoignent aussi du besoin de connaissances sur ce sujet. L'espace rural présente ici une particularité par rapport au milieu urbain : la pression foncière et immobilière n'est pas du tout la même. Les dynamiques qui permettent le renouvellement en milieu urbain ne sont pas valables en milieu rural, où les conditions de marché deviennent prégnantes.

Au regard de ces éléments de contexte, le constat paraît sans appel. Mais quelle est l'ampleur de la dévitalisation des centres-bourgs, comment se manifeste-t-elle sur le territoire ? Pourquoi un processus de revitalisation ne s'enclenche-t-il pas ? Dans quelle mesure la périurbanisation est-elle en cause, et quelle est la place des mécanismes de marché

fonciers et immobiliers ? Plus généralement quels sont les facteurs économiques de blocage au processus de revitalisation ?

Ce mémoire se situe dans l'axe de réflexion du renouvellement rural et se propose d'explorer les facteurs de blocage au processus de revitalisation, selon une approche foncière et économique. La prise en compte de l'économie de l'aménagement est une question essentielle pourtant elle paraît peu abordée dans les expérimentations menées. Ma réflexion se situe dans le prolongement de ces expérimentations et j'ai choisi d'aborder la question des facteurs de blocage au processus de revitalisation selon une méthode empirique à partir de l'étude d'un bourg, Rugles, que j'ai accompagné dans le cadre de mon activité professionnelle dans le département de l'Eure.

L'Eure est effectivement un département à l'identité rurale assez caractéristique au regard des éléments de constats décrits précédemment : situé entre les agglomérations de Paris, Rouen et Le Havre c'est sur un territoire largement touché par un phénomène de périurbanisation, qui peut s'appuyer un maillage de bourgs relativement indépendants les uns des autres. Beaucoup de ces anciens chefs-lieux de cantons connaissent une dynamique de dévitalisation, à l'instar de Rugles bourg de 2 300 habitants, chef-lieu du canton du même nom, qui dispose pourtant d'un pôle d'emplois, de commerces et d'un centre-bourg patrimonial.

Mon propos part de cette hypothèse de base : la dévitalisation des bourgs, en ce qui concerne le logement, répond à des causes à la fois structurelles et économiques. Structurelles dans le sens où la forme urbaine rend la mobilisation du foncier complexe. Et économiques parce que l'évolution de ce tissu bâti n'est pas rendue possible par les conditions de marché dans le système de l'économie de l'aménagement. Ma méthode consistera donc à vérifier cette hypothèse de base grâce à l'analyse de la forme de la dévitalisation à Rugles : structuration du tissu urbain, état de la propriété, typologie des logements, marchés foncier et immobilier... Cette analyse empirique, associée à des compléments bibliographiques, me permettra de qualifier les facteurs économiques qui bloquent la revitalisation des centres-bourgs. Le cas concret de Rugles servira ainsi d'appui à mon propos qui se veut avant tout opérationnel.

Je propose ainsi de structurer ma réflexion autour de trois axes. Le premier axe consistera à étudier la recomposition du monde rural qui conduit aujourd'hui à la dévitalisation des centres-bourgs et à voir dans quelle mesure cette dévitalisation est effectivement devenue un enjeu d'aménagement du territoire (1^{ère} partie). Le deuxième axe de réflexion s'intéressera aux facteurs économiques qui aujourd'hui s'opposent à la revitalisation des bourgs, en prenant appui sur le cas d'étude de Rugles (2^{ème} partie). Enfin le troisième axe de réflexion cherchera à explorer les perspectives que cela pose dans la volonté d'enclencher une politique de revitalisation des centres-bourgs (3^{ème} partie).

1. La dévitalisation des centres-bourgs ruraux

L'espace rural s'est invité sur le devant de la scène de l'aménagement du territoire au cours de cette année 2015, notamment à travers la thématique de la dévitalisation des centres-bourgs. Le constat semble relativement bien partagé par l'ensemble des acteurs concernés, mais quelle réalité recouvre cette inquiétude sur la vitalité des centres-bourgs ruraux ? quel est l'enjeu derrière la volonté de revitaliser ces bourgs ? en quoi leur revitalisation constitue-t-elle un enjeu d'aménagement du territoire qui mobilise aujourd'hui le Commissariat général à l'égalité des territoires ? Avant de m'intéresser au cœur de ma problématique, il m'a semblé important de revenir sur les évolutions du monde rural depuis 40 ans, qui aujourd'hui aboutissent à cette dévitalisation et permettent de comprendre ce phénomène, qui il y a encore quelques années, n'était pas au cœur des préoccupations nationales.

1.1. La recomposition du monde rural : évolution du rapport entre rural et urbain

1.1.1. Les difficultés de la définition du rural

Intuitivement l'espace rural est un mot bien cerné, qui, comme l'indique le Larousse, concerne « *la campagne, les paysans, l'agriculture* », et qui est bien souvent opposé à la ville. D'un point de vue statistique, l'INSEE définit d'abord les communes rurales par la négative : sont rurales toutes les communes qui ne sont pas urbaines. Au regard du zonage en aires urbaines, est rural l'espace qui n'est pas inclus dans l'espace à dominante urbaine, ce dernier rassemblant :

- des pôles urbains regroupant 5 000 emplois ou plus,
- des communes périurbaines dont au moins 40% de la population travaillent dans un pôle ou une commune attirée par celui-ci,
- des communes multipolarisées dont au moins 40% de la population travaillent dans plusieurs aires urbaines différentes.

On oppose donc la dispersion de l'espace rural au processus d'agglomération de l'espace urbain, qui se traduit notamment au niveau spatial par une certaine densité. En 2006 l'OCDE qualifiait d'ailleurs comme rurale une « communauté de base » dont la densité est de moins de 150 habitants au km². Au contraire, la ville repose sur une forte densité d'habitants, mais aussi de bâti et d'échanges, avec une diversité maximale de ses éléments constitutifs, matériels et immatériels.

Ainsi serait rural un espace à faible densité de population laissant une large place au champ et à la forêt dans l'utilisation des sols ; néanmoins la même place n'est pas nécessairement laissée à l'agriculture dans l'économie et la société (Lévy et Lussault, 2003). Il y a en effet une tendance à assimiler rural et activité agricole, comme le laisse d'ailleurs transparaître la définition du Larousse. Historiquement le rural est articulé autour de l'agriculture, qui structurait toute la société, du point de vue économique, social, politique.

Cette conception jouit d'une forte inertie aujourd'hui encore, alors même que des dynamiques récentes montrent une « déruralisation » de cet espace rural. Effectivement l'agriculture ne représente plus que 8% de l'emploi total dans les communes dites rurales. Parallèlement l'agriculture évolue vers une activité productiviste et industrielle, avec aujourd'hui une prise de conscience sociétale des dégâts qu'elle engendre sur les sols et les ressources naturelles. Sur le plan politique, les aides budgétaires massives accordées par l'Etat montrent plus qu'autre chose le déclin de la ruralité où une grande partie des agriculteurs ne forme « *non plus le cœur d'une société agraire mais un ensemble de petits entrepreneurs péri- ou hypo-urbains sous perfusion publique* » (Lévy et Lussault, 2003).

1.1.2. L'attractivité retrouvée des campagnes françaises

L'arrivée de la modernité dans le rural a transformé ce dernier et la relation qu'il entretenait avec l'urbain. Alors que d'un côté l'agriculture se modernise, l'accroissement des mobilités accompagne le desserrement des populations urbaines vers les espaces en périphérie. L'évolution des modes de vie transforme les relations entre villes et campagnes : les valeurs attribuées à l'une et l'autre se sont inversées. La densité caractéristique de la ville tend à être perçue comme une dégradation de la qualité de vie, tandis que l'espace vert de la campagne permet d'éloigner les externalités négatives de la ville. Citant une étude de 1999, les auteurs des *Nouvelles ruralités 2030* soulignent « *les recompositions sociales des espaces ruraux, notamment périurbains, sous l'effet des migrations résidentielles : [ils signalent] l'apparition d'une figure de la campagne « cadre de vie » qui s'impose comme composante majeure de l'évolution des ruralités* » (O. Mora, 2008, page 23).

Localement, cela se ressent dans la place de l'agriculture et des agriculteurs pour les élus. Une étude de 2005 dans l'agglomération de Tours montre le déclin et la disqualification de l'agriculture aux yeux des élus locaux : « *le type de projet adopté par la commune est influencé par les potentialités de développement. [...] La préservation des espaces agricoles semble être un choix par défaut. Autrement dit, il n'est mis en avant que lorsque les possibilités de développement sont limitées. Pour les élus préserver les espaces agricoles au nom de la production alimentaire n'est plus un enjeu local* » (Serrano, 2005, §18 et 19). Plus loin l'article indique « *le partenariat avec les agriculteurs est difficilement envisagé [...] Les agriculteurs ont perdu le lien privilégié qu'ils entretenaient avec la nature.* » (Serrano, 2005, §26 et 27). Alors que l'espace rural ne s'assimile plus à un espace agricole, de nouvelles attentes investissent ces espaces de valeurs paysagères, écologiques, patrimoniales, identitaires (O. Mora, 2008).

Paradoxalement, alors que la conception du rural perd de sa force dans l'organisation sociale, il garde une grande prégnance dans la perception qu'ont les Français d'une partie du territoire national. Par exemple une grande majorité des résidents des communes périurbaines considèrent qu'ils habitent dans le rural : « *c'est que la représentation d'une différence entre « urbanité » et « ruralité » d'un mode de vie demeure ancrée dans les esprits de tous ceux qui cherchent par leur mobilité et migrations à en associer les avantages* » (Y. Sencébé in O.

Mora, 2008, page 23). Selon le zonage en bassins de vie établi par l'INSEE en 2003¹, 79% du territoire seraient ruraux, abritant 36% de la population. Au regard de cette vision, « *l'espace rural (référentiel élargi) est ainsi constitué de 1 745 bassins de vie qui intègrent à la fois des espaces ruraux et des espaces urbains. [Cette conception] traduit notamment le fait que les bourgs et les petites villes forment l'armature rurale des territoires ruraux, qui permet aux individus qui y habitent d'accéder aux emplois et aux services* » (O. Mora, 2008 page 13). Une nouvelle conception du monde rural se dessine, dissociée de l'agriculture comme mode de production du territoire, au profit d'une acception plus fondée sur les perceptions de la population à propos de son territoire vécu. La campagne prend le relais du rural : une forme d'héritage du rural dans la mémoire des habitants, nostalgiques de cette forme d'habitat, valorisant le rôle esthétique et de loisirs des espaces ouverts, agricoles ou naturels.

1.1.3. Dynamisme rural et émiettement urbain

La désertification des campagnes françaises, qui semblait inéluctable sous l'effet d'un exode rural débuté à la fin du 19^{ème} siècle, est aujourd'hui terminée. Nombreuses sont les études qui montrent le regain démographique des espaces ruraux. Le mouvement migratoire s'inverse dès le milieu de la décennie 1970, touchant d'abord les communes rurales situées à proximité des aires urbaines, puis se diffusant dans la décennie 1990 aux communes rurales isolées, pour aboutir aujourd'hui à un retournement de tendance où ce sont les communes rurales qui ont le plus fort taux de croissance. Les croissances démographiques les plus importantes concernent d'ailleurs des communes de plus en plus petites : en 1999 il s'agissait des communes de 2 000 à 5 000 habitants, et en 2004 de 500 à 1 000 habitants. Ce phénomène conduit JC. Castel à parler « *d'émiettement urbain* », où l'urbanisation se diffuse non plus seulement en fonction de la distance au centre mais aussi par « *sauts de puces* » de commune en commune, de plus en plus loin, vers les villages ruraux » (JC. Castel, 2007 page 89).

Ce phénomène d'émiettement vers les communes rurales s'explique, suivant E. Charmes, par un « *malthusianisme foncier* » de la part des communes les plus proches des pôles de centralité. Ces communes sont celles qui disposent le moins de disponibilités foncières, et ont par conséquent davantage tendance à préserver les vocations agricoles et naturelles de leurs espaces ; par ailleurs elles sont aussi plus tentées de stabiliser leur population pour ne pas déstabiliser les équilibres socio-démographiques, politiques et financiers du territoire. C'est ainsi une logique de préservation du cadre de vie qui reporte les nouvelles constructions plus loin, dans les communes rurales qui de leur côté perçoivent positivement cet apport de population qui repeuple l'école et vivifie la commune avec l'installation de jeunes couples. La décentralisation ayant transféré aux communes la compétence urbanisme, avec le même poids politique et la même indépendance constitutionnelle quelle que soit leur taille, l'émiettement urbain peut prendre appui sur la grande fragmentation du tissu communal français (E. Charmes, 2009).

¹ Il regroupe avec l'espace à dominante rural (référentiel du zonage en aires urbaines) l'ensemble des communes périurbaines et les pôles urbains de moins de 30 000 habitants. Le référentiel en bassins de vie a été établi afin de mieux correspondre à la manière d'appréhender l'espace rural des Français.

Au-delà de ce phénomène de restriction/ouverture à l'urbanisation qui repousse toujours plus loin l'urbanisation en « sauts de puces », l'émiettement urbain se caractérise par une dilution des constructions dans l'espace. JC. Castel indique ainsi dans un article de 2007 que la taille moyenne des opérations s'est effondrée et atteint aujourd'hui une dizaine de lots ; plus encore, deux-tiers des maisons se construisent chaque année en diffus. Si on se réfère aux travaux menés par T. Vilmin, c'est le modèle économique des professionnels de l'aménagement et de la construction qui explique cette prédominance du diffus dans les communes rurales (T. Vilmin, 2012). Il distingue 3 zones de marchés selon l'éloignement des couronnes périurbaines autour des pôles centres :

- le marché 1, dans la couronne la plus proche du pôle, où la demande est plus forte, les prix immobiliers plus élevés favorisent l'intervention de promoteurs de maisons groupées. Les coûts de construction sont plus élevés mais ils tirent le meilleur parti de la densité réglementaire.
- le marché 2, dans la couronne intermédiaire, le marché n'est pas assez tendu pour intéresser les promoteurs. Ce sont les lotisseurs qui interviennent en proposant des maisons sur catalogue, qui engagent moins de capitaux.
- le marché 3, dans la couronne la plus éloignée, les prix fonciers sont les plus faibles et ne permettent pas de rémunérer un lotisseur ou un promoteur. L'urbanisation s'appuie donc sur le maillage dense des routes de campagnes déjà desservies en équipements, et propose un découpage de parcelles anciennement agricoles, en dehors de tout aménagement. La maison individuelle en diffus est le produit le moins cher, avec le moins de risque, et c'est également celui plébiscité par les primo-accédants qui dynamisent ce marché aujourd'hui².

C'est ainsi que dans le « *front pionnier* » (T. Vilmin, 2012), les bourgs et villages accueillent leur lot de pavillons, le remembrement agricole ayant laissé de nombreuses parcelles trop petites ou inadaptées à la grande culture aux abords des villages, et constructibles à moindre coût. Ces villages restent toutefois séparés les uns des autres par une ceinture verte non construite, qui permet de maintenir l'identité villageoise de la commune (E. Charmes, 2009).

1.1.4. *Un dynamisme contrasté*

Le phénomène d'émiettement urbain témoigne, au-delà des aspects économiques, de l'attractivité de l'espace rural. Bien que l'expansion des zones urbanisées ait contribué à rendre floues les frontières entre urbain et rural, on assiste bien à un repeuplement des espaces ruraux, témoignant de leur valorisation aux yeux d'urbains et « *de la recherche d'une certaine qualité de vie dans une société plus mobile et d'un attachement à ces territoires ruraux que les individus construisent en cultivant une mémoire ancrée dans un lieu mais surtout en y inscrivant leurs projets* » (O. Mora, 2008 page 27). Cependant, si l'espace rural est valorisé et attractif dans sa globalité, les dynamiques sont contrastées.

« *Selon la proximité de pôles urbains dynamiques et la densité du maillage des villes, l'étalement de la population est différenciée et donne naissance à une diversité de territoire ruraux* » (O. Mora, 2008 page 27). L'émiettement urbain dans les communes rurales tend à

² Deux études privées ont évalué la préférence des Français pour la maison individuelle à 90% (T. Vilmin, 2012).

mettre ces dernières en concurrence les unes avec les autres, chacune cherchant à attirer les nouveaux habitants en mettant en valeur leurs atouts en matière de cadre de vie, mais aussi en offrant des potentiels d'urbanisation importants. Comme l'indique JP. Lacaze (2010), le marché immobilier périurbain de ces communes est essentiellement un marché des constructions neuves, dans lequel les reventes sont rares. D'abord on peut indiquer que les aides publiques sur lesquelles les primo-accédants s'appuient privilégient les constructions neuves, afin de soutenir le secteur du bâtiment.

Par ailleurs, les transmissions des biens immobiliers, qui dans le marché urbain s'appuient sur les rotations au fil du parcours résidentiel des habitants, ne fonctionnent pas aussi bien dans le marché périurbain où les accédants appartiennent à des tranches d'âges similaires (JP. Lacaze, 2010). Dans le marché périurbain la grande majorité des accédants sont des trentenaires qui cherchent avant tout à acquérir un pavillon individuel. Ainsi, comme ce sont les conditions de la demande qui forment la valeur des biens (J. Comby 2010), les logements anciens sont peu valorisés dans ces marchés immobiliers périurbains, car ils ne correspondent pas à la demande générale des nouveaux accédants. Or ces logements anciens se concentrent essentiellement dans les bourgs ruraux et on observe aujourd'hui que nombre de ces bourgs ruraux se dévitalisent : les habitants partent, les logements anciens restent vacants, les commerces ferment.

Ainsi si le phénomène d'émiettement urbain a largement contribué à redynamiser les campagnes françaises ces dernières années, cette dynamique ne touche pas également toutes les communes. En favorisant les logements récents en diffus, l'émiettement urbain tend à rendre le bâti ancien des bourgs historiques obsolète.

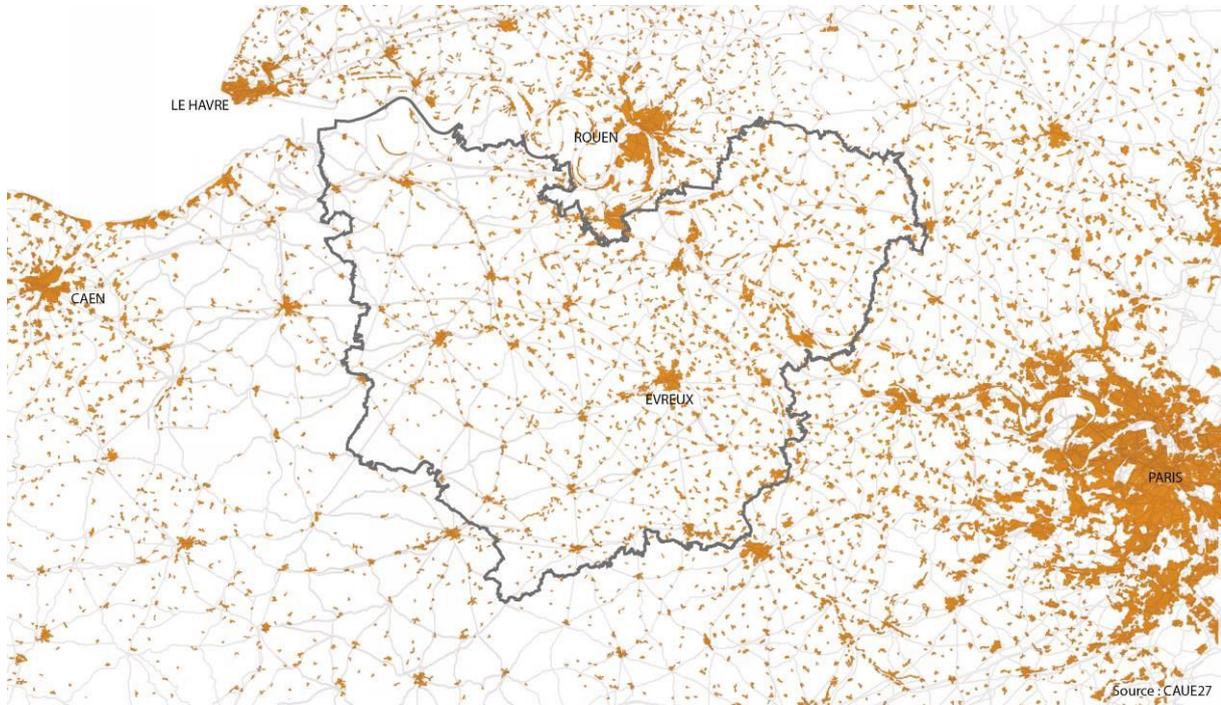
1.2. L'envers de l'émiettement urbain, la dévitalisation des centres-bourgs ruraux : exemple de Rugles dans l'Eure

1.2.1. Le contexte géographique eurois de Rugles

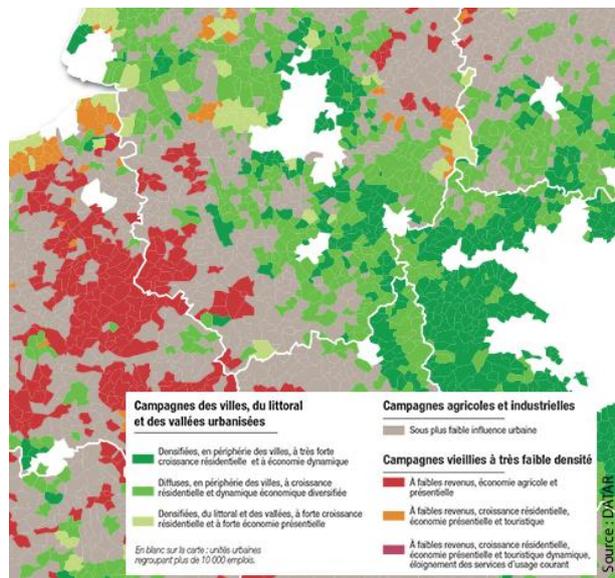
Le département de l'Eure est assez représentatif de cette nouvelle évolution des campagnes françaises. Porte d'entrée de la Normandie, l'Eure est un département à l'identité encore majoritairement rurale. Peu peuplé, il totalise un peu plus de 590 000 habitants, répartis dans près de 675 communes dont plus de la moitié font moins de 500 habitants. Seules 6 communes dépassent les 10 000 habitants, dont Evreux (53 000 habitants), capitale administrative, qui doit cependant partager son attractivité avec les 3 grandes agglomérations qui la bordent au nord et à l'est. Les villes de Paris, Rouen et, dans une moindre mesure, Le Havre polarisent une part significative du territoire et favorisent la concentration du développement économique autour de l'axe Seine.

