

LA DENSIFICATION DOUCE

Un nouveau modèle de développement du tissu urbain

Fabien Sudry,
Préfet de la Loire

Quand l'habitant et la collectivité participent conjointement au développement du territoire.



« La démarche de densification douce, qui vise à rapprocher le particulier de l' élu, l'intérêt individuel de l'intérêt général, peut être une des solutions pour construire des logements dans les zones déjà urbanisées, bien desservies et équipées, tout en limitant l'étalement urbain et ses conséquences sur notre territoire. L'habitant est donc partie prenante du projet urbain et peut ainsi contribuer, à l'échelle de sa parcelle, à la mise en oeuvre des objectifs fixés par la collectivité. Au travers de cette démarche, il s'agit bien de bâtir de manière collective [Etat, collectivités, propriétaires privés,...] un nouveau modèle de développement urbain économe en foncier, permettant une maîtrise de la dépense publique, et acceptable pour les habitants. »

Le plan local d'urbanisme

Un diagnostic quantitatif et qualitatif

• Le rapport de présentation doit contenir une « analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales ». Il s'agit d'avoir une approche quantitative du gisement foncier existant dans le tissu bâti (dents creuses, grandes parcelles bâties,...) et de l'affiner au regard de la qualité urbaine existante ou potentielle du quartier.

Des OAP en tissu urbain

Le PLU intègre OAP qui peuvent porter sur « des quartiers à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ». En lien avec le règlement, l'OAP pourra définir des aménagements permettant une densification acceptable du quartier (espaces publics, cheminements doux, localisation des hauteurs maximales de construction,...).

Des règles adaptées

Le règlement du PLU peut soit interdire ou limiter la densification douce dans certains secteurs, soit la favoriser, en veillant à une bonne intégration de ces constructions. Ces règles peuvent porter sur les accès (mutualisation des accès en cas de division parcellaire contiguë), l'implantation des constructions (bande d'implantation, servitude de cour commune), l'emprise au sol, le gabarit,...

Autres outils mobilisables

OUTILS FINANCIERS

- La majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) : Il s'agit d'inciter les propriétaires de terrains nus constructibles à vendre leur terrain ou à réaliser des opérations de construction et ainsi favoriser la mobilisation de ce foncier et la production de logements.
- La Taxe d'Aménagement (TA) sectorisée : applicable aux opérations de construction et d'aménagement, il s'agit d'un dispositif de financement des équipements publics. Dans certains secteurs, sur lesquels il y a nécessité de réaliser des travaux importants d'équipements publics, dus par exemple à la densification, la collectivité peut instaurer une TA majorée.
- Le projet urbain partenarial (PUP) : outil de financement des équipements publics induit par une opération d'aménagement/construction. Par le biais d'une convention entre la collectivité et les propriétaires, il s'agit de financer des aménagements et équipements publics rendus nécessaires par la densification d'un quartier (réseaux, espaces publics, voirie,...)

OUTILS FONCIERS

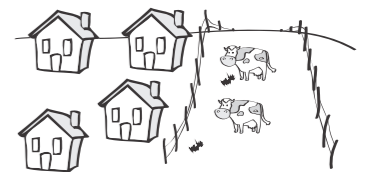
• L'association foncière urbaine : il s'agit d'une association de propriétaires créée pour réaliser un aménagement d'ensemble permettant de valoriser les propriétés foncières. Cet outil permet de libérer du foncier difficilement mobilisable (parcelles enclavées,...) en modifiant le parcellaire et prévoyant des aménagements (voirie,...)

Site internet BIMBY.FR : présentation des travaux menés dans le cadre du programme de recherche. Synthèse des travaux réalisée par le CEREMA.
CEREMA (cerema.fr) : fiches outils sur la fiscalité et le financement de l'aménagement
DDT 42 (loire.gouv.fr) : synthèse de l'expérimentation BIMBY menée sur 3 communes ligériennes
Les bases réglementaires :
– loi Engagement national pour l'environnement (ENE)
– loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) : loi favorisant la densification du tissu bâti existant, au travers des SCOT et PLU, mais également des opérations de lotissement
– code de l'urbanisme

Dans la continuité des différentes réglementations en matière d'urbanisme mises en oeuvre depuis 2000, la loi sur l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 rappelle la nécessité de construire des logements tout en veillant à la limitation de la consommation d'espace. Le développement de l'urbanisation doit donc s'opérer dans le tissu urbain existant, dont une grande partie est couvert par des maisons individuelles. La densification douce de ces secteurs urbanisés, encadrée par les collectivités, constitue une des réponses à la production de logements sans consommation d'espace.

