

**EXAMEN PROFESSIONNEL DE PROMOTION INTERNE
ET EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT DE GRADE DE
TECHNICIEN PRINCIPAL TERRITORIAL DE 2^e CLASSE**

SESSION 2019

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

Rédaction d'un rapport technique portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt. Ce rapport est assorti de propositions opérationnelles

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

SPÉCIALITÉ : AMÉNAGEMENT URBAIN ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 25 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes technicien principal territorial de 2^e classe au service aménagement et cadre de vie de la ville de Techniville (40 000 habitants).

La ville se caractérise par un centre-ville ancien, la présence d'un quartier d'habitat collectif récent et de vastes zones pavillonnaires en périphérie.

Par ailleurs, la ville connaît une forte pression démographique, entraînant une demande importante de logements.

Dans un premier temps, votre directrice de service vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport technique sur la densification douce.

10 points

Dans un deuxième temps, elle vous demande d'établir un ensemble de propositions opérationnelles pour augmenter l'offre de logements sur la commune sans étalement urbain.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

10 points

Liste des documents :

- Document 1 :** « Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces. Intérêt, limites et opportunités : un programme de recherche et d'expérimentation du PUCA » - *Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement* - Mars 2014 - 3 pages
- Document 2 :** « La densification douce des zones pavillonnaires : formes, vécus et perspectives politiques » (extrait) - Rainer Kazig, Magali Paris – *HAL.archives-ouvertes.fr* - 12 décembre 2016 - 6 pages
- Document 3 :** « La "densification douce" en France : une première quantification » - *Le quatre pages PUCA*, n°16 - Mai 2014 - 4 pages
- Document 4 :** « Département de la Loire. La densification douce - Un nouveau modèle de développement du tissu urbain » - *Urbanisme et Habitat de la Loire* - Octobre 2015 - 4 pages
- Document 5 :** « Pourquoi et comment densifier les tissus pavillonnaires ? À propos de la densification douce » - Anastasia Touati-Morel - *PUCA* - 2015 - 2 pages
- Document 6 :** « Loi Alur et densification du tissu urbain des communes françaises, la réforme patine » - *Journaldelagence.com* - 21 janvier 2016 - 2 pages
- Document 7 :** « La transformation des quartiers pavillonnaires en question » (extrait) - Eric Charmes - *La revue foncière* - Novembre-décembre 2014 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces

Intérêt, limites et opportunités : un programme de recherche et d'expérimentation du PUCA

Depuis plusieurs années, certains spécialistes considèrent la densification comme une des issues pour construire une ville « durable », moins consommatrice d'espaces et de ressources, qui permette de faire des économies dans les réseaux et qui contribue à la diminution des consommations énergétiques liées aux déplacements. C'est à ce titre que la densification urbaine est aujourd'hui régulièrement présentée comme l'un des piliers de l'aménagement durable. Elle peut en outre offrir de réelles opportunités de logements à des coûts particulièrement maîtrisés dans des zones déjà bien desservies en services publics de toute nature, contribuant ainsi à un meilleur accès à la ville pour tous.

En France notamment, afin de résoudre la crise de la construction résidentielle, différentes mesures législatives ont été proposées pour faciliter la densification des espaces urbains, de la loi SRU à la loi Alur votée récemment en passant par les lois Grenelle.

En même temps, plusieurs recherches ont montré que les tissus pavillonnaires constituent un enjeu considérable en la matière: du fait de l'importance des surfaces urbanisées

en jeu (qu'on estime à environ 20 000 km² en France) et parce qu'ils renferment des sources de foncier inexploitées en raison des basses densités résidentielles qui y sont pratiquées.

Parmi les différentes formes identifiées, la densification dite « douce » apparaît aujourd'hui pour de nombreux acteurs, comme une solution innovante en matière de production de logements.

Qu'entend-on par « densification douce » des tissus pavillonnaires ?

Au ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) privilégie une définition large de la densification douce. Elle englobe différents types de dispositifs et de pratiques, formels ou informels qui impliquent une très grande diversité d'acteurs

La densification douce des tissus pavillonnaires consiste ainsi à densifier le tissu urbain existant, sans destruction du bâti. Elle donne lieu notamment à l'insertion ou à l'aménagement de nouveaux logements qui ne changent pas de manière significative les formes urbaines.

Les formes de la densification douce

1^{re} forme : La division parcellaire et construction sur parcelles détachées

Une première forme de densification douce est celle prise par la division parcellaire et construction sur parcelles détachées. Le plus souvent, elle concerne des particuliers qui décident de se séparer d'une partie de leur terrain pour le vendre comme terrain à bâtir susceptible d'accueillir une nouvelle maison individuelle.

2^e forme : La construction d'appartements accessoires

Une 2^e forme de densification douce est incarnée dans la construction d'appartements accessoires, qui sont des logements supplémentaires construits dans les quartiers de maisons individuelles, par division interne de pavillons ou par construction à l'extérieur sur la parcelle.

En Amérique du Nord, un appartement accessoire est entendu comme un logement autonome, séparé du logement principal et possédant une cuisine et une salle de bains propre ainsi qu'une entrée indépendante.

Il peut être construit à l'intérieur de la maison principale, ou à l'extérieur, sur la même parcelle.

Aux États-Unis et au Canada, il existe des politiques spécifiques de densification douce qui s'appuient sur les appartements accessoires. Dans la province canadienne de l'Ontario par exemple, les appartements accessoires ont été intégrés dans une véritable politique régionale de maîtrise de la croissance urbaine.

Les pouvoirs publics exercent une impulsion pour faire de ce dispositif un outil de politique publique pour la production de logements abordables dans les municipalités suburbaines.

L'objectif de cette politique est non seulement d'offrir de nouveaux logements locatifs à loyers modérés, tout en garantissant un revenu supplémentaire au propriétaire occupant, mais aussi de contribuer à une utilisation optimale des infrastructures et des réseaux existants, en augmentant la densité résidentielle de quartiers dont la population diminue et/ou vieillit.

On retrouve des pratiques similaires en France, que ce soit suite à des constructions sur parcelles sans division ou suite à l'aménagement d'un ou plusieurs logements supplémentaires à l'intérieur d'un même pavillon par division interne. Le plus souvent, elles entraînent la création de logements en location et peuvent avoir lieu dans le cadre du règlement d'urbanisme. Ces pratiques peuvent aussi exister de manière informelle. La conjoncture immobilière actuelle marquée par une nouvelle crise du logement peut en partie expliquer ce phénomène. Cette forme particulière de production résidentielle, bien qu'informelle, répond aujourd'hui à une demande qui n'est pas satisfaite sur le marché principal du logement.

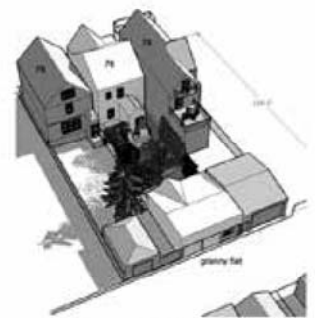


Le dispositif des appartements accessoires



Source: Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing

Les « Granny Flats »



Source: Reading Toronto



3^e forme : restructuration interne et/ou externe de grands pavillons

Enfin une 3^e forme de densification est la restructuration interne de grands pavillons pouvant intégrer des surélévations et extensions avec ou sans remembrement foncier. Ces opérations permettent la production de plusieurs logements. C'est par exemple sous cette forme qu'interviennent des micro-bailleurs œuvrant pour la production de logements sociaux en diffus, c'est-à-dire dans le tissu existant et pour des petites opérations, de 1 à 12 logements.

