

FAIRE ÉVOLUER LES QUARTIERS D'HABITAT INDIVIDUEL

LES FORMES DE LA DENSIFICATION



La densification des quartiers d'habitat individuel est fréquemment présentée comme un des enjeux majeurs de la ville durable, qui doit lutter contre l'étalement urbain. Ce mode de production diffus de logements dans les tissus urbains existants est considéré comme vertueux en limitant l'impact écologique tout en permettant l'installation de nouveaux habitants.

En construisant à côté, au-dessus, derrière ou à la place des bâtiments déjà présents, cette densification paraît en mesure de dégager un potentiel de création de logements important. Des études menées, notamment en Ile-de-France, montrent qu'il peut représenter de 10 à 12 % du parc de logements existants.

Souvent difficilement acceptée par les habitants du quartier, la densification peut effectivement présenter des inconvénients pour la qualité de vie des voisins, par exemple si le projet ne préserve pas l'intimité des logements.

La loi ALUR de 2014 (Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) incite fortement le territoire à la densification en renforçant les outils juridiques la permettant. Quels sont les différents modes de densification des quartiers d'habitat individuel ? Quelles sont les motivations des acteurs ? Quel peut être le rôle des collectivités et quels sont les outils à leur disposition ?

QU'ENTEND-ON PAR DENSIFICATION ?

La densification est historiquement un mode normal d'évolution des villes européennes. Elle s'est généralement opérée par urbanisation des espaces disponibles, par élévation de la hauteur des bâtiments existants ou par renouvellement du bâti.

En urbanisme, la notion de densification consiste à augmenter le nombre ou l'importance des bâtiments sur un espace urbain donné. Cette densification permet d'intensifier l'usage d'un quartier déjà équipé et desservi par les réseaux techniques et de transport. Finalement, la densification revient à accroître la présence humaine sur ce même espace.

Au plan du droit de l'urbanisme, on parle de densification dans les zones urbaines (U) inscrites PLU (Plan Local de l'Urbanisme). Cette densification peut se faire dans différents contextes et de différentes manières. Elle peut se faire soit en « dents creuses », soit en dégagant terrains constructibles, soit encore en agrandissant et/ou en divisant le bâti existant.

Les objectifs de la densification

- Pallier la pénurie de **logements**
- Protéger les **espaces naturels** en luttant contre l'étalement urbain
- Réduire l'**usage de l'automobile**
- Favoriser la **mixité sociale** et la **mixité fonctionnelle**
- Réduire les **dépenses publiques**

L'INTENSIFICATION FONCIÈRE : DE NOUVEAUX BÂTIMENTS SUR DES TERRAINS CONSTRUITS OU NON

Les « dents creuses », un potentiel foncier prioritaire

Les « dents creuses » correspondent à des terrains non bâtis, équipés et accessibles, qui, situés au cœur de la zone urbaine, disposent des droits à construire et ne font pas l'objet de servitudes.



La situation de « non-construction » de ce type de terrain en tissu urbain peut relever d'une stratégie spéculative du propriétaire. Elle révèle souvent une certaine « dureté foncière », c'est-à-dire une difficulté à acquérir ou à mobiliser le terrain, en raison du découpage parcellaire, du nombre

Un exemple à Ifs



EXEMPLES D'OUTILS RÉGLEMENTAIRES ET FISCAUX :

Les « dents creuses » :



- le seuil minimal de densité,
- la majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- l'expropriation pour un projet d'intérêt public,
- le droit de préemption,
- l'emplacement réservé.

Extension - surélévation et division parcellaire - construction :



- l'emprise au sol dans le document d'urbanisme,
- la hauteur maximale du bâti autorisée,
- la distance d'implantation de la construction par rapport à la limite séparative et aux voies et emprises publiques,
- la majoration de densité pour la construction de logements locatifs sociaux...

La densification interne :



- l'obligation dans le PLU de réaliser des aires de stationnement pour la création de logement

La réhabilitation de logements vacants :

- la taxe sur les logements vacants,
- l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat.

ou du type de propriétaires, de la complexité du partage de la propriété (indivision, recherche d'héritier) ou d'un voisinage vindicatif...

Bien localisés, ces terrains doivent être mobilisés en priorité en utilisant les moyens juridiques à la disposition des collectivités, mais également en associant dès l'origine les habitants à un éventuel projet.

Les « dents creuses » offrent un potentiel de constructibilité qui peut être facilement estimé à l'aide d'un SIG (Système d'Information Géographique) qui croise notamment données cadastrales et droit des sols.

La division parcellaire/construction

La division parcellaire, sur les terrains qui possèdent suffisamment de droits à construire, permet de dégager un terrain nu afin de procéder à une ou à plusieurs nouvelles constructions. Ce processus se développe dans des secteurs où le foncier est rare et les demandes en logements fortes.

