

**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 ?**

RAPPORT FINAL

Marie Llorente (CSTB) & Thierry Vilmin (LogiVille)

Novembre 2015

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | www.cstb.fr

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RCS MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229

MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS

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

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

CSTB – Pilote de l'étude : Marie Llorente

Table des matières

PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE.....	5
PREMIERE PARTIE :	
COMPARAISON DES PROCEDURES OPERATOIRES.....	8
1. PREMIERE APPROCHE DES COUTS DE TRANSACTION SELON LES PROCEDURES.....	10
1.1 RAPPEL DES PROCEDURES	10
1.2 CATEGORIE D'OUTILS : RESTRUCTURATION FONCIERE	13
1.3 CATEGORIE D'OUTILS : EQUIPEMENT	20
1.4 CATEGORIE D'OUTILS : DROIT DES SOLS.....	27
2. ACTEURS DE LA DENSIFICATION DOUCE ET MODES DE COORDINATION	38
2.1 ACTEURS ET PROCEDURES.....	38
2.2 LES CONTRATS DE CONSTRUCTION	38
2.3 LES PREMIERES HYPOTHESES	49
3. PREMIERS ENSEIGNEMENTS ET HYPOTHESES.....	52
DEUXIEME PARTIE :	
ANALYSE DES MODES OPERATOIRES DE NOTRE ECHANTILLON ET ENSEIGNEMENTS	55
1. PRECISIONS SUR LA METHODOLOGIE	56
2. LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE.....	57
2.1 Densification à l'unité (division construction) :	58
2.2 Les cœurs d'îlots	58
2.3 Les délaissés de radiales	59
3. LES PRODUITS IMMOBILIERS DE LA DENSIFICATION DOUCE.....	61
4. LES ACTEURS	63
4.1 Les collectivités locales	63
4.2 Les acquéreurs.....	63
4.3 Les aménageurs	64
4.4 Les promoteurs.....	66
4.5 Les constructeurs de maisons individuelles.....	67
4.6 Les architectes	69
5. COMPARAISON DES COUTS SELON LES MODES OPERATOIRES	70
6. LES MARCHES DE LA DENSIFICATION DOUCE	75
7. LES METHODES DE LA DENSIFICATION DOUCE	77
7.1 La densification à l'unité	78
7.2 Le mode projet pour les opérations d'ensemble.....	78
7.3 Politiques foncières	80
7.4 Les opérations en VEFA	82
7.5 Les lotissements denses pour CCMI	83

TROISIEME PARTIE :	
PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS.....	88
 PREMIERE PROPOSITION :	
PROMOUVOIR AU NIVEAU DE L'ETAT UNE POLITIQUE D'ENCOURAGEMENT AUX LOTISSEMENTS DENSES AVEC CCMI ET INTERVENTION D'ARCHITECTES COORDINATEURS ...	89
 DEUXIEME PROPOSITION :	
ADAPTER LES DOCUMENTS D'URBANISME ET DE PROGRAMMATION POUR FAVORISER LA DENSIFICATION DOUCE.....	93
 TROISIEME PROPOSITION :	
PREPARER DES OPERATIONS ORGANISEES PAR UNE ACTION FONCIERE PUBLIQUE	99
 REPERES BIBLIOGRAPHIQUES.....	102
 ANNEXES	104
 ANNEXE 1 :	
LISTE DES PERSONNES, STRUCTURES ET COLLECTIVITES RENCONTREES	105
 ANNEXE 2 :	
TABEAU RECAPITULATIF DES MODES OPERATOIRES DE LA MAISON INDIVIDUELLE	106
 ANNEXE 3 :	
LES MONOGRAPHIES – REGION FRANCILIENNE	109
LA DENSIFICATION DOUCE A SAINT-MAXIMIN	110
LA DENSIFICATION DOUCE A CHAUCONIN-NEUFMONTIERS	113
LA DENSIFICATION DOUCE A MOUSSY LE NEUF	121
 ANNEXE 4 :	
LES MONOGRAPHIES – REGION NANTAISE	129
LA DENSIFICATION DOUCE A VERTOU.....	130
LA DENSIFICATION DOUCE A VIGNEUX-DE-BRETAGNE	137
LA DENSIFICATION DOUCE A MOISDON LA RIVIERE	142
LA DENSIFICATION DOUCE A SAINT-MARS-DU-DESERT	145

PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE

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 important d'amélioration des conditions de vie des habitants, comme l'a montré notamment la recherche sur les interactions entre les dispositifs architecturaux et urbains et le déploiement des modes d'habiter (Allen et al., PUCA 2008).

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 (Castel 2010). 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. Nous verrons que cette hypothèse se trouve en partie validée, mais que bien entendu, elle n'est pas la seule. A partir d'une analyse comparée des différentes filières de la densification douce (à l'unité ou en opérations d'ensemble), nous avons notamment fait ressortir que la mise en œuvre de solutions particulièrement intéressantes (telles que le lotissement dense en CCMI avec architecte-coordonateur – cf. infra) 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.

Ce rapport se décompose en trois parties :

- La première partie a pour objet de mettre à plat et d'établir une comparaison « en chambre » des différentes procédures sous l'angle administratif, économique et contractuel et d'identifier les acteurs en jeu.
- La seconde partie rend compte des enseignements tirés de la mise à l'épreuve de notre grille d'analyse sur nos différents terrains de manière transversale (les synthèses monographiques sont regroupées en annexe).
- La troisième partie est une esquisse de propositions d'orientations visant à promouvoir certaines modalités de densification. 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 politique. Le caractère exploratoire de cette recherche défriche ainsi quelques pistes et son intérêt repose dans la clarification des modes opératoires selon les caractéristiques de marché.

PREMIERE PARTIE : COMPARAISON DES PROCEDURES OPERATOIRES

Pour analyser de manière comparative les différentes filières de la densification douce (à l'unité ou en opérations d'ensemble) et tenter d'apporter des éléments permettant de les qualifier en termes de coûts, nous avons distingué trois étapes sur un plan méthodologique. Cette première partie rend compte de l'étape initiale d'établissement d'une typologie des modes opératoires de la densification douce sous l'angle juridique et économique.

Les procédures mobilisables pour la densification douce alternatives à la simple déclaration préalable de division de parcelle (division-construction) que nous avons identifiées sont les suivantes :

- Le permis d'aménager ;
- Le permis de construire valant division ;
- L'association foncière urbaine de remembrement (libre ou autorisée).

Nous n'avons pas inclus la zone d'aménagement concerté (ZAC) dans cette liste bien que cette procédure permette tout à fait la densification douce. En effet, notre approche comparative s'appuie sur l'identification générique des coûts de transaction, avec l'hypothèse que ce sont ces catégories de coûts qui avantagent la division-construction par rapport aux opérations organisées. Or la ZAC comporte des coûts élevés (consultation d'aménageur, négociation et rédaction du traité de concession, dossiers de création et de réalisation, enquête publique, étude d'impact, etc.) qui ne peuvent être amortis que par une augmentation significative de la densité, conditions absentes de la densification douce (bien qu'il ne soit pas impossible, par exemple, qu'une ZAC multi sites comporte quelques îlots de densification douce et que ses coûts généraux de transaction soient amortis sur les îlots les plus denses). Il nous a donc semblé qu'il n'y avait pas lieu de comparer ZAC et déclaration préalable de division de parcelle sous cet angle. Par ailleurs, les caractéristiques de la ZAC sont bien connues de tous les acteurs. Cependant, nous y ferons référence dans certains cas.

Pour comparer les procédures et les coûts de transaction qu'elles impliquent, nous avons analysé dans chaque cas les catégories d'outils mobilisés sous trois angles (section 1) :

- La restructuration foncière ;
- Les équipements ;
- Le droit des sols.

Cette analyse documentaire des textes applicables permet d'effectuer une première comparaison théorique en termes de coûts de transaction.

On rappelle que les **coûts de transaction** résultent des relations entre agents économiques sur un marché, de la nécessité pour eux de procéder à des échanges et des transferts de droits de propriété ou d'usage. Pour chaque agent, les coûts de transaction sont liés aux rapports qu'il entretient avec ses partenaires, avant ou après la signature d'un contrat : recherche d'information sur les produits, les services, les entreprises qui peuvent les offrir aux meilleures conditions ; en sens inverse, production d'information sur ses propres produits (la publicité) et stratégie commerciale (démarchage) ; négociation et rédaction de contrats plus ou moins complets qui doivent envisager les différentes éventualités ; mise en place des garanties protégeant chaque partie de l'inexécution par l'autre partie de ses obligations contractuelles et coût du contentieux éventuel (se prémunir des comportements « opportunistes »), etc. On compare souvent ces coûts de transaction aux frottements en physique qui absorbent une part de l'énergie disponible.

En aménagement, les coûts de transaction ont trait aux autorisations et conventions diverses passées entre les opérateurs et propriétaires, d'une part, et les collectivités, d'autres part. Ils concernent donc les parties privées et les parties publiques.

La deuxième section est consacrée plus spécifiquement aux acteurs de la densification douce et tente d'établir une première typologie qui croise à la fois le type de marché dans lequel se situent la commune, les acteurs impliqués et les procédures retenues. On s'intéresse aux modes de coordination entre eux et notamment aux contrats qui sont utilisés.