→ 500 000 logements/an

À PRODUIRE EN FRANCE (source : MLETR) SUR la période 2012-2017. Cette production de logements devra se faire en limitant l'étalement urbain et en privilégiant les secteurs déjà urbanisés.



→ 1 000 m²

TAILLE MOYENNE des parcelles en France (source : INSEE). La moitié des maisons individuelles ont un jardin de plus de 600 m².



→ 19 000 000 de maisons

INDIVIDUELLES en France (sources : INSEE et SoeS). Ce modèle est recherché par trois quarts des Français, avec une production de 175 000 pavillons/an.



Malgré une stabilisation de la démographie, la consommation d'espace est en augmentation dans le département de la Loire, entraînant ainsi une baisse de la densité de population avec 19,3 habitants/ha en 2010 contre 19,9 en 2005 (analyse issue des données SPOT Thema).



Direction Départementale des Territoires de la Loire.
CS 90509 - 42007 Saint-Étienne Cedex 1
Tél. +33 4 77 43 80 00
Télécopie : +33 4 77 43 80 06
Courriel : ddt@loire.gouv.fr
Site internet des services de l'État : www.loire.gouv.fr/

Bibliographie Liens utiles Réglementaire

La densification douce *initiée par l'habitant, maîtrisée par la commune*

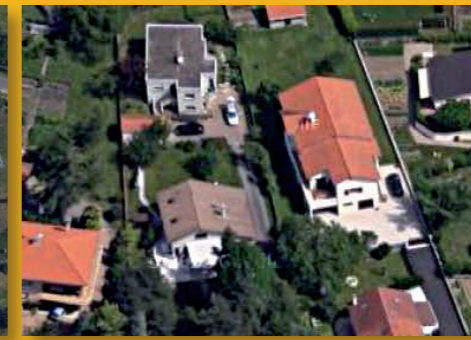
La construction de logements par « densification douce » représente une part non négligeable de la construction de maisons individuelles. À titre d'exemple, la part de construction en division parcellaire est de 17 % en périphérie de Limoges (source : Brès + Mariolle, MAJIC 2011). Ce type de production de logement nécessite d'être encadré pour devenir une alternative choisie par les propriétaires et acceptée par les élus.



À La Talaudière, un tissu bâti individuel important se situe à proximité du centre-ville. Trois-quarts des surfaces urbanisées en France sont couvertes par de l'habitat individuel avec parfois une large part de surface non bâtie. Ils peuvent donc constituer, dans certaines conditions (proximité centre-ville, transports en commun...) des « gisements » fonciers pour la collectivité.



Exemples de division parcellaire réalisée. La division parcellaire peut permettre de répondre quantitativement (en partie) aux objectifs de production de logements de la collectivité...



Proposition d'aménagement d'un quartier pavillonnaire... Mais cette densification doit se faire de manière qualitative et acceptable à l'échelle du quartier.

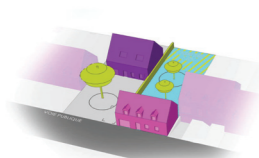
Qu'est ce que la densification douce

La densification douce est un processus de production de logement (principalement sous forme d'habitat individuel) qui s'appuie essentiellement sur des initiatives privées, encadrées par la collectivité dans le cadre de son projet urbain. Ce processus, qui s'opère hors procédures classiques (ZAC, lotissement), touche actuellement aussi bien les villes que les quartiers ruraux, les quartiers anciens que les lotissements.