Malgré tout, l'agriculture, surtout intensive, couvre encore les deux-tiers de la superficie du département, ponctuée des villages, hameaux et bourgs qui maillent le territoire. Ce maillage régulier structure historiquement le territoire : les bourgs sont nombreux, bien reliés

entre eux par un réseau routier dense, mais ils présentent une certaine autonomie les uns par rapport aux autres. Ainsi le département se structure en territoires intercommunaux organisés autour de leur bourg central, souvent chef-lieu de canton. Cette structuration particulière du territoire favorise l'émission du développement résidentiel, sous forme de périurbanisation diffuse.



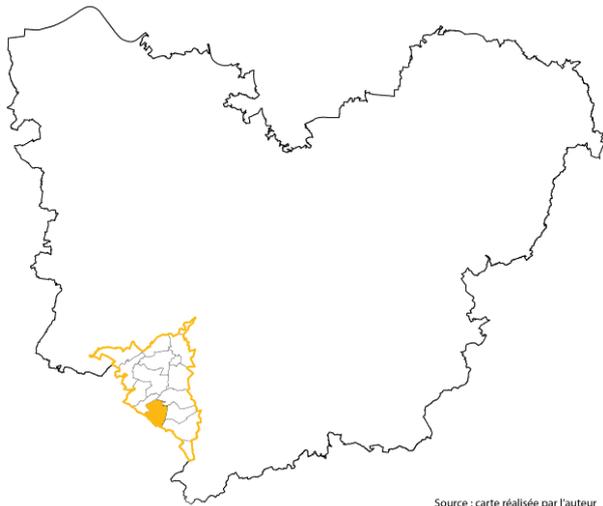
L'ouest de l'Eure est également touché par cette périurbanisation, mais contrairement à la moitié nord-est, il est hors de l'influence des grandes agglomérations (voir carte ci-dessus). Alors qu'à l'est et au nord la DATAR (voir carte ci-dessous) qualifie le territoire de



« *campagnes densifiées en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique* », au sud et à l'ouest le territoire se partage entre les « *campagnes agricoles et industrielles sous plus faible influence urbaine* et les *campagnes vieilles à très faible densité, à faibles revenus, économie agricole et présentielle*³ ». Ces campagnes agricoles ou vieilles de l'ouest du département sont assez représentatives du phénomène de dévitalisation qui touche certains territoires ruraux en France. Nombreux sont les chefs-lieux des cantons historiques qui connaissent une dynamique

démographique assez statique.

³ Selon la classification établie par la DATAR en 2012, *Typologie des campagnes françaises*. La DATAR y distingue 3 grands profils : les campagnes denses des villes, du littoral et des vallées urbanisées, les campagnes agricoles et industrielles et les campagnes vieilles à très faible densité.



Source : carte réalisée par l'auteur

J'ai choisi d'appuyer mes réflexions sur le cas d'études de Rugles, chef-lieu du canton historique du même nom, en limite sud-ouest du département. Commune de 2 350 habitants, Rugles est le bourg principal du canton, qui compte 16 communes regroupées en intercommunalité, la Communauté de communes du canton de Rugles (3CR)⁴.

La 3CR est située à l'écart des grands axes routiers et éloignée des grandes agglomérations qui polarisent l'Eure. Elle est peu peuplée (7 995 habitants) et peu dense (37 hab/km² en moyenne) mais bénéficie d'un paysage d'une grande qualité grâce à la vallée de la Risle qui traverse le territoire du sud au nord. De plus, les emplois sont nombreux au regard de la population ; la 3CR compte notamment 6 entreprises qui emploient les actifs localement. La majorité de ces emplois est industrielle, issue de l'industrie métallurgique historiquement installée dans la vallée de la Risle. L'agriculture est aussi largement représentée. Grâce à ces atouts, la 3CR connaît une évolution démographique relativement dynamique. Au regard de ces caractéristiques, le canton de Rugles fait partie de ces campagnes agricoles et industrielles sous plus faible influence urbaine selon la typologie de la DATAR. Rugles y occupe une place de bourg central, qui polarise le territoire : la commune représente plus du quart de la population, elle totalise la majorité des emplois, et enfin elle concentre nombre de commerces, services et équipements qui attirent les habitants de tout le canton. Le bourg est plutôt qualitatif : les espaces publics ont été réaménagés il y a peu de temps, un joli parc jouxte le centre, le bâti en brique date du 19^{ème} siècle, certains bâtiments sont de très belle facture.



Vue aérienne du centre-bourg



Vue sur la rue principale et ses commerces



Exemple de bâti patrimonial dans le centre



Vue sur la Risle dans le centre



Place de la mairie



Vue sur le parc derrière l'église et la mairie

⁴ La liste des 16 communes et leur nombre d'habitants est situé en annexe 1.

Pourtant Rugles est un bourg qui se dévitalise, comme en témoigne son évolution démographique négative presque ininterrompue depuis 1968.

1.2.2. Ampleur et forme de la dévitalisation à Rugles⁵

Au dernier recensement de l'INSEE en 2012, Rugles comptait 2 350 habitants, alors qu'en 1968 la commune en comptait 338 de plus. Depuis le premier recensement de 1968 Rugles connaît une évolution démographique négative, et perd en moyenne 0,6% de sa population par an. Seule la décennie de 1990 à 1999 a vu la commune gagner des habitants (+133 habitants en 10 ans). Cette évolution est due à deux facteurs principaux :

- d'abord à un solde migratoire négatif (sauf entre 1990 et 1999) : Rugles n'est donc plus attractive et voit ses habitants quitter son territoire ;
- et depuis 1990 également à un solde naturel négatif (qui va en s'accroissant) : la population résidente ne se renouvelle plus.

La structure de la population peut expliquer ce défaut de renouvellement : entre 2007 et 2012 la population a vieilli. Les tranches d'âges de 0 à 44 ans sont moins nombreuses que la moyenne départementale et sont en baisse. A l'inverse les tranches d'âge de plus de 45 sont en hausse ; les personnes de 75 ans et plus représentent notamment 16% de la population (plus 2,1 points depuis 2007). Ainsi les retraités représentent 38,4% de la population. Le vieillissement de la population a un impact sur la composition des ménages puisque 40,6% des ménages sont des personnes seules, ce qui est très largement supérieur à la moyenne départementale. En conséquence la taille moyenne des ménages est de seulement 2 personnes par foyer. Cette composition a évidemment des impacts sur l'occupation du parc de logements.

Au regard de sa composition socio-professionnelle, la population de Rugles paraît moins favorisée que la moyenne départementale. Les ouvriers représentent presque 1/5 de la population, les professions intermédiaires moins de 8% et les cadres un peu plus de 2%. Rappelons en outre que les retraités sont très nombreux (38,4%). Par ailleurs la population active paraît fragilisée : le pourcentage de temps partiels est un peu plus élevé que la moyenne et le taux de chômage devient important avec 17,4% (+5,7 points depuis 2007). Cette fragilité se retrouve dans les statistiques sur le niveau de pauvreté des ménages : le taux de pauvreté est de 19% à Rugles contre 12% dans le département. On peut aussi noter la médiane du revenu disponible moins élevée, ainsi que la part des foyers imposables.

Le territoire de Rugles compte cependant une concentration d'emplois assez importante puisqu'il offre 1 219 emplois pour 791 actifs ayant un emploi. Cette offre d'emplois bénéficie largement aux actifs locaux puisque plus de 43% des habitants travaillent à Rugles (au niveau départemental 25% des actifs travaillent dans leur commune de résidence). Rugles peut en effet compter sur une centaine d'entreprises dont une soixantaine de commerces, transports et services divers. Si les commerces représentent plus de la moitié des entreprises ils n'offrent que 16% des emplois. C'est l'industrie qui offre le plus d'emplois, suivie du champ de

⁵ L'ensemble des données citées dans cette partie sont issues des données locales fournies par l'INSEE.

l'administration, enseignement, santé et action sociale. Ces deux secteurs sont cependant fragiles aujourd'hui :

- Les emplois de l'industrie sont concentrés dans quelques grands établissements ; et sachant que l'activité principale est liée à la métallurgie aujourd'hui menacée dans les vallées françaises, on peut légitimement s'interroger sur la durabilité de ces emplois. D'ailleurs aucune nouvelle création d'entreprise n'a été notée dans le dernier recensement dans ce secteur là.
- Les emplois de l'administration, enseignement, santé et action sociale bénéficient aujourd'hui de la présence de l'hôpital, qui est cependant actuellement en restructuration suite aux réformes hospitalières au niveau national. Il est donc fort probable qu'une partie de ces emplois sera délocalisée de Rugles dans un avenir plus ou moins proche.

La sphère d'activité présentielle, liée notamment aux commerces, transports et services divers, semble donc a priori la plus durable sur le territoire (elle représente 87% des nouvelles créations), mais elle est fortement liée à la dynamique démographique du territoire, aujourd'hui en panne.

La faiblesse de la dynamique démographique a un impact important sur le parc de logements de Rugles et plus largement sur le bâti. Rugles compte 1 354 logements, chiffre en hausse constante depuis 1968, alors même que la population baisse. La part des résidences secondaires est actuellement faible, en revanche la part des logements vacants est très importante (14,3%) et augmente régulièrement depuis 1999. Si une partie de cette vacance est certainement conjoncturelle et de court terme (période de transition en cas de vente ou de remise en location, de succession), une autre part de cette vacance est structurelle au regard de l'état de certains bâtiments sur place.

Une étude en cours sur le centre-bourg⁶ a dénombré pas moins de 52 logements qui seraient vacants sur 208 (sur le périmètre d'étude) : il y aurait 19 bâtiments entièrement vacants (rez-de-chaussée et étages), et encore plus de bâtiments dont les étages sont vacants. Cette vacance concerne également le commerce puisque l'étude a dénombré 21 commerces vacants, sur 52 au total, soit un taux de vacance de près de 50%. Deux facteurs explicatifs peuvent être avancés quant à la vacance des logements :

- une inadaptation partielle de la typologie des logements avec la composition des ménages : alors que les personnes seules représentent 40,6% des ménages, les logements de 4 pièces et plus représentent quant à eux 66% des résidences principales.
- une inadaptation potentielle des logements aux normes de vie actuelles. Le canton de Rugles fait effectivement l'objet d'un PIG amélioration de l'habitat sur la période 2013-2016, reconduction d'un précédent PIG. On peut notamment souligner que près de 40% du parc datent d'avant 1946.

Ainsi, si la faible dynamique démographique au regard de la croissance en logements peut expliquer une part de la vacance – à la fois des logements et du commerce – il semble que la composition même du parc de logements soit inadaptée aux besoins et expliquerait à l'inverse en partie la déprise démographique du bourg.

⁶ Etude en cours commencée en mai 2015 pour la dynamisation du centre-bourg de Rugles, réalisée par un groupement dont le mandataire est Les Ateliers d'Avre et d'Iton. Cf. cartes en annexes 2 et 3.



Mur aveugle peint qui cache l'absence de commerce



Propriété communale vacante



Commerce vacant



Vue sur un fond de cour



Bâtiment en état de délabrement



Ancien logement visiblement abandonné

La description de Rugles a montré que la commune connaît une dévitalisation assez généralisée. Sa population est en baisse constante depuis plusieurs décennies ; la commune a un taux d'emplois important mais ces derniers sont fragilisés ; la population n'est globalement pas aisée ; le bâti connaît une vacance importante et est mal adapté aux besoins actuels. Au regard de la place de chef-lieu de canton qu'occupe Rugles, de l'ensemble des services qu'elle rend à l'échelle de tout le canton, la poursuite de la dévitalisation du bourg porte un risque important pour la structure du territoire.

1.3. La revitalisation des bourgs ruraux, un enjeu d'aménagement du territoire

1.3.1. Un enjeu géographique d'équilibre territorial

A l'échelle cantonale cette forme de dévitalisation est assez inquiétante pour l'équilibre du territoire. Le canton connaît ces dernières années (depuis 1990) une évolution démographique positive, qui s'appuie sur le seul solde migratoire, puisque la solde naturel est négatif. A l'inverse de Rugles, la 3CR est donc attractive et appuie son développement sur cette attractivité. Le territoire cantonal peut s'appuyer sur un marché du logement détendu, attractif pour les ménages modestes souhaitant devenir propriétaires. L'Eure de manière générale, avec des terres non urbanisées encore nombreuses et un prix du marché dans la fourchette basse par rapport aux grandes agglomérations voisines⁷, est un territoire propice au

⁷ Selon l'étude de marché réalisée dans le rapport *Identification et remobilisation du parc de logements vacants de la Communauté de communes du canton de Rugles*, stage d'élèves ingénieurs de Polytech Tours, 2013.

phénomène de périurbanisation. Ainsi depuis 1990 la 3CR voit en moyenne 26 logements par an se construire sur son territoire, ce qui n'est pas négligeable pour un territoire rural dont les communes, hors Rugles et deux autres communes, ne dépassent pas les 500 habitants.

Le marché détendu n'est cependant pas le seul atout à l'échelle de la 3CR : Rugles avec son offre de commerces, d'équipements et de services est indéniablement un facteur attractif pour de nouvelles populations anciennement urbaines habituées à avoir accès à une offre diversifiée de commerces, équipements et services. Si le bourg principal de ce territoire continuait à se dévitaliser, entraînant une disparition progressive des commerces (dynamique déjà en cours), mais aussi des services et équipements (Rugles représentant ¼ de la population cantonale, son poids est prépondérant dans le maintien des services et équipements), la conséquence serait inquiétante pour les populations résidentes qui n'auraient plus accès aux services de proximité.

Par ailleurs c'est l'ensemble du canton qui risquerait de voir son dynamisme s'effondrer, et à plus grande échelle c'est l'organisation territoriale de tout l'ouest du département qui serait remise en cause. Effectivement la partie ouest du territoire est celle qui est la plus éloignée des grandes agglomérations qui bordent le département à l'est et au nord ; l'offre en emplois, et surtout en services, dépend donc largement des bourgs ruraux en tant que pôles centraux. La dévitalisation des bourgs ruraux présente donc un risque important de déstructuration du territoire eurois.

1.3.2. Un enjeu social

En soi cette remise en cause d'une organisation territoriale qui ne serait plus adaptée pourrait ne pas être inquiétante si elle ne prenait pas au piège la population locale. J'ai déjà souligné la fragilité économique de la population résidente de Rugles, caractéristique également vraie pour tout le canton. On peut légitimement supposer que le principe de paupérisation qu'on observe dans les quartiers urbains s'appliquera pareillement dans le canton de Rugles. On aurait alors une population captive d'un territoire dévalorisé, sans offre de service et dépendante, du fait de l'éloignement du territoire, de la voiture pour ses déplacements quotidiens. Ceci remettrait en cause le principe d'équilibre du territoire qui est à la base du pacte républicain français et conduit depuis plusieurs décennies l'aménagement du territoire.

Avant même d'atteindre la relégation de tout un territoire cantonal, la dévitalisation de Rugles a des impacts immédiats sur la réponse aux besoins en logements de certaines populations spécifiques, au premier rang desquelles les personnes âgées pour ce territoire qui vieillit. Il est inutile d'insister sur la qualité que représente un bourg comme Rugles avec ses services de proximité pour des personnes qui ne sont pas mobiles. En plus des personnes âgées on peut penser aux jeunes couples, aux familles monoparentales, aux ménages fragiles auxquels ne convient pas l'achat d'un pavillon, type de logement majoritaire dans les autres communes autour de Rugles. A l'échelle cantonale 91% des logements sont des maisons, à 72% il s'agit de logements de plus de 4 pièces et à 69% il s'agit de propriétaires occupants⁸.

⁸ Source INSEE, recensement de 2012.

Rugles représente l'offre la plus importante de logements locatifs, de petite taille, d'appartements. Or cette typologie de logement est essentiellement située dans le centre-bourg ancien, celui-là même qui est d'ores et déjà en cours de dévitalisation à cause de la vacance. La remise sur le marché du bâti vacant de Rugles représente donc un enjeu social important pour le territoire, inhérent à sa revitalisation.

1.3.3. Un enjeu environnemental

Enfin, la revitalisation du centre-bourg présente un enjeu environnemental de taille au regard de toute la politique, poussée au niveau national, de lutte contre l'étalement urbain, de limitation de la consommation du foncier agricole et de protection des espaces naturels. Entre 1990 et 2013, sur les 658 nouvelles constructions du canton, seulement 143 se sont situées sur la commune de Rugles, soit 21%. Les autres constructions se sont réparties de manière assez hétérogène entre les autres communes (de 1 construction pour une commune de 41 habitants en 2013 à 97 constructions pour une commune de 555 habitants). Ce mode d'urbanisation serait moins critiquable s'il ne prenait si majoritairement la forme d'une maison individuelle construite sur d'anciennes terres agricoles ouvertes à l'urbanisation. La surface agricole représente encore la majorité de la surface du canton (63% en 2010) mais elle tend à diminuer. Ainsi en 10 ans ce sont 418 ha de terres agricoles qui ont été perdus sur le canton, en grande majorité à cause de l'urbanisation.

Au-delà de la conservation du foncier agricole, l'artificialisation des sols a des impacts non négligeables en matière de gestion du ruissellement, de continuité des trames vertes et bleues. Au regard de la vacance présente à Rugles, la remise sur le marché de logements existants permettrait de limiter les extensions périphériques sur les communes voisines, et ainsi de protéger les terres agricoles et naturelles qui participent à la qualité du cadre de vie du territoire. Car au-delà des aspects environnementaux écologiques, l'urbanisation dispersée du territoire participe à la banalisation des paysages et à la perte de l'identité locale du canton de Rugles. Or nous avons vu au début de cette partie que c'est bien la recherche d'un cadre de vie de qualité qui attire les nouveaux habitants dans l'espace rural. On peut donc légitimement se poser des questions quant à la permanence de cette attractivité si, petit à petit, l'espace rural se banalise et perd cette identité campagnarde que viennent chercher les nouveaux habitants. On aurait un risque, là aussi, de voir le territoire se dévaloriser au détriment des populations résidentes captives.