1. PREMIERE APPROCHE DES COUTS DE TRANSACTION SELON LES PROCEDURES

L'analyse documentaire des procédures présentée dans les tableaux ci-après suggère une première approche comparative des coûts de transaction. Sans aller jusqu'à les chiffrer dans chaque cas, il est cependant possible de classer a priori les procédures, selon l'importance des coûts de transaction qu'elles impliquent, dans l'ordre suivant :

- La densification à l'unité par déclaration préalable de division ;
- Le permis de construire valant division ;
- Le permis d'aménager ;
- L'association foncière urbaine libre ;
- L'association foncière urbaine autorisée.

1.1 RAPPEL DES PROCEDURES

La densification à l'unité par déclaration préalable de division est la procédure la plus légère. Le délai d'instruction est d'un mois et le dossier est assez mince. Il ne comporte pas de description des travaux de viabilité. Le propriétaire peut vendre la parcelle divisée sans avoir à réaliser ceux-ci. Un permis de construire sera nécessaire ensuite mais ce permis peut valoir déclaration préalable si le terrain avait déjà été divisé pour un autre motif que la construction.

La principale difficulté éventuelle qui peut surgir est l'existence d'un règlement ou d'un cahier des charges antérieurs susceptibles de limiter la constructibilité. Mais la loi ALUR a fortement réduit ce genre d'obstacle.

Pour la collectivité, les coûts sont aussi limités : le secteur est réputé être en zone constructible (zone urbaine en PLU, partie actuellement urbanisée en RNU) et il n'est pas nécessaire de modifier le document d'urbanisme. Le secteur est également censé être équipé et le régime des contributions d'urbanisme est celui de la taxe d'aménagement ordinaire (taux de 1 à 5%), éventuellement complétée par une participation (forfaitaire) à l'assainissement collectif.

Le permis de construire valant division a l'avantage de regrouper deux procédures : la division parcellaire et le permis de construire groupé (pour l'ensemble des maisons). Son délai d'instruction est de trois mois. Le dossier comporte beaucoup de pièces et, notamment, un plan de division et un programme des travaux de viabilité. Cependant, les

maisons peuvent être commercialisées en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) même si les viabilités ne sont pas encore réalisées.

Pour la collectivité, les coûts d'instruction sont plus élevés : la compatibilité de l'opération avec les orientations d'aménagement et de programmation doit être appréciée. Si le secteur est en zone à urbaniser « stricte » (2AU), une modification du PLU est indispensable. Si des équipements publics induits sont rendus nécessaires, la taxe d'aménagement ordinaire ne suffit sans doute pas et son taux doit être majoré (jusqu'à 20%), impliquant des estimations de coûts et des risques de contentieux.

Si la taxe d'aménagement à 20% ne suffit toujours pas à couvrir les dépenses d'équipements induits, la collectivité cherchera à passer en projet urbain partenarial (PUP) mais devra pour cela conduire une négociation avec les opérateurs susceptibles de signer une telle convention. En pratique, la contrepartie d'un PUP est souvent la modification du PLU pour l'adapter au projet du pétitionnaire.

Le permis d'aménager ne porte que sur l'aménagement et la division des terrains. Le délai d'instruction est de trois mois et le dossier est nettement plus complet que celui de la déclaration préalable. Il doit comporter le plan de division et le programme des travaux ainsi qu'une étude ou une notice d'impact. Des permis de construire à l'unité seront ensuite nécessaires pour chaque lot et leur délai propre se cumulera avec celui du permis d'aménager. L'aménageur-lotisseur ne peut pas vendre les lots tant que les travaux de viabilité ne sont pas terminés.

Pour la collectivité, les coûts de transaction sont de même nature que pour le permis de construire valant division. Cependant, elle devra instruire une série de permis de construire individuels au lieu d'un seul groupé.

L'association foncière urbaine libre requiert un permis d'aménager. Elle comporte donc les mêmes coûts de transaction pour l'opérateur et pour la collectivité. Mais il faut y ajouter pour l'opérateur les coûts de constitution de l'association. Celle-ci doit être créée à l'unanimité des propriétaires concernés, ce qui suppose sans doute pour l'opérateur (le plus souvent un géomètre expert) du temps d'explication et de négociation auprès de chaque propriétaire (temps encore plus long si le propriétaire est une indivision). Au cours du processus de remembrement et d'aménagement, la vie de l'association (assemblées, collecte des contributions aux dépenses de remembrement et d'équipement, négociations et contestations autour de la redistribution des parcelles remembrées, etc.) impliquera des coûts de transaction accrus par rapport à un permis d'aménager où l'opérateur s'est rendu propriétaire de l'ensemble des terrains.

Pour la collectivité, les coûts de transaction sont à peu près les mêmes que pour un permis d'aménager. Cependant, si la collectivité est également associée en tant que propriétaire (il suffit qu'elle ait une parcelle ou un chemin ou un espace de son domaine privé dans le périmètre), elle devra passer du temps à suivre le déroulement de l'association. Et les problèmes éventuels de celle-ci remonteront inévitablement jusqu'à elle.

L'association foncière urbaine autorisée, comportant une minorité d'opposants, est certainement la procédure la plus lourde puisqu'il faut constituer un établissement public et conduire des enquêtes publiques pour la création de l'association et le remembrement. Cependant, l'acte créant l'association dispense également celle-ci du permis d'aménager (c'est le plan de remembrement approuvé par la collectivité qui en fait office). Par la suite, la

vie de l'association est facilitée par le fait que les taxes syndicales sont recouvrées comme en matière d'impôts directs. La collectivité perçoit ainsi la part des taxes syndicales affectée aux équipements publics induits qui sont de sa maîtrise d'ouvrage même si les propriétaires ne demandent pas de permis de construire dans l'immédiat sur les lots remembrés et équipés qu'ils se sont vus attribuer.

La loi ALUR a donné aux collectivités, avec les « AFU de projet » (qui sont des AFU autorisées), la possibilité de promouvoir des remembrements urbains dans des secteurs déterminés du PLU. Mais la contrepartie de cette initiative donnée aux collectivités sera certainement pour celles-ci l'obligation de se concerter longuement avec les propriétaires pour les convaincre d'adhérer à l'association. Ce type de coût, assumé par les opérateurs privés dans le cas des AFU libres, sera ainsi transféré au secteur public.

1.2 CATEGORIE D'OUTILS : RESTRUCTURATION FONCIERE

Eléments communs	Depuis la réforme de 2007, le terme lotissement s'applique aussi bien à une simple division foncière en vue de bâtir qu'à une opération plus complexe comportant des équipements propres. Il concerne donc à la fois la densification à l'unité et le permis d'aménager. L'article L442-1 stipule : « <i>Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.</i> » Avec cette définition juridique, le terme de « lotissement » ne s'applique qu'à l'opération foncière de subdivision d'une ou plusieurs parcelles en vue de bâtir. Sa signification s'éloigne ainsi du sens commun qui désigne par lotissement un ensemble de maisons individuelles sur des lots découpés et viabilisés par un lotisseur (voire, pour les non professionnels, un ensemble de maisons réalisées par un promoteur et issues d'un permis groupé valant division).
Densification à l'unité	En vertu de l'article L442-3, « <i>Les lotissements qui ne sont pas soumis à la délivrance d'un permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.</i> » Ne sont pas soumis à permis d'aménager les divisions simples de parcelles sans création de voiries et équipements communs à plusieurs lots. Ainsi, une division ayant pour but de créer une nouvelle parcelle desservie par un chemin privatif n'est soumise qu'à l'obligation de déclaration préalable. De même, la division (en un nombre illimité de lots) d'une bande de terrain située le long d'une route et sans création de voie commune peut se faire dans le cadre de la déclaration préalable. Le délai d'instruction d'un dossier de déclaration préalable de division est de un mois. Si le pétitionnaire ne reçoit pas de courrier de l'administration dans ce délai, il bénéficie tacitement d'une décision de non-opposition. Le délai de recours des tiers est de deux mois. Le dossier de déclaration préalable est relativement léger : un plan de situation, un plan coté dans les trois dimensions faisant apparaître la ou les divisions projetées et, le cas échéant, un plan sommaire des lieux indiquant les bâtiments de toute nature existant sur le terrain. Notons que le détachement d'un morceau non bâti d'une parcelle bâtie pour rattachement à un lot contigu ne nécessite pas de déclaration préalable (R442-1 /f). Cette clause est de nature à faciliter les restructurations foncières par échanges bilatéraux. Dans certains cas, le permis de construire peut faire office de déclaration préalable de division : « Art. R. * 442-2. – <i>Lorsqu'une construction est édifiée sur une partie d'une unité foncière qui a fait l'objet d'une division, la demande de permis de construire tient lieu de déclaration préalable de lotissement dès lors que la demande indique que le terrain est issu d'une division.</i> » Ce cas se produit lorsque la division avait été faite antérieurement mais sans