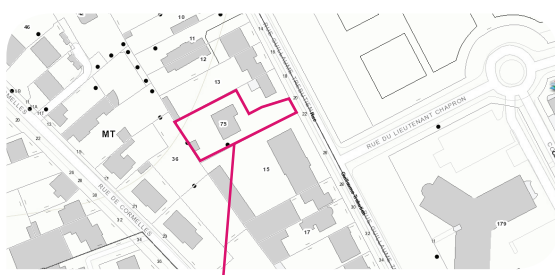


Il est souvent le fait de particuliers qui, en vendant une partie de leur terrain, peuvent financer un projet, tout en limitant la surface d'un jardin devenu difficile à entretenir. Leur motivation peut également être de permettre à leurs enfants de construire sans supporter le coût du foncier...

Plusieurs implantations sont possibles selon le terrain et le droit des sols : à l'alignement, en fond de parcelle, en drapeau...

Cette construction en drapeau (en second rang, avec une voie d'accès dans la propriété) est parfois à éviter dans certains îlots dont le cœur constitue le poumon vert du quartier. Dans ce cas précis, la collectivité peut interdire la construction au-delà d'une bande d'implantation fixée au PLU et définie à compter d'une voie publique.

Un exemple à Caen



Un redécoupage parcellaire et une construction en drapeau : la nouvelle parcelle créée.

En fonction du règlement de la zone urbaine concernée, cette forme de densification peut s'opérer au « coup par coup », exclusivement au gré des initiatives individuelles. La collectivité doit cependant être attentive car si le phénomène prend trop d'ampleur, il peut atteindre les limites de capacité des infrastructures existantes (réseaux, voiries et stationnement).

Cette forme de densification constitue le fondement des politiques organisées de densification dont le dispositif le plus connu est « Bimby » (Build in my back yard - cf. *Qu'en savons-nous ?* n° 52).

La démolition-reconstruction

Il s'agit de démolir un ou plusieurs bâtiments anciens et d'en construire un neuf à leur place d'une surface de plancher nettement supérieure. Le cas le plus fréquent est le remplacement d'un pavillon par un petit immeuble collectif.

Dès lors que les règles du document d'urbanisme opposable le permettent, cette optimisation du foncier peut être d'initiative privée, mais aussi publique, notamment dans les quartiers hors marché.

Dans les secteurs recherchés, elle est souvent le fait de promoteurs privés qui peuvent mener à bien des opérations lourdes et complexes. Ces projets se localisent souvent dans des quartiers bien équipés, avec des tissus urbains peu denses, où une partie du bâti est ancien et dégradé ou dont l'usage est en contraste avec la vocation du quartier.

Un exemple à Caen



Ce type de densification demande de dégager des unités foncières suffisamment grandes pour accueillir des formes urbaines plus denses. L'écueil à éviter est de construire des volumes déconnectés du paysage urbain.

LE BÂTI EXISTANT : UN POTENTIEL DE DENSIFICATION NOTABLE

Souvent négligé, ce potentiel est important et peut permettre une production de logements ciblée à des prix abordables, dans des zones bien situées et sans surcoût pour la collectivité. La densification de bâtiments existants peut toutefois être techniquement difficile. Plusieurs processus sont à l'œuvre en matière de densification du tissu déjà bâti et les leviers incitatifs différents selon le procédé.

La réhabilitation des logements vacants

La réhabilitation a pour objectif de remettre des logements vacants sur le marché. La vacance se constate souvent dans des tissus urbains anciens et dégradés.

La réhabilitation de ces logements permet d'adapter la configuration de l'habitat aux modes de vie actuels et de renouveler la population d'un quartier. Réalisée au sein même du bâti, elle n'interfère pas ou peu sur les formes urbaines.

Les extensions et surélévations

Il s'agit de l'augmentation de la surface d'un bâtiment par agrandissement latéral (extension) ou vertical (surélévation), dès lors que le droit à construire résiduel du terrain permet la réalisation du projet. Ce type de densification ne conduit généralement ni à augmenter le nombre de logements, ni à accroître la population, au moins dans un premier temps.



Il est souvent mis en œuvre par le propriétaire occupant pour adapter le logement à son mode de vie et/ou à l'agrandissement de sa famille. Ce mouvement peut être assez massif, en particulier lors de la transformation sociologique d'un quartier (phénomène de « gentrification », par exemple).

Un exemple à Caen



La collectivité doit veiller, notamment à travers le PLU, à préserver la physionomie du quartier en évitant la production d'un gabarit disproportionné, et à promouvoir la qualité architecturale dans un souci d'harmonie du bâti ancien et nouveau.

La densification interne : plus de logements dans un même bâtiment

La densification interne est une opportunité pour rénover un bâtiment ancien. Elle concerne les logements individuels qui possèdent des caractéristiques permettant de créer un ou plusieurs logements supplémentaires, sans évolution de l'enveloppe bâtie, hormis la création d'accès indépendants.



Il s'agit généralement de maisons d'une superficie suffisante et disposant d'au moins un étage. Ce processus de densification se fait souvent dans le cas d'un changement de propriétaire ou d'une évolution de la structure familiale qui conduit à une redéfinition interne des logements.

La restructuration s'opère fréquemment par la division du logement selon les étages : le rez-de-chaussée et l'étage devenant au moins deux appartements distincts. Les logements ainsi créés peuvent appartenir à plusieurs propriétaires.