Ainsi, à l'issue de cette première partie, nous avons pu voir que l'attractivité retrouvée des campagnes françaises avait aussi un revers de médaille, celui de la dévitalisation des bourgs historiques, dont le bâti ancien est peu valorisé. Aujourd'hui cette dévitalisation avancée présente le risque de déstructurer le territoire. Si on considère l'aménagement comme l'action volontaire d'un groupe social pour organiser et transformer l'espace dans le but de générer des effets positifs pour la société, on peut donc considérer que la revitalisation des centres-bourgs ruraux est bien un enjeu d'aménagement du territoire.

2. Les facteurs économiques à prendre en compte dans la revitalisation

La mise en perspective des évolutions de l'espace rural ces 40 dernières années a permis de mettre en évidence le rôle joué par les mécanismes économiques dans le renouveau des campagnes. Le constat paraît ambivalent : ces mécanismes qui ont permis de revitaliser les campagnes ne s'appliquent pas aux bourgs qui, eux, se dévitalisent. La question qui se pose à présent est de savoir quels sont les facteurs qui expliquent cette dualité. J'avais émis en introduction l'hypothèse que la dévitalisation des bourgs était à la fois structurelle et économique, avec une large part due au foncier. Il s'agira dans cette deuxième partie de vérifier cette hypothèse.

2.1. Le rôle du foncier dans le processus de revitalisation

2.1.1. Revitalisation des bourgs et renouvellement urbain

Dans un département multipolarisé comme l'Eure, la revitalisation des bourgs ruraux est un enjeu important au regard des risques qu'engendrerait une déstructuration du territoire. Le phénomène de dévitalisation est complexe et implique de nombreux éléments : comme j'ai pu le montrer pour Rugles il ne s'agit pas seulement de la dynamique démographique, mais aussi du commerce, de l'industrie, de la composition socio-professionnelle... Il me semble cependant, au regard de la recomposition des espaces ruraux, qu'un point essentiel est de maintenir l'économie présente qui fait la force de ces bourgs. On peut définir, à l'instar de l'IAU-IDF qu'un bourg est « *un ensemble urbain [...] organisé autour d'un noyau traditionnel. Il dispose d'un habitat pas exclusivement rural, d'équipements, de services et de commerces de niveau communal, dont le dynamisme et les potentialités en font généralement une polarité rurale de référence* » (*Les Carnets pratiques « Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux »*, nov. 2009, page 6). Par rapport aux autres communes rurales qui l'entourent, un bourg c'est avant tout un centre de services.

Afin de maintenir la population résidente qui participe de ce dynamisme, un des points essentiels est de remettre sur le marché les logements vacants. A Rugles, cette vacance est très importante puisqu'elle atteint 14,3% selon l'INSEE. L'étude en cours sur le centre a confirmé l'importance de cette vacance et souligné la part très importante des vieux logements, avec notamment un phénomène assez important d'abandons de biens pour des raisons économiques : ne trouvant pas d'acheteurs, et étant difficiles à louer, les propriétaires finissent par laisser le bien vacant et à le délaissé. Ainsi la revitalisation des bourgs passe par un nécessaire renouvellement urbain, qui permet de réinvestir les espaces situés dans le tissu urbain existant, y compris et surtout les espaces déjà bâtis sous-occupés et/ou dont l'usage n'est plus en adéquation avec les besoins actuels dans la commune.

La question qui se pose est alors de savoir pourquoi une dynamique de renouvellement urbain ne s'enclenche pas d'elle-même. Effectivement si le canton de Rugles est dynamique et attractif pour les jeunes ménages, on pourrait imaginer que ces couples décident d'acheter à Rugles. Les auteurs des *Nouvelles ruralités 2030* ont ainsi souligné que « *la représentation d'une différence entre « urbanité » et « ruralité » d'un mode de vie demeure ancrée dans les esprits de tous ceux qui cherchent par leur mobilité et migrations à en associer les avantages* » (Y. Sencébé in O. Mora, 2008, page 23). De ce point de vue, il me semble que Rugles, et les bourgs ruraux de manière générale, permettent justement d'allier les avantages de l'urbain et du rural :

- le centre de Rugles est très qualitatif, on accède très rapidement hors du bourg dans les espaces ruraux, et même dans le bourg il y a des espaces de respirations grâce au parc derrière l'église et la mairie ;
- en même temps le centre offre tous les commerces et services quotidiens ; c'est à Rugles que se trouvent les écoles, les services périscolaires, les commerces de bouche... Le centre de Rugles permet une vie de proximité qui n'est pas possible dans les petites communes du canton.

Pourtant, force est de voir qu'aucune dynamique de renouvellement ne s'enclenche à Rugles, bien au contraire même. Dans ce contexte il est légitime de se demander si ce ne sont pas les constructions neuves dans le diffus, hors de Rugles, qui font obstacle à la dynamique de renouvellement dans le centre de Rugles. Ceci supposerait qu'il y aurait une concurrence entre marché du neuf – qui au regard des dynamiques de construction du canton se porte bien – et le marché de l'ancien – qui de son côté se porte mal au regard de l'ampleur de la vacance à Rugles.

2.1.2. La concurrence entre marché du neuf et marché de l'ancien à Rugles

Dans quelle mesure y a-t-il concurrence entre marché du neuf dans le canton et marché de l'ancien à Rugles ? Afin de répondre à cette question il est nécessaire de comprendre le fonctionnement du parc de logement à Rugles et celui du canton. Pour cela je me suis appuyée sur la notion de « point mort ». Cette méthode, élaborée par le cabinet Guy Tayeb Conseil est généralement utilisée de façon prospective pour évaluer les besoins globaux en logements. La méthode part du principe que la construction d'un logement neuf ne permet pas seulement d'accroître la population, mais sert aussi :

- à compenser l'évolution des besoins de la population déjà résidente : combler le desserrement des ménages, assurer la fluidité des parcours résidentiels,
- à compenser l'évolution structurelle du parc : remplacer les logements détruits ou ayant changé d'usage, corriger l'évolution du nombre de résidences secondaires et de logements vacants.

Ainsi seule une partie des logements construits servira à accueillir de nouvelles populations puisque certains nouveaux logements serviront plutôt à accueillir la demande potentielle de la population déjà résidente (jeunes qui emménagent pour la première fois, couples qui se séparent..) tandis que d'autres nouveaux logement ne répondront pas à des

besoins démographiques mais serviront plutôt à renouveler le parc (logements qui disparaissent, résidences principales qui se transforment en résidences secondaires ou deviennent vacantes). La notion de point mort est justement une méthode qui permet d'évaluer le niveau des besoins quantitatifs en logements : en mettant en relation les mouvements démographiques et la production de logement, le point mort permet de calculer les besoins endogènes, et donc le nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population. Cette méthode est souvent utilisée dans les politiques locales de l'habitat de manière prospective : c'est une base de travail pour définir des scénarios tendanciels de développement du territoire en se basant sur des hypothèses, et sur le point mort basée sur les projections démographiques et la prise en compte du renouvellement du parc (AUCAM, 2013).

Dans mon étude je ne me suis pas intéressée à la notion de point mort pour son utilité prospective, mais parce qu'elle met en relation mouvements démographiques, construction neuve et renouvellement du parc de logement⁹. C'est donc un moyen de voir dans quelle mesure la construction neuve a, ou non, permis le renouvellement du parc. J'ai ainsi analysé la dynamique du parc de logements à Rugles et dans le canton, sur les décennies 1990-1999, 1999-2009 et sur la période de 2009 à 2012, date du dernier recensement.

CALCUL DU POINT MORT
Communauté de Communes du canton de Rugles

	1990	Variation 1990-1999	1999	Variation 1999-2009	2009	Variation 2009-2012	2012
POPULATION							
Taux d'évolution démographique annuel		0,1%		1,4%			0,8%
Population des ménages	7329		7319		7783		7975
Taille des ménages	2,70		2,46		2,32		2,30
CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS							
Résidences principales	2710	262	2972	383	3355	71	3426
Résidences secondaires	913	-87	826	-60	766	-7	759
Logements vacants	255	-11	244	75	319	84	403
Nombre total de logements	3878	164	4042	398	4440	148	4588
CONSTRUCTION							
Total de logements commencés (A)		133		405		102	
Moyenne annuelle de logements commencés		14,8		40,5		25,5	
UTILISATION DE LA CONSTRUCTION							
Logements permettant le renouvellement du parc (B) (=affectés au remplacement des logements sortis du parc)		-31		7		-46	
Logements compensant la variation des résidences secondaires et logements vacants (C)		-98		15		77	
Logements permettant de compenser la variation de la taille de ménages (D)		266		183		29	
Logements nouveaux permettant de maintenir la population (E=B+C+D)		137		205		60	
Logements permettant l'accueil de population (A-E)		-4		200		42	

Source : calcul de l'auteur d'après l'INSEE et Sit@del

⁹ La formule de calcul du point mort est la suivante : point mort = renouvellement + desserrement + variations résidences secondaires et logements vacants. Le renouvellement est égal à : Total construction neuve (1999-2009) - variation du nombre de logements (2009-1999). Le desserrement est égal à : (population des ménages en 1999 / taille moyenne des ménages 2009) - nombre de résidences principales de 2009. La variation des résidences secondaires et logements vacants est égal à : Variation du nombre de résidences secondaires 2009-1999 + variation du nombre de logements vacants 2009-1999. (AUCAME, 2013)

Le tableau ci-dessus indique le détail du calcul du point mort à l'échelle du canton. On note une corrélation entre d'une part la hausse du rythme de constructions et d'autre part la baisse du renouvellement du parc :

- entre 1990 et 1999, quand le rythme de construction était plus faible (14,8 log/an en moyenne), 31 nouveaux logements sont apparus¹⁰ et 98 résidences secondaires¹¹ ou vacantes se sont transformées en résidences principales. Création de logements et baisse de la vacance et de la villégiature s'additionnent dans le renouvellement du parc.
- entre 1999 et 2009, quand le rythme de construction augmente (40,5 log/an), on note à l'inverse que 7 logements ont disparu du parc et que 15 résidences principales sont devenues vacantes ou secondaires. Ceci témoigne de la panne du renouvellement des logements, aussi bien dans les créations que les transformations de résidences.
- entre 2009 et 2013, quand le rythme de construction baisse un peu (25,5 log/an), la dynamique de renouvellement reprend puisque 46 nouveaux logements sont apparus, mais cette apparition est contrebalancée par la transformation de 77 résidences principales en logements vacants ou secondaires. En valeur absolue, le renouvellement est donc plutôt négatif.

Cette analyse au niveau cantonal montre bien que la croissance du rythme de construction, et donc du marché du neuf, semble entraîner une baisse du renouvellement ; et à l'inverse un rythme de construction moins élevé s'accompagne d'une dynamique de renouvellement du parc de logement positive. Ceci confirme le fait que le marché du neuf concurrence le marché de l'ancien et diminue la dynamique de renouvellement interne du parc. Il reste maintenant à voir comment cela impacte le parc de logements à Rugles en ce qui concerne la dynamique de renouvellement.

¹⁰ Le nombre de logements affectés au remplacement de logements sortis du parc dans le tableau est négatif car la base de calcul part du nombre de constructions : il y a eu 133 constructions mais une hausse de 164 logements sur la période 1990-1999. 133 - 164 donne bien -31, mais il s'agit bien d'apparition de logements, ce qui est positif au regard de la dynamique de renouvellement.

¹¹ De même que pour ci-dessus, la ligne correspondant à la variation des résidences secondaires et des logements vacants montre des chiffres négatifs quand il y a une baisse du nombre de résidences secondaires et de logements vacants. Ainsi entre 1990 et 1999 il y a eu -87 résidences secondaires et -11 logements vacants, ce qui donne bien -98 quand on les additionne. Le chiffre négatif correspond donc aussi à une dynamique positive pour le renouvellement du parc.

CALCUL DU POINT MORT

Commune de Rugles

	1990	Variation 1990-1999	1999	Variation 1999-2009	2009	Variation 2009-2012	2012
POPULATION							
Taux d'évolution démographique annuel		0,1%		1,4%		-1,1%	
Population des ménages	2416		2549		2427		2350
Taille des ménages	2,62		2,43		2,24		2,17
CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS							
Résidences principales	922	125	1047	38	1085	1	1086
Résidences secondaires	116	-31	85	-13	72	2	74
Logements vacants	85	3	88	61	149	45	194
Nombre total de logements	1123	97	1220	86	1306	48	1354
CONSTRUCTION							
Total de logements commencés (A)		59		66		28	
Moyenne annuelle de logements commencés		6,6		6,6		7,0	
UTILISATION DE LA CONSTRUCTION							
Logements permettant le renouvellement du parc (B) (=affectés au remplacement des logements sortis du parc)		-38		-20		-20	
Logements compensant la variation des résidences secondaires et logements vacants (C)		-28		48		47	
Logements permettant de compenser la variation de la taille de ménages (D)		70		93		36	
Logements nouveaux permettant de maintenir la population (E=B+C+D)		4		121		63	
Logements permettant l'accueil de population (A-E)		55		-55		-35	

Source : calcul de l'auteur d'après l'INSEE et Sit@del

Le tableau ci-dessus montre qu'il y a une dynamique de création de logements sur toute la période : de 1990 à 1999 ce sont 38 nouveaux logements qui ont été créés, de 1999 à 2009 la dynamique continue avec 20 nouveaux logements et de 2009 à 2013, encore 20 logements de créés. En revanche, au niveau des logements vacants et secondaires, la dynamique est plus ambivalente :

- entre 1990 et 1999 elle est positive : ce sont 28 logements qui ont été transformés en résidences principales,
- entre 1999 et 2009, à l'inverse elle est négative : ce sont 48 résidences principales transformées en logements vacants ou secondaires,
- entre 2009 et 2013, elle est également négative : ce sont 47 résidences principales transformées en logements vacants ou secondaires.

Ainsi, de 1990 à 1999 créations de logements et transformations se cumulent à Rugles et témoignent d'une dynamique de renouvellement du parc positive. Mais de 1990 à 2013 les créations de logements sont contrebalancées par une hausse de la vacance et de la villégiature, et cette dernière étant plus forte que la dynamique de création, on peut dire que le renouvellement sur cette période est plutôt négatif. Pourtant à Rugles le rythme de construction est similaire sur les trois périodes (6,6 log/an et 7 log/an), ce n'est donc pas la dynamique communale qui explique la variation dans le renouvellement.

L'explication serait à aller chercher dans la dynamique de construction au niveau du canton : entre la décennie 1990-1999 et celle de 1999-2009, quand le rythme de construction

augmente dans le canton (il passe de 14,8 à 40,5 log/an), à Rugles la dynamique de renouvellement diminue. Mais entre la décennie 1999-2009 et la période de 2009-2013, quand le rythme de construction baisse dans le canton (il passe de 40,5 à 25,5 log/an), à Rugles la dynamique de renouvellement reste négative et relativement stable : créations et transformations restent similaires sur les deux périodes. Le renouvellement ne reprend pas à Rugles, en revanche c'est au niveau du canton qu'une forme de renouvellement réapparaît, même si elle est pondérée par une augmentation de la vacance. Ainsi la dynamique du marché de logements dans le canton est bien une concurrence pour le renouvellement du parc dans Rugles, qu'il s'agisse du marché du neuf comme de 1999 à 2009 et même du renouvellement pour la période de 2009 à 2013.

2.1.3. Le poids de la charge foncière dans les opérations immobilières

L'étude du point mort à Rugles et dans le canton a montré qu'il y avait bien une concurrence entre marché du neuf et marché de l'ancien dans les communes rurales au marché peu tendu, et que cette concurrence était un frein au renouvellement urbain. Quels sont les facteurs économiques explicatifs de cette concurrence ?

Selon JC Castel « *le marché de la construction de logements s'est transformé de plus en plus en un marché de petits propriétaires occupants et investisseurs bailleurs* » (JC Castel, 2007, page 90) et dans ces communes rurales de la couronne la plus éloignée de l'émiettement urbain, il s'agit essentiellement de particuliers primo-accédants. Dans ce 3^{ème} marché où les prix trop faibles ne permettent pas de rémunérer un lotisseur et encore moins un promoteur, l'opérateur principal est donc un particulier. Pour l'achat d'un bien immobilier, l'acheteur particulier raisonne d'abord à partir de sa capacité d'emprunt, qui lui donne un budget maximal pour l'acquisition de son bien : le bilan est donc d'abord équilibré par les recettes – qui correspondent à la capacité d'emprunt maximale accordée par la banque à l'acheteur particulier.

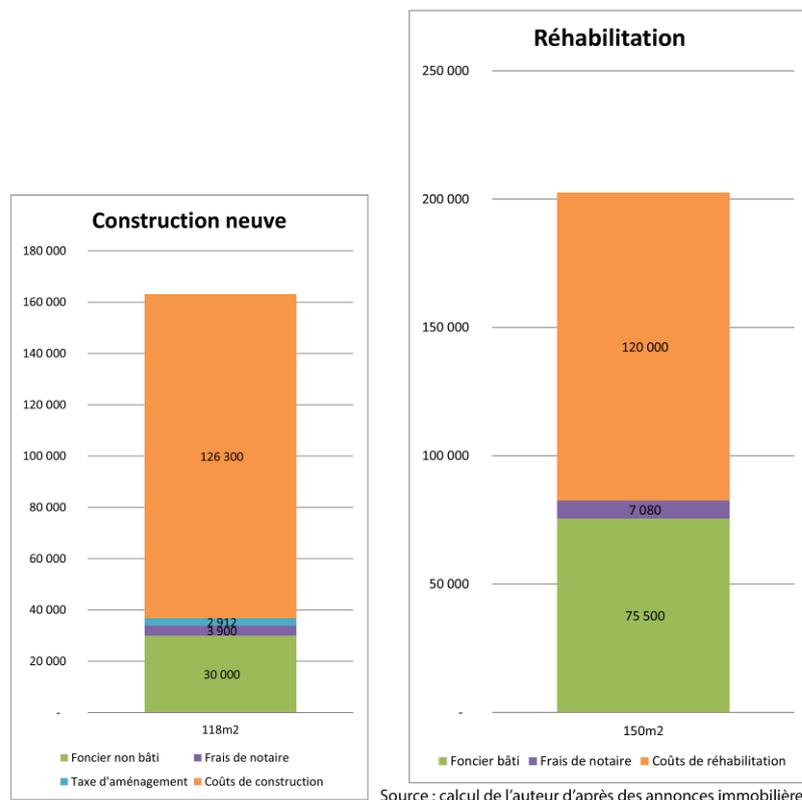
Le raisonnement s'approche donc du compte à rebours du promoteur qui part d'abord de ses recettes pour en déduire ses dépenses. Si la définition des recettes diffère entre les deux démarches, en revanche les dépenses doivent être similaires puisque dans les deux cas il s'agit de la construction d'un bien immobilier. Dans le cas d'un promoteur, les dépenses comptent cinq postes principaux (T. Vilmin, 2015) : le prix du foncier, les coûts de constructions, les coûts de la viabilisation interne à l'opération, les participations et taxes, la marge brute (frais de fonctionnement, de commercialisation, financiers et rémunération). Dans le cas d'un opérateur particulier, il est possible de définir trois postes principaux de dépenses :

- le foncier : non bâti dans le cas d'une construction neuve, ou déjà bâti dans le cas d'une réhabilitation, dans lequel on inclut les frais de notaire ;
- les travaux : de construction dans le marché du neuf, ou de réhabilitation dans le marché de l'ancien ;
- les contributions fiscales : il s'agit de la taxe d'aménagement, qui concerne surtout la construction neuve¹².

¹² Les réhabilitations de logements anciens peuvent également être soumises à la taxe d'aménagement s'ils créent de la surface habitable supplémentaire. Cependant, à Rugles les logements dans le centre ancien sont

Contrairement à un promoteur, les coûts de viabilisation et la marge brute n'entrent pas dans le bilan du particulier. La marge brute est composée de la marge nette, qui correspond à la rémunération du risque pris par l'opérateur, et des frais de commercialisation et fonctionnement. Néanmoins, un opérateur particulier n'aura pas de frais de fonctionnement de sa structure ni de frais de commercialisation puisqu'il agit pour son propre compte. Dans la même logique il ne cherchera pas à rémunérer sa prise de risque par une marge nette ; effectivement la majorité des propriétaires a un comportement de rentier et pas d'entrepreneur (T. Vilmin, 2015), il n'a donc pas cette même culture du risque. On peut donc considérer que le poste de la marge brute qui s'applique dans le cas d'un promoteur n'est pas à considérer lorsqu'il s'agit d'un opérateur particulier. Par ailleurs, comme cela a déjà été dit, les constructions neuves en diffus s'appuient sur le réseau des routes de campagnes déjà équipées, la viabilisation de la parcelle se résume donc au raccordement aux réseaux, ce qu'on peut inclure dans les coûts de construction. On peut donc également exclure les coûts de viabilisation du bilan d'un opérateur particulier.