	objectif de construction (donc sans déclaration préalable). Le pétitionnaire évite ainsi la procédure et les délais de la déclaration préalable puisque le permis de construire en fait office. A travers les règles du PLU et l’instruction des demandes d’autorisation ou des déclarations préalables, les collectivités peuvent dans une certaine mesure limiter la création de nouveau accès privatifs sur rue. Le PLU peut prévoir une largeur minimum conséquente pour les voies d’accès privatifs des maisons en deuxième ou troisième rang (par exemple, 5 mètres) qui dans certains cas incitera les propriétaires à regrouper ces accès faute de place suffisante. Le PLU peut aussi protéger des alignements de haies existantes, des murs en pierre ou en bauge, empêchant par là-même des accès nouveaux venant mordre sur ces éléments patrimoniaux conservés. Lors de l’instruction des déclarations préalables, les collectivités peuvent aussi faire valoir des raisons de sécurité pour limiter les accès sur des rues accueillant un trafic notable.
Permis d’aménager	L’article R421-19 précise dans quels cas les lotissements (divisions) sont soumis à permis d’aménager : <i>« Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager :</i> <i>a) Les lotissements :</i> <i>- qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement. Les équipements pris en compte sont les équipements dont la réalisation est à la charge du lotisseur ;</i> <i>- ou qui sont situés dans un secteur sauvegardé, dans un site classé ou en instance de classement ;</i> <i>... »</i> Le délai d’instruction d’un permis d’aménager est de trois mois. Le délai de recours des tiers est de deux mois. Le pétitionnaire doit indiquer le nombre maximum de lots envisagés ainsi que la surface totale de plancher constructible. Il doit indiquer aussi le mode de répartition de cette surface de plancher qui peut être : - Soit en fonction du COS ; - Soit selon un tableau ou un plan joint à la demande ; - Soit au moment de la vente de chaque lot ; dans ce cas, le lotisseur devra fournir un certificat à l’acquéreur. Le dossier de demande de permis d’aménager doit comporter un grand nombre de pièces, notamment : - Un plan de composition d’ensemble du projet coté dans les trois dimensions, - Le programme et les plans des travaux d’aménagement (notamment, coupes en travers des voiries), - Un projet de règlement s’il est envisagé d’apporter des compléments

	aux règles d'urbanisme en vigueur, - L'engagement du lotisseur de constituer une association syndicale des acquéreurs de lots si les voies et réseaux ne seront pas remis à la collectivité, - Une étude ou une notice d'impact, - Etc. C'est donc un dossier beaucoup plus lourd que celui d'une déclaration préalable de division. Notons que la taille minimale des lots constructibles n'est plus réglementée. La loi ALUR a fait disparaître le 12° de l'article L123-1-5 (<i>«12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ; »</i>) Le lotisseur en permis d'aménager est aussi soumis à un certain nombre de contraintes de la part du législateur dans le but de protéger les acquéreurs de lots. Ainsi, il ne peut consentir aucune promesse de vente ou de location d'un lot et ne peut percevoir aucun acompte avant la délivrance du permis d'aménager (article L442-4). Il ne peut vendre ou louer les lots avant l'exécution des travaux prescrits par le permis d'aménager, sauf à produire une garantie d'achèvement (article R442-13). Le décret du 28 février 2012 a assoupli les conditions de modification du découpage foncier par le lotisseur : <i>« Art. R. * 442-21. – Les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de lotissements prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 <u>sauf</u> :</i> <i>a) Lorsqu'elles consistent à détacher une partie d'un lot pour la rattacher à un lot contigu ;</i> <i>b) Lorsque ces subdivisions interviennent dans la limite du nombre maximum de lots autorisés, et résultent d'une déclaration préalable, [...] dès lors que le lotisseur atteste de son accord sur cette opération par la délivrance d'une attestation. »</i> Rappelons que la procédure de modification d'un lotissement est assez rigide car elle requiert une majorité qualifiée des trois quarts des propriétaires détenant au moins deux tiers des superficies, ou des deux tiers des propriétaires détenant trois quarts des superficies. Il est donc appréciable de pouvoir s'en affranchir. Notons cependant que ces possibilités d'ajustement parcellaire en fonction des besoins des acquéreurs intéressent surtout les lotissements d'activités. Pour les lotissements d'habitation, les acquéreurs veulent savoir à l'avance quelle sera la distribution en lots (elle figure en général sur les documents promotionnels) et ils verraient sans doute d'un mauvais œil que le lotisseur modifie cette distribution, notamment en créant de nouveaux lots plus petits par subdivision.
--	--

Permis de construire groupé valant division	En permis de construire valant division, contrairement au permis d'aménager, la division parcellaire intervient <u>après</u> l'obtention du permis de construire (mais avant l'achèvement de l'ensemble du projet). Article R431-24 : <i>« Lorsque les travaux projetés portent sur la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette comprenant une ou plusieurs unités foncières contiguës, doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet, le dossier présenté à l'appui de la demande est complété par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs à moins que l'ensemble soit soumis au statut de la copropriété ou que le demandeur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés. »</i> Le dossier doit comporter un plan de division (pièce 32), ainsi que le projet de constitution d'une association syndicale des futurs propriétaires (pièce 33) sauf si les espaces seront soumis au régime de la copropriété ou s'ils seront repris par la collectivité. Il n'est donc pas nécessaire d'avoir recours au permis d'aménager ou à la déclaration préalable pour opérer la division. Le permis de construire valant division réunit en une seule étape (délai d'instruction : trois mois) l'autorisation de construire et l'autorisation de diviser. C'est un avantage important par rapport au permis d'aménager dans lequel les deux procédures doivent se succéder (cumulant les délais d'instruction et les délais de recours des tiers de chacune). Notons qu'un permis de construire groupé valant division peut être demandé conjointement par plusieurs opérateurs (co-titularité) qui doivent cependant avoir à eux tous la maîtrise foncière du périmètre. Dans ce cas, ils sont solidaires du paiement des taxes et contributions d'urbanisme (taxe d'aménagement, PUP, PAC...) et de la réalisation des espaces et des équipements communs. En cas de co-titularité et pour des maisons individuelles, des certificats de conformité partiels peuvent être obtenus (R462-2). La co-titularité peut être réalisée en cours de route si l'opérateur qui a obtenu le permis initial demande un modificatif de transfert partiel du permis au profit d'un ou plusieurs autres opérateurs. Il reste à voir si cette formule présente un avantage pour une petite restructuration de cœur d'îlot. Mettre d'accord plusieurs propriétaires sur un même dossier de demande de permis de construire n'est pas chose aisée. Les « divisions primaires » : Un propriétaire peut autoriser un opérateur à demander un permis de construire ou d'aménager sur une partie de sa propriété avant qu'une
--	---

	division n'ait été faite. Cette division interviendra avec l'autorisation sans plus de formalité. L'étape de la déclaration préalable ou du permis d'aménager peut ainsi être court-circuitée. Cette possibilité ne s'applique pas pour une simple maison individuelle, l'opération doit porter sur un immeuble ou sur un groupe d'au moins deux trois logements (car une maison est définie par le code de la construction comme un immeuble à usage d'habitation ne comportant pas plus de deux logements destinés à un même maître d'ouvrage). Article R442-1 : <i>« Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager :</i> <i>a) Les divisions en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire au profit de personnes qui ont obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison individuelle au sens de l'article L. 231-1 du code de la construction et de l'habitation ;</i> <i>...»</i>
AFU	L'association foncière urbaine de remembrement permet de regrouper des propriétaires en vue de remembrer et d'équiper des terrains constructibles selon les principes suivants : - Les terrains remembrés sont redistribués à proportion des valeurs d'apport des anciennes parcelles. - Un prélèvement de surface est opéré sur toutes les propriétés pour l'emprise des équipements publics et, éventuellement, du logement social. - Les propriétaires doivent contribuer aux dépenses de l'AFU pour le remembrement, la viabilisation, et les éventuelles participations que l'association devra verser à la mairie pour les équipements externes. Ces contributions aux charges de l'AFU sont calculées soit en fonction de la surface des terrains d'apport, soit selon la surface de plancher constructible qui est attribuée à chacun. Le périmètre de l'AFU peut englober des parties de parcelles cadastrées. Notons qu'il est possible de créer des AFU pour d'autres objets : le groupement de parcelles, la construction et l'entretien d'équipements, la restauration immobilière. Comme les AFU de remembrement, elles appartiennent à la catégorie des associations syndicales régies par la loi du 21 juin 1865. Nous ne traiterons pas ici de ces autres types d'AFU dans la mesure où ils présentent moins d'intérêt pour la densification des zones pavillonnaires. Il existe trois sortes d'AFU de remembrement : libre, autorisée, constituée d'office <u>L'AFU libre</u> L'AFU libre requiert l'accord unanime des propriétaires de son périmètre pour sa création comme pour ses décisions une fois constituée. L'AFU libre est une entité de droit privé. Vis-à-vis d'un propriétaire récalcitrant, elle n'a