C'est le cas de Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL). SNL est une association qui crée et gère des logements sociaux pour les plus démunis. Elle privilégie comme mode de production de logements sociaux la conversion d'un pavillon existant en plusieurs logements locatifs. Dans l'illustration, il s'agit d'une éco-réhabilitation avec extension d'un pavillon en centre-ville à Saint-Rémy-lès-Chevreuse dans les Yvelines.

D'autres modalités dans les pratiques de densification douce

Enfin, on peut évoquer d'autres modalités dans les pratiques de densification douce :

Par exemple, les groupements de particuliers peuvent donner lieu à des opérations de remembrement foncier. Elles peuvent être initiées dans le cadre d'Associations Foncières Urbaines ou de Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif, voire suite à des démarches d'habitat participatif. Dans celles-ci, un groupe d'habitants est impliqué, dans le cadre d'un projet commun, dans la conception, la construction et la gestion de leur logement.

Comme le montrent ces exemples, la densification douce se distingue d'une autre forme de densification qui peut être considérée comme forte lorsqu'elle change plus radicalement les formes urbaines et peut détruire l'existant. Les acteurs pouvant être impliqués sont très divers : particuliers, constructeurs de maisons individuelles ou d'habitat intermédiaire, géomètres, micro-bailleurs, petites entreprises de promotion, associations d'habitants impliqués dans des démarches d'habitat participatif.

Conclusion : Alors quelles sont les perspectives pour la densification douce des tissus pavillonnaires ?

Aujourd'hui, la densification douce paraît constituer un complément intéressant aux filières traditionnelles de production de logements sans étalement urbain.

Selon ses promoteurs, elle peut répondre à divers problèmes que pose aujourd'hui la gestion des espaces de banlieue : pénurie foncière à l'intérieur des limites construites des municipalités, optimisation des services et équipements de proximité, maintien des infrastructures de



transport, etc. Elle peut également permettre de redynamiser certains quartiers périurbains voire ruraux dont la population diminue

L'engouement actuel que suscite la densification douce invite à mener une réflexion approfondie sur cette forme particulière de densification pour en questionner les intérêts, les opportunités et les limites.

C'est l'objectif que s'est fixé le PUCA en engageant en 2014 un programme de recherche et d'expérimentations sur ces questions.

Dans le cadre du Forum urbain de Medellín, le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement organise un networking event sur le thème « Faire la ville durable : présentations et discussions autour d'expériences internationales innovantes dans le secteur de la production urbaine durable et participative ». Cet événement se déroulera le mardi 8 avril de 16 h 30 à 18 h 30 sur le pavillon jaune.

Pour en savoir plus :

[Site web PUCA](#)

[BIMBY](#)

La densification douce des zones pavillonnaires : formes, vécus et perspectives politiques

Rainer KAZIG, Magali PARIS

Introduction

Le développement de la ville et de sa périphérie se réalise aujourd'hui de plus en plus sur lui-même, à travers notamment les processus de densification par le bâti. Dans cette contribution, nous focalisons sur la densification douce des zones pavillonnaires, tissus composés de maisons individuelles¹. Le terme densification douce – avant tout utilisé en France – décrit une transformation modérée du tissu pavillonnaire en termes d'agencement, de mètres carrés produits comme de volumétrie bâtie. Ces opérations de densification prennent la forme d'extensions horizontales et verticales de maisons existantes, de divisions parcellaires suivies d'une nouvelle construction sur parcelle détachée, de démolition d'une maison suivie de la construction d'une plus grande et de division d'une maison existante en appartements.

Le discours scientifique au sujet de la densification douce est en grande partie centré sur ses formes ainsi que sur les acteurs qui y participent et en tirent profit (Touati 2012 et 2013, Petitet 2013). En France, certains auteurs s'interrogent sur les conditions de mise en place d'une politique d'accompagnement voire volontariste

1. Cette contribution s'appuie sur les résultats d'une recherche en cours : "DENSICO, D'une densification subie à une densification collaborative ?" (2014-2016) financée par le PUCA/MEEM-MLHD dans le cadre du programme de recherche "Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces » ?"

de cette densification (Miet 2012, Le Foll & Miet 2013). A contrario de cet élan facilitateur, en France et à l'étranger, on observe différentes formes de résistance des voisins non densificateurs².

En partant de ces observations, nous focalisons sur les expériences de la densification douce vécues négativement par les habitants qui n'en sont pas à l'origine, afin d'envisager à l'éclairage de ces enseignements des perspectives politiques de développement de cette densification. Dans un premier temps, nous présentons les formes de densification développées dans deux études de cas situées dans le Grand Lyon et à Munich.

Formes différentes de densification douce

Les deux quartiers étudiés - Pont-des-Planches à Vaulx-en-Velin pour le Grand Lyon et Waldtrudering pour Munich - sont tous les deux des quartiers constitués, datés de la première moitié du XX^e siècle, assez végétalisés et non standardisés.

La transformation des quartiers par la densification douce est loin d'être un phénomène international a-contextuel : nos deux exemples montrent qu'elle se décline sous des formes localement bien différentes (table 1) qui sont le résultat du cadre juridique en vigueur et de la dynamique sociale et économique dans laquelle chaque quartier se trouve.

	Grand Lyon/Vaulx-en-Velin (Quartier Pont des Planches)	Munich (Quartier Waldtrudering)
Nombre de densifications	62	49
Extensions verticales	2	-
Extensions horizontales	25	-
Divisions d'appartements	2	-
Nouvelles constructions après démolition	8	39
Nouvelle construction sur parcelle vierge/détachée	25	10

Table 1. Répartition, par type, des densifications réalisées entre 2009 et 2015

À Pont-des-Planches, on observe principalement des extensions horizontales (agrandissement de maison) et des divisions parcellaires suivies de nouvelles constructions sur parcelle détachée. Quartier au développement spontané, Pont-des-Planches se densifie depuis un siècle sur ce mode. Aujourd'hui, parce que le Plan Local d'Urbanisme n'impose que très peu de règles à l'échelle du tissu et que la loi ALUR permet de construire sans taille minimale de parcelle, on observe que les

2. En France en 2010 l'équipe de Jean-Michel Léger s'était intéressée à la résistance des pavillonnaires à la densification. Au Royaume-Uni, le phénomène de densification du pavillonnaire est nommé péjorativement "garden grabbing" et fait l'objet de mesures réglementaires. Enfin, en Allemagne, et en particulier à Munich, les mouvements associatifs de préservation des Gartenstadt (Cité-jardins) alertent contre la perte de nature consécutive à la densification et milite contre cette dernière : <http://www.gartenstadt-harlaching.de/gsmuc.htm> (consulté le 15/06/2016).

extensions horizontales prennent place notamment sur les jardins de devant et que le tissu se découpe en petites unités. En particulier la densification en cœur d'îlot entraîne la création de voies de desserte automobile qui réduisent toujours plus la part de surface de pleine terre.