Parmi les trois postes de dépenses qui entrent dans le bilan du particulier – foncier, travaux et contributions fiscales – tous n'ont pas la même portée selon qu'il s'agisse d'une opération de construction neuve ou d'une opération de renouvellement urbain. A partir d'annonces immobilières à Rugles, j'ai reconstitué les postes de dépenses dans le neuf et dans l'ancien pour des biens de type T5¹³. L'opération de construction neuve correspond à une maison individuelle de 118 m² sur une parcelle en extension. L'opération de réhabilitation correspond à la réhabilitation d'une maison de 150 m² dans le centre-bourg.



relativement grands, il y a donc peu de cas où la taxe d'aménagement s'applique aux logements anciens réhabilités.

¹³ Le détail des annonces est consultable en annexes 4 et 5.

Notons d'abord que le bilan dans le cas d'une réhabilitation atteint 202 580 euros, tandis que le bilan d'une construction neuve s'élève à 163 112 euros : la réhabilitation est donc près de 25% plus chère qu'une construction neuve dans cet exemple. Sur les trois postes de dépenses du bilan, on remarque d'emblée que c'est le poids du foncier qui handicape la réhabilitation. Effectivement, le coût des travaux est presque équivalent pour les deux opérations, et la taxe d'aménagement, bien qu'elle ne s'applique qu'à la construction neuve, est finalement relativement mineure au regard du coût total de l'opération ; elle n'est pas un facteur explicatif de la concurrence entre marchés du neuf et de l'ancien.

Le plus gros poste de dépense correspond aux coûts des travaux qui sont relativement similaires pour les deux opérations de mon exemple. Cette similitude s'explique par deux choses :

- les coûts de réhabilitation peuvent vite s'élever, d'autant plus s'il s'agit, comme à Rugles, de logements datant du 19^{ème} siècle dont l'électricité et la plomberie ne sont plus aux normes actuelles. J'ai estimé les coûts de réhabilitation à 900 €/m² au minimum si aucun travaux de structure n'est à effectuer¹⁴. C'est moins que le coût de la construction neuve (à 1 100 €/m² environ), mais cette différence est annulée par la taille généralement plus importante des logements anciens pour atteindre un type T5.
- les coûts de constructions d'une maison individuelle se sont considérablement réduits grâce à l'industrialisation de la production de ses composants. JC. Castel a mis en évidence dans une étude que la maison individuelle est aujourd'hui le bien immobilier le moins cher à produire (JC. Castel, 2007).

Le foncier correspond au deuxième poste de dépense et varie, dans mon exemple, du simple à plus du double entre la construction neuve et la réhabilitation. Effectivement le foncier déjà bâti a toujours plus de valeur que le foncier nu, car « *en tissu urbain existant, y compris dans le quartier le plus déshérité, le foncier conserve en l'état, une valeur d'usage relativement forte par rapport à n'importe quelle valeur agricole de la périphérie* » (J. Comby, 2001). Ainsi la valeur du foncier déjà bâti en cas de renouvellement se forme en fonction de l'usage actuel du bien, selon les références du marché immobilier.

En revanche la valeur des terrains à bâtir dans le développement en diffus s'établit de manière résiduelle par rapport aux prix immobiliers (T. Vilmin, 2015) : le terrain n'est qu'un bien intermédiaire à inclure dans la production du bien final, la maison individuelle. La valeur du terrain s'établit alors selon un système du compte à rebours, en soustrayant les coûts de construction et de raccordement, ce qui fait que le prix du terrain à bâtir dans le marché du neuf est établi de manière résiduelle par rapport aux valeurs immobilières. Dans un marché concurrentiel où les promoteurs interviennent, ce système de compte à rebours tend à tirer les prix du foncier nu vers le haut, le propriétaire vendant son terrain au plus offrant.

Néanmoins, dans le marché peu tendu des communes rurales il n'y a pas le même contexte concurrentiel : l'offre foncière est assez abondante et l'opérateur principal est un particulier. Sa démarche n'est pas la même que celle d'un promoteur : « *en achetant un terrain, le candidat constructeur achète essentiellement un emplacement et des branchements.*

¹⁴ Cette évaluation part d'un ratio, au regard de la complexité à estimer les coûts de réhabilitation. Selon l'état de la structure du bâtiment, le montant de la réhabilitation peut vite monter et atteindre le montant de la construction neuve.

Il « visite » beaucoup de terrains avant de se décider et, en aucun cas, il n'acceptera de payer un terrain deux fois plus grand pour le seul plaisir d'avoir une pelouse deux fois plus grande à tondre le dimanche » (J. Comby, 2010, page 35). Le compte à rebours dans un marché d'opérateurs particuliers est défini à partir de la capacité d'emprunt, et comme je l'ai indiqué dans la première partie, les ménages dans le canton de Rugles sont plutôt modestes. Comme l'indique T. Vilmin « sur le long terme, on observe que le prix des logements est corrélé avec le revenu des ménages » (T. Vilmin, 2015, page 32) ce qui explique que le prix des terrains à bâtir est ainsi maintenu à un niveau assez bas. Dans le canton de Rugles le prix moyen est de 25 000 à 35 000 €.

Le poids du foncier est donc prépondérant dans le bilan d'une opération, et il est beaucoup plus important pour une opération de réhabilitation. De plus il faut ajouter au prix du foncier les frais de notaire, qui sont également au désavantage d'une opération de réhabilitation : les droits d'enregistrement sont en moyenne 7 fois plus élevés dans l'ancien que dans le neuf. On note ainsi que les charges foncières¹⁵ sont nettement moins importantes pour une construction neuve que pour du renouvellement, et que c'est l'importance de cette charge foncière qui est un frein au renouvellement.

En milieu urbain le renouvellement est une manière de gérer la rareté foncière. L'urbanisation continue à l'intérieur des frontières administratives de la ville a comblé, petit à petit, tous les « creux » formés par la trame des voies et de l'espace public, et sur lesquels viennent s'accrocher les « pleins » des constructions bâties (T. Vilmin, 2015). Cette urbanisation continue a ainsi généré une rareté foncière et une tension dans les marchés fonciers et immobiliers qui permettent au renouvellement urbain d'être économiquement faisable. Cependant, dans le cas des communes rurales, il n'y a pas de rareté foncière, bien au contraire il y a même une surabondance de marché foncier facilement urbanisable et peu cher en diffus. En comparaison, le poids des charges foncières dans une opération de réhabilitation rend le renouvellement urbain non rentable et non concurrentiel, et font donc obstacle à la revitalisation des centres-bourgs.

2.2. Les facteurs explicatifs du poids de la charge foncière en renouvellement

2.2.1. Les deux facteurs constitutifs du foncier

Dans l'usage courant, le terme « foncier » est défini comme « *relatif à un fonds de terre, à sa propriété, à son exploitation et à son imposition* » (dictionnaire Larousse en ligne). Une première acception désigne donc le foncier comme une terre d'abord en tant que fonds d'une exploitation susceptible d'apporter une rentabilité à son propriétaire. Ainsi intégré dans un système de production de richesses, le foncier est indissociable de deux notions intrinsèques, l'appropriation et la valorisation de l'espace (J. Comby, Dictionnaire foncier en ligne).

¹⁵ Les charges foncières n'incluent pas seulement le prix du terrain mais aussi l'ensemble des autres coûts à assumer pour mettre le terrain en état de constructibilité : rémunération des intermédiaires, frais juridiques, taxes d'urbanisme, raccordement aux réseaux, coûts de libération et de démolition des bâtiments...

La première notion suppose une gestion juridique du foncier qui détermine le découpage et la propriété, donnant les droits d'appropriation, et donc sa valeur au foncier. Schématiquement l'appropriation se traduit par le cadastre qui donne la forme du découpage des différentes propriétés. La deuxième notion suppose une prise en compte des réalités sociologiques de la propriété foncière. Effectivement la valorisation foncière ne tient plus seulement compte de la qualité des sols qui était initialement déterminante dans l'économie agricole. En milieu urbanisé ce sont surtout des valeurs sociales qui entrent en jeu : il y a des critères objectifs comme la position dans la ville, mais aussi des critères subjectifs comme les qualifications attachées aux représentations qu'ont les vendeurs et acheteurs de la parcelle foncière en fonction de sa position dans la ville, ses aménités, ses usages, les droits administratifs attachés... Ces valeurs spatiales imputées au foncier se traduisent dans le champ économique par l'affichage d'un prix monétaire au foncier.

Dans le processus de frein à la revitalisation des centres-bourgs, ces deux éléments constitutifs du foncier – la valeur économique et le parcellaire – constituent deux facteurs primordiaux qui expliquent le poids de la charge foncière des immeubles anciens. On imagine aisément l'importance de la valeur économique comme facteur déterminant de la charge foncière, puisque celle-ci comporte l'ensemble des coûts engagés sur un terrain pour y faire une opération, y compris, et surtout, le prix d'achat. En ce qui concerne le deuxième facteur, les centres-bourgs dans le milieu rural sont le produit historique d'une urbanisation spontanée, organisée autour de l'église, du château, sans organisation préconçue. L'état de la propriété foncière traduit aussi cette sédimentation progressive ; le parcellaire des centres-bourgs est donc en général très découpé, ce qui oblige à envisager des travaux de restructuration urbaine afin d'adapter la morphologie aux modes de vie et besoins actuels. Cette restructuration implique des coûts qui entrent dans la charge foncière.

2.2.2. Le rôle du découpage foncier : le parcellaire

Le parcellaire est défini, dans un ouvrage du Certu, comme « *un système de partition de l'espace en un certain nombre d'unités foncières en vue de leur appropriation. Le parcellaire fragmente le territoire et il est l'opposé et le complément du tracé. Souvent déterminé par le tracé, il est une composante importante du tissu et sert de support au bâti* » (X. PRIGENT, 2007, page 18). Le tracé correspond au tracé des voies qui, après la géographie physique (topographie et hydrographie), est l'élément le plus stable dans l'histoire urbaine. Le parcellaire est le deuxième élément le plus stable après le tracé des voies, car « [En effet,] *même s'il est possible de faire évoluer le parcellaire par regroupements ou divisions de parcelles, les transformations sur la trame foncière, en tant qu'élément fondateur et organisateur de la ville, prennent plus de temps* » (IAU IDF, 2010, page 5). La comparaison du cadastre napoléonien et celui actuellement de Rugles montre effectivement la permanence à la fois du parcellaire et du tracé des voies dans le centre ancien : du côté du parcellaire, on retrouve aujourd'hui une grande majorité de la trame ancienne, tandis que du côté du tracé, seules quelques nouvelles voies ont été créées (voir carte ci-dessous).

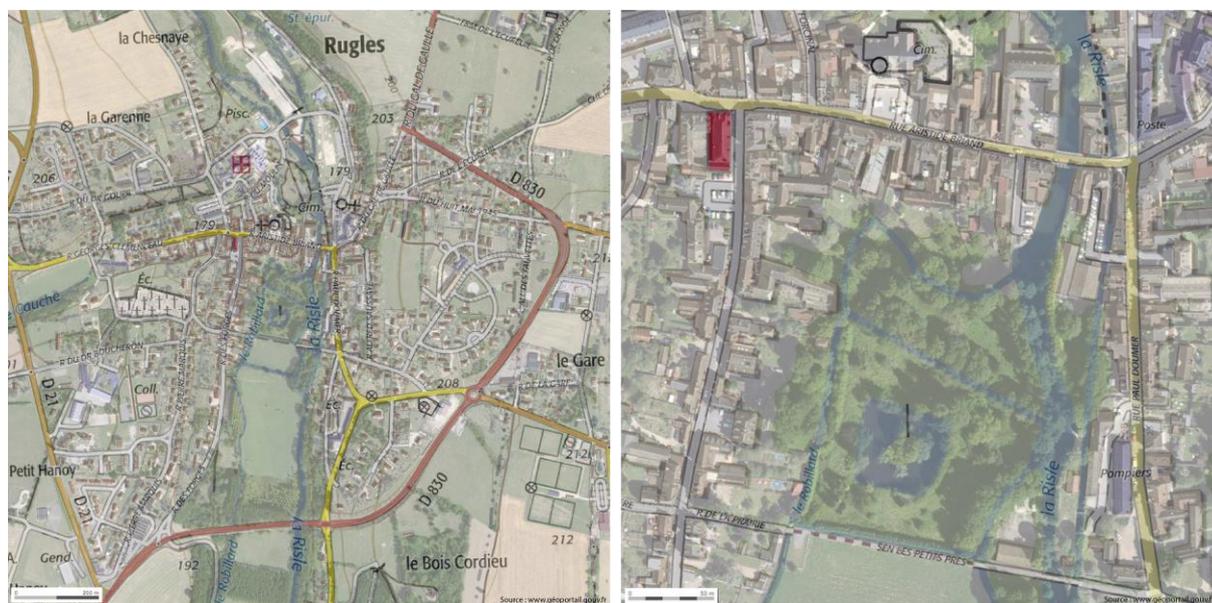


Même si une partie de la trame urbaine est relativement permanente dans le temps, la ville se transforme en permanence, elle ne cesse d'évoluer en fonction des pratiques et usages, mais les évolutions urbaines sont plus ou moins faciles selon les types d'urbanisation. Parmi les critères expliquant les différences dans les rythmes d'évolution, la typologie de la trame urbaine joue un rôle important : le découpage des îlots, le type de bâti rendent plus ou moins faciles les transformations. L'IAU IDF a déterminé 5 facteurs entrant en jeu dans l'évolutivité des tissus urbains :

- La taille et la dimension du découpage : si le découpage est trop lâche le tissu urbain est rigide et peine à évoluer, et s'il est trop étroit, il ne permet que de faire des petits logements et il laisse peu de marges de manœuvres pour l'évolution future du tissu.
- Le statut de la propriété : la complexité des statuts d'occupation et des propriétés rendent également le tissu urbain rigide. Quand les propriétaires sont nombreux il faut gérer la somme des propriétés, ce qui est un facteur bloquant à l'évolution du quartier.
- La simplicité et la lisibilité du découpage : la simplicité du découpage facilite les redécoupages ultérieurs et donc l'évolutivité du tissu urbain. A l'inverse un découpage complexe tend à laisser plus de délaissés dont les statuts de propriétés ne sont pas toujours clairs, et qui pourront être un obstacle à l'évolutivité du tissu.
- La desserte de la parcelle : un accès clair et identifié de la parcelle favorisera son redécoupage ultérieur selon l'évolution des pratiques de la famille. Ainsi des dessertes non traversantes rendent plus difficile la création de nouveaux accès ultérieurs.
- La générosité des espaces extérieurs : les espaces extérieurs sont des espaces qui complètent le bâtiment et dans lesquels les usages peuvent évoluer. Les espaces extérieurs sont ainsi des réserves foncières qui pourront accueillir les évolutions futures du tissu urbain.

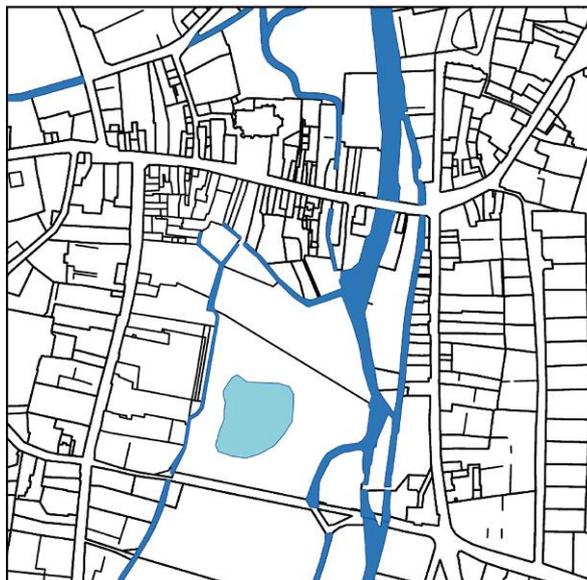
On remarque que ces 5 facteurs correspondent aux trois composantes de la forme du tissu urbain : le parcellaire, le tracé des voies et le bâti. En effet, les trois premiers facteurs énumérés par l'IAU IDF traitent tous du parcellaire, qu'il s'agisse de sa taille, de sa forme ou de son statut de propriété. La desserte de la parcelle correspond au tracé des voies, tandis que les espaces extérieurs sont le corollaire du bâti : « *l'espace libre est défini comme l'ensemble des parties non construites, qu'elles soient publiques ou privées. Il constitue le vide, opposé et complémentaire du bâti, considéré comme plein* » (X. PRIGENT, 2007, page 19).

Selon l'IAU IDF, « *les tissus urbains traditionnels se transforment facilement et fréquemment par le biais de redécoupages par la voirie, de densification des cœurs d'îlots et de réaménagements parcellaires* » (IAU IDF, 2010, page 5). Néanmoins, à Rugles la typologie de la trame urbaine ancienne ne présente pas la même facilité à se transformer. Le centre ancien est essentiellement composé d'un îlot central délimité par la passerelle des petits Prés au sud et la rue des Forges à l'ouest, la rue Aristide Briand au nord et la rue Paul Doumer à l'est, ainsi que du bâti qui borde ces trois dernières rues face à l'îlot (cf. carte ci-dessous).

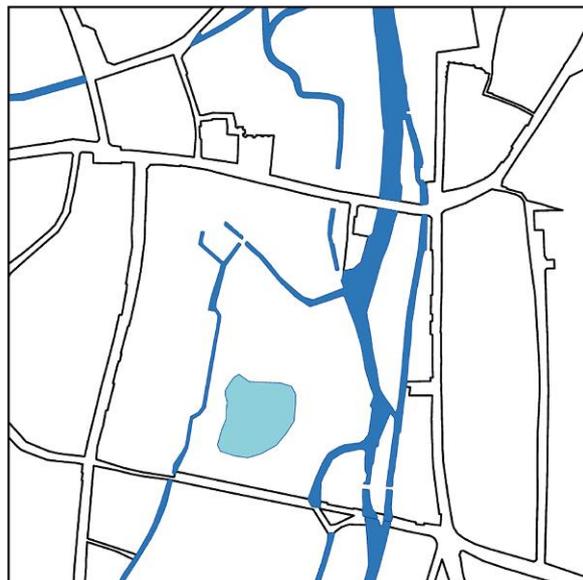


Examinons quelle est la typologie du bâti ancien de Rugles au regard des 3 critères d'analyse définis grâce à l'IAU IDF : le parcellaire, le tracé des voies et le bâti, et son corollaire les espaces extérieurs.

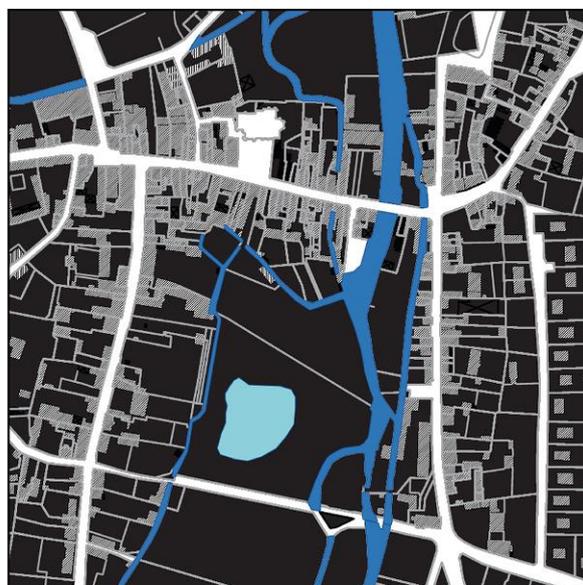
Parcellaire



Voirie



Bâti



Espace libre

Source : schémas de l'auteur à partir du dossier PLU

On remarque d'abord que le découpage parcellaire est par endroit très complexe, notamment le long de la rue Aristide Briand, principale artère de Rugles, le long de laquelle est implanté le commerce. Le parcellaire est historiquement découpé en lanières longues et étroites, qui permet d'optimiser la desserte sur rue et de maximiser les usages internes de la parcelle, et notamment d'avoir un accès à l'eau en fond de parcelle. Cependant, certains îlots, qui étaient déjà assez finement découpés sur le cadastre napoléonien, montrent aujourd'hui un découpage encore plus étroit, avec des parcelles de très petites dimensions. C'est notamment par exemple le cas des îlots aux 52-54-56 de la rue Aristide Briand ou du 25-27 de la même rue. Ce découpage très étroit est un frein important à l'évolution du tissu car il demande de s'engager dans une procédure de remembrement foncier : il s'agit à la fois de procéder à des regroupements de parcelles, mais pas seulement, car il faut aussi envisager des percements de voirie afin d'avoir accès aux fonds de parcelles.