	que la possibilité de l'exclure du périmètre. Si un associé ne s'acquitte pas des contributions à l'AFU libre, celle-ci peut le poursuivre au civil devant le tribunal de grande instance. Une AFU libre est possible à partir de trois lots à créer et sans aucune viabilisation à réaliser. Mais si elle crée des voies et espaces communs, elle est soumise au permis d'aménager. <u>L'AFU autorisée</u> L'AFU autorisée est créée après enquête publique par une majorité qualifiée de propriétaires : au moins les deux tiers des propriétaires détenant au moins les deux tiers des surfaces. Cette majorité qualifiée peut être abaissée dans certains cas. Article L322-3-1 : <i>« Par dérogation aux règles de majorité fixées à l'article L. 322-3, l'autorité administrative peut autoriser une association foncière urbaine de remembrement, à la demande ou avec l'accord de la moitié au moins des propriétaires, lorsque la localisation ou la configuration des parcelles limite de façon importante l'utilisation des droits à construire prévus par les documents d'urbanisme. »</i> Une AFU autorisée peut donc être créée sur un périmètre comportant des opposants. Mais ces derniers bénéficient d'un droit de délaissement : ils peuvent obliger la personne morale qui s'y est engagée, mairie ou AFU, à racheter leur terrain. Le fait qu'une majorité puisse contraindre une minorité oblige la puissance publique à encadrer le processus d'organisation des propriétaires. L'AFU autorisée est un établissement public et le préfet, lors de sa création, vérifie que le périmètre est cohérent, qu'il n'est pas un périmètre d'opportunité dessiné pour exclure (et éventuellement enclaver) certains propriétaires réticents. Les taxes syndicales versées par les propriétaires pour les frais de remembrement et d'équipement, sont recouvrées comme en matière d'impôts directs, de manière que les associés de mauvaise volonté ne bloquent pas le fonctionnement de l'association. L'AFU autorisée n'est pas soumise au permis d'aménager, le plan de remembrement approuvé par la collectivité en faisant office. La loi ALUR a introduit la notion <u>d'AFU de projet</u> qui appartient à la catégorie des AFU autorisées : Article L322-12 : <i>« L'association foncière urbaine de projet est une association foncière urbaine autorisée qui a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement, au sens des 1° et 2° de l'article L. 322-2, et une opération d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1. ... »</i> Par rapport à l'AFU autorisée classique, l'AFUP apporte deux nouveautés : - La possibilité pour la collectivité locale de délimiter le périmètre du projet ;
--	--

	- La possibilité de distraire une unité foncière du périmètre de l'AFUP. L'AFUP redonne ainsi à la collectivité l'initiative de susciter le regroupement des propriétaires en AFU en désignant le périmètre de remembrement et éventuellement en impulsant les démarches d'association et d'étude. En contrepartie, une souplesse est introduite par la faculté de sortir une parcelle de l'AFUP en cours de route. Un terrain à aménager par l'AFUP mais non à remembrer peut être sorti du périmètre de l'association. Article L322-16 : <i>« ... les statuts peuvent prévoir que, lorsqu'un membre de l'association souhaite vendre tout ou partie de ses terrains aménagés à un acquéreur qui ne veut pas être inclus dans le périmètre de l'association foncière urbaine de projet et les distraire du périmètre de l'association, l'assemblée générale de l'association, à la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains de l'association ou au moins les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié des superficies des terrains, peut approuver, sans enquête publique préalable, la distraction des terrains à vendre du périmètre de l'association et fixer les conditions financières dans lesquelles le vendeur reste redevable des emprunts et des participations prévues. »</i> <u>L'AFU constituée d'office</u> Article L322-4 : <i>« A défaut d'accord amiable entre les propriétaires intéressés ou de constitution d'une association foncière libre ou autorisée, l'autorité administrative peut constituer d'office une association foncière urbaine :</i> <i>1° Pour le remembrement de parcelles :</i> <i>Lorsque, par application des règles d'urbanisme, l'implantation et le volume des constructions doivent respecter une discipline spéciale dont la disposition actuelle des parcelles compromettrait ou empêcherait la réalisation ;</i> <i>Ou lorsqu'il est équitable de répartir sur un ensemble de propriétés la charge des prélèvements de terrains opérés par voie de cession ou d'expropriation au profit des emprises publiques, ainsi que la charge des servitudes attachées à la présence des ouvrages construits sur ces emprises ;</i> <i>... »</i> Par son caractère coercitif (obligation de faire), l'AFU constituée d'office reste exceptionnelle. On peut penser a priori qu'elle ne sera guère applicable pour la densification des zones pavillonnaires. AFU autorisée et AFU d'office sont dispensées de permis d'aménager. C'est l'acte constitutif de l'association qui le remplace. Article R442-1 : <i>« ...</i> <i>Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager :</i> <i>...</i>
--	---

	<i>b) Les divisions effectuées dans le cadre d'une opération de remembrement réalisée par une association foncière urbaine autorisée ou constituée d'office régie par le chapitre II du titre II du livre III ; ... »</i>
Autre	La division en ZAC par l'aménageur n'est pas un lotissement, donc n'est pas soumise à déclaration préalable ou permis d'aménager (article R442-1 /c). C'est un avantage pour l'aménageur de ZAC qui peut découper son foncier à la demande, sans d'ailleurs attendre que ce foncier soit aménagé.

1.3 CATEGORIE D'OUTILS : EQUIPEMENT

Densification à l'unité	La densification à l'unité s'opère généralement dans des secteurs déjà équipés. Cependant, si les équipements sont jugés insuffisants et si le secteur n'est pas couvert par un PLU, l'article L111-14 permet de refuser le permis de construire : <i>L111-14 : « Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés.</i> <i>Lorsqu'un projet fait l'objet d'une déclaration préalable, l'autorité compétente doit s'opposer à sa réalisation lorsque les conditions mentionnées au premier alinéa ne sont pas réunies. »</i> Toujours en vertu de l'article L111-1, cet article L111-14 ne s'applique pas en présence d'un PLU. On peut en déduire que le classement en zone urbaine (U) dans un PLU emporte la présomption que le secteur est équipé et que le permis de construire ne peut être refusé au motif de l'insuffisance des équipements. Ce que confirme l'article R123-5 : <i>« Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. »</i> Le dispositif normal de contribution aux équipements en secteur diffus pour des densifications à l'unité est la Taxe d'aménagement au taux simple, de 1 à 5% (pour la part qui revient à la commune ou à l'intercommunalité). Ce taux peut être modulé selon les secteurs géographiques sans justification particulière. Pour le calcul de la taxe due, le taux décidé par la collectivité locale est appliqué à une valeur forfaitaire par m² de plancher fixée chaque année par arrêté. En 2014, cette valeur forfaitaire est de 712 € par m² de plancher (807 € en Ile-de-France). Les 100 premiers m² de plancher des résidences principales bénéficient d'un abattement de base de 50 %.
-------------------------	---

	La surface à laquelle s'applique la Taxe d'aménagement est la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, d'une hauteur supérieure à 1,80 m, à partir du nu intérieur des façades, déduction faite des vides et trémies. Ainsi, l'épaisseur des murs extérieurs n'est pas prise en compte, afin de ne pas pénaliser les maisons écologiques bien isolées thermiquement. A la Taxe d'aménagement peut être ajoutée une Participation à l'assainissement collectif (PAC). Son montant est au maximum de 80 % du coût d'une installation individuelle. <u>Stationnement</u> En l'absence de PLU, l'article R111-6 (Règlement National d'Urbanisme) permet d'imposer des places de stationnement sur la parcelle : <i>« Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer :</i> <i>a) La réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet ;</i> <i>b) La réalisation de voies privées ou de tous autres aménagements particuliers nécessaires au respect des conditions de sécurité mentionnées au deuxième alinéa de l'article R. 111-5.</i> ... <i>Le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité. En particulier, lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, le projet peut n'être autorisé que sous réserve que l'accès soit établi sur la voie où la gêne pour la circulation sera la moindre. »</i> Dans les secteurs couverts par un PLU, c'est l'article correspondant du PLU qui s'applique (en vertu de l'article R111-1). La question du stationnement revêt une importance particulière pour la densification à l'unité dans la mesure où il est parfois difficile sur une parcelle étroite de trouver la place correspondante. Des solutions collectives peuvent alors être prévues par la collectivité pour faciliter la densification d'un secteur. De toute façon, aux termes de l'article L123-1-2, le PLU « ... établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. ... » L'article L123-1-12 permet de faire contribuer un pétitionnaire aux dépenses d'un parc public. « ... <i>Lorsque le plan local d'urbanisme impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat.</i> ...
--	--

	<i>Lorsque le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut pas satisfaire aux obligations résultant du troisième alinéa [ci-dessus] du présent article, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions.</i> <i>En l'absence d'un tel parc, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être tenu de verser à la commune une participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement, dans les conditions définies à l'article L. 332-7-1 du présent code.</i> <i>... »</i> <i>Cette Participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement disparaît le 1^{er} janvier 2015 et est remplacée par la Taxe d'aménagement. Celle-ci pourra donc être majorée pour tenir compte du projet de parc public de stationnement (avec, semble-t-il, l'avantage pour la collectivité de ne plus être soumise au délai de cinq ans pour la réalisation). Cependant, le paiement d'une taxe d'aménagement majorée pour parc public n'entraînera pas automatiquement l'attribution d'une place de stationnement dans le parc. Cette attribution devra être faite aux conditions du gestionnaire du parc.</i>
Permis d'aménager et Permis de construire groupé valant division (règles communes)	Permis d'aménager et Permis de construire groupé valant division sont des opérations d'ensemble qui peuvent générer, outre les équipements propres desservant les lots, un besoin d'équipements publics d'infrastructure ou de superstructure (écoles...). Si le coût de ces équipements publics excède le produit de la Taxe d'aménagement au taux simple, éventuellement cumulée avec la Participation à l'assainissement collectif, la collectivité peut recourir à deux dispositifs de contribution : - Un dispositif unilatéral : la Taxe d'aménagement au taux majoré (6 à 20% pour la part qui revient à la commune ou à l'intercommunalité); - Un dispositif contractuel : le Projet urbain partenarial (PUP) qui ne peut être cumulé avec la Taxe d'aménagement. Ces deux dispositifs partagent une règle commune dite de « lien direct » et de « proportionnalité ». L'article L331-15 pour la Taxe d'aménagement indique ceci: « ... <i>Il ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.</i> <i>... »</i> Les mêmes termes sont repris dans l'article L332-11-3 pour le PUP.