Figure 1. Maison ancienne (à gauche) et densifiée (à droite) à Pont-des Planches, sources Google Street View Juin 2008 et Paris 2016

Pont-des-Planches, quartier mêlant habitations et petites industries, se prête également à des opérations plus grandes de promotion immobilière, à la limite de ce que l'on peut considérer comme doux, suite à la reconversion des activités industrielles. Des immeubles de 4 étages et des lotissements de maisons jumelées ou en bande ont émergé ces 10 dernières années.

À Waldtrudering, la densification observée est régie majoritairement par un marché de promotion immobilière qui consiste à détruire la maison existante et à reconstruire un immeuble/maison abritant des appartements. Cette forme s'explique par une logique de changement générationnel couplé à un coût du foncier aujourd'hui très élevé (à partir de 1800 €/m² terrain constructible). L'ancienne génération a contribué au développement du quartier après la deuxième guerre mondiale par la construction de maisons souvent simples et petites sur des terrains assez grands (entre 800 m² et 1200 m²) (Figure 2). La nouvelle génération, composée normalement de deux ou trois enfants, vend généralement à des promoteurs immobiliers, car en raison du coût du foncier un des enfants n'arrive pas à verser les parts restantes à ses frères et sœurs. Ces promoteurs sont spécialisés dans le développement de petits immeubles. Ils essaient de maximiser le profit en optimisant le droit de construction autorisé.



Figure 2. Maison ancienne (gauche) et densifiée (droite) à Waldtrudering, sources Google Street View Juillet 2008 et Kazig 2015

Avec la réglementation en vigueur demandant de s'aligner sur la taille maximale des constructions existantes dans le voisinage et l'obligation du respect d'une distance minimale de 3 mètres entre la nouvelle construction et la parcelle voisine, Waldtrudering est composé de plus en plus par des petits immeubles et perd son caractère arboré, caractéristique identitaire du quartier³.

Les habitants sont ainsi confrontés à des changements bien différents dans les deux quartiers.

Expériences négatives de la densification

Les changements du pavillonnaire, liés à la densification douce, sont vécus de manière très différente par les voisins qui les subissent. Nous focalisons ici sur les expériences négatives qui pourraient remettre en question cette densification douce et qu'il s'agit ainsi de prendre en considération afin d'encadrer voire d'accompagner les transformations dont elle est à l'origine. L'expérience de la densification douce dépend autant du caractère de la transformation que des attentes des habitants à l'origine notamment de leur choix d'une maison individuelle et de leur attachement au quartier. Nous distinguons trois expériences négatives de la densification douce conséquences d'attentes contrariées.

L'intimité mise en danger

En comparaison avec un appartement, une maison individuelle permet de se tenir à distance (visuelle, sonore et olfactive) des voisins et ainsi de développer un mode d'habiter où l'intimité est bien protégée (Raymond et al. 2001 ; Petitet 2013). La densification douce entrave la protection de l'intimité. Sur le plan visuel, ce sont avant tout les nouvelles constructions plus hautes et situées proches de la limite qui induisent le sentiment d'une perte d'intimité dans les espaces extérieurs (jardin, terrasse, balcon). Souvent, les haies et clôtures existantes ne protègent plus assez des potentielles intrusions visuelles et des vues vers le voisin. Pour retrouver une intimité, certaines personnes tentent de s'adapter à la nouvelle situation, soit en déplaçant leur lieu de vie dans le jardin soit en renforçant des protections visuelles existantes ou en en édifiant des nouvelles. Lorsque les espaces extérieurs n'offrent que peu de modularités, les habitants touchés se contentent de réduire leur utilisation. Sur le plan sonore, la perte d'intimité est en premier lieu due à la plus grande proximité des voisins. Elle dépend cependant moins de la configuration spatiale que des modes sonores d'habiter développés par soi-même comme par les voisins.

Un cadre de vie idyllique contrarié

Les quartiers pavillonnaires étudiés à Vaulx-en-Velin et à Munich peuvent être vécus par les habitants non densificateurs comme des cadres de vie idylliques qui se matérialisent par une forte présence de végétation, un heureux mariage de différents jardins et maisons individuels, un calme relatif et une présence modérée des voitures dans les rues. La densification dégrade ces quatre caractéristiques, elle est alors vécue par ces habitants comme une déprivation du cadre de vie. Le jardin disparaît au profit du bâti et tend à se réduire à la terrasse en prolongement du

3. Le terme « Wald » dans Waldtrudering signifie forêt en allemand.

salon, la nature s'éloigne, le voisin se rapproche. Dans le cas munichoïse, la densification par les immeubles/maisons se réalise selon un style standardisé déploré par les habitants. Enfin, les transformations s'accompagnent d'un accroissement du nombre de voitures qui débordent dans les rues, notamment devant chez soi, et parfois grignotent le tissu (cas de Vaulx-en-Velin avec les voiries de desserte consécutives au découpage parcellaire) et rendent la circulation difficile aux heures de pointe.

Un anonymat inquiétant

Même si le mode d'habiter pavillonnaire est caractérisé par la recherche de l'intimité chez soi, le rapport aux voisins y joue également un rôle important. En effet, dans les deux quartiers étudiés, les anciens habitants relatent un savoir-vivre ensemble, mais séparément qui se manifeste par une interconnaissance en évitant de trop importants contrôle social et proximité. L'arrivée des nouveaux habitants, et en particulier de ceux qui occupent les immeubles/maisons à Munich et les petits immeubles à Vaulx-en-Velin, casse cette logique : les nouveaux voisins ne se présentent plus, parfois même ils sont très différents, les rapports de voisinage se replient sur l'unité résidentielle, l'échelle de la rue comme unité sociale d'interconnaissance disparaît. Les habitants non densificateurs décèlent également dans les protections matérielles en limite mises en place par leurs voisins le signe d'un repli sur soi dommageable pour l'ambiance du quartier. Ce développement peut être vécu de manière inquiétante par ceux qui étaient impliqués dans l'ancien fonctionnement dont les règles sociales se trouvent ainsi bouleversées.

À l'aune de ces retours d'expériences se pose ensuite la question de leurs possibles traductions dans une politique d'accompagnement de la densification douce.

Éléments d'une politique de densification douce

Les instruments et politiques spécifiques d'accompagnement, d'orientation ou d'incitation de la densification douce sont jusqu'à présent peu développés. Au moins dans le contexte français, il existe une réflexion nationale au sujet du développement d'une politique publique de densification douce du pavillonnaire (PUCA, MEEM-MLHD, 2015). Deux propositions, prenant en compte les expériences habitantes et alimentant cette réflexion, sont exposées : les conditions d'un urbanisme poli et celles du développement d'un bien commun qui permet de prendre en compte l'échelle du quartier aujourd'hui oubliée.

Il s'agit de développer une forme d'urbanisme poli (Gailhoustet, 2009), qui ne vise pas seulement à faciliter la densification sinon qui prête également attention à la mise en place de conditions bénéfiques pour les nouveaux habitants comme pour ceux qui sont déjà là. Le respect réciproque de l'intimité est ici en jeu. Il serait ainsi judicieux que les permis de construire et d'aménagement prennent en considération de manière plus précise le contexte du voisinage. Les documents graphiques et notices explicatives devraient mettre en évidence l'orientation des activités de la vie quotidienne autant des maisons existantes que de la maison densifiée en lien avec le respect d'une distance minimale par rapport au terrain voisin. Cette distance minimale gagnerait pour le cas munichoïse à s'inspirer de la réglementation française qui prend en considération les gabarits ($\text{distance} = h/2$).