Effectivement l'accès en profondeur des parcelles est assez complexe, en premier lieu à cause de la présence des deux rivières, la Risle et le Robillard. Tout le centre de l'îlot est occupé par les fonds de vallées de ces deux cours d'eau, ce qui rend impossible la création de voies traversantes. Or comme l'indique l'IAU IDF, la présence de voies traversantes est un levier majeur de transformation urbaine. Aujourd'hui à Rugles l'accès aux fonds de parcelles ne se fait que par quelques venelles en impasse. Pourtant ces fonds de parcelles sont loin d'être inoccupés, bien au contraire même, la densité est assez forte dans le centre ancien. Dans ce contexte comment envisager l'évolution de ce bâti ? On comprend aisément que, faute d'une desserte suffisamment claire et lisible, certains bâtiments de fonds de cours soient laissés à l'abandon. L'étude en cours sur le centre de rue a d'ailleurs mis en évidence que tout le bâti du fond des parcelles de l'îlot 52-54-56 de la rue Aristide Briand – au parcellaire étroit, densément bâti et avec un accès complexe en baïonnette – est en ruine. De la même façon, au 27 de la rue Aristide Briand le bâti du fond de parcelle, qui ne dispose d'aucun accès, est vacant¹⁶.

Enfin, concernant les espaces libres, qui sont un support pour des évolutions futures, la trame urbaine de Rugles paraît à première vue offrir des espaces assez généreux. Certes le centre de l'îlot central n'est pas construit, mais il s'agit des fonds des vallées de la Risle et du Robillard, qui en tant que zone inondable est difficilement urbanisable. Les espaces publics sont à la fois généreux et étroit à Rugles. Généreux, grâce au parc derrière l'église et la mairie ; mais étroit en ce qui concerne l'évolutivité du bâti. Comme dans la majorité des tissus anciens les voies sont assez étroites et le bâti est placé à l'alignement, ce qui laisse, en dehors des espaces de circulations, assez peu d'espace extérieur disponible pour l'évolution du bâti. Sur ce point, il faut donc compter sur les espaces libres privés, et ceux-ci sont également peu nombreux. Effectivement le bâti ancien de Rugles est assez dense au regard des espaces constructibles, et beaucoup de parcelles sont presque intégralement construites. Afin d'adapter le bâti ancien aux besoins et usages modernes, il faut ainsi envisager du curetage urbain sur bâti existant, fait de démolitions-reconstructions, ce qui est relativement complexe.

Cette brève analyse de la forme urbaine de Rugles a montré que la trame supportant le bâti ancien était peu propice à l'évolutivité du bâti. Le parcellaire étroit et la faiblesse de la desserte des parcelles oblige à envisager un remembrement foncier afin d'adapter le bâti, également étroit¹⁷, aux modes de vie actuel. Cependant le morcellement de la propriété foncière est un frein à ce remembrement. En conséquence, la maîtrise foncière est un enjeu majeur dans les opérations de renouvellement. Or, « *les outils fonciers sont la clé de voute du système, mais l'action foncière en faveur du renouvellement urbain est limitée par le coût et par l'inadaptation des outils permettant d'œuvrer sur des espaces urbains existants* » (IAU IDF, 2004, page 5). Le remembrement suppose des montages opérationnels plus complexes,

¹⁶ Voir annexe 2.

¹⁷ Le bâti est étroit car il s'est adapté à des parcelles initialement étroites. Cela ne veut néanmoins pas dire que les logements sont petits ; il y a même une bonne proportion de grands logements dans le centre ancien de Rugles. Cependant l'étroitesse du bâti induit une disposition interne des logements peu adaptée aux modes de vie actuels, notamment au regard du nombre de pièces et donc de la taille de ces pièces. La réhabilitation de ces logements peut donc conduire à des travaux potentiellement assez importants. Le cas pris pour mon exemple comparatif entre réhabilitation et construction neuve est assez révélateur de ce point de vue : 9 pièces pour 150m².

mais surtout il implique des droits de mutations plus nombreux, et participe donc à la hausse de la charge foncière. Ainsi par exemple dans l'illustration comparant les bilans en construction neuve et en réhabilitation dans la partie 2.1.3., les seuls droits de mutations s'élevaient à plus de 7 000 euros pour l'opération de réhabilitation, ce qui augmentait de presque 10% le poids de la charge foncière. Dans une opération de réhabilitation impliquant un remembrement important, comme par exemple les îlots déjà cités aux 52-54-56 ou 25-27 de la rue Aristide Briand, les droits de mutations auraient un poids plus importants encore dans la charge foncière.

Le parcellaire est donc clairement un critère de surcroît de la charge foncière dans les opérations de renouvellement urbain, expliquant les difficultés économiques rencontrées par ce type d'opérations. Au surcroît de la charge foncière due au morcellement parcellaire, s'ajoute de plus le poids de la valeur que les propriétaires affectent à leur bien, qui peut être en décalage avec le marché détendu des centres-bourgs en dévitalisation.

2.2.3. Le rôle de la valeur économique

Le foncier – et le bâti qu'il accueille dans le centre-bourg – est pour le propriétaire qui le détient un bien économique qui a une valeur marchande. J'ai exposé plus haut la logique de compte à rebours qui permet de déterminer « à la valeur résiduelle » le prix du foncier dans le bilan d'une opération en fonction des recettes attendues. Cette logique conduit à lier marché immobilier et marché foncier, dont on peut tirer, en suivant T. Vilmin (2015), cinq facteurs qui affectent le prix des terrains :

- La densité : une densité accordée plus importante sur un terrain augmente le nombre de mètres carrés de planchers construits et donc augmente les recettes (à coûts de construction identiques), et par l'effet de compte à rebours, augmente le prix du terrain.
- Les contributions aux dépenses d'équipement public : les contributions font baisser le poste du foncier dans le bilan, les autres coûts étant fixes.
- L'obligation de logements sociaux : le prix de vente des logements sociaux étant plus faible, les recettes sont moindres et font donc baisser le prix du foncier.
- Les subventions : elles permettent d'amortir des coûts d'opérations trop importants au regard du prix de vente dans le secteur ; en augmentant les recettes, les subventions « permettent de payer le terrain plus cher. Elles ont donc un effet inflationniste sur le foncier » (T. Vilmin, 2015, page 30).
- Les variations conjoncturelles de l'immobilier : par l'effet du compte à rebours, lorsque les prix de vente de l'immobilier augmentent, les prix du foncier augmentent également puisque les autres coûts restent stables, ou augmentent légèrement.

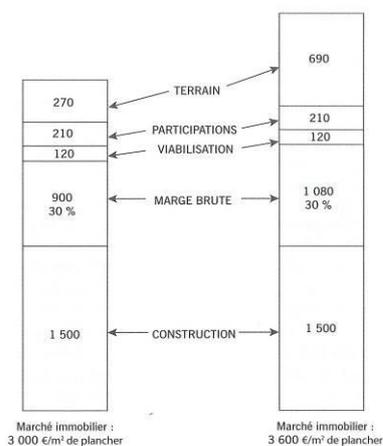
Ces facteurs peuvent tous entrer en compte dans un marché urbain dynamique, mais dans un marché rural tel celui de Rugles, ils n'ont pas la même portée. On peut déjà souligner que dans le marché du diffus qui caractérise ces communes rurales éloignées, les constructions se font en majorité au coup par coup, il n'y a que peu d'opérations d'ensemble. Aussi l'intervention communale en diffus est-elle généralement assez minimale : prescriptions réglementaires légères, fiscalité issue du régime général des taxes, financement des équipements dans le budget ordinaire (T. Vilmin, 2015). On peut donc dire que les trois

facteurs que sont les contributions, obligation de logements sociaux et subventions n'ont pas d'impact dans la formation des prix fonciers, et donc sur le poids de la charge foncière en renouvellement en milieu rural.

En revanche, la densité peut jouer un rôle, car elle est beaucoup plus forte dans le bourg que dans les espaces périurbains voisins. La densité moyenne dans le canton est de 30 logements à l'hectare tandis que dans le centre-bourg ancien de Rugles elle avoisine les 50 logements à l'hectare. Par rapport à du foncier à bâtir en extension urbaine, le foncier en centre-bourg dispose d'une valeur d'usage plus importante : le foncier est déjà bâti et support d'une plus grande densité, il y a donc plus de surface de plancher pour une superficie de foncier plus petite. Et compte tenu que « *la valeur d'usage d'un bien immobilier mesure les revenus nets ou les services qu'il procure compte tenu de son usage actuel* » (J. Comby, Dictionnaire foncier en ligne), la densité plus grande du centre-bourg participe également à la hausse de la charge foncière.

Le facteur qui joue le plus est surtout lié aux variations conjoncturelles de l'immobilier. Comme je l'ai précédemment rapidement expliqué, une variation positive des prix de vente de l'immobilier se répercute par une hausse sur le prix du foncier. Mais « *en valeur relative, l'augmentation du foncier est très supérieure à celle de l'immobilier. Nous appelons ce phénomène l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier, que nous pouvons exprimer ainsi : lorsque le prix de vente du produit immobilier s'élève d'une certaine valeur relative, le prix foncier subit un accroissement relatif supérieur* » (T. Vilmin, 2015, pages 30-31). Effectivement, quand les prix de vente sur le marché immobilier augmentent, on observe que les dépenses fixes du promoteur augmentent beaucoup moins. Seule la marge du promoteur sera majorée si on considère que le même ratio soit appliqué, car c'est effectivement le seul poste du bilan à être fonction des recettes, et donc du prix de vente. En revanche les autres coûts restent stables puisqu'ils sont fonction de la surface de plancher et non du prix de vente : les coûts de viabilisation et de constructions peuvent être considérés comme stables à court terme, et si la collectivité ne modifie pas son taux de participation, le poste des participations restera le même pour le promoteur. Ainsi, c'est le foncier qui absorbe une grande partie de la variation à la hausse sur le marché de l'immobilier.

Illustration du compte à rebours et de l'effet de levier



Source: T. Vilmin (2015) page 31

Dans l'exemple rapporté ci-contre, T. Vilmin montre qu'une hausse de 20% du prix immobilier provoque une augmentation du prix du terrain de plus de 150% (T. Vilmin, 2015, page 31). Dans le cas d'un marché peu tendu comme c'est le cas à Rugles, les variations conjoncturelles du marché immobilier sont sans doute moins fortes qu'en marché immobilier tendu, mais cela n'empêche pas l'effet de levier d'être un facteur important dans la hausse de la charge foncière. Car effectivement, comme ce type de marché ne permet pas l'intervention d'un lotisseur ou promoteur, il n'y a pas de coefficient de marge brute pour amortir l'effet de levier (T. Vilmin, 2015).

En revanche, l'effet de levier ne joue pas pareillement en cas de baisse de l'immobilier qu'en cas de hausse, c'est que les auteurs appellent « l'effet de cliquet » : le prix des terrains monte facilement, mais il redescend plus difficilement. Les valeurs précédentes des biens, lorsque l'immobilier était à la hausse, ont tendance à rester des références pour les propriétaires. Ceux-ci sont en effet libres de refuser de redescendre le prix de vente de leur bien, mais alors la vente risque de ne pas se faire, ou d'attendre que les prix immobiliers augmentent à nouveau avant de remettre leur bien en vente.

L'effet de cliquet participe à l'augmentation de la charge foncière aussi bien en extension urbaine qu'en renouvellement urbain, néanmoins ses effets en renouvellement sont bien plus importants. En renouvellement, les prix de sortie sur le marché immobilier doivent être suffisamment élevés pour absorber les surcoûts d'une construction ou réhabilitation en milieu dense, ainsi que les coûts du foncier. Ainsi, dans un contexte de retournement du marché immobilier comme c'est le cas actuellement, l'effet de cliquet provoque un effondrement du renouvellement urbain : les prix de sortie sont à la baisse, mais les coûts du foncier restent élevés. Dans ce contexte, le tissu existant ne peut être renouvelé sur le marché que s'il existe des acheteurs pour y payer le mètre carré de plancher plus cher que sur la terre agricole viabilisée, où se développe l'urbanisation nouvelle, et si cette condition minimale n'est pas remplie, le quartier bascule en dehors du marché (J. Comby, 2001).

J'ai montré précédemment qu'une opération de réhabilitation n'était pas rentable par rapport à une opération neuve pour un particulier souhaitant acheter. Le même phénomène s'observe s'il s'agit d'un investisseur souhaitant acheter pour louer. Le prix moyen des locations est assez faible à Rugles : en moyenne il est autour de 400 euros par mois pour des T3. L'étude en cours sur le centre de Rugles a mis en évidence le rôle joué dans ce constat par les logements communaux. La ville possède une trentaine de logements locatifs, et le CCAS une vingtaine, ce qui fait au total une cinquantaine de logements locatifs communaux. Hors ceux-ci sont loués à des prix très bas : par exemple, dans le centre ancien du périmètre d'étude, trois logements appartenant à la mairie sont loués à 306 euros pour 80m², 333 euros pour 60 m² ou 401 euros pour 145 m². En moyenne, sur la cinquantaine de logements publics, le prix est d'environ 3,7 euros au mètre carré pour la location. En conséquence, les prix de location sont tirés vers le bas, y compris pour le logement privé. Or cette faiblesse des loyers rend difficilement rentable une opération de réhabilitation pour un investisseur privé.

Par exemple, pour reprendre le cas de l'opération de réhabilitation prise dans la partie 2.1.3., le prix d'acquisition est de 202 580 €, comprenant le coût des travaux. Si on considère que ce logement soit loué 500 euros par mois, ce qui est déjà au-dessus du prix moyen des locations à Rugles, notre investisseur aura un loyer annuel net de 6 000 euros, auquel il faut retirer toutes les charges, telles les taxes foncières, les frais de gestion, les travaux d'entretien, ce qui donne un loyer annuel brut de 4 440 euros. Au regard de ces éléments, notre investisseur ne peut attendre un taux de rentabilité locative nette que de 2,1%, ce qui est assez faible par rapport aux taux de rentabilité minimum recommandés par les professionnels de

l'immobilier¹⁸, d'autant que ce taux de rentabilité ne prend pas en compte les charges fiscales de cet investisseur, qui pourraient réduire ce taux de rentabilité.

On peut donc dire que le poids de la charge foncière dans le centre-bourg de Rugles empêche le renouvellement du bâti ancien, qui ne peut concurrencer l'urbanisation nouvelle, et c'est tout le centre-bourg qui a ainsi basculé hors marché. Le nombre de logements vacants dans le centre ancien¹⁹ est le témoin de ce phénomène. Contrairement aux secteurs de la périphérie, où les coûts de stockage des terrains nus sont relativement faibles, en centre-bourg le portage d'un bien immobilier est plus coûteux, car s'y appliquent des impôts plus importants. De plus, un bien immobilier, quand il n'est pas occupé, se dégrade physiquement. Au-delà de la vacance, Rugles est concerné par un phénomène inquiétant d'abandons de biens, comme je l'ai indiqué en début de ce mémoire. L'étude en cours sur le centre de Rugles a ainsi identifié une quinzaine de bâtiments en ruine et autant de parcelles sans affectation, en vente depuis plus de 5 ans ou marquées par un défaut d'entretien (voir carte en annexe 2). Ces éléments montrent bien le décalage entre la valeur économique que les propriétaires attribuent à leur bien et les capacités d'absorption de ces biens par le marché local.

¹⁸ Selon les professionnels, le rapport entre le prix d'acquisition d'un bien et les revenus annuels générés (rendement brut) doit être supérieur à 4,50 % pour garantir sa rentabilité (source : www.leparticulier.fr).

¹⁹ Pour rappel, l'étude en cours sur le centre-bourg a comptabilisé environ 50 logements vacants sur les 200 logements du périmètre d'étude, soit un taux de 25% de vacance.

3. Quelles perspectives pour la revitalisation des bourgs ruraux ?

J'ai montré dans la partie précédente, en prenant appui sur l'exemple de Rugles, que la revitalisation des bourgs ruraux devait s'appuyer sur le renouvellement du bâti ancien afin de diminuer les logements vacants, mais que ce renouvellement souffrait d'une concurrence avec le marché de la construction neuve. Partant de là, quels sont les leviers à mobiliser afin de favoriser la revalorisation du bâti ancien et la revitalisation des centres-bourgs ? Dans une perspective opérationnelle, il semble nécessaire d'examiner la question du périmètre, de la localisation des actions, la question de l'organisation des acteurs et d'envisager les outils mobilisables.

3.1. La revalorisation du bâti ancien

3.1.1. Limiter la concurrence entre marchés du neuf et marché de l'ancien

A l'échelle du canton, comme à celle de Rugles, l'essentiel de la dynamique de production de logements est portée par la construction neuve. C'est ce que les tableaux des points morts dans la partie 2.1.2 montrent : entre 1990 et 2013, le parc de logements du canton a augmenté de 480 logements tandis que 487 nouveaux logements ont été commencés²⁰, et à l'échelle de Rugles le parc de logements a crû de 231 logements pour 153 logements construits. On voit bien avec ces quelques chiffres le poids de la construction neuve, et j'ai pu montrer dans la même partie 2.1.2 que cette construction neuve faisait concurrence au renouvellement du bâti ancien.

Tant que la production d'urbanisation nouvelle continuera dans cette dynamique, il est fort peu probable que le renouvellement du bâti ancien puisse s'enclencher à Rugles. Par rapport à une urbanisation nouvelle en diffus, la plus simple et la moins chère à produire (cf. partie 1.1.3.), le bâti ancien n'est pas concurrentiel pour les ménages primo-accédants²¹ : il ne correspond pas à l'archétype de la maison individuelle et surtout il est plus cher, notamment à cause d'une charge foncière beaucoup plus élevée. L'exemple que j'ai pris à Rugles a montré une charge foncière près de 2,5 fois plus chère pour la réhabilitation que pour la construction. Mais même si on parvenait à réduire cette charge foncière et à rendre la réhabilitation du bâti ancien plus compétitif par rapport à la construction neuve, cette dernière resterait toujours beaucoup plus simple, et donc plus concurrentielle, pour les particuliers souhaitant acquérir dans le canton.

²⁰ Ces chiffres peuvent paraître étonnants, mais il faut aussi tenir compte du fait que pendant le même temps des logements ont disparu, soit qu'ils aient été détruits, reconvertis à un autre usage ou devenus trop vétustes pour être considérés conformes à un usage d'habitation.

²¹ Ménages primo-accédants qui participent en majorité à la dynamique démographique des espaces ruraux éloignés, comme je l'ai expliqué dans la première partie de ce mémoire en m'appuyant sur les travaux de JC. Castel et E. Charmes.

Ainsi, vu qu'il est primordial pour la revitalisation de centres-bourgs de revaloriser le bâti ancien délaissé, il me semble nécessaire de limiter l'offre en urbanisation nouvelle en dehors des centres-bourgs. L'analyse des tableaux des points morts à Rugles et dans son canton a montré que la dynamique de renouvellement était corrélée à la dynamique de construction : quand le rythme de construction augmente, le renouvellement baisse et inversement. Il faudrait donc réduire le rythme de construction et pour cela réduire les zones ouvertes à l'urbanisation. Cela nécessiterait cependant une coordination intercommunale ; les nouvelles constructions ne s'implantent pas seulement à Rugles, et même au contraire, elles sont proportionnellement plus importantes sur les autres communes du canton, au regard de leur population, de leur nombre de logements et des services qu'elles proposent.