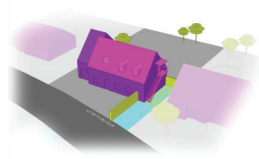
...qui peut prendre différentes formes

On peut distinguer plusieurs formes de densification douce :

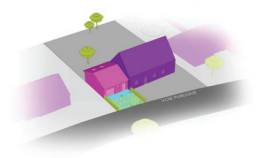
- la division parcellaire correspond à la construction de maison(s) après division foncière de parcelles accueillant déjà une ou des maisons individuelles. Il s'agit de la principale forme de densification douce.
- la densification parcellaire correspond à la construction de maison(s) sur une parcelle déjà bâtie, mais sans division foncière
- la division pavillonnaire est le découpage interne d'une maison individuelle pour créer plusieurs logements distincts.
- l'extension/surélévation des maisons individuelles



Division parcellaire



Division pavillonnaire

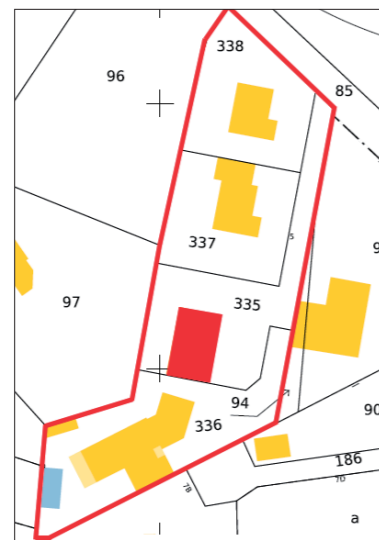


Extension/surélévation

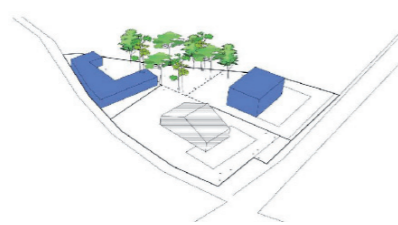
UNE PRODUCTION DE LOGEMENTS

...à l'initiative des propriétaires privés...

Comme le foncier potentiellement disponible pour une densification douce est essentiellement constitué de parcelles privées déjà bâties, les habitants/propriétaires sont donc les premiers concernés par cette démarche. Plusieurs raisons peuvent amener un propriétaire à densifier sa parcelle (financer un projet, construire un nouveau logement pour soi plus adapté, accueillir un proche, ne plus entretenir un grand jardin,...).



Exemple de division d'une parcelle bâtie (en rouge) en 4 lots conduisant à la construction de 3 nouvelles maisons (cadastre.gouv.fr)



Saint-Genest Malifaux : exemple de modélisation 3D

...maîtrisée par la collectivité

La collectivité définit un projet urbain, dans lequel la densification douce est un des outils de production de logements, en complément d'autres formes de renouvellement urbain (résorption de logements vacants, densification de dents creuses,...). La collectivité peut donc décider de favoriser (ou non) ce type de densification, en fixant les conditions d'un développement urbain maîtrisé de ces secteurs bâtis (forme urbaine, mixité sociale et fonctionnelle, espaces publics, déplacements,...). Le PLU constitue l'élément principal de mise en oeuvre du projet urbain avec notamment l'élaboration d'un diagnostic du potentiel de densification et de mutation des secteurs urbanisés, ou encore l'élaboration d'OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation) dans le tissu bâti. Mais la collectivité peut aussi mobiliser



Sur la commune de Saint-Genest Malifaux, la connaissance des projets privés en centre-bourg permet de mener une réflexion globale sur l'aménagement de ce secteur.

d'autres outils fonciers et fiscaux : création d'AFU (Association Foncière Urbaine) en vue d'un remembrement urbain, instauration du versement pour sous-densité,...

La démarche « BIMBY »

La démarche « BIMBY » (Build In My BackYard : construire dans mon jardin), issue d'un projet de recherche initié en 2009 a pour objectif de permettre une production de nouveaux logements dans le tissu pavillonnaire existant (par densification des parcelles bâties existantes) en s'appuyant sur les projets des particuliers. Les habitants/propriétaires sont ainsi invités à rencontrer des architectes pour modéliser leur projet qui sera ensuite porté à la connaissance des élus. Ceux-ci pourront prendre en compte ces projets dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme.

Une démarche expérimentale dans la Loire. En 2013-2014, la DDT de la Loire a conduit avec 3 communes pilotes (Saint-Chamond, La Talaudière et Saint-Genest Malifaux), en lien avec l'école d'architecture de Saint-Étienne et un bureau d'architectes, une démarche expérimentale sur le principe de la démarche « BIMBY ». Sur la base d'un diagnostic des tissus bâtis individuels des communes concernées, des secteurs d'expérimentation ont été identifiés. Sur ces secteurs, les



propriétaires de maisons individuelles ont été informés de la démarche et invités à travailler avec un architecte pour modéliser des projets de construction de maison qu'ils pouvaient avoir. Ces différents projets, portés à la connaissance des collectivités, ont permis de réfléchir sur la manière d'intégrer le processus de densification douce dans leur projet urbain. Les résultats de cette expérimentation pourront être utilisés par les collectivités pour une meilleure prise en compte de la densification douce dans les documents d'urbanisme.