Au-delà du chez-soi, à l'échelle du quartier, il s'agirait de porter attention au

maintien et au développement d'un bien commun qui se cristallise dans l'esthétique de la rue et son fonctionnement. Ainsi, une politique de stationnement et de circulation pourrait permettre le réaménagement des stationnements existants et le développement de parkings municipaux intégrant les besoins de la mobilité électrique à venir. Par ailleurs, il serait intéressant de développer des chartes architecturales et paysagères fixant les grandes orientations esthétiques pour le développement cohérent du quartier et notamment sur rue (alignement du bâti, traitement des limites et pourcentage et localisation de la pleine terre par exemple). Enfin le processus de densification implique un gain d'urbanité qui devrait s'exprimer dans le traitement des espaces publics (trottoir, mobilier urbain et espace de jeux pour enfants). Un dernier volet de cette politique de quartier pourrait comprendre un dispositif de subventions des événements et des initiatives culturelles pour contrer l'augmentation de l'anonymat et contribuer au développement d'une identité de quartier.

Références

- Chaljub B. (2009), *La politesse des maisons : Renée Gailhoustet architecte*, Arles, Actes Sud
- Le Foll B. ; Miet D. (2013), Construire dans mon jardin et résoudre la crise du logement ; Cinq idées-clés pour comprendre la filière BIMBY, *Métropolitiques* 18.03.2013, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Construire-dans-mon-jardin-et.html>
- Léger J.-M. (2010), Densification des lotissements : les pavillonnaires font de la résistance, *Etudes foncières*, 145, pp. 33–35
- Miet D. (2012), L'habitant producteur de terrain, nouvel acteur stratégique de PLU ; Démarche Bimby, *Urbanisme*, 386, pp. 19–21
- Petit S. (2013), Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs, *Métropolitiques*, 20.03.2013
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Densifier-l-habitat-pavillonnaire.html>. Raymond H. et al. (2001, 1966), *L'habitat pavillonnaire*, Paris, L'Harmattan
- Touati A. (2012), L'habitant maître ouvrage : Au cœur de la densification pavillon-naire, *Études foncières*, 157, pp. 34-39
- Touati, A. (2013), *Economie Politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire : l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées*, Thèse de doctorat, Marne-la-Vallée, Champs-sur-Marne, Université Paris Est, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

(...)

Le quatre pages

N°16 | mai 2014

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

La « densification douce » en France : une première quantification

Parmi l'ensemble des politiques urbaines se réclamant du développement durable, les mesures de densification sont depuis plusieurs années présentées comme étant une des voies pour construire des villes moins consommatrices d'espaces et de ressources. Les trois quarts des surfaces urbanisées en France étant couvertes par de l'habitat individuel, l'avenir des quartiers pavillonnaires s'avère central au regard de ces enjeux de développement durable. Ce gisement foncier peut-il accueillir des formes de densité et ainsi participer à la production de logements ? Telle est la question posée par le Puca à travers le programme « Vers des politiques publiques de densification douce ? »

La densification « douce » (densification résidentielle qui se fait principalement sous forme pavillonnaire par division parcellaire et construction sur parcelles détachées, par construction d'appartements accessoires ou par restructuration de grands pavillons pour la production de plusieurs logements (Puca, 2013)) semble pouvoir constituer une solution innovante en matière de production de logements. Alors que dans les pays d'Amérique du Nord cette forme de densification est un dispositif majeur pour la production de logements abordables, en France, elle n'est pas encore intégrée dans les politiques du logement. On reproche parfois à cette forme de densification de n'être que marginale au regard des enjeux quantitatifs de production de logements et en comparaison aux processus planifiés d'urbanisme traditionnel (en particulier les ZAC et les lotissements).

L'étude menée par l'agence Brès+Mariolle vient contredire cette affirmation. Les résultats de leur analyse quantitative prouvent que les quartiers pavillonnaires sont déjà des espaces de construction de logements individuels. Cette « génération spontanée » de pavillons représente environ 25% de la production totale de logements individuels (sur 10 ans et selon les échantillons étudiés). En extrapolant à l'ensemble de la France, la densification douce pourrait représenter 600000 logements construits entre 1999 et 2011. Aujourd'hui, les quartiers pavillonnaires se densifient donc « tous seuls ». Le phénomène est déjà bien connu des élus. On peut donc s'interroger sur les opportunités et les risques de cette « densification douce » mais quantitativement forte.

[La démarche]

Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche menée en 2014 par l'agence d'architecture et d'urbanisme Brès+Mariolle (Béatrice Mariolle et Damien Delaville) dans le cadre du programme « Densification Douce » du Puca, coordonné par Anastasia Touati.

Cette recherche se base sur l'exploitation des fichiers fonciers des Impôts (données MAJIC 3) qui renseignent pour chaque parcelle cadastrale, l'année de construction du bâtiment le plus récent et le plus ancien, le numéro de parcelle primitive, le nombre de maisons et d'appartements. L'analyse croisée de ces différentes variables permet à partir de données de 2011 de proposer une lecture des grandes évolutions qu'ont connues les parcelles depuis une date antérieure. L'équipe analyse les processus de construction qui ont conduit à la production de logements pavillonnaires entre 1999 et 2011.

Hypothèses d'analyse

Cette méthode permet d'identifier les logements neufs construits sur des parcelles non bâties (en extension des espaces urbanisés ou dans le tissu existant) et ceux construits sur des terrains issus de la division d'une parcelle pavillonnaire (« densification douce »).

Pour la densification d'une parcelle pavillonnaire sans division foncière, et pour la division pavillonnaire l'équipe n'a pu procéder qu'à une estimation de leur nombre à partir des hypothèses suivantes :

- densification de la parcelle : parcelles pavillonnaires ayant muté entre 1999 et 2011, dont le nombre de maisons sur la parcelle est supérieur au nombre moyen de maisons par parcelle pavillonnaire de la commune ;
- division pavillonnaire : parcelles ayant muté entre 1999 et 2011, dont le nombre de logements de type appartement est strictement inférieur à 5.

Les phénomènes informels de « densification douce » et les constructions de logements non déclarées sont exclus de l'analyse.

► Les formes de la densification douce

L'observation des espaces urbanisés en France montre que l'occupation pavillonnaire est largement dominante. Elle est d'au moins 60% dans chaque région et ce pourcentage s'élève jusqu'à 89% dans le cas de la Basse-Normandie. On peut donc affirmer que l'enjeu du devenir des quartiers pavillonnaires est tout à fait déterminant, comme l'ont d'ailleurs montré les recherches réalisées au sein du **projet de recherche BIMBY**. Le processus de « densification douce » peut être appréhendé comme une production alternative de logements dans le sens où ces opérations ne sont pas planifiées comme les ZAC ou les lotissements ou toute urbanisation « classique » par extension. On distingue généralement trois formes de densification douce :

- division parcellaire : construction de maison(s) après division foncière de parcelles accueillant déjà des pavillons,).
- densification parcellaire : construction de maison(s) sur une parcelle déjà bâtie, mais sans division foncière.
- division pavillonnaire : découpage interne de pavillons pour créer plusieurs logements distincts.

L'équipe a cherché à savoir combien de pavillons nouveaux ont été construits suivant ces trois modalités, entre 1999 et 2011 sans démolition des maisons existantes.