Cette démarche intercommunale n'est a priori pas évidente : pour les élus de ces petites communes rurales, les nouvelles constructions sont le moteur essentiel du dynamisme de leur territoire. Et même si à l'échelle du canton ces communes produisent une majorité de la construction, à l'échelle de leur territoire le nombre de construction n'est pas si élevé. Le tableau du nombre de constructions dans les différentes communes du canton, présenté ci-dessous, montre en effet que pour beaucoup de communes le nombre de constructions est inférieur à 5 logements par an, et même le plus souvent limité à 1 ou 2 logements par an.

Nombre de logements commencés par commune du canton	2004			2005			2006			2007			2008		
	Individuels purs	Individuels groupés	Total												
Ambenay	2	0	2	2	0	2	1	0	1	3	16	19	2	0	2
Bois-Anzeray	1	0	1	1	0	1	2	7	9	2	0	2	1	0	1
Bois-Arnault	2	0	2	4	0	4	3	0	3	8	0	8	2	0	2
Bois-Normand-près-Lyre	3	0	3	1	0	1	1	0	1	3	0	3	3	0	3
Les Bottereaux	3	0	3	2	0	2	4	0	4	3	0	3	0	0	0
Chaise-Dieu-du-Theil	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	-	-	-
Chambord	0	0	0	2	-	2	1	0	1	1	0	1	0	0	0
Champignolles	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chéronvilliers	2	0	2	1	0	1	1	30	31	6	0	6	9	0	9
La Haye-Saint-Sylvestre	2	0	2	1	0	1	4	0	4	2	0	2	2	0	2
Juignétes	3	0	3	0	0	0	3	0	3	3	0	3	-	-	-
Neaufles-Auvergny	5	0	5	2	-	2	5	0	5	4	0	4	3	0	3
La Neuve-Lyre	-	-	-	-	0	-	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Rugles	3	11	14	5	0	5	0	0	0	7	8	15	5	0	5
Saint-Antonin-de-Sommaire	4	0	4	0	0	0	5	0	5	3	0	3	1	0	1
La Vieille-Lyre	3	0	3	6	0	6	2	0	2	1	0	1	2	0	2

Nombre de logements commencés par commune du canton	2009				2010				2011			2012		
	Individuels purs	Individuels groupés	Collectifs	Total	Individuels purs	Individuels groupés	Collectifs	Total	Individuels purs	Individuels groupés	Total	Individuels purs	Individuels groupés	Total
Ambenay	0	13	2	15	2	0	0	2	1	0	1	-	-	-
Bois-Anzeray	0	0	0	0	1	0	0	1	-	-	-	0	0	0
Bois-Arnault	0	0	0	0	1	0	0	1	3	0	3	2	0	2
Bois-Normand-près-Lyre	1	0	0	1	5	0	0	5	1	0	1	1	0	1
Les Bottereaux	4	0	0	4	1	0	0	1	2	0	2	4	0	4
Chaise-Dieu-du-Theil	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	2	-	-	-
Chambord	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	-	-	-
Champignolles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chéronvilliers	4	0	0	4	5	0	0	5	2	0	2	1	0	1
La Haye-Saint-Sylvestre	1	15	0	16	-	-	-	-	-	-	-	1	0	1
Juignétes	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	-	-	-
Neaufles-Auvergny	4	0	0	4	2	0	0	2	1	0	1	-	-	-
La Neuve-Lyre	0	2	0	2	-	-	-	-	0	0	0	-	-	-
Rugles	3	0	0	3	3	6	9	18	1	2	3	5	2	7
Saint-Antonin-de-Sommaire	0	0	0	0	3	0	0	3	4	0	4	0	0	0
La Vieille-Lyre	1	0	0	1	-	-	-	-	1	0	1	1	0	1

Source : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie

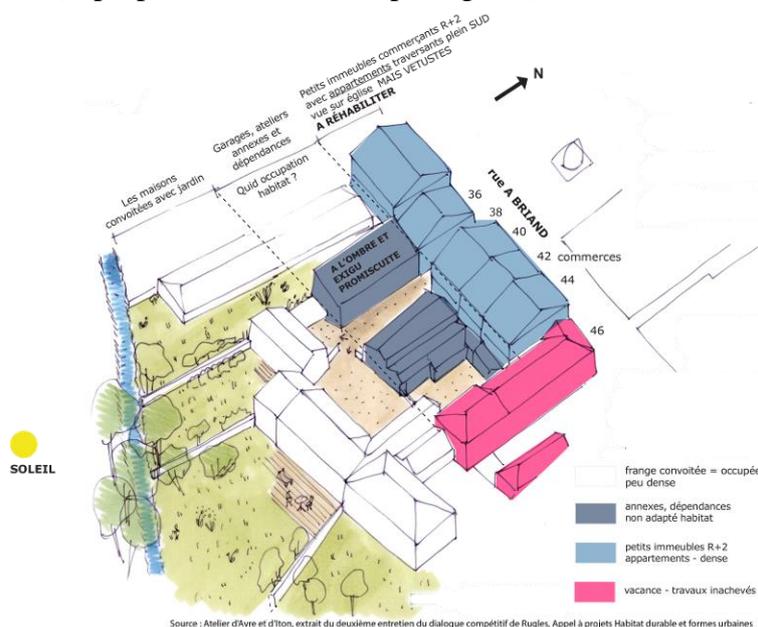
Vu à l'échelle communale, il paraît bien difficile de leur demander de réduire ce nombre, mais le problème est que cette entité administrative qu'est la commune ne correspond plus à l'échelle à laquelle les problématiques sociales et urbaines se posent. La croissance des mobilités depuis l'après-guerre a démultiplié les espaces de vie : on peut habiter dans une petite commune du canton, aller faire ses courses à Rugles et travailler dans une autre commune plus pourvoyeuse d'emplois. Comme l'indique P. Duran, « le territoire n'est pas seulement constitutif d'un ordre politique, il se définit aussi comme espace de gestion, et là les choses se compliquent car il n'y a pas de nécessaire harmonie entre les deux », et partant de là, les décisions d'une autorité publique peuvent créer des conséquences inattendues et dissonantes pour les autres, et dès lors que ces externalités deviennent évidentes, elles poussent à la coordination (P. Duran, 1999).

Ce constat s'applique tout à fait à la question de la dévitalisation de Rugles : au-delà de la question de l'inadaptation des logements anciens, ce sont aussi les dynamiques de construction hors de Rugles qui participent au phénomène de vacance et de dévitalisation. Ainsi le territoire de gestion de cette « externalité » ne pourrait se concevoir qu'à l'échelle intercommunale, y compris si cela revenait, pour certaines communes du canton, à limiter de façon conséquente le nombre de constructions nouvelles qu'elles pourront accueillir. Cette coordination entre les différentes communes paraît d'autant plus nécessaire que c'est *in fine* tout l'équilibre territorial du canton qui se trouve menacé par la dévitalisation du chef-lieu, ainsi que je l'ai montré à la fin de la première partie.

3.1.2. Proposer une nouvelle offre en logements dans le centre : la réhabilitation du bâti ancien

Limiter la construction neuve est un facteur favorable à la réhabilitation du centre ancien, mais ce n'est pas le seul levier à mobiliser. Le bâti en l'état est trop complexe pour imaginer que la réhabilitation s'enclenche de manière indépendante. J'ai effectivement montré dans la partie précédente que le parcellaire du centre-bourg était assez étroit et surtout qu'il était par endroits très imbriqué. Le bâti s'est au fil du temps adapté à ce parcellaire et est en conséquence lui aussi étroit et enchevêtré. L'étude en cours sur le centre de Rugles a par exemple analysé de manière fine l'état du parcellaire sur nombre d'îlots le long de la rue Aristide Briand et cela montre qu'il y a globalement une succession de 3 volumes bâtis :

- les petits immeubles mitoyens qui composent le front de rue, dont le rez-de-chaussée est souvent commerçant, mais avec des appartements parfois trop petits ou étroits et vétustes ;
- les arrières cours, encombrées d'annexes ou d'extensions, mal éclairées et trop proches les unes des autres au détriment de l'intimité du bâti ;
- les maisons avec jardins donnant sur le cœur d'îlot non bâti ou sur le jardin public, convoitées pour leur situation favorable mais moins accessibles car en fond de cour, au statut mal défini (copropriété, servitude de passage.. ?).



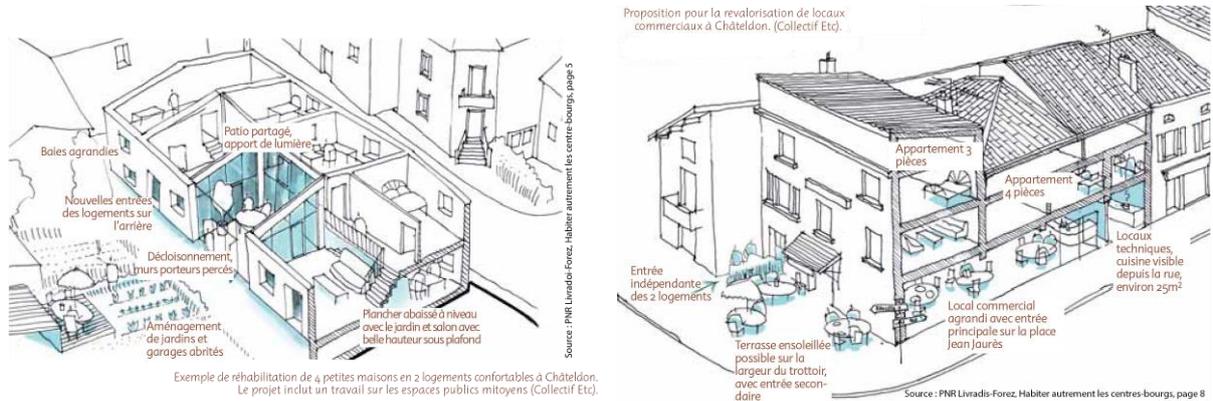
Au regard de ces éléments il apparaît que ce sont en premier les arrières cours qui posent problème. Leur construction progressive a considérablement densifié les cœurs d'îlots et engendré une forme de promiscuité entre les bâtiments, limité les usages des espaces libres avec la venue de la voiture et rendu moins évidents les accès aux fonds de cours. Cette forte densité, jusqu'aux cœurs d'îlots, est un frein au renouvellement du bâti ancien car elle est source de plusieurs contraintes ; le PNR du Livradois Forez a identifié 5 contraintes principales au cours d'une expérimentation menée sur plusieurs bourgs de son territoire : contraintes techniques (mitoyenneté, faible emprise au sol, apport solaire), juridiques (statuts de propriétés), socioculturelles (absence de jardin, manque d'intimité, vis-à-vis...), économiques (surcoûts lors d'interventions), fonctionnelles (étroitesse de l'espace public).

Il s'agit ainsi de restructurer les arrières cours. Le bâti qui y est implanté est bien souvent mal adapté à un usage d'habitation, et sa destruction partielle pourrait redonner de l'ampleur, sur l'arrière, au bâti en front de rue. Ce dernier serait conservé pour son intérêt patrimonial qui participe à l'identité de Rugles et parce qu'il structure l'espace public. Ainsi dégagées, les arrières cours pourraient trouver de nouveaux usages, par exemple offrir des petits jardins privatifs sur l'arrière pour les logements en front de rue. Dans le même temps la restructuration des arrières cours donnerait un accès facilité aux maisons avec jardins qui, même si elles ne présentent pas le même intérêt patrimonial, auraient une situation d'autant plus avantageuse que leur accès serait amélioré.



Un remembrement foncier serait alors nécessaire afin de réorganiser le découpage parcellaire à ces nouveaux usages. Cela serait également l'occasion de clarifier les statuts de propriétés qui ne sont pas toujours explicites. Ainsi par exemple à Rugles, l'étude en cours sur le centre a relayé le témoignage d'un habitant qui s'était récemment rendu compte qu'il était propriétaire d'une partie du fond de la cour voisine. Ce travail de restructuration des arrières cours devrait également s'accompagner d'interventions internes aux bâtiments afin d'adapter les logements aux modes de vie actuels : améliorer l'apport en lumière, décloisonner les espaces trop étroits, offrir de nouvelles entrées depuis l'arrière... « Dans les centres anciens constitués, les actions à mener concernent principalement des bâtiments existants, la part de construction neuve étant de fait réduite. La principale problématique regarde alors l'adaptation des logements existants, occupés ou vacants, aux besoins actuels » (PNR Livradois-Forez, 2014, page 67). L'objectif est de lutter contre la vacance en améliorant les conditions de confort des logements, et aussi d'offrir des accès indépendants aux étages des

immeubles commerçants²². Mais du fait de l'imbrication des propriétés il est nécessaire d'envisager des échanges de propriétés, des regroupements de logements. Des améliorations dans les seules limites de propriétés, comme c'est le cas pour les OPAH par exemple, ne seraient pas un levier suffisant car elles ne résoudreiraient pas le problème des logements trop petits et/ou étroits, d'où sans doute les limites du PIG à Rugles, expliquant sa reconduction sur la période 2013-2016.



Le renouvellement du bâti et la proposition d'une nouvelle offre en logements dans le centre passerait ainsi par une forme de curetage urbain qui associerait une dédensification urbaine à un remembrement parcellaire dans le but à la fois d'aérer, de réorganiser et de valoriser les cœurs d'îlots. « *La dédensification des centres anciens peut favoriser des conditions d'habitabilité répondant aux besoins des ménages du XXI^e siècle tout en préservant les caractéristiques urbaines forgées par des siècles d'histoire. Elle doit permettre de rééquilibrer le rapport entre densités bâties et démographiques en assurant des mixités sociale, générationnelle et fonctionnelle et en répondant aux objectifs de la programmation urbaine. Qu'il s'agisse d'aérer ou de réorganiser un îlot, de valoriser ou de sécuriser des bâtiments, la dédensification n'est pas une fin en soi mais un outil de revalorisation du centre-bourg, susceptible de motiver des propriétaires privés à investir dans un habitat requalifié* » (PNR Livradois Forez, 2013, page 5).

3.2. L'organisation des acteurs

3.2.1. Une nécessaire articulation entre public et privé

Le levier consistant à dédensifier le bourg suppose une intervention sur du parcellaire – les arrières cours – et du bâti appartenant essentiellement à des propriétaires privés. Contrairement aux procédures d'aménagement sur du foncier nu ou de régénération de friches urbaines, dans la revitalisation des centres-bourgs ruraux les particuliers sont majoritairement

²² La vacance des dessus de commerces est en effet en partie due aux entrées qui sont localisées dans le local commercial. Une entrée indépendante serait ainsi un moyen de lutter contre la vacance au-dessus des commerces, même si elle n'est pas suffisante car d'autres raisons existent, comme par exemple la volonté des propriétaires de n'avoir qu'un seul bail à gérer.

destinés à rester propriétaires des terrains et des bâtiments qu'il s'agit de revaloriser. On ne peut donc envisager des actions d'aménagement classiques – entendues comme l'acquisition du foncier, sa transformation et son équipement dans le but de revendre des charges foncières – où les propriétaires privés initiaux sont généralement exclus du processus. Les bourgs ruraux dont il est question sont situés, pour rappel, dans le marché n°3 selon la classification de T. Vilmin, où les prix fonciers ne permettent pas l'intervention d'un opérateur privé. Partant de là, deux scénarios sont envisageables :

- Les particuliers s'entendent entre eux en procédant à des ventes et/ou des échanges afin d'aboutir à un bien dont la géométrie et/ou le volume correspondent mieux à leurs attentes. Il y a toutefois un risque pour la collectivité que ces arrangements se fassent au coup par coup au détriment d'une cohérence d'ensemble.
- La collectivité prend le relais des opérateurs privés absents du marché n°3, et assure le portage foncier le temps de procéder aux restructurations nécessaires. Le risque de manque de cohérence d'ensemble est moindre, mais la collectivité n'a pas les moyens ni la vocation de procéder ainsi à des acquisitions publiques de grande ampleur.

A mon avis, il ne faut pas voir la maîtrise foncière privée comme un obstacle à la revitalisation des centres-bourgs, mais au contraire l'occasion de définir un partenariat fructueux entre la puissance publique et les propriétaires privés, la première disposant d'une vue d'ensemble du territoire et garante de la cohérence d'ensemble, les seconds assurant le portage d'un foncier qui est peut être sans doute déjà amorti au regard du vieillissement de la population à Rugles. Plus largement ce partenariat entre public et privé paraît nécessaire car il semble que les deux acteurs soient complémentaires et que l'un ne puisse véritablement agir sans l'autre.

D'un côté il faut noter qu'un particulier souhaitant procéder à une opération de restructuration sera peut-être boqué par le document d'urbanisme en vigueur sur le territoire communal. Les documents d'urbanisme sont parfois conçus plus dans la perspective de constructions nouvelles sur du terrain nu et se révèlent alors inadaptés à la restructuration en milieu urbain. On peut notamment penser aux règles de prospect, dans le cas de parcelles en lanières étroites, qui pourraient inhiber des opérations de dédensification de la part de particuliers craignant de voir leur parcelle devenir inconstructible dans l'avenir.

D'un autre côté la puissance publique ne peut assurer la maîtrise foncière de l'ensemble de son centre-bourg : comme dit plus haut elle n'en a ni les moyens ni la vocation, et sans doute pas l'envie non plus au risque de se retrouver embarquée dans des procédures d'acquisitions non amiables, longues, coûteuses et très impopulaires. De plus, le recours à ce type d'acquisitions présente également un risque économique, celui de voir la charge foncière du bâti ancien, déjà trop importante, s'alourdir encore et rendre les opérations de réhabilitation totalement infaisables d'un point de vue économique. Il me semble que la concertation avec les propriétaires privés est une perspective beaucoup plus réaliste tant d'un point de vue financier, technique que politique pour la collectivité.

Comme je l'ai indiqué plus haut, l'évolution des problématiques sociales et urbaines auxquelles le territoire est confronté a conduit à une dissociation entre territoire institutionnel

des politiques publiques et territoire de gestion des problèmes publics (P. Duran, 1999). Selon P. Duran, cette évolution amène deux constats :

- du point de vue des acteurs, il y a une multiplication des autorités compétentes et un accroissement du nombre de groupes capables de faire valoir leur droit à la parole,
- du point de vue des problèmes publics, on note que leur résolution ne peut s'envisager qu'à travers la contribution d'un grand nombre d'acteurs, tant publics que privés.

Ceci interdit de faire des institutions publiques de gouvernement les seuls dépositaires de l'action publique, au contraire « *les politiques publiques dépendent de plus en plus d'approches intégrées, liées à la constitutions de partenariats entre des acteurs multiples chargés de gérer des problèmes publics dont personne n'est totalement propriétaire mais dont tout le monde est plus ou moins locataire ou copropriétaire* » (P. Duran, 1999). Il faudrait donc envisager un gouvernement pluraliste et ouvert, associant habitants, propriétaires, commerçants..., et dans lequel la coordination est un enjeu central.

3.2.2. Quel rôle pour la puissance publique ?

La revitalisation des bourgs ruraux, en tant qu'action publique conjointe, redéfinit la place et le rôle de la puissance publique au sein de l'organisation des acteurs. Si ce nouveau mode d'organisation conjointe définit la coordination comme un enjeu central, il me semble que c'est à ce niveau que la collectivité aura le rôle le plus légitime. Le PNR du Livradois-Forez a identifié 4 modalités d'actions de la collectivité dans le cadre d'une action conjointe où les propriétaires privés sont également porteurs d'une stratégie publique :

- Repérer les synergies entre intérêts privés et collectifs : il s'agit de travailler de concert avec les propriétaires des biens mitoyens de ceux de la collectivité et voir dans quelle mesure des actions pourraient valoriser les biens des deux parties.
- Responsabiliser les propriétaires à la réalisation d'une opération d'intérêt public : il s'agit ici pour la collectivité de trouver des accords amiables avec les propriétaires pour disposer de leurs biens si ceux-ci sont gênants dans le cadre d'un projet d'intérêt général.
- Inciter les personnes privées à de petits remembrements : il s'agit de conseiller aux personnes propriétaires de biens de petites dimensions qui sont difficilement valorisables en l'état de chercher à acquérir les biens en mitoyennetés quand les occasions se présentent.
- Favoriser des échanges de parcelles entre personnes privées : il s'agit ici pour la collectivité de jouer le rôle d'intermédiaire entre des habitants de la commune intéressés par un bien dans le centre et les propriétaires de biens qui ont peu de liens avec le territoire communal.

On note que les deux premiers points renvoient aux interactions entre la collectivité, garante d'un intérêt collectif pour le territoire, et les propriétaires privés. La revitalisation des bourgs ruraux demande des interventions essentiellement sur le centre ancien, mais comme je l'ai indiqué plus haut, il serait nécessaire d'avoir une vision plus large car il fait partie d'un système en synergie avec d'autres territoires, notamment au niveau cantonal. Il est du rôle de la collectivité de prendre en compte les contextes géographiques, sociaux et démographiques et de déterminer les besoins du territoire, qui peuvent être d'ordres social, culturel, historique,

urbain, architectural, juridique, réglementaire... (PNR Livradois-Forez, 2014). Il est donc nécessaire de garder une vision d'ensemble des réflexions et de mettre en relation les actions à l'échelle des logements, qui peuvent être menés par des privés, avec les autres composants de l'habitat qui seront impactés : stationnements, espaces publics, commerces, réseaux... Ainsi la revitalisation peut s'appuyer sur une diversité d'éléments différents, aussi bien des projets urbains et architecturaux que des documents d'urbanisme ou des projets de territoires.

Néanmoins, « dans un projet de renouvellement de l'habitat, il est indispensable d'appréhender les relations de cause à effet qui lient les interventions les unes aux autres afin de mener des actions qui auront un effet levier sur la valorisation de l'habitat en centre-bourg » (PNR Livradois-Forez, 2014, page 33). Il serait donc nécessaire d'anticiper ces interactions, que la collectivité se donne des priorités et de prévoir les influences des actions menées sur le cadre de vie du centre-bourg. Le PNR Livradois-Forez a ainsi défini le principe de l'élaboration d'un plan-guide : « le plan-guide est un document graphique, conçu comme une toile de fond sur laquelle la collectivité et ses partenaires pourront tisser différents scénarios d'aménagement. Il n'établit pas un cadre figé au devenir d'un centre-bourg, mais propose les grandes orientations de sa transformation selon des objectifs à long terme » (PNR Livradois-Forez, 2014, page 35). A travers l'établissement d'un plan-guide la collectivité serait en mesure de donner un cadre de cohérence pour l'ensemble des acteurs et de déterminer les objectifs qu'elle souhaite atteindre.

Au-delà de ce rôle de vision d'ensemble qui consiste à coordonner les actions, publiques ou privées grâce à un plan-guide par exemple, la collectivité a également un rôle important d'incitation auprès des acteurs privés ; c'est ce qui correspond aux deux derniers points cités précédemment. Effectivement, « il n'est pas forcément opportun de mener de front une multitude d'actions isolées, mais d'agir sur la revalorisation d'un petit groupe de parcelles pour donner l'exemple et initier le changement » (PNR Livradois Forez, 2014, page 71). Il s'agirait ici pour la collectivité, grâce à une veille foncière, de repérer et de fédérer les énergies individuelles en associant les propriétaires à l'avenir de leur centre-bourg. Sans pour autant s'engager dans des actions opérationnelles directement, la collectivité peut mener des actions d'animation auprès de la population et des propriétaires et agir ainsi en faveur de la revitalisation du centre-bourg.

3.3. La mobilisation du foncier dans les projets de revitalisation

Comme je viens de l'expliquer la revitalisation des bourgs ruraux peut s'appuyer sur une diversité d'actions et il est donc possible de mobiliser une multitude d'outils. Il apparaît cependant que la mobilisation du foncier soit le levier principal, tant par l'importance du poids de la charge foncière dans les opérations de réhabilitation que par la nécessité de procéder à une restructuration parcellaire.

3.3.1. Restructurer le découpage parcellaire

Dans une perspective de partenariat public-privé la restructuration du découpage parcellaire ne peut se concevoir que dans une procédure d'urbanisme négocié, dans laquelle les propriétaires privés jouent un rôle prépondérant. De ce point de vue les associations foncières urbaines (AFU) sont un outil intéressant encore peu mobilisées aujourd'hui. Les AFU sont des associations syndicales de propriétaires qui existent depuis très longtemps puisqu'elles trouvent leur origine sous l'Ancien régime. La première structuration de ce type d'association date du 19^{ème} siècle ; il s'agissait alors surtout de répondre à des préoccupations de travaux ruraux, même si des missions d'aménagement urbain étaient déjà énoncées. Avec les deux guerres mondiales les préoccupations urbaines vont prendre plus d'ampleur et en 1967 la loi d'orientation foncière crée le régime juridique des AFU telles que nous les connaissons aujourd'hui. Plusieurs évolutions législatives viennent modifier à la marge le principe des AFU, jusqu'à la dernière loi ALUR qui apporte deux innovations, notamment la création d'une nouvelle forme d'AFU, l'AFU de projet.

Les AFU sont des collectifs de propriétaires qui se regroupent dans le but de remodeler des terrains et de les équiper afin de les rendre constructibles dans le cadre d'aménagements particuliers. *« L'AFU constitue une prise en charge de l'urbanisation par les propriétaires, suite à une réflexion en amont menée dans une réelle concertation avec eux. Elle permet de modifier un parcellaire morcelé (remembrement) ou de l'effacer (groupement de parcelles). Les coûts de l'aménagement sont pris en charge par les propriétaires, qui en contrepartie valorisent financièrement leurs terrains grâce à une viabilisation globale réalisée par l'AFU »* (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014, page 1). Ainsi les AFU ont deux rôles principaux : faire de la restructuration foncière, que le bâti soit nu ou déjà bâti, et faire des aménagements de viabilisation, y compris en procédant à des destructions éventuelles de bâtiments. Il me semble donc que c'est une procédure indiquée pour restructurer les arrières cours du centre ancien : elles permettent de simplifier le parcellaire, d'aérer les arrières cours en détruisant le bâti non utilisé qui l'encombre et enfin d'éventuellement réaliser de nouvelles voiries pour améliorer l'accès des maisons avec jardins.

Il existe 3 types d'AFU. Le premier régime juridique correspond aux AFU libres, lorsque que tous les propriétaires sont favorables ; il faut le consentement unanime et écrit de tous. Elle a le statut de personne de droit privé. Le deuxième régime juridique correspond aux AFU autorisées, constituées par arrêté du préfet sur initiative de la collectivité ou à la demande de la majorité qualifiée de propriétaires²³. L'AFU autorisée permet donc de passer outre l'accord d'une partie des propriétaires, et pour cela elle n'est créée qu'après avis de la collectivité et enquête publique. L'AFU autorisée a le statut d'établissement public doté de prérogatives de puissance publique. Enfin le dernier type d'AFU correspond aux AFU forcées, lorsque les propriétaires n'ont pas su trouver un accord amiable. Sous certaines conditions le préfet peut constituer d'office une AFU, mais cela doit rester exceptionnel.

²³ Pour les opérations de remembrement il s'agit d'au moins deux-tiers des propriétaires détenant au moins deux-tiers de la superficie.

Dans la perspective d'un partenariat public-privé les AFU autorisées sont particulièrement intéressantes car elles permettent de mettre en œuvre des projets concertés entre la collectivité et les propriétaires. Contrairement aux AFU libres, les AFU autorisées permettent une implication de la puissance publique, notamment à deux moments clés de l'AFU :

- à sa création, où la collectivité doit donner son accord sur le périmètre du projet et éventuellement suggérer un périmètre qui lui semble plus pertinent au regard du contexte territorial. La loi ALUR a sur ce plan introduit la possibilité pour les collectivités d'être plus initiatrices grâce aux AFU de projet. Ces dernières sont une déclinaison des AFU autorisées grâce auxquelles la collectivité a la possibilité d'instaurer des périmètres de projet au sein duquel les propriétaires sont incités à se regrouper pour faire évoluer la structure foncière (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014).
- à la présentation du projet d'aménagement, où la puissance publique doit également donner son accord sur le remembrement proposé et à cette occasion vérifier que le projet soit en adéquation avec le projet communal. Dans tous les cas, le projet de l'AFU doit respecter le document d'urbanisme en vigueur. Par ailleurs comme l'AFU peut, dans le cadre de travaux de viabilisation, réaliser des voiries qui pourraient ensuite être rétrocédés à la commune, il est dans tout l'intérêt des propriétaires d'entretenir des relations rapprochées avec la commune (B. Valadier, 2001).

En dehors de ces deux étapes de contrôle, l'AFU correspond bien à un projet privé porté par les propriétaires privés. Ils sont les seuls membres constitutifs des organes de décision de l'AFU, y compris pour les AFU autorisées qui ont pourtant le statut d'établissement public. Par ailleurs dans le cadre de l'AFU les propriétaires restent en pleine propriété de leurs biens ; contrairement à la ZAC, qui permet aussi de faire du remembrement mais qui passe souvent par une maîtrise foncière, l'AFU ne s'approprie pas les biens situés dans le périmètre syndical. D'un point de vue urbain, la participation active des propriétaires dans le cadre de l'AFU est de nature à favoriser la qualité de l'opération grâce à la connaissance fine que les propriétaires ont de leur environnement (B. Valadier, 2001).

Sur le plan économique, l'AFU présenterait l'avantage d'éviter les acquisitions foncières massives, avec les frais financiers que cela implique, puisque ce sont les propriétaires qui gardent la propriété de leur bien. En sus de cet aspect, l'AFU présente un autre avantage non négligeable, celui de limiter la hausse de la charge foncière en cas de remembrement grâce à un régime fiscal avantageux. Effectivement les AFU ne sont pas soumises à la taxation des plus-values, elles permettent de récupérer une partie de la TVA sur les opérations d'aménagement, et enfin elles sont exonérées des droits d'enregistrement. Pour rappel, dans l'exemple de bilan présenté dans la deuxième partie, les droits d'enregistrement s'élevaient à plus de 7 000 euros, leur exonération est donc loin d'être négligeable. Enfin il faut aussi souligner que pour les AFU autorisées qui ont le statut d'établissement public, cette prérogative leur permet de bénéficier de prêts avantageux de la Caisse des dépôts et consignations.

3.3.2. Dissocier propriété du foncier et propriété du bâti

Les AFU constituent un levier en faveur de la revitalisation des bourgs en ce qui concerne les biens vacants à cause d'une propriété foncière trop morcelée. Elles permettraient par exemple le regroupement de plusieurs logements petits et/ou étroits en logements plus grands sans que ce remembrement engendre de frais supplémentaires grâce au régime fiscal spécifique des AFU. Néanmoins il existe aussi des grands logements, et à Rugles ils sont même relativement nombreux dans le centre. Pour ce type de bien, le recours à l'AFU n'est pas totalement satisfaisant, il permettrait éventuellement de diviser certains logements en logements plus petits, mais tous ne doivent pas avoir cette vocation. Il faut effectivement garder une diversité de typologie de logements dans le centre, avec des petits et des grands logements.

Par ailleurs le recours aux AFU dépend essentiellement des propriétaires privés. Et même si grâce aux AFU de projet le rôle d'initiateur de la collectivité est affirmé, et que ceci est de nature à rassurer les propriétaires peu aux faits des problématiques d'aménagement opérationnel (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014), il peut se trouver des propriétaires qui ne voudraient pas s'engager dans ce type de démarche. La caractéristique détendue des marchés des bourgs ruraux peut de ce point de vue être un facteur limitant à la constitution d'AFU : il n'y a pas de pression foncière qui pousse les propriétaires à se regrouper. Cette condition « *est tout à fait révélatrice des facteurs déclenchants de la création de l'association : l'intérêt du propriétaire à sauter le pas est d'autant plus grand que le revenu qu'il peut escompter réaliser est élevé* » (B. Valadier, 2001, page 14). La différence entre le prix du terrain avant remembrement et viabilisation et le prix après intervention de l'AFU doit être élevée pour que les propriétaires soient prêts à participer à l'opération. Et selon T. Vilmin « *ce rapport doit être élevé d'autant plus que le prix du terrain est bas* » (T. Vilmin, in B. Valadier, 2001, page 14). Or nous avons vu en début de ce mémoire que les prix fonciers dans les territoires du 3^{ème} marché, le plus éloigné des agglomérations, sont les plus faibles. Par ailleurs les prix également relativement faibles des constructions neuves en diffus n'incitent pas à une revalorisation financière très importante du bâti ancien. La constitution d'AFU, aussi intéressante soit-elle en ce qui concerne la restructuration parcellaire, n'est sans doute pas suffisante au regard de la valeur économique de la charge foncière dans les opérations de revalorisation du bâti ancien.

J'ai montré tout au cours de la deuxième partie, en m'appuyant sur l'exemple de Rugles, que c'était le poids de la charge foncière dans les opérations de réhabilitation qui expliquait les difficultés à enclencher une dynamique de revitalisation dans les centres-bourgs ruraux. Une des perspectives pourrait ainsi être d'extraire le foncier dans le bilan d'opération en dissociant la propriété du foncier de la propriété du bâti selon le système de l'emphytéose. Les baux à long terme ont une origine agricole, mais ont été transcrits en urbanisme où il existe trois types de baux : le bail emphytéotique, le bail à construction, le bail à réhabilitation (ces derniers étant une variante du bail à construction pour la réhabilitation par des bailleurs sociaux de bâtiments vétustes). Quand ces baux ont été transcrits dans le droit français, ils répondaient à l'origine à trois objectifs (M. Martinez, 1999) :

- d'abord il s'agissait pour les collectivités locales de récupérer des plus-values dans un contexte de progression rapide des valeurs foncières,

- ensuite, les collectivités conservaient la propriété, donc la maîtrise de la gestion des sols,
- enfin, pour les promoteurs, louer le terrain permet d'alléger le montant de l'investissement nécessaire à la construction.

M. Martinez se pose ici du point de vue de la collectivité propriétaire du foncier, mais il me semble que les mêmes logiques peuvent également s'appliquer à des propriétaires particuliers. L'importance de la vacance à Rugles montre a priori de la part des propriétaires un attachement à leurs biens – ils ne les mettent pas en vente alors même que leurs biens se dégradent – et une difficulté dans l'apport d'investissements – les propriétaires ne réhabilitent pas leurs biens alors que cela les valoriserait. On peut donc imaginer que si des investisseurs se présentaient pour réhabiliter les bâtiments tout en permettant aux propriétaires initiaux de garder la propriété de leurs biens, cela pourrait favoriser la revalorisation du bâti. Dans le même temps les investisseurs auraient des perspectives de rentabilité plus importante s'ils ne doivent pas mobiliser leurs fonds dans la charge foncière. On aurait ainsi une dissociation entre d'une part le foncier, toujours aux mains des propriétaires initiaux qui conserveraient leur patrimoine et d'autre part le bâti qui passerait dans les mains d'investisseurs qui seraient en capacité de le réhabiliter dans le but de louer les logements par la suite. Il est effectivement difficilement envisageable de commercialiser ces biens à des particuliers souhaitant accéder à la propriété, *« peu d'acheteurs acceptent la perspective d'une propriété limitée dans le temps »* (M. Martinez, 1999). En revanche les investisseurs n'ont pas le même raisonnement, surtout pour des locaux d'activités, mais le même type de raisonnement peut aussi s'appliquer au logement : *« les preneurs peuvent faire un calcul de rentabilité de leur activité, compte tenu du coût des loyers, tout en établissant un plan d'amortissement pour l'immeuble »* (M. Martinez, 1999).

Néanmoins, il ne faut pas compter sur les seuls investisseurs pour réhabiliter tous les logements vétustes du centre-bourg. Et comme je viens de l'indiquer, les baux à long terme tels qu'ils sont définis dans le droit français sont peu attractifs pour des particuliers. Par ailleurs, le système des baux à long terme est une perspective qui permet d'envisager l'enclenchement d'une dynamique de revitalisation à court terme, mais il ne résout pas la question de la gestion de la charge foncière à plus long terme. Effectivement quels seront les impacts de la revalorisation du bâti sur les prix ultérieurs ? L'analyse des statistiques INSEE en début de ce mémoire à Rugles a montré que c'était une population relativement modeste qui habitait le centre-bourg. L'objectif de la revitalisation est que cette population ne reste pas captive d'un centre en déshérence, toutefois il n'est pas non plus souhaitable que cette population modeste soit écartée du centre par une hausse trop significative des prix, comme d'autres procédures de renouvellement en milieu urbain ont pu le montrer. Les bourgs ruraux ne sont certes pas soumis à la même pression foncière, il faut néanmoins se montrer prudent sur ce point.

A cet égard la récente loi ALUR a introduit dans le droit français le système des « Community Land Trust » (CLT) américains, traduit sous le nom d'organismes fonciers solidaires (OFS), qui ont justement pour objectif *« de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables, en location ou en accession à la propriété, tout en préservant leur accessibilité économique sur le très long terme, au fil des locations ou reventes »* (Loi ALUR, amendement n°1185 du 6 septembre 2013 adopté dans les mêmes

termes par l'Assemblée nationale et le Sénat). Suivant le modèle des CLT américains, les OFS français dissocient la propriété du foncier, détenu de manière collégiale par l'OFS, et la propriété des logements qui est détenu par les ménages occupants : *« l'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent a preneur dans le cadre d'un bail de longue durée [...] des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements [...] sous des conditions de plafond de ressource, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession »* (Loi ALUR, amendement n°1185 du 6 septembre 2013 adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat).

Les OFS sont tous récents dans le droit français, néanmoins en se référant aux CLT on a un peu plus de recul en matière de retour d'expérience. Les CLT sont des sociétés de droit privé à but non lucratif qui ont vocation à acquérir des parcelles et à en remettre l'usage aux ménages qui se portent acquéreurs du bâti, sous des conditions d'éligibilité. Une fois sous la maîtrise des CLT le foncier est inaliénable, et c'est un bail foncier qui constitue le cadre contractuel avec le propriétaire du bâti : *« il sécurise la constitution d'un patrimoine par les propriétaires en même temps qu'il garantit, à tout futur acquéreur disposant de revenus semblables, l'égalité des chances de devenir propriétaire dans le parc de logements ainsi géré »* (JP Attard, 2013, page 145). Par le biais du bail, les propriétaires s'engagent effectivement à une limitation de leur plus-value au moment de la revente et à un bon entretien du bâtiment. Ainsi, si les CLT mobilisent des subventions publiques, l'investissement pour la collectivité est verrouillé dans le sol par l'inscription de la clause anti-spéculative dans le bail foncier. C'est un moyen de remédier au risque, souvent craint par les collectivités, de voir leur aide financière venir enrichir un particulier qui ferait une plus-value lors de la revente. Et pour les particuliers cela réduit la crainte d'une propriété non durable dans le temps.

Les CLT se posent ainsi dans une position où le foncier est considéré comme un bien commun, au même titre que l'atmosphère, les rivières, les lacs... (JP Attard, 2013) : il s'agit *« d'extraire le sol (Land) des liens de la propriété privée et le placer entre les mains d'une entité qui en sera le dépositaire (Trust) et l'administrera dans l'intérêt du plus grand nombre (Community) »* (JP Attard, 2013, page 148). La composition du conseil d'administration des CLT traduit bien cette préoccupation puisqu'il est composé à part égale de la société civile, des locataires du foncier et les représentants de la collectivité. On voit bien l'intérêt pour une collectivité d'initier ce type de structure, car effectivement *« en dédiant leur action aux ménages modestes, les CLT ne se posent plus en alternative globale à la propriété du sol mais en balancier de l'offre de logements abordables disponible »* (JP Attard, 2013, page 147-148). Les OFS sont entrés très récemment dans le droit français et il n'existe pas en l'état actuel de bail permettant adapté aux opérations telles que décrites pour les CLT. Il reste donc à voir comment cet article de la loi ALUR se traduira de manière effective. Néanmoins les OFS ouvrent de nouvelles perspectives plus axées sur des principes de solidarité et où le foncier serait plus valorisé pour sa valeur d'usage. Sachant que c'est bien le poids économique de la charge foncière qui est actuellement un facteur bloquant pour la revitalisation des bourgs ruraux, la dissociation entre propriété du foncier et propriété du bâti est une perspective à explorer.

Conclusion

La dévitalisation apparaît aujourd'hui comme un phénomène assez généralisé à l'échelle des centres-bourgs ruraux, au regard de l'exemple de Rugles. Elle touche aussi bien la démographie, que les sources d'emplois ou encore le bâti. Ces éléments sont tous imbriqués mais le bâti y tient une place prééminente : peu attractif pour les nouveaux arrivants, il tend à vider les centres-bourgs de leur population, ce qui en retour fragilise l'emploi local qui évolue de plus en plus vers une économie présentielle. La reprise du bâti des centres-bourgs semble donc être une condition essentielle à la revitalisation des centres-bourgs ruraux.