	<u>La Taxe d'aménagement au taux majoré</u> La possibilité de majoration de la Taxe d'aménagement au-delà du taux de 5% résulte du premier alinéa de l'article L331-15 : <i>« Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.</i> ... » Cette majoration doit donc correspondre à un programme de travaux spécifiques rendus nécessaires par l'opération. <u>Le Projet urbain partenarial (PUP)</u> Aux termes du premier paragraphe de l'article L332-11-3, les contributions peuvent être fixées dans une convention entre la collectivité et les opérateurs : <i>« I. - Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2, une <u>convention</u> de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.</i> ... » Le montant des contributions en PUP n'est pas limité par la loi, à la différence de la Taxe d'aménagement majorée. Les collectivités peuvent donc par ce biais percevoir des montants plus élevés lorsque le coût réel des travaux le justifie. Elles peuvent aussi subordonner la réalisation des équipements publics dont elles ont la charge au lancement effectif des opérations, évitant ainsi des préfinancements. En pratique, pour que les opérateurs soient incités à rentrer dans un processus contractuel avec la collectivité, il faut qu'ils y voient un intérêt. Cet intérêt peut être d'amener la collectivité à réaliser des équipements publics mais plus souvent il est d'obtenir une adaptation du droit des sols à leur profit. Le PUP s'accompagne ainsi dans bien des cas d'une modification du PLU. Cependant, les secteurs à équiper dépassent souvent le périmètre d'une seule opération. Il est alors nécessaire de contracter simultanément avec plusieurs propriétaires mais il existe un risque dans ce cas que certains d'entre eux adoptent un comportement opportuniste et refusent de signer une convention de PUP, escomptant profiter ultérieurement sans bourse déliée des équipements créés. Pour contrer ce risque et obliger tous les
--	---

	propriétaires à signer une convention à partir du moment où un premier PUP a été contractualisé sur un périmètre, la loi ALUR a rajouté un paragraphe à l'article L332-11-3 : « ... <i>II. - Lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention, par décision de leur organe délibérant, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou le représentant de l'Etat par arrêté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, fixe les modalités de partage des coûts des équipements et délimite un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. Les conventions successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents lorsque les opérations de construction attendues dans chaque périmètre de convention ne nécessitent pas les mêmes besoins en équipements.</i> ... »
AFU	<i>Nota : Le régime des associations foncières urbaines de remembrement est présenté dans la fiche consacrée au foncier.</i> Les AFU libres prévoyant la réalisation de voies et d'espaces communs suivent le régime des permis d'aménager vu plus haut. Elles seront donc soumises soit à la Taxe d'aménagement soit au PUP. Les AFU autorisées (constituées par une majorité qualifiée de propriétaires) ou d'office ont, en tant qu'établissements publics, la possibilité de réaliser des équipements publics et pas seulement des équipements propres (VRD tertiaires desservant directement les lots). Les contributions mises à la charge d'une AFU autorisée ou d'office sont fixées dans l'acte administratif approuvant le plan de remembrement ou, dans le cas de l'association foncière urbaine de projet, par l'acte autorisant sa création. Les AFU autorisées ou d'office, non soumises au permis d'aménager, ne peuvent faire l'objet d'une convention de PUP. En revanche, elles peuvent être assujetties à la Taxe d'aménagement. Article L332-12 : « ... <i>Peuvent être mis à la charge [...] de l'association foncière urbaine par l'acte administratif approuvant le plan de remembrement ou de l'association foncière urbaine de projet par l'acte autorisant sa création :</i> ... <i>e) La taxe d'aménagement prévue aux articles L. 331-1 et suivants.</i> <i>En outre, les bénéficiaires de permis d'aménager peuvent être tenus au versement de la participation instituée dans les périmètres fixés par les conventions mentionnées à l'article L. 332-11-3.</i> ... »

	En AFU autorisée ou d'office, les taxes syndicales versées par les propriétaires pour faire face aux dépenses de remembrement et d'équipements sont perçues comme en matière d'impôt direct. C'est une sécurité importante pour l'AFU qui est ainsi mieux protégée des propriétaires mauvais payeurs. Ces taxes syndicales s'apparentent à une redevance d'équipement dans la mesure où la contribution n'est pas liée à la demande de permis de construire. En effet, elle doit être payée même par les propriétaires qui n'ont pas l'intention de construire dans l'immédiat. Enfin, l'AFU détermine leur mode de répartition entre les propriétaires : en général, c'est en fonction de la surface des lots restitués ou de leurs droits à bâtir et non selon la surface de plancher figurant dans la demande de permis de construire. En ce sens, elles pénalisent la sous-densification. La collectivité peut proposer d'apporter <i>a priori</i> sa garantie aux emprunts de l'AFU autorisée ou d'office, voire sa caution pour le bon achèvement des travaux.
Autre	Dans les secteurs morcelés, la collectivité peut prendre l'initiative de réaliser elle-même les voies et réseaux qui permettront ensuite des constructions à l'unité mais dans un schéma d'ensemble. Pour préparer la maîtrise foncière de ces voies et réseaux, elle dispose de deux outils : l'emplacement réservé et la servitude de localisation. <u>L'emplacement réservé</u> L'emplacement réservé est défini par l'article L123-1-5 V du code de l'urbanisme : «... <i>V. Le règlement peut également fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques. »</i> L'emprise d'un emplacement réservé est délimitée sur la planche de zonage. Seule est autorisée l'occupation prévue au PLU. <u>La servitude de localisation</u> La servitude de localisation est régie par l'article L123-2 c/ : « <i>Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant :</i> ... <i>c) A indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ; »</i> Cette servitude de localisation indique le site sur lequel sera réalisé l'équipement mais sans en désigner l'emprise précise. D'autres utilisations du sol peuvent donc être acceptées sur le site à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à l'implantation de l'équipement prévu. Avec ces deux outils qui préparent une maîtrise publique, le propriétaire bénéficie d'un droit de délaissement : il peut mettre en demeure la collectivité de lui acheter son bien. En cas de désaccord sur le prix, c'est le juge de l'expropriation qui tranche.

	L'emplacement réservé est plus proche de l'opérationnalité car les emprises foncières des équipements figurent sur la planche de zonage du PLU. La servitude de localisation est moins précise et réserve une latitude en attendant des études pré opérationnelles. Elle n'exclut pas que les voies et réseaux soient aussi réalisés par un opérateur privé (au titre des équipements propres ou d'une concession d'aménagement). C'est alors l'opérateur qui élaborera le plan opérationnel. Sur un plan juridique, il est sans doute discutable d'utiliser l'un ou l'autre de ces deux outils si la desserte doit être en impasse pour ne desservir que quelques parcelles privées sans principe de maillage d'intérêt général. Si la voie automobile doit être en impasse, il convient au minimum qu'elle soit prolongée par des circulations douces liant le quartier au reste de la ville.
--	--

1.4 CATEGORIE D'OUTILS : DROIT DES SOLS

Eléments communs	Le régime des documents d'urbanisme est le même quelle que soit la procédure d'aménagement. En l'absence de document d'urbanisme opposable, rappelons que seules sont admises les constructions dans « les parties actuellement urbanisées de la commune » (article L111-1-2, dite règle de construction limitée). Mais ces parties actuellement urbanisées (PAU), peuvent faire l'objet d'une densification douce. C'est alors le Règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique (articles R111-2 à R111-24). L'article R111-1 précise les articles du RNU qui sont remplacés localement par les dispositions du document d'urbanisme : « ... a) Les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à 111-14, R. 111-16 à R. 111-20 et R. 111-22 à R. 111-24-2 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ; ... » Notons que l'article R.111-21 reste applicable en présence d'un PLU : <i>« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »</i> Cet article, concurremment avec l'article 11 du PLU, permet une appréciation qualitative (donc éventuellement subjective, voire arbitraire) de la demande d'autorisation. <u>La densité</u> La loi ALUR a supprimé le COS en faisant disparaître le 13° de l'article L123-1-5 (<i>« 13° Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise... »</i>) La densité (le volume constructible) est fonction de la hauteur, de l'emprise, des règles en matière d'espace libres et de plantations. L'article R123-9 ne permet d'indiquer (à l'article 10 du règlement de PLU) qu'une hauteur maximale et non une hauteur minimale. La hauteur peut être exprimée par rapport au faîtage, et/ou par rapport à l'égout de toiture. Les PLU peuvent cependant prévoir une règle d'homogénéité avec les bâtiments voisins ou figurer graphiquement des gabarits avec indication de la hauteur imposée. Article L123-1-5 : « ... III.-Le règlement peut, en matière de caractéristiques architecturale, urbaine et écologique :
------------------	---