► Un pavillon sur six construit en densification douce

Sachant que, chaque année, environ 200 000 nouveaux pavillons sont construits en France Métropolitaine, on peut se demander quelle est la part de « densification douce ». Souvent présentée comme une forme marginale de la construction pavillonnaire, que ce soit du point de vue quantitatif ou de son impact sur le paysage et sur les territoires, l'équipe a, au contraire, démontré que ce phénomène produit un nombre important de logements.

Prenant l'exemple de six grandes agglomérations françaises (Paris, Nantes, Rennes, Toulouse, Marseille et Limoges), l'équipe a analysé des échantillons de 25 km de côté, en périphérie de ces grandes villes, dans des territoires couverts par plus de 75% d'urbanisation pavillonnaire. Les profils des communes étudiées sont variés reflétant un large panel de configurations spatiales (pôles urbains, périurbains, pôles ruraux, rural, selon la catégorisation de l'INSEE) et démographiques (croissance démographique plus ou moins marquée). Si l'on ne prend en compte que la construction pavillonnaire, on observe qu'en périphérie de Limoges, plus d'un pavillon sur six est construit par densification douce (17%), tandis qu'elle représente près d'un tiers des constructions pavillonnaires dans l'agglomération parisienne (37%).

Loin d'être marginale, la densification douce est donc un processus déjà à l'œuvre dans de nombreux territoires. Dans les échantillons étudiés, la division parcellaire représente la principale forme de densification douce (environ 90%). En ce qui concerne la spatialisation du phénomène, on observe que la densification douce est un processus qui touche aussi bien les villes que les bourgs ruraux, les quartiers anciens que les lotissements.

► Prospective

En France, entre 1999 et 2011, 3 800 000 logements ont été construits dont 2 250 000 maisons (soit 60% des constructions totale de logements). En extrapolant les résultats obtenus à la production pavillonnaire en France entre 1999 et 2011, on peut estimer que la construction de pavillons en densification douce a permis de construire entre 380 000 et 830 000 logements (entre 17% et 37% de la construction totale de pavillons). Même si ces extrapolations sont à prendre avec précaution, les chiffres sont considérables. La question se pose donc de l'opportunité pour la puissance publique d'encadrer ce phénomène afin de maîtriser et préserver la qualité de ces quartiers :



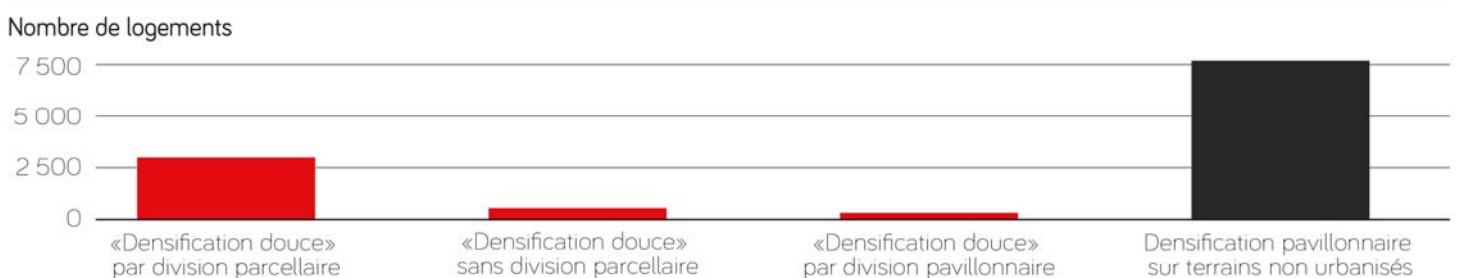
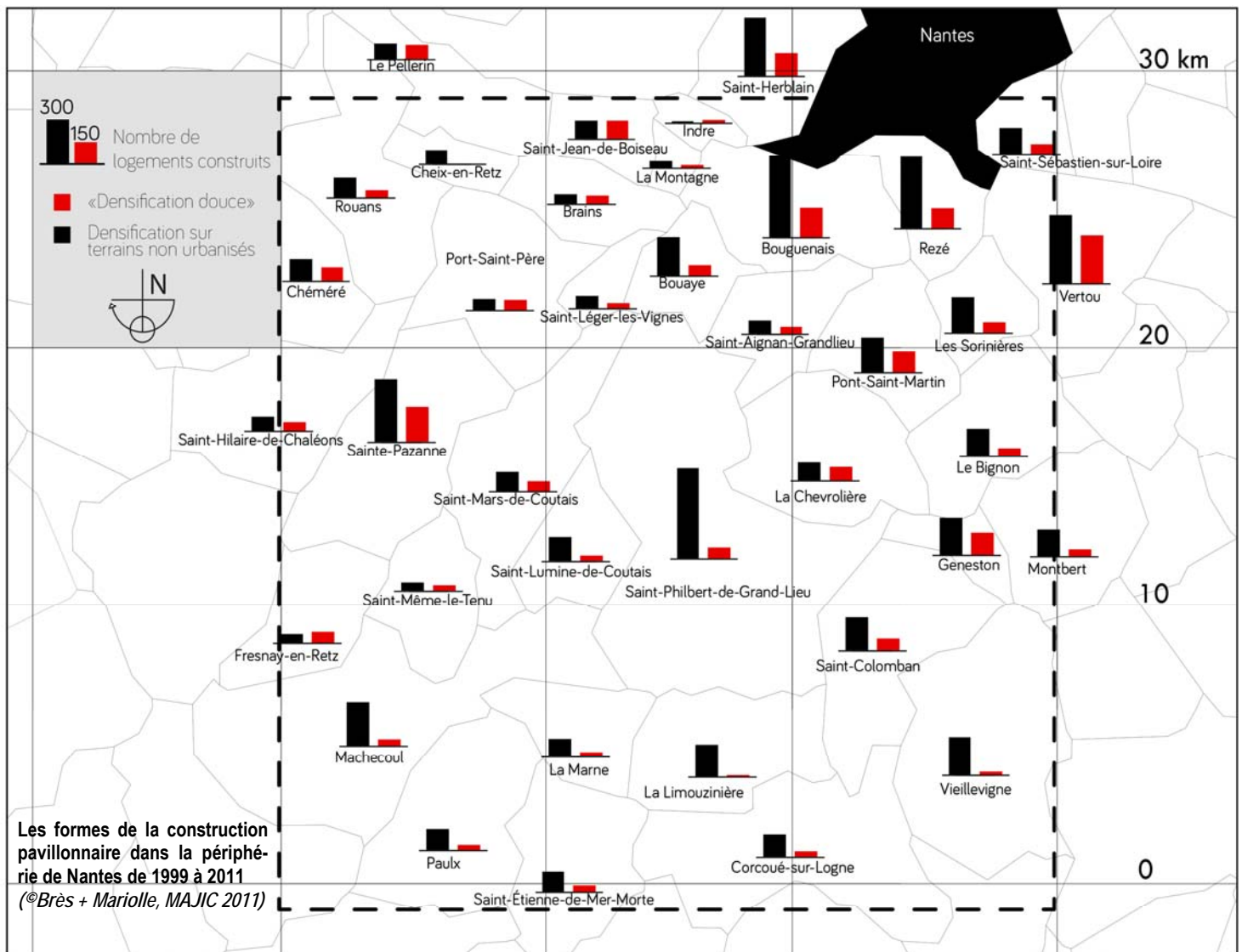
Part de la construction en division parcellaire dans la construction totale de pavillons entre 1999 et 2011 calculée au sein de prélèvements de 25km de côté, en marge des métropoles françaises (les carrés représentent la localisation des secteurs d'étude au sein des 7 métropoles).

