

Logiville

Programme de recherche PUCA
Vers des politiques publiques de densification « douces » ? Intérêts, limites et opportunités

LES FILIERES DE LA DENSIFICATION DOUCE
Comment promouvoir une densification douce organisée et abordable ?

Marie Llorente (CSTB) et Thierry Vilmin (Logiville)
Novembre 2015

Résumé

Si les politiques publiques de lutte contre l'étalement urbain se traduisent par un échec criant au regard de la persistance de la construction de logements en secteur diffus, la densification douce semble quant à elle créer un large consensus compte tenu de ses vertus supposées. Non seulement elle optimise l'usage du foncier, mais elle est aussi plus facilement acceptée socialement car elle ne change pas fondamentalement la forme urbaine d'un quartier comme le ferait, par exemple, une densification radicale substituant des immeubles collectifs en front urbain continu à un tissu de maisons individuelles en ordre discontinu. Elle peut se traduire par de l'habitat individuel dense avec des formes intermédiaires qui recèlent un potentiel d'amélioration des conditions de vie des habitants.

Du fait du gisement important de surfaces urbanisées qui pourraient connaître un tel processus de développement, certains y voient une filière de production de logements à part entière et une réponse substantielle au déficit actuel. Or jusqu'à présent, il s'agit d'un processus relativement spontané au sens où il se déploie en dehors de toute procédure d'aménagement particulière et il est largement d'initiative privée. A cet égard, interroger les politiques publiques autour de la densification douce comme le fait cette consultation de recherche peut sembler paradoxal. Toutefois, il y a bien un enjeu à saisir les pratiques et les processus qui sous-tendent les expériences de densification pour pouvoir questionner le rôle éventuel des politiques publiques : laisser-faire, inciter, accompagner, faciliter, réguler, etc. ? Doivent-elles être réactives par l'adoption de nouvelles règles de droit, sachant qu'en matière d'urbanisme, on constate que la seule démarche normative n'est pas une réponse suffisante ? La législation et le contrôle de l'urbanisme opérationnel sont d'ailleurs aujourd'hui tellement abondants et contraignants, que contrairement à l'effet recherché, ils ont encouragé l'urbanisation vers les espaces les moins normés, c'est-à-dire le périurbain lointain. Doivent-elles au contraire être proactives, par l'incitation et dans ce cas, inciter comment, en jouant sur quels leviers ?

Le rôle de l'action publique se pose d'autant plus que la densification douce est le plus souvent envisagée et pratiquée à l'unité : un particulier propriétaire découpe (en propriété ou en jouissance) un morceau de sa parcelle pour constituer un nouveau lot à bâtir. Ce découpage peut s'effectuer latéralement si la largeur sur rue de la parcelle est suffisante. Mais souvent, il donne lieu à la création d'un élément de VRD privé pour desservir la nouvelle parcelle. Ces découpages à l'unité sont relativement simples à mettre en œuvre par un particulier faisant appel à un expert géomètre mais tendent à produire une urbanisation « en drapeau », pas toujours optimale du point de vue de l'organisation urbaine (multiplication des accès sur rue) et de la consommation d'espace (duplication de ces accès, contraintes liées à la conformation particulière de la parcelle d'origine).

En revanche, les cœurs d'îlots des zones pavillonnaires, notamment lorsque le parcellaire est d'origine agricole ou maraîchère et n'a pas été fondamentalement remodelé par un processus de lotissement ou de permis de construire groupé, comportent souvent des capacités foncières suffisantes pour des opérations d'ensemble, qui sont plus vertueuses.

En effet, ces opérations d'ensemble rationalisent la consommation d'espace mieux que ne le ferait une succession de découpages à l'unité. Elles autorisent aussi une meilleure organisation urbaine en produisant un maillage de voies piétonnes ou automobiles et non pas une série d'impasses agrémentées de raquettes de retournement. Elles se prêtent donc à une évolution plus naturelle du tissu. Elles permettent aussi de diversifier l'habitat pouvant aller vers des formes intermédiaires de qualité entre le pavillonnaire et le collectif, voire proposer des espaces publics ou communs.

Cependant, malgré ces avantages supposés, les opérations d'ensemble sont plus rares et tout l'objet de cette recherche est d'en explorer les raisons, de comprendre et de mettre en évidence les facteurs qui sous-tendent les différents modes opératoires afin d'énoncer des premières pistes de réflexion pour encourager des solutions a priori plus vertueuses. L'hypothèse de départ qui a guidé ce travail était d'ordre économique, dimension sur laquelle nous avons souhaité mettre l'accent. Il nous a semblé en effet que loin de bénéficier de conditions économiques plus favorables que les découpages à l'unité, les opérations d'ensemble plus complexes subissent des coûts techniques *et des coûts de transaction* plus élevés. Cette hypothèse se trouve en partie validée par notre terrain, même si bien entendu, elle n'est pas la seule.

Nous avons investigué deux secteurs géographiques (région francilienne et région nantaise) et sélectionné plusieurs collectivités appartenant aux différents marchés fonciers de notre typologie. Sur les deux terrains d'enquête, nous avons distingué et analysé trois types de terrains pour la densification douce :

- Les parcelles déjà construites qui peuvent faire l'objet de division-construction à l'unité ;
- Les cœurs d'îlots ;
- Les « délaissés de radiales », enclavés par une urbanisation linéaire le long des voies d'accès aux noyaux urbains mais qui représentent aujourd'hui des opportunités souhaitables pour des opérations d'ensemble à dominante de maisons individuelles car bien placés par rapport aux centres et aux services.

A partir d'une analyse comparée des différentes filières de la densification douce (à l'unité ou en opérations d'ensemble) en termes juridique, économique et opérationnel, nous avons

notamment fait ressortir que la mise en œuvre de solutions particulièrement intéressantes (telles que le lotissement dense en Contrat de Construction de Maison Individuelle avec architecte-coordonateur) repose sur la maîtrise de savoir-faire spécifiques, d'un véritable pilotage de projet et, comme cela est bien souvent le cas, d'une forte implication de la collectivité.

A l'issue de ce travail, nous avons esquissé trois propositions d'orientations pour promouvoir une densification douce organisée et abordable :

1. Promouvoir au niveau de l'Etat une politique d'encouragement aux lotissements denses avec CCMI et intervention d'architectes coordinateurs.
2. Adapter les documents les documents d'urbanisme et de programmation pour favoriser la densification.
3. Préparer des opérations organisées par une action foncière publique.

Nous insistons sur le caractère générique de ces propositions, car le chercheur n'est pas détenteur de la vérité : elles doivent faire l'objet d'un partage et d'une mise en débat, aussi bien dans la sphère professionnelle que dans la sphère politique. Le caractère exploratoire de cette recherche défriche ainsi quelques pistes et notamment la clarification des modes opératoires selon les catégories de marchés de la maison individuelle.

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

**DGALN/Plan Urbanisme Construction Architecture
Décision attributive de subvention n° 2101334922 du 13 juin 2014**

CSTB – Pilote de l'étude : Marie Llorente