	<i>1° Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions [...], leurs dimensions, [...] afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère [...] à l'insertion des constructions dans le milieu environnant. ... »</i> En pratique de telles dispositions sont utilisées pour générer ou maintenir un front bâti d'immeubles collectifs sur rue. Elles semblent a priori peu applicables aux secteurs de maisons individuelles. La règle déterminant les espaces libres et les plantations (article 13 dans les règlements de PLU) peut être considérée comme le symétrique de la règle d'emprise (article 9). Plus la proportion imposée d'espaces libres est élevée et moins l'emprise peut être forte, réduisant de ce fait la densité. Il faut cependant faire la distinction entre l'obligation d'espaces de pleine terre et celle de sol végétalisé et planté, ce dernier pouvant surplomber des constructions souterraines, voire comporter une toiture végétalisée. L'article L123-1-5 issu de la loi ALUR indique dans son III 1° : <i>« Des règles peuvent, en outre, imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ; »</i> Le PLU peut imposer une densité minimale aux termes de l'article L123-1-5 III 3° : <i>« Dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions ; »</i> Le COS ayant été supprimé, cette densité minimale s'exprimera sans doute en nombre de logements à l'hectare. <u>Les possibilités de majoration de la densité</u> La possibilité de majoration de la densité de 20% pour construction ou extension des logements par délibération motivée de l'article L123-1-11 6^{ème} alinéa (introduit par la loi Boutin) a été supprimée par la loi ALUR. Reste la possibilité de majoration de 50% pour logement social de l'article L127-1. Cette majoration ne résulte plus d'une délibération motivée mais doit être prévue dans le règlement de la zone. Article L127-1 <i>« Le règlement peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. ... »</i> Reste également la possibilité de majoration de 30% pour performances énergétiques de l'article L128-1. De la même manière, cette majoration ne
--	---

	résulte plus d'une décision du conseil municipal mais doit être prévue dans le règlement de la zone. Article L128-1 <i>« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le règlement peut autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération.</i> <i>Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans un secteur sauvegardé, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager créée en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine, dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques défini par l'article L. 621-30-1 du même code, dans un site inscrit ou classé... »</i> L'article L128-3 limite le cumul de ces deux mesures : <i>« L'application combinée des articles L. 127-1, L. 128-1 et L. 128-2 ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % du volume autorisé par le gabarit de la construction. »</i> <u>La taille minimale des terrains</u> Avant la loi ALUR la possibilité par le règlement de fixer la taille minimale des terrains figurait (avec la même formulation) à la fois dans la partie législative au L123-1-5 12° et dans la partie réglementaire au R123-9 5°. <i>« ...</i> <i>La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;</i> <i>... »</i> La loi ALUR a supprimé cette possibilité dans la partie législative à l'article L123-1-5. Un décret d'application à venir devrait donc aussi la supprimer de la partie réglementaire. <u>Les contraintes de stationnement</u> Les obligations en matière de stationnement ont des effets indirects sur la densité lorsque pour des raisons économiques ou techniques les places de parking doivent être prévues en surface. Elles peuvent de ce fait limiter l'emprise disponible pour les constructions. La possibilité pour les PLU de réglementer le nombre de places de stationnement dans les constructions nouvelles est établie par l'article R*123-9 dans son 12^{ème} alinéa:
--	---

	« ... 12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement compatibles, lorsque le plan local d'urbanisme ne tient pas lieu de plan de déplacements urbains, avec les obligations définies par le schéma de cohérence territoriale en application des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 122-1-8 ; ... » Cette possibilité pour les PLU est donc encadrée par le SCOT : Article L122-1-8 : « Le document d'orientation et d'objectifs [...] peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments : 1° Les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ; ... » Les PLU définissent en général cette obligation soit par logement, soit par tranches de m² de plancher (par exemple, une place pour 60 m² de plancher). En l'absence de document d'urbanisme opposable, c'est l'article R111-6 du RNU qui s'applique : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer : a) La réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet ; b) La réalisation de voies privées ou de tous autres aménagements particuliers nécessaires au respect des conditions de sécurité mentionnées au deuxième alinéa de l'article R. 111-5. ... Le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité. En particulier, lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, le projet peut n'être autorisé que sous réserve que l'accès soit établi sur la voie où la gêne pour la circulation sera la moindre. »
Densification à l'unité	<u>L'implantation des constructions</u> Les règles d'implantation des constructions sont vues ici pour la densification à l'unité car elles s'y appliquent pleinement, alors que pour les permis d'aménager et les permis groupés les règles s'appliquent à l'ensemble avant division parcellaire (Article R123-10-1). Les règles d'implantation doivent figurer obligatoirement dans le règlement de la zone du PLU. Cela résulte de l'article L123-1-5 & I : « Le règlement fixe [...] et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. ... »

	Ces règles peuvent être exprimées par écrit ou sous forme graphique. Article R123-9 : « ... <i>Les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques.</i> ... » Cet article confirme que les règles fixant l'implantation par rapport aux espaces publics et par rapport aux limites séparatives doivent figurer obligatoirement dans le règlement. A contrario, comme la règle fixant la distance entre deux constructions sur un même terrain n'est pas mentionnée, on en déduit que sa présence n'est pas obligatoire. En l'absence de PLU, pour la distance aux voies et emprises publiques, c'est l'article R111-17 du RNU qui s'applique (règle dite « du prospect » : $h = l$) : <i>« Lorsque le bâtiment est édifié en bordure d'une voie publique, la distance comptée horizontalement de tout point de l'immeuble au point le plus proche de l'alignement opposé doit être au moins égale à la différence d'altitude entre ces deux points. Lorsqu'il existe une obligation de construire au retrait de l'alignement, la limite de ce retrait se substitue à l'alignement. Il en sera de même pour les constructions élevées en bordure des voies privées, la largeur effective de la voie privée étant assimilée à la largeur réglementaire des voies publiques.</i> <i>Toutefois une implantation de la construction à l'alignement ou dans le prolongement des constructions existantes peut être imposée. »</i> De même, en l'absence de PLU, pour les distances aux limites parcellaires, c'est l'article R111-18 du RNU qui s'applique : <i>« A moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à trois mètres. »</i> Nota : Les règles d'implantation ne sont pas en principe le moyen de réguler la densité même si elles peuvent avoir un impact sur celle-ci, notamment pour les petites parcelles. <u>Servitudes de cours communes</u> Les servitudes de cours communes permettent d'assouplir les règles du PLU ou du RNU si deux voisins parviennent à s'entendre. La perte de constructibilité subie par l'un (par exemple, si l'autre construit à moins de trois mètres avec des baies ouvrantes) est compensée par une indemnité négociée versée par l'autre. La référence aux servitudes de cours communes peut être faite dans les PLU mais ce n'est pas une condition nécessaire pour qu'elles s'appliquent (voir le
--	---

	deuxième alinéa de l'article ci-dessous). La référence aux cours communes dans les PLU concerne souvent l'article 7 (distance aux limites séparatives). Voici un exemple tiré de l'article 7 d'un PLU dans l'Eure : « Le présent article n'est pas applicable lorsque le pétitionnaire institue ou a institué avec les propriétaires des fonds riverains une servitude de cour commune établie par un acte authentique ou par la voie judiciaire et propre à assurer le respect des distances prévues à l'article 8. » Les servitudes de cours communes sont régies par l'article L472-1 : <i>« Lorsqu'en application des dispositions d'urbanisme la délivrance du permis de construire est subordonnée, en ce qui concerne les distances qui doivent séparer les constructions, à la création, sur un terrain voisin, de servitudes de ne pas bâtir ou de ne pas dépasser une certaine hauteur en construisant, ces servitudes, dites "de cours communes", peuvent, à défaut d'accord amiable entre les propriétaires intéressés, être imposées par la voie judiciaire dans des conditions définies par décret.</i> <i>Les mêmes servitudes peuvent être instituées en l'absence de document d'urbanisme ou de mention explicite dans le document d'urbanisme applicable. »</i> La servitude de cour commune n'est pas une servitude au sens de l'article 637 du code civil car elle est établie en référence à des règles d'urbanisme (dont de droit public) et non dans le cadre purement privé de rapports entre propriétaires. Elle peut d'ailleurs être imposée par voie judiciaire (par ordonnance du tribunal de grande instance). <u>Densification à l'unité dans les anciens lotissements</u> Les cahiers des charges des lotissements (documents de droit privé, à la différence des règlements qui complètent le document d'urbanisme) peuvent dans certains cas empêcher la densification douce quand ils sont trop protecteurs. La loi ALUR a profondément modifié cet état de fait. Le règlement (approuvé par l'autorité administrative) est caduc au bout de 10 ans et les colotis ne peuvent plus demander son maintien au-delà si le lotissement est couvert par un document d'urbanisme. Cette même mesure s'applique aux mesures <u>de nature réglementaire</u> du cahier des charges non approuvé Article L442-9 : <i>« Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé, deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu. ... »</i>
--	---