(©Brès + Mariolle, MAJIC 2011)

- qualité architecturale, car le « pavillonnaire », dans l'histoire, fut un fleuron de techniques constructives et de qualité architecturale,
- qualité des matériaux, à travers la mise en place de filières constructives de la maison économique,
- qualité environnementale, car ces quartiers pavillonnaires constituent souvent des espaces largement arborés et jardinés. La densification induit une artificialisation du sol dommageable à la biodiversité et à la gestion des eaux pluviales. On pourrait imposer un coefficient d'emprise au

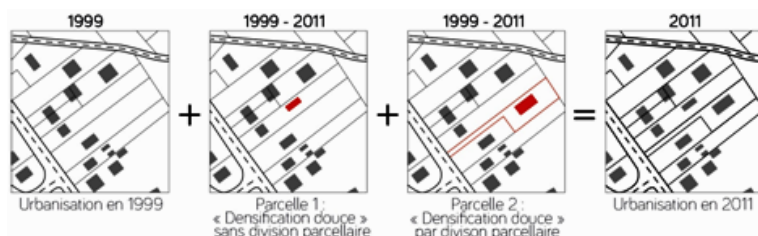
sol, réserver des cœurs d'îlot paysagers, imposer un coefficient de biotope...

- gestion alternative des réseaux, assainissement, eau, déchets, afin d'améliorer la situation existante souvent déficiente sur ces dimensions techniques,
- maintien de l'intérêt collectif et public à travers la réservation d'espaces de cheminements de traverse, de stationnement, de logements sociaux et d'équipements de quartier





- «Densification douce» par division parcellaire
- ⊕ «Densification douce» par division pavillonnaire
- «Densification douce» sans division parcellaire
- Densification sur terrains non urbanisés



[Pour en savoir plus]

Mariolle B., Delaville D., 2014, « Densification douce en France : quels effets quantitatifs ? », Rapport d'étude pour le PUCA, 74 p.

Puca, 2013, « **Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? Intérêts, limites et opportunités** », texte de consultation de recherche du PUCA, 26p.

« **La densification douce des tissus pavillonnaires : une solution innovante pour produire du logement ?** », Vidéo réalisée par le Puca et le MLET - 10'

Site internet du projet de recherche BIMBY : www.bimby.fr

Davy, A-C, 2013, « La division des maisons individuelles au cœur de l'Île-de-France », Note rapide Habitat de l'IAU Ile-de-France, n°633

Touati A. 2013, « La densification « douce » au Canada. L'exemple des « appartements accessoires » en Ontario », *Métropolitiques*.



Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

Directeur de la publication
Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

Coordination
Bertrand Vallet

Rédaction
Béatrice Mariolle et Damien Delaville

Maquette, mise en page
Christophe Perrocheau

Chargée de l'action au Puca
Virginie Bathellier

Plan urbanisme construction architecture
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
Tel. : 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912



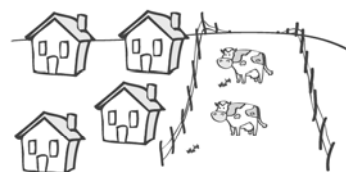
Département de la Loire

LA DENSIFICATION DOUCE

Un nouveau modèle de développement du tissu urbain

Dans la continuité des différentes réglementations en matière d'urbanisme mises en œuvre 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].

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.

UNE PRODUCTION DE LOGEMENTS

...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

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

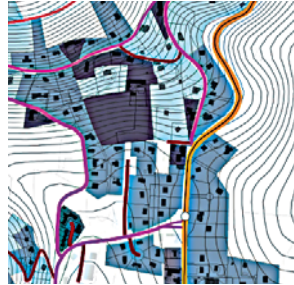


Sur la commune de Saint-Genest Malifaux, la connaissance des projets privés en centre-bourg permet de mener une réflexion globale sur l'aménagement de ce secteur.

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 PLU.

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.



Fabien Sudry,

Préfet de la Loire

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



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 commun), 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,...)

“ 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. ”



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 Réglementation

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

DOCUMENT 5

Pourquoi et comment densifier les tissus pavillonnaires ? À propos de la densification douce

Depuis plusieurs années, certains spécialistes considèrent la densification comme une des issues pour construire une ville « durable », moins consommatrice d'espaces et de ressources, qui permette de faire des économies dans les réseaux et qui contribue à la diminution des consommations énergétiques liées aux déplacements. C'est à ce titre que la densification urbaine est aujourd'hui régulièrement présentée comme l'un des piliers de l'aménagement durable. En France notamment, afin de résoudre la crise de la construction résidentielle, différentes mesures ont été proposées pour faciliter la densification des espaces urbains (loi SRU, Lois Grenelle, loi ALUR).

En même temps, plusieurs recherches ont montré que les tissus pavillonnaires constituent un enjeu considérable en la matière, du fait de l'importance des surfaces urbanisées en jeu et parce qu'ils renferment des sources de foncier inexploitées en raison des basses densités résidentielles qui y sont pratiquées. Parmi les différentes formes identifiées, la densification dite « douce » apparaît aujourd'hui pour de nombreux acteurs, comme une solution innovante en matière de production de logements.

Qu'entend-on par « densification douce » des tissus pavillonnaires ?

Au sens large, la densification douce englobe différents types de dispositifs et de pratiques, formels ou informels, qui impliquent une très grande diversité d'acteurs. La densification douce des tissus pavillonnaires consiste ainsi à densifier le tissu urbain existant, sans destruction du bâti. Elle donne lieu notamment à l'insertion ou à l'aménagement de nouveaux logements qui ne changent pas de manière significative les formes urbaines. Quelles sont les principales formes de densification ?

Première forme : la division parcellaire et construction sur parcelles détachées

Une première forme de densification douce est celle prise par la division parcellaire et construction sur parcelles détachées. Le plus souvent, elle concerne des particuliers qui décident de se séparer d'une partie de leur terrain pour le vendre comme terrain à bâtir susceptible d'accueillir une nouvelle maison individuelle.

Deuxième forme : la construction d'appartements accessoires

Une deuxième forme de densification douce est incarnée dans la construction d'appartements accessoires, qui sont des logements supplémentaires construits dans les quartiers de maisons individuelles, par division interne de pavillons ou par construction à l'extérieur sur la parcelle. En Amérique du Nord, un appartement accessoire est entendu comme un logement autonome, séparé du logement principal et possédant une cuisine et une salle de bains propre ainsi qu'une entrée indépendante. Il peut être construit à l'intérieur de la maison principale, ou à l'extérieur, sur la même parcelle.

Aux Etats-Unis et au Canada, il existe des politiques spécifiques de densification douce qui s'appuient sur les appartements accessoires. Dans la province canadienne de l'Ontario par exemple, les appartements accessoires ont été intégrés dans une véritable politique régionale de maîtrise de la croissance urbaine. Les pouvoirs publics exercent une impulsion pour faire de ce dispositif un outil de politique publique pour la production de logements abordables dans les municipalités suburbaines. L'objectif de cette politique est non seulement d'offrir de nouveaux logements locatifs à loyers modérés, tout en garantissant un revenu supplémentaire au propriétaire

occupant, mais aussi de contribuer à une utilisation optimale des infrastructures et des réseaux existants, en augmentant la densité résidentielle de quartiers dont la population diminue et/ou vieillit.