L'enjeu derrière la revitalisation des centres-bourgs n'est pas celui de la conservation d'un patrimoine bâti, ni celui de la préservation d'un monde rural qui aujourd'hui n'existe plus. Ces bourgs, même s'ils n'ont plus la place et la fonction qu'ils pouvaient avoir jusqu'au début du 20^{ème} siècle, ont encore aujourd'hui un rôle structurant à l'échelle du territoire en tant que pôles de services centraux. La dévitalisation des centres-bourgs ruraux présente donc un risque important de déstructuration territoriale, avec des impacts géographiques, sociaux et environnementaux qui expliquent aujourd'hui la mobilisation de la puissance publique.

La dévitalisation est maintenant un phénomène qui touche surtout les centres-bourgs dans l'espace rural, puisque ce dernier est globalement plutôt attractif grâce à son marché foncier et immobilier détendu, intéressant pour des ménages primo-accédants modestes. Il semblerait cependant que ce soit aujourd'hui cette attractivité qui se retourne contre les centres-bourgs : le marché de l'ancien dans les bourgs souffre de la concurrence du marché du neuf en diffus, produit le moins cher à développer. Ce dernier est particulièrement concurrentiel surtout grâce au poids de l'achat du terrain qui est nettement moins élevé dans une opération neuve que dans une opération de réhabilitation.

Le principal facteur économique constituant un facteur bloquant à la revitalisation des centres-bourgs ruraux est donc le poids de la charge foncière. Il est apparu que cette dernière est plus élevée dans une opération de réhabilitation pour deux raisons : d'un côté le parcellaire très imbriqué dans les tissus anciens qui demande une restructuration foncière, entraînant des coûts de mutation, d'un autre côté la valeur économique plus élevée dans le centre-bourg, du fait d'une valeur d'usage plus élevée, mais aussi du fait des variations conjoncturelles de l'immobilier qui tendent à avoir un effet inflationniste sur le foncier. De ce point de vue l'hypothèse que j'ai émis au début de ce mémoire s'est révélée vérifiée.

La question qui se pose est alors de savoir à quelles conditions une reprise du bâti ancien dans les centres-bourgs est possible. Si c'est bien le foncier qui est un facteur bloquant, quelle politique foncière la puissance publique peut-elle mettre en place pour enclencher un phénomène de revitalisation des centres-bourgs ? Une politique foncière en faveur de la revitalisation fait généralement intervenir trois types de leviers : la maîtrise du foncier, la maîtrise de son usage et la maîtrise économique. Dans le cas de la revitalisation des centres-bourgs ces leviers ne seraient pas utilisés de la même manière par la collectivité. Le premier

levier à mobiliser apparaît être la maîtrise de l'usage du foncier, notamment à l'échelle cantonale pour limiter la concurrence avec le marché du neuf.

En revanche la maîtrise du foncier ne semble pas être un levier particulièrement porteur, puisqu'il n'est pas possible d'envisager une maîtrise publique totale. Au contraire, la revitalisation des centres-bourgs demanderait une participation forte des acteurs privés, propriétaires et habitants. Contrairement aux procédés d'aménagement public qui ont longtemps prévalu (on pense notamment aux nombreuses ZAC publique dans les années 1980-1990), la revitalisation des centres-bourgs relève plutôt d'un aménagement négocié : l'objectif de la politique foncière vise ici plutôt à inciter, accompagner voire encadrer, l'initiative privée. C'est un véritable partenariat qu'il s'agirait de mettre en place entre la puissance publique et les propriétaires et habitants.

Enfin le troisième levier de maîtrise économique est plus complexe. Contrairement aux mécanismes généralement mobilisés en milieu urbain, dans les centres-bourgs la mobilisation d'outils fiscaux n'est pas suffisante. Il ne s'agit pas dans les centres-bourgs ruraux de limiter la rente foncière, mais de traiter le décalage entre la valeur économique des biens et leur valeur d'usage. Un dispositif comme les AFU offre de ce point de vue des perspectives intéressantes pour remodeler le foncier tout en limitant la hausse de la charge foncière. Mais plus largement, il me semble que la revitalisation de centres-bourgs ruraux ouvre des perspectives sur la valorisation du foncier pour leur valeur d'usage, avec des systèmes de foncière solidaire. C'est une autre voie qui s'ouvre plus centrée sur l'usage du foncier comme patrimoine social. Ces démarches plus répandues dans le monde anglo-saxon commencent à émerger en France mais sont encore largement à explorer. Il me semblerait intéressant que la revitalisation des centres-bourgs se saisisse de cette question car elle offre des perspectives d'expérimentation intéressantes.

Références bibliographiques

Ouvrages généraux et mémoire

BOUZEGZI Billel, COLIN NOGARET Arnaud, FOLLAIN Arthur et VIGNEAU Rémi, *Identification et remobilisation du parc de logements vacants de la Communauté de Communes du Canton de Rugles*, Rapport de stage, Poytech'Tours, Département Aménagement DA4, 2013, 290 pages

DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, édition LGDJ, collection Droit et société, 212 pages

IAU IDF, 2010, *Evolutivité des tissus urbains*, 73 pages

LEVY Jacques et LUSSAULT Michel (dir), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Editions Belin, 1034 pages

MORA Olivier (dir), 2008, *Les Nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Edition Quae, 111 pages

PRIGENT Xavier, 2007, *La forme urbaine et l'enjeu de sa qualité*, Editions CERTU, 93 pages

PNR du Livradois-Forez, *Habiter autrement les centres-bourgs en Massif central, L'exemple du Livradois-Forez*, janvier 2014, 88 pages

VALADIER Benoît, *L'Association Foncière Urbaine : la concertation au service de la qualité de l'urbanisme*, Mémoire de fin d'étude soutenu en vue de l'obtention du diplôme d'ingénieur géomètre topographe, École supérieure des géomètres et topographes, Le Mans, 2001, 77 pages

VIMIN Thierry, 2015, *L'aménagement urbain, acteurs et systèmes*, Editions Parenthèses, 141 pages

Articles

ATTARD Jean-Philippe, « Un logement foncièrement solidaire, le modèle des community land trusts », in *Mouvement* n°74, été 2013, pages 143 à 153

AUCAME, « Le “point mort” : une méthode d'évaluation quantitative des besoins en logement », *Qu'en savons-nous ?* n°51, mars 2013, 4 pages

BOUVELOT Gilles, « Les outils de la politique foncière », in *Les Cahiers de l'IAU IDF* n° 163, septembre 2012, pages 44 à 47

CASTEL Jean-Charles, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain » in *Les Annales de la recherche urbaine* n°102, juillet 2007, pages 89 à 96

CASTEL Jean-Charles, « Ville dense, ville diffuse » in *Etudes foncières* n°147, septembre-octobre 2010, pages 14 à 20

CGET, « Aménager les nouvelles ruralités », juillet 2015, 4 pages

CHARMES Eric, « L'explosion périurbaine » in *Etudes foncières* n°138, mars-avril 2009, pages 25 à 35

COMBY Joseph, « Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur » in *Observateur de l'immobilier* n°75, décembre 2009-janvier 2010, pages 30 à 37

COMBY Joseph, « De la volatilité foncière » in *Etudes foncières* n°137, janvier-février 2009, pages 6 à 8

DATAR, « La nouvelle typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques », in *Territoires en mouvement* n°7, 2012, pages 6 à 13

LACAZE Jean-Paul, « Pistes prospectives pour un urbanisme en milieu rural » in *Urbanisme* n°372, mai-juin 2010, pages 51 à 53

IAU IDF, « Les enjeux du renouvellement urbain », *Note rapide sur l'occupation du sol* n°348, février 2004

MARTINEZ Muriel, « Louer le terrain pour construire, les pratiques », in *Dialogues, propositions, histoires*, article en ligne datant de 1999, consulté le 03 décembre 2015

Ministère du Logement et de l'égalité des territoires, « Association foncière urbaine de projet », mai 2014, 5 pages

PNR du Livradois-Forez, « Habiter autrement les centres-bourgs », décembre 2013, 12 pages

SERRANO José, « Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne » in *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4, 2005, mis en ligne le 17 novembre 2005, consulté le 13 septembre 2015

VILMIN Thierry, « Les trois marchés de l'étalement urbain » in *Etudes foncières* n°157, mai-juin 2012, pages 27 à 33

Sites internet

Community land trust, pour un foncier solidaire, site internet consulté le 18 novembre 2015 : <http://www.communitylandtrust.fr/index.php>

Données locales de l'INSEE, site internet consulté le 16 septembre 2015 : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/default.asp?page=statistiques-locales.htm>

Maisons sésame, constructeur de maisons individuelles, site internet consulté le 01 novembre 2015 : <http://www.maisonssesame.fr/maison-zircon.php#prettyPhoto>

Préfecture de l'Eure, site internet consulté le 06 décembre 2015 :
<http://www.eure.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-logement/Connaissance-des-territoires/Les-collectivites-locales/Communes-et-structures-intercommunales>

SeLoger, annonces immobilières, site internet consulté le 01 novembre 2015 sur le site internet de : <http://www.seloger.com/immobilier/achat/immo-rugles-27/bien-maison/>

Sit@del2, tableaux statistiques de la construction par commune, site internet consulté le 30 octobre 2015 : [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/logement-construction/r/construction-logements.html?tx_ttnews\[tt_news\]=20093](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/logement-construction/r/construction-logements.html?tx_ttnews[tt_news]=20093)

Annexes

Annexe 1 : liste des communes de la 3CR

Annexe 2 : carte de l'état de la vacance du logement à Rugles

Annexe 3 : carte de l'état de la vacance du commerce à Rugles

Annexe 4 : annonce immobilière de vente d'un logement ancien dans le centre de Rugles

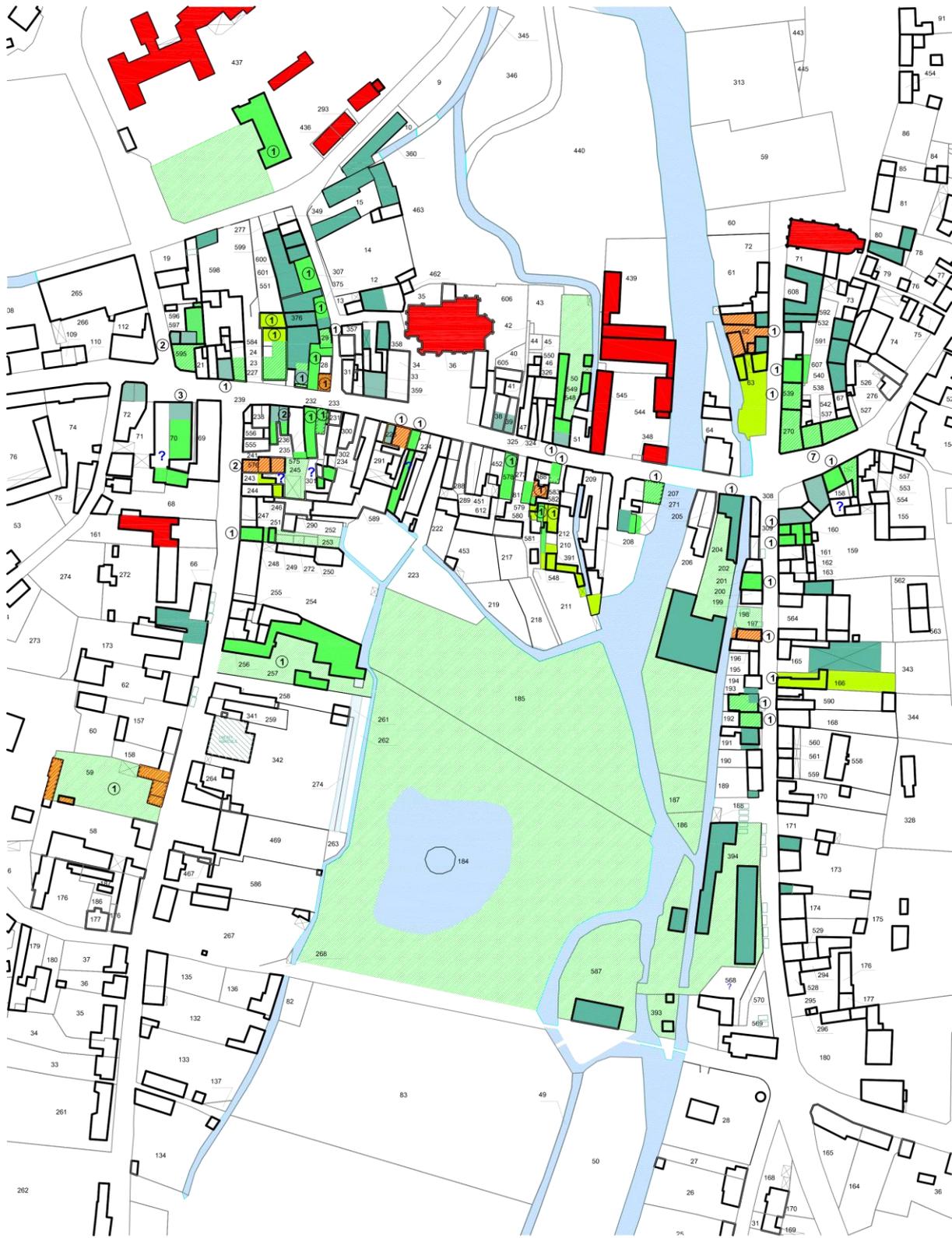
Annexe 5 : annonce immobilière de construction d'une maison individuelle

Annexe 1

Communes Membres : 16	Population totale (2013)
Ambenay	572
Bois Anzeray	173
Bois Arnault	765
Bois Normand Pres Lyre	375
Les Bottereaux	344
Chaise Dieu du Theil	240
Chambord	168
Champignolles	41
Cheronvilliers	555
La Haye Saint Sylvestre	257
Juignettes	248
Neaufles Auvergnny	435
La Neuve Lyre	601
Rugles	2414
St-Antonin de Sommaire	171
La Vieille Lyre	636
Total population	7995

Source : Préfecture de l'Eure

Annexe 2



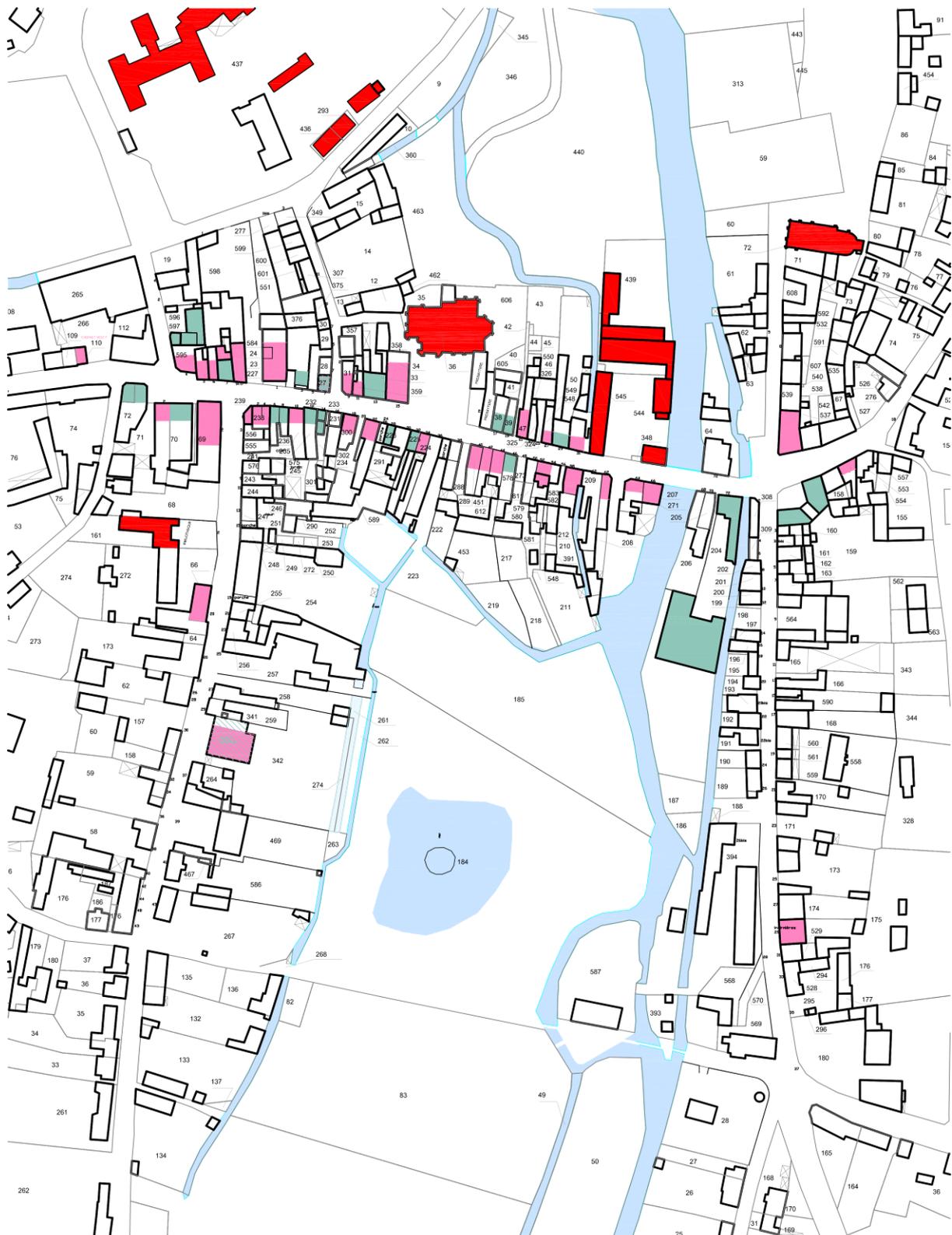
- | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  VACANT : SOL PARCELLE
SANS AFFECTATION OU
EN VENTE > 5 ANS OU
DEFAULT ENTRETIEN |  VACANT : ETAGES |  EQUIPEMENT |
|  VACANT : BATI ENTIER |  COMMERCE VACANT |  TRAVAUX |
|  RUINE |  GARAGES OU ENTREPOTS OCCUPES | |

TOTAL = 52 logts vacants
et 208 logts ds périmètre

20 JUILLET 2015
DYNAMISATION CENTRE BOURG
RUGLES
DIAGNOSTIC



Annexe 3



- EQUIPEMENT
- COMMERCE OU SERVICE = 31
- COMMERCE VACANT = 21

20 JUILLET 2015
 DYNAMISATION CENTRE BOURG
 RUGLES
 DIAGNOSTIC



Vente Maison / Villa 150m² Rugles

75 500 €



Description de Maison / Villa à Rugles

RUGLES - Centre-ville, maison de ville (150m² hab) comprenant: entrée, séjour (chem.), 2 cuisines avec éléments, salle à manger (chem.), chambre, salle d'eau, véranda. A l'étage: 4 chambres, salle d'eau. 2 caves enterrées. Dépendances. Combles aménageables. Tout à l'égoût. Terrain clos et arboré. Sur 422m².

Surface de 150 m²

7 Pièces

5 Chambres

2 Salles d'eau

2 Toilettes

Toilettes Séparées

Cave

Entrée

Salle À Manger

Salle de séjour : 22 m²

Terrain de 422 m²

Source : <http://www.seloger.com/immobilier/achat/immo-rugles-27/bien-maison/>

Modèle Zircon 115

A partir de 126 308 €



Description de la maison :

Beaucoup de charme pour cette maison qui propose 4 déclinaisons dont certaines ont des combles aménageables pour vous laisser vous exprimer. La surface habitable de 67 m² à 128 m² est capable d'accueillir d'1 à 5 chambres. Parents et enfants peuvent avoir, chacun leur espace en fonction des déclinaisons. La façade harmonieuse est animée par 3 lucarnes Capucine et un porche cintré au-dessus de la porte d'entrée.

Surface globale 118 m²

Surface séjour 36 m²

Chambres 4

T5

Etage(s) 1

Salle de bain 1

Source : <http://www.maisonssesame.fr/maison-zircon.php#prettyPhoto>