Saint-Genest Malifaux : analyse qualitative des formes de bâti individuel.

Des clés pour une densification douce maîtrisée

● Une bonne connaissance des secteurs à enjeux

Tous les secteurs urbanisés de la commune ne peuvent accueillir des démarches de densification douce. La collectivité pourra cibler les secteurs d'habitat individuel proches du centre-ville, des commerces, équipements publics, transports en commun sur lesquels elle pourra prioriser son action. Par contre, les zones pavillonnaires plus éloignées ne constitueront pas des secteurs à enjeu en matière de densification douce.

● Une analyse du potentiel de densification des quartiers existants

Le potentiel disponible est fonction de la taille et de la forme des parcelles, et de la volonté des habitants pour densifier. Mais il devra être affiné au regard de la structure du quartier (forme urbaine, voirie, réseaux existants,) et de son « urbanité » (espaces publics, cheminements doux) afin de définir une densification acceptable pour les habitants, à l'échelle du quartier.

● Quelques points de vigilance pour maîtriser la densification douce

La densification douce est un outil parmi d'autres pour favoriser la production de logements dans le tissu urbain (comme la densification des dents creuses, la mutation de friches urbaines). Elle devra être encadrée dans le PLU avec un règlement et des orientations d'aménagements adaptés.

La parole aux élus

Sur votre commune, êtes-vous confronté à ce phénomène de densification douce et quels problèmes cela vous pose ?

M. le Maire de Saint-Genest Malifaux (SGM) : Oui. Avant de participer à la démarche BIMBY, nous avons pu constater plusieurs projets de partage de parcelle. Lors de la présentation de cette démarche aux Génésiens, plusieurs personnes se sont fait connaître avec des projets différents. Les questions qui se posent alors aux élus au travers de ces projets sont souvent les mêmes : les réseaux ou le terrain sont-ils suffisants pour l'implantation optimale d'une nouvelle maison, son intégration sera-t-elle en harmonie avec le paysage et le bâti existant ?...

M. le Maire de La Talaudière (LT) : sur la commune, il y a une forte demande de constructions alors que le tissu urbanisé est contraint. Ces dernières années, nous avons constaté plusieurs divisions parcellaires (notamment des grandes parcelles avec du bâti ancien). Individuellement, ces projets ne posent pas de problème, mais leur nombre peut avoir un impact sur la gestion des eaux pluviales, le stationnement et sur la mise en œuvre du PLH.

Pourquoi avez-vous décidé de vous lancer dans cette expérimentation avec la DDT, et qu'en reprenez-vous ?

SGM : la proposition de la DDT est arrivée alors que nous travaillions sur la révision de notre POS en PLU. À Saint-Genest Malifaux, les élus sont depuis longtemps sensibles à la préservation du foncier agricole et au développement maîtrisé du territoire. Cette expérimentation nous a permis d'avoir des échanges de point de vue sur ce sujet, et d'avoir un savoir-faire supplémentaire à mettre au service des Génésiens. Cette démarche devra maintenant être intégrée dans la procédure d'élaboration de notre PLU, car elle offre un ensemble de solutions qui permettront de ne pas gaspiller du foncier, tout en construisant de façon harmonieuse dans le tissu bâti existant. **LT :** nous souhaitons mieux connaître ce phénomène sur la commune, et pouvoir identifier les possibilités de densification existantes. C'était aussi l'occasion d'informer les propriétaires des possibilités qui s'offrent à eux, et favoriser de nouvelles constructions dans des secteurs adaptés (proximité du centre-ville). En complément de cette démarche, nous avons souhaité identifier les potentiels fonciers du centre-ville. Tous ces éléments vont nous permettre d'aboutir à un projet d'aménagement d'ensemble du centre-ville et de sa proximité, qu'on pourra ensuite retranscrire dans notre PLU.