On retrouve des pratiques similaires en France, que ce soit suite à des constructions sur parcelles sans division ou suite à l'aménagement d'un ou plusieurs logements supplémentaires à l'intérieur d'un même pavillon par division interne. Le plus souvent, elles entraînent la création de logements en location et peuvent avoir lieu dans le cadre du règlement d'urbanisme. Ces pratiques peuvent aussi exister de manière informelle. La conjoncture immobilière actuelle, marquée par une nouvelle crise du logement, peut en partie expliquer ce phénomène. Cette forme particulière de production résidentielle, bien qu'informelle, répond aujourd'hui à une demande qui n'est pas satisfaite sur le marché principal du logement.

Troisième forme : la restructuration interne et/ou externe de grands pavillons

Une troisième forme de densification est la restructuration interne de grands pavillons pouvant intégrer des surélévations et extensions avec ou sans remembrement foncier. Ces opérations permettent la production de plusieurs logements. C'est par exemple sous cette forme qu'interviennent des micro-bailleurs œuvrant pour la production de logements sociaux en diffus, c'est-à-dire dans le tissu existant et pour des petites opérations, de 1 à 12 logements.

D'autres modalités dans les pratiques de densification douce

Enfin, on peut évoquer d'autres modalités dans les pratiques de densification douce. Par exemple, les groupements de particuliers peuvent donner lieu à des opérations de remembrement foncier. Elles peuvent être initiées dans le cadre d'Associations Foncières Urbaines ou de Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif, voire suite à des démarches d'habitat participatif. Dans celles-ci, un groupe d'habitants est impliqué, dans le cadre d'un projet commun, dans la conception, la construction et la gestion de leur logement.

Conclusion : quelles sont les perspectives pour la densification douce des tissus pavillonnaires ?

La densification douce se distingue ainsi d'une autre forme de densification qui peut être considérée comme forte lorsqu'elle change plus radicalement les formes urbaines et peut détruire l'existant. Les acteurs pouvant être impliqués sont très divers : particuliers, constructeurs de maisons individuelles ou d'habitat intermédiaire, géomètres, micro-bailleurs, petites entreprises de promotion, associations d'habitants impliqués dans des démarches d'habitat participatif.

Aujourd'hui, cette forme de densification paraît constituer un complément intéressant aux filières traditionnelles de production de logements sans étalement urbain. Selon ses promoteurs, elle peut répondre à divers problèmes que pose aujourd'hui la gestion des espaces périphériques : pénurie foncière à l'intérieur des limites construites des municipalités, optimisation des services et équipements de proximité, maintien des infrastructures de transport, etc. Elle peut également permettre de redynamiser certains quartiers périurbains voire ruraux dont la population diminue.

L'engouement actuel que suscite la densification douce invite à mener une réflexion approfondie sur cette forme particulière de densification pour en questionner les intérêts, les opportunités et les limites. C'est l'objectif que s'est fixé le PUCA en engageant en 2014 un programme de recherche et d'expérimentations sur ces questions.

Anastasia Touati-Morel
Chargée de projet au PUCA

2015

DOCUMENT 6

Loi Alur et densification du tissu urbain des communes françaises, la réforme patine

Journaldelagence.com - 21 janvier 2016 dans Réglementation, Urbanisme

La suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) et de la surface minimale pour construire sont les deux modifications majeures apportées par la **loi Alur** dans son volet urbanisme pour faciliter la densification du tissu urbain des communes françaises.

Deux abandons majeurs

1/ Coefficient d'occupation des sols

Depuis le 24 mars 2014, la surface de plancher autorisée est une contrainte rendue obsolète dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). L'abandon du COS permet donc, depuis lors, d'augmenter la surface habitable de nombreuses unités foncières en autorisant l'élévation des bâtiments puisque le coefficient d'emprise au sol (CES) reste en vigueur. Le moyen le plus courant pour gagner de la surface reste la construction d'étages supplémentaires ou, dans certaines conditions, la division de son terrain.

2/ Surface minimale des terrains à construire

Il n'est plus possible de fixer dans le PLU une surface minimale des terrains à construire. Cette mesure n'est valable que pour les PLU, elle ne s'applique pas aux POS (plans d'occupation des sols) qui eux conservent cette contrainte jusqu'en 2017, date à laquelle les POS devront être transformés en PLU.

CAS CONCRETS AVANT ET APRES ALUR

AVANT LE 24 MARS 2014	DEPUIS LE 24 MARS 2014
TERRAIN NU EXISTANT	
<ul style="list-style-type: none">- Terrain nu en zone U = 3 325 m².- Hauteur maximum = 7 m à l'égout.- Implantation par rapport aux limites séparatives et voies : 3 m.- Emprise au sol (CES) : 40 %.- Superficie minimale constructible : 1 500 m².- COS : 10 %.	<ul style="list-style-type: none">- Terrain nu en zone U = 3325 m².- Hauteur maximum = 7 m à l'égout.- Implantation par rapport aux limites séparatives et voies : 3 m.- Emprise au sol (CES) : 40 %.- Plus de superficie minimale constructible.
D'où un potentiel constructible d'environ 332,50 m² de surface de plancher. Le COS limite clairement les droits à construire.	D'où un potentiel constructible d'environ 1 330 m² de surface de plancher. L'abandon de COS permet de quadrupler la surface de plancher, mais le CES limite encore largement les droits à construire.

TERRAIN DÉJÀ BÂTI	
<ul style="list-style-type: none"> - Terrain en zone U = 1 550 m² avec bâti de 209 m² de surface de plancher (plain-pied). - Hauteur maximum = 7 m à l'égout. - Implantation par rapport aux limites séparatives et voies : 3 m. - Emprise au sol (CES) : 40 % - Superficie minimale constructible : 400 m². - COS : 10 %. 	<ul style="list-style-type: none"> - Terrain en zone U = 1 550 m² avec bâti de 209 m² de surface de plancher (plain-pied). - Hauteur maximum = 7 m à l'égout. - Implantation par rapport aux limites séparatives et voies : 3 m. - Emprise au sol (CES) : 40 %. - Plus de superficie minimale constructible.
<p>Ici, l'extension du bâtiment est impossible, les droits à bâtir ont été totalement consommés.</p>	<p>L'extension de la construction devient possible : 620 m² d'emprise au sol avec possibilité de construire un étage, donc 1 200 m² de surface de plancher totale.</p>

DIVISION FONCIÈRE	
SOUS POS	
<ul style="list-style-type: none"> - POS imposant une superficie minimale des terrains de 1 500 m². - COS : 10 %. 	<ul style="list-style-type: none"> - POS imposant une superficie minimale des terrains de 1 500 m². - COS : 10 %.
<p>Une unité foncière de 3 000 m² comportant une construction de 300 m² avait consommé la totalité de ses droits à construire. Le détachement d'un lot à bâtir n'était pas permis du fait que le lot détaché ne pouvait être construit.</p>	<p>La même unité foncière de 3 000 m² avec une construction de 300 m² peut détacher un lot à bâtir de 1 500m² et utilisé les droits à construire que génère la nouvelle unité foncière, soit 150 m² dans ce cas.</p>
SOUS PLU	
<ul style="list-style-type: none"> - PLU imposant une superficie minimale des terrains de 1 500 m². - COS : 10 %. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie minimale des terrains supprimée.
<p>Une unité foncière de 1 500 m² comportant une construction ne pouvait détacher un lot à bâtir car elle ne disposait pas de la superficie minimale pour ce lot.</p>	<p>La même unité foncière de 1 500 m² comportant une construction peut détacher un lot à bâtir sans minimum de superficie.</p>