Un exemple à Carpiquet



Création de 4 logements dans l'enveloppe du bâtiment.

La collectivité doit toutefois être attentive à ce type de densification car sa généralisation peut conduire à une pénurie des logements familiaux de grande taille, ou, plus grave, à l'apparition de logements de faible qualité à l'initiative de « marchands de sommeil ».

ORGANISER ET RÉGULER LES PROCESSUS DE DENSIFICATION

Des logiques d'acteurs qui produisent des formes diverses de densification

Le processus de densification peut être d'origine privée ou publique. Selon les acteurs concernés, les procédés de densification utilisés ne sont pas les mêmes.

La collectivité elle-même peut être à l'origine d'opérations de densification urbaine. Il s'agit alors généralement d'opérations d'envergures de renouvellement urbain dans le cadre de procédures de ZAC. La complexité de ces opérations génère cependant des coûts d'acquisition, de démolition et de restructuration des réseaux bien souvent supérieurs aux opérations plus classiques d'extension urbaine.

Les promoteurs, dont le moteur premier est la rentabilité financière de l'opération, privilégient la démolition, avec souvent un remembrement parcellaire, puis une reconstruction de bâtiments pour optimiser les droits à bâtir. Le choix du terrain est conditionné par l'emplacement qui doit être attractif. Ce procédé transforme radicalement l'aspect du bâti et la forme urbaine d'autant qu'il se localise souvent le long des axes structurants permet une augmentation importante du nombre de logements et de la population.

Les propriétaires particuliers interviennent plutôt sur le bâti existant, de manière plus modeste. La motivation première est l'adaptation du logement aux besoins des ménages, le bâti servant d'appui à la transformation.

La densification n'est possible que si la collectivité produit une réglementation qui lui est favorable

Une opération de densification, même entièrement privée, ne peut se faire que si la collectivité a permis les conditions de sa réalisation dans les règlements d'urbanisme locaux.

Pour parvenir à une densification répondant aux enjeux de la collectivité, il faut ainsi ajuster les documents d'urbanisme à la diversité des contextes et des logiques d'acteurs. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle la loi ALUR renforce les dispositions relatives aux documents stratégiques que sont les SCoT et les PLU. Les collectivités doivent adapter les outils dont elles disposent en fonction des caractéristiques des différents quartiers.

La collectivité doit aussi être vigilante à ne pas perdre de vue les objectifs de qualité urbaine des secteurs densifiés aux seuls profits des objectifs quantitatifs de la densification. En effet, l'assouplissement des règles d'urbanisme sur des secteurs très tendus peut avoir pour conséquence l'émergence de projets non souhaités par les collectivités, comme la création de loge-

ments non conformes aux normes de santé publique. À terme, la densification de ces espaces pose également la question de l'adéquation des infrastructures présentes - réseaux, voirie, stationnement - à l'accueil de ces nouvelles constructions.

Le contexte législatif

La loi ALUR, promulguée le 24 mars 2014 après l'examen par le Conseil constitutionnel et publiée au Journal Officiel le 26 mars 2014, « vise à mettre en œuvre une stratégie globale, cohérente et de grande ampleur destinée à réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires » (cf. exposé des motifs du projet de loi).

Elle renforce, entre autres, les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain et favorables à la densification dans les schémas de cohérence territoriale et dans les plans locaux d'urbanisme.

Le rapport de présentation du SCoT identifie les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation.

Le rapport de présentation du PLU analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La loi ALUR entérine également la suppression du Coefficient d'Occupation des Sols (COS) et la taille minimale des parcelles, freins majeurs à la densification.

Séduisante sur le principe, car elle propose une réponse aux exigences actuelles de maîtrise de la consommation d'espace, d'optimisation des services urbains et de production de logements, la densification des quartiers d'habitat individuel est une notion qui prête pourtant à controverse. Son acceptation passe par une attention soutenue à la qualité de l'intégration urbaine des projets qui peut atténuer l'impression de densité.

Pour une densification acceptée, l'attention doit être tout particulièrement portée sur la qualité des nouvelles formes architecturales et urbaines, la préservation d'espaces libres, de l'intimité des logements et d'individualisation de l'habitat ou bien encore la place accordée au végétal.

En ce sens, le rôle de la collectivité locale au travers des documents d'urbanisme est prépondérant, car elle va tout à la fois permettre ces processus de densification et les réguler. Mais les documents d'urbanisme ne sont pas les gages d'une densification réussie, et tout aussi important sont les volets concertation, sensibilisation et valorisation des projets exemplaires.

▪ Chesnais François Jacques, Crozet Georgia, Miskowski Florian, Pillet Benjamin, Wamborgue Zoé, *Intensifier la ville*, 2014.

▪ Les cahiers thématiques de Clermont Métropole, *Mutation des ensembles bâtis, expérimentation sur la densification des quartiers pavillonnaires du Grand Clermont*.

Directeur de la publication : Patrice DUNY

Contact : fanny.cauchy@aucame.fr

Réalisation et mise en page : AUCAME 2015



Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole
19 avenue Pierre Mendès France - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Pour + d'info sur l'Open Data,
flashez ce QR Code