	La loi ALUR réduit également la portée des dispositions <u>non réglementaires</u> qui limitent le droit de construire. Article L442-9 : « ... Toute disposition non réglementaire ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble, contenue dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement, cesse de produire ses effets dans le délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée si ce cahier des charges n'a pas fait l'objet, avant l'expiration de ce délai, d'une publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier. ... » Il reste à examiner ce que peut être une « <i>disposition non réglementaire ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire</i> ». Cela pourrait référer par exemple à un plan masse fixant l'emplacement des maisons. La loi ALUR a également abaissé les règles de majorité pour décider la publication aux hypothèques ou modifier les dispositions réglementaires du cahier des charges et du règlement. Cette majorité est désormais de la moitié des propriétaires détenant les deux tiers des superficies, ou des deux tiers des propriétaires détenant la moitié des superficies (article L442-10). Elle était auparavant de deux tiers – trois quarts, ou l'inverse. Enfin, la collectivité peut elle-même modifier les documents du lotissement si l'approbation d'un PLU est intervenue postérieurement au permis d'aménager. Article L442-11 : « Lorsque l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement et délibération du conseil municipal, modifier tout ou partie des documents du lotissement, et notamment le règlement et le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé, pour mettre en concordance ces documents avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, au regard notamment de la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles du document d'urbanisme. » Rappelons également l'article L111-5 qui préexistait avant la loi ALUR : « La seule reproduction ou mention d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne confère pas à ce document ou règlement un caractère contractuel. » Notons que l'acquéreur d'un lot issu d'une division parcellaire voit ses droits à bâtir maintenus pendant 5 ans :
--	---

	Article L442-14 : <i>« Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :</i> <i>1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ;</i> <i>... »</i>
Permis d'aménager et Permis de construire groupé valant division (règles communes)	Article R123-10-1 : <i>« Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. »</i> <u>Les zones à urbaniser (AU)</u> Les zones à urbaniser sont a priori destinées à des opérations d'ensemble même si les constructions peuvent éventuellement se réaliser à l'unité autour de voies et réseaux réalisés par la collectivité. L'article R123-6 définit les zones à urbaniser (AU) comme des zones naturelles : <i>« Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation»</i> Notons que la notion de « secteurs à caractère naturel » peut poser problème pour le classement AU de cœurs d'îlots composés uniquement de fonds de jardins. Ceux-ci pourraient être considérés comme étant à caractère urbain, surtout si un accès privatif sur rue est possible. Si un classement en U doit être retenu pour ces cœurs d'îlots, des orientations d'aménagement peuvent cependant promouvoir des opérations d'ensemble (voir ci-après). En revanche, le classement AU peut être retenu lorsque le cœur d'îlot est composé de parcelles libres qui sont censées avoir encore une vocation agricole (même si elles sont en friches). C'est le cas de secteurs périphériques qui se sont construits de manière diffuse le long des voies existantes, délaissant, et parfois enclavant, l'intérieur des îlots. Dans les bourgs périurbains destinés à devenir des pôles relais (ou des bourgs « structurants »), une urbanisation diffuse radiale a souvent laissé, sur l'arrière des parcelles bâties des secteurs encore naturels mais proches du centre et qu'il convient aujourd'hui d'aménager avec une certaine densité et des circulations en rocade (passer du radial au radioconcentrique). Cet article R123-6 définit ensuite les deux catégories de zones AU : 1AU (constructibles) et 2AU (inconstructibles en attendant une modification ou une révision du PLU) :

	Zones 1AU : <i>« Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. »</i> Rappelons que le règlement doit comporter, à côté des objectifs impartis à la zone, au minimum les règles d'implantation des constructions (articles 6 et 7 des PLU). En l'absence de ces dispositions, la zone doit être considérée comme inconstructible (de type 2AU) même si certains articles sont documentés. Les secteurs <u>desservis sur leur pourtour</u> pouvant faire l'objet d'une densification douce sous forme d'opérations d'ensemble (cœurs d'îlots, dents creuses significatives, propriétés bourgeoises...) seront a priori classés en 1AU. Zones 2AU : <i>« Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à planter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation <u>peut</u> être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. »</i> Dans ce dernier paragraphe, l'utilisation du verbe « peut » semble suggérer qu'il est quand-même possible de classer une zone insuffisamment équipée en 1AU (assortie d'un règlement et d'orientations d'aménagement et de programmation). Une zone 2AU non ouverte à l'urbanisation dans un délai de 9 ans est considérée comme une zone naturelle et ne pourra donc par la suite être ouverte qu'à la suite d'une révision. A cet effet, la loi ALU a rajouté un 4° à l'article L123-13 (applicable à partir du 1^{er} juillet 2015) : <i>« ...Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou [...] la commune envisage :</i> ... <i>«4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. » ;</i>
--	--

	Ce délai de neuf ans est calculé à partir de la date d’approbation du plan local d’urbanisme ou, si ce plan a fait l’objet d’une ou plusieurs révisions, de la date d’approbation de la dernière révision. Le classement en 1AU d’une zone de densification douce la met à l’abri de ce délai de 9 ans. Mais la temporalité des propriétaires occupants peut être bien plus longue que ces 9 années. <u>Orientations d’aménagement et de programmation</u> La réforme des autorisations de 2007 facilite les divisions de parcelles mais elle ouvre aussi la porte à des occupations de l’espace peu optimales (parcelles en drapeau avec juxtaposition d’accès individuels pour échapper au permis d’aménager). Un classement en AU et des orientations d’aménagement sur des grandes parcelles divisibles en bordure de route pourraient favoriser une urbanisation plus cohérente. En zone urbaine, des orientations d’aménagement sur les grands tènements pourraient éventuellement, sous forme graphique ou écrite, imposer des accès partagés et bannir la juxtaposition d’accès individuels. Les OAP sont définies à l’article L123-1-4 qui précise pour l’aménagement : <i>« ... les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l’environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l’insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.</i> ... <i>Elles peuvent prendre la forme de schémas d’aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.</i> ... »
Permis d’aménager (règles spécifiques)	Comme pour les lots issus de divisions à l’unité, les acquéreurs de lots en permis d’aménager voient leurs droits à construire maintenus pendant 5 ans. Article L442-14 <i>« Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d’urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :</i> <i>[...]</i> <i>2° L’achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d’Etat, lorsque le lotissement a fait l’objet d’un permis d’aménager.</i> ... »
Permis de construire groupé valant division (règles spécifiques)	En l’absence de PLU, la distance entre deux constructions sur une même unité foncière est régie par l’article R111-16 du RNU : <i>« Une distance d’au moins trois mètres peut être imposée entre deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même propriétaire. »</i> Dans les PLU, il n’est pas obligatoire de documenter l’article 8 réglementant

	l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres dans un même terrain. En l'absence d'article 8 dans le PLU, la règle du R111-16 ne s'applique pas. En effet, l'article R111-1 dispose que : « ... a) Les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à 111-14, R. 111-16 à R. 111-20 et R. 111-22 à R. 111-24-2 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ; ... » Dans une opération groupée, en l'absence d'article 8, la distance entre constructions n'est pas réglementée. Mais des distances ne respectant pas les usages locaux (tels qu'ils sont codifiés, par exemple, dans le R111-16 du RNU) peuvent poser problème en cas de division ultérieure. En effet, dans ce cas, la règle 8 deviendra la règle 7 (distance aux limites séparatives). On aperçoit au passage que la construction avant division peut être un moyen de tourner cet article 7 (puisque les règles sont appréciées avant division pour l'ensemble du projet ; article R123-10-1).
AFU	Une AFU libre fait l'objet d'un permis d'aménager. Donc tout ce qui a été indiqué ci-dessus à propos du permis d'aménager s'applique aux AFU libres. L'AFU autorisée ou d'office ne fait pas l'objet d'un permis d'aménager. Article R*442-1 : « Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager : ... b) Les divisions effectuées dans le cadre d'une opération de remembrement réalisée par une association foncière urbaine autorisée ou constituée d'office... » Le permis d'aménager est donc remplacé par le plan de remembrement approuvé par l'autorité administrative. De ce fait, l'AFU autorisée ou d'office ne bénéficie pas de la clause de l'article R123-10-1 comme quoi « ...l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. » La conséquence est qu'en AFU autorisée le plan de remembrement ne permet pas d'attribuer aux parcelles créées des constructibilités différentes de celles qui résultent de l'application des règles du PLU à chaque lot. En ce sens, il est plus rigide que le permis d'aménager en AFU libre.

2. ACTEURS DE LA DENSIFICATION DOUCE ET MODES DE COORDINATION

Cette section présente des typologies *a priori* et des hypothèses et problématiques construites à partir de premiers entretiens généraux et à partir de la lecture de documents. Les contenus seront alimentés en phase 2 par les enquêtes sur les terrains.

En première analyse, les acteurs sont vus ici à travers les contrats de construction et les procédures. Une analyse plus fine en fonction des marchés de la maison individuelle permet d'émettre certaines hypothèses sur le type d'acteurs susceptibles d'intervenir dans la construction.

Dans cette deuxième section, nous apportons des précisions sur les types de contrats utilisés pour la construction de maisons individuelles, les postes de coûts pour chacun d'entre eux, puis nous proposons nos premières hypothèses.

2.1 ACTEURS ET PROCEDURES

Avant d'entrer dans le contenu des contrats, il convient pour fixer les idées de repérer le type d'acteurs que l'on rencontre le plus fréquemment selon la modalité de densification retenue, que l'on rappelle dans le tableau suivant :

	Aménagement	Construction
Déclaration préalable de division	Géomètre expert	Constructeur de maisons individuelles ou maître d'œuvre
Permis d'aménager	Aménageur-lotisseur	Constructeur de maisons individuelles ou maître d'œuvre
Permis de construire valant division	Promoteur	Promoteur
Association foncière urbaine libre	Géomètre expert ; les propriétaires regroupés en AFU	Constructeur de maisons individuelles ou maître d'œuvre ; promoteur sur parcelles regroupées
Association foncière urbaine de projet	Géomètre expert, collectivité locale; les propriétaires regroupés en AFU	Constructeur de maisons individuelles ou maître d'œuvre ; promoteur sur parcelles regroupées

2.2 LES CONTRATS DE CONSTRUCTION

La comparaison des contrats permet d'apprécier la nature des engagements qui lient les co-contractants et en particulier le niveau de sécurité juridique qu'offre le contrat. On peut l'analyser à travers le degré de précision avec lequel sont formulées les prestations à réaliser, en repérant notamment s'il existe des engagements sur le coût des travaux, les délais, les modalités d'exécution (recours à des entreprises en gré à gré ou par appel

d'offre), les types de garanties, et si le contrat prévoit ou non des possibilités de renégociation. Plus un contrat est précis, plus il détaille les différentes éventualités pouvant survenir au cours du projet, plus on parlera de contrat complet.

On cherche ici à qualifier ce niveau de complétude pour les trois grands types de contrats possibles pour la réalisation d'une maison individuelle :

- Contrat de construction de maison individuelle (CCMI) ;
- Contrat de maîtrise d'œuvre (MOe);
- Contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Ils ont chacun un champ d'application précis qui réside essentiellement dans l'origine de la fourniture du terrain. Lorsque c'est l'acquéreur qui apporte le terrain, il a le choix entre un CCMI ou un contrat de MOe. Le premier est très réglementé et il est signé avec le constructeur qui est l'interlocuteur unique. Le contrat de MOe (ou la maison d'architecte dans le langage courant) est en revanche non réglementé et son contenu dépend de ce qui est négocié avec le maître d'œuvre (le plus souvent un architecte). Lorsque c'est le constructeur-vendeur qui procure directement le terrain, alors dans ce cas c'est obligatoirement le contrat en VEFA qui s'impose. Il est important de souligner qu'en France, le constructeur n'a pas de statut juridique clairement défini. Le cadre légal n'est donc pas toujours très stable, ce qui explique que le recours au CCMI soit le plus fréquent car très réglementé.

Il s'agit de repérer dans ces trois cas s'il existe ou non des mécanismes incitatifs à la bonne exécution du contrat (comme l'existence de pénalités de retard par exemple), des mécanismes d'adaptation (clauses de renégociation, clauses de règlement des conflits, etc.), mais aussi des mécanismes de contrôle et de suivi du contrat (comme le nombre d'interlocuteurs). Cet ensemble de facteurs renseigne sur le type de relation contractuelle qui va se nouer entre le vendeur et l'acquéreur, et qui va mettre en balance le niveau de sécurisation juridique du projet immobilier versus son originalité. En effet, il est plus facile de rédiger un contrat assez complet et donc sécurisant lorsque le produit immobilier est bien maîtrisé, voire standardisé (comme les maisons sur catalogue), que dans le cadre d'un projet inédit confié à un architecte mais avec tous les aléas que cela comporte. La plus grande incertitude doit alors être palliée par une relation de confiance¹.

2.2.1 LE CONTRAT DE CONSTRUCTION DE MAISON INDIVIDUELLE - CCMI

Champ d'application et rôle des différents intervenants :

Le contrat de construction d'une maison individuelle est strictement réglementé par des dispositions d'ordre public destinées à protéger le client maître d'ouvrage (loi du 19.12.1990). Il s'impose à toute personne qui se charge de la construction d'une maison, ne comportant pas plus de 2 logements, destinée au client (le maître d'ouvrage), d'après un plan qu'il a proposé.

¹ Pour la description des trois contrats qui suit, nous tirons l'essentiel des informations du site du ministère du logement <http://www.territoires.gouv.fr/construire-pour-les-particuliers> et du site de l'Union des Constructeurs Immobiliers <http://www.uci-ffib.fr/>

Dans le cadre du CCMI, le constructeur et le vendeur du terrain doivent être deux personnalités juridiques distinctes. Le maître de l'ouvrage doit être propriétaire du terrain ou titulaire d'une promesse de vente sur le terrain. Le terrain peut lui être fourni indirectement par le constructeur. En revanche, si le terrain est vendu directement par le professionnel qui construit, le contrat est une vente en l'état futur d'achèvement.

Deux régimes juridiques distincts du contrat de construction de maison individuelle s'appliquent selon que le constructeur fournit ou non le plan de construction.

- Le régime juridique du contrat avec fourniture de plan est le plus répandu et s'impose lorsque :
 - le constructeur propose ou fait proposer le plan et se charge de la construction ;
 - le constructeur se charge de la construction d'après un plan fourni par un tiers à la suite d'un démarchage ou d'une publicité faite pour le compte du constructeur ;
 - le constructeur fournit le plan directement ou indirectement et réalise une partie même minime des travaux.
- Le régime juridique du contrat sans fourniture de plan s'impose au constructeur qui sans fournir même indirectement le plan, se charge au moins des travaux de gros œuvre, de mise hors d'eau et hors d'air de l'immeuble.

Le rôle du maître d'ouvrage :

Il est l'interlocuteur direct du constructeur et ses obligations sont consignées dans le contrat qu'il signe avec lui. Le maître d'ouvrage doit effectuer les démarches préalables à la construction (permis de construire, demande de prêts, demande de branchements aux réseaux...), sauf s'il en donne mandat exprès au constructeur, ce qui est assez fréquent. Il doit obligatoirement souscrire une assurance dommages-ouvrage, payer le constructeur aux échéances prévues dans le contrat et prendre livraison de sa maison.

Le rôle du constructeur :

Le constructeur est la personne qui se charge de la construction, après avoir fourni le plan, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'un tiers, suite à une publicité ou à un démarchage à domicile. C'est l'interlocuteur unique du maître d'ouvrage tout au long du projet.

Le constructeur doit :

- être dans tous les cas titulaire d'une garantie de livraison délivrée par un établissement de crédit ou d'assurances, et d'une garantie de remboursement lorsque le contrat de construction avec fourniture de plan prévoit des paiements avant la date d'ouverture du chantier ;
- être assuré en garantie de sa responsabilité professionnelle et décennale ;
- réaliser la construction conformément au plan, aux règles techniques définies dans la notice descriptive annexée au plan, et aux règles du Code de la Construction et de l'Habitation et du Code de l'Urbanisme ;
- livrer la construction dans le délai et au prix convenus au contrat.

Le sous-traitant :

Il est courant que le constructeur confie l'exécution des travaux à des entreprises sous-traitantes, qui doivent les exécuter sous leur responsabilité.

La loi du 19.12.1991 organise une protection des sous-traitants par deux moyens principaux :

- une clarification des relations contractuelles entre le sous-traitant et le constructeur ;
- une obligation pour le constructeur de justifier d'une garantie des paiements dus au sous-traitant.

Le contrat de sous-traitance doit être conclu par écrit avant le commencement des travaux. Il comporte les éléments classiques de désignation de la construction, des travaux sous-traités, mais aussi le prix convenu (et, s'il y a lieu, les modalités de sa révision), le délai d'exécution des travaux et le montant des pénalités de retard. Un autre point important est la garantie de paiement, qui est une garantie financière pour le sous-traitant dans le contrat de construction.

Le contrat de construction de maison individuelle (avec fourniture de plan) :

Avant la signature du contrat de construction, certaines conditions doivent être remplies. Le maître d'ouvrage est propriétaire du terrain ou à défaut il bénéficie d'une promesse de vente sur le terrain. Le choix du modèle de maison (ses caractéristiques, les plans et travaux annexes) est arrêté. Le coût des raccordements, et celui des travaux que se réserve le maître d'ouvrage sont précisés. Le prix, les modalités de règlement et de révision sont connus.

La construction d'une maison individuelle entraîne le paiement de frais annexes pour l'acquéreur, tels que :

- les frais liés à l'emprunt le cas échéant (frais de dossier, assurance...)
- les honoraires du notaire
- les frais d'agence immobilière ou de géomètre si la vente du terrain s'est faite par son intermédiaire.