DOCUMENT 7

LA TRANSFORMATION DES QUARTIERS PAVILLONNAIRES EN QUESTION

(extrait)

Publié dans *La revue foncière* n°2, novembre-décembre 2014

Eric CHARMES, directeur du laboratoire RIVES, ENTPE

La densification des quartiers pavillonnaires par adjonction de maisons individuelles supplémentaires apparaît comme un nouveau graal de l'urbanisme, capable de répondre au goût régulièrement réaffirmé des ménages pour l'habitat individuel tout en limitant l'artificialisation de terres nouvelles. Cet article propose de faire le point sur les modalités possibles de transformation des quartiers pavillonnaires.

Depuis la fin des années 2000, la densification des quartiers pavillonnaires agite beaucoup non seulement les milieux professionnels, mais aussi le monde de l'action publique. Face à l'exigence de lutter contre l'artificialisation¹ et de favoriser le renouvellement urbain, face à l'épuisement du potentiel des friches industrielles bien placées, la densification des quartiers pavillonnaires apparaît comme une nouvelle frontière de l'urbanisme et de l'aménagement. Une marque déposée fait ainsi beaucoup parler d'elle. Elle porte le nom de BIMBY, par référence au syndrome NIMBY, et signifie *build in my back yard*, construire [une maison] dans mon jardin. Nous ne présenterons pas ici cette démarche et renvoyons au site dédié, très pédagogique². Cet article propose plutôt une mise en perspective des intérêts et des limites de la transformation des quartiers pavillonnaires. On verra que si l'enthousiasme est légitime, il doit aussi être tempéré.

L'un des principaux mérites des deux principaux promoteurs de la démarche BIMBY, Benoît Le Foll et David Miet, est d'avoir contribué à inscrire ce sujet dans l'agenda de nombreux responsables politiques. L'idée que les quartiers pavillonnaires sont un gisement pour la transformation des villes était déjà présente dans les esprits³, mais les propositions avaient eu du mal à dépasser les cercles des spécialistes et à atteindre le monde de l'action publique. Par leur activisme et par la qualité indéniable des boîtes à outils qu'ils ont su mettre au point, Benoît Le Foll et David Miet ont réussi à attirer l'attention sur la densification pavillonnaire et ceci jusqu'au plus haut niveau (François

¹ Pour une discussion de cet impératif, voir E. Charmes, 2013, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Etudes foncières*, n° 162, p. 19-24

² <http://bimby.fr/> et <http://bimby.fr/portail/bimby-plus>

³ Par exemple, l'équipe Descartes dans sa réponse à sa consultation sur le Grand Paris proposait entre autres de « ne pas considérer le lotissement comme la fin de la ville, mais comme un gisement foncier » (Atelier Lion, Groupe Descartes, *Paris, capitale, région, ville, villes*, rapport pour la consultation du Grand Paris, 2009, p. 119)

Hollande a par exemple mentionné la démarche BIMBY lors de sa campagne électorale⁴ et la récente loi ALUR se fixe comme objectif la mobilisation « des terrains issus de lotissement »⁵).

Mais la limite de la démarche BIMBY est qu'elle est centrée sur la densification résidentielle, s'intéressant peu aux infrastructures, aux équipements, aux services, aux commerces, bref à tout ce qui, avec la densité, constitue la centralité. Telle que promue par Benoît Le Foll et David Miet, la démarche BIMBY apporte des réponses sur les modalités de densification des quartiers pavillonnaires mais pas sur leur diversification fonctionnelle par exemple. La démarche est concentrée sur l'échelle de la parcelle et du bâtiment, avec comme horizon la rue ou l'ensemble pavillonnaire, et laisse de côté les enjeux associés aux échelles plus larges. Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt de la démarche BIMBY. Une réflexion riche et pertinente a été menée et elle a débouché sur tout un ensemble de savoir-faire très utiles pour accompagner les élus et les propriétaires dans la division parcellaire et la densification. Simplement, la démarche BIMBY reste du domaine de l'art du géomètre et de l'architecture et ne peut pas tenir lieu de projet urbain. Elle doit être considérée comme un maillon d'un ensemble plus vaste⁶.

Il faut insister sur ce point, même si c'est une évidence : ajouter une maison à des maisons ne saurait suffire à faire la ville. La densité n'est qu'une qualification des formes urbaines parmi d'autres, largement prédéterminée par une autre variable autrement plus structurante, la centralité. La densité va à la centralité, dans la limite bien sûr des contraintes réglementaires. A l'inverse, à l'écart des centres urbains, en rase campagne ou dans certains quartiers peu accessibles, il est difficile d'obtenir une densité significative et les valeurs foncières sont insuffisantes pour supporter les coûts de la densité⁷. De toute façon, la densification de quartiers pavillonnaires mal desservis présente un intérêt limité. Pourquoi en effet densifier des quartiers mal dotés en commerces et services de proximité et mal desservis par les transports collectifs ?

Ceci signifie qu'il est essentiel de tenir compte du contexte. Tout dépend de la localisation du quartier considéré et plus précisément de la pression foncière et immobilière dont il est l'objet. Pour juger de l'opportunité de la densification, il faut tenir compte des projets d'infrastructures à proximité, des polarités commerçantes, de la morphologie urbaine existante, etc. Autrement dit, un projet de densification doit se moduler en fonction des enjeux territoriaux locaux.

Ceci étant précisé, il y a bien évidemment de très nombreux contextes favorables à la densification des quartiers pavillonnaires. Au moment de leur constitution, ces quartiers sont généralement périphériques, et c'est précisément pour cette raison qu'ils sont peu denses, mais au fil des années, avec l'extension des métropoles, ils acquièrent une position relative plus centrale. Certains quartiers peuvent alors faire l'objet de transformations importantes.

(...)

⁴ Voir <http://bimby.fr/content/bimby-cest-maintenant>

⁵ [www.territoires.gouv.fr/mobilisation-des-terrains-issus-de-lotissement-loi-alur?xtmc=densification pavillonnaire&xtrc=2](http://www.territoires.gouv.fr/mobilisation-des-terrains-issus-de-lotissement-loi-alur?xtmc=densification+pavillonnaire&xtrc=2)

⁶ S. Petit, 2013, « Densifier l'habitat pavillonnaire: des démarches individuelles aux projets collectifs », *Métropolitiques*, en ligne (www.metropolitiques.eu/Densifier-l-habitat-pavillonnaire.html)

⁷ J-C. Castel et Arnaud Bouteille, 2011, « L'impact de la densité sur les coûts de construction », *Techni-Cités*, n° 204 ; J-C. Castel et L. Jardinier, 2011, « La densité au pluriel. Un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation », *Etudes foncières*, p. 13-17 ; T. Vilmin, 2012, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Etudes Foncières*, n° 157, p. 27-33 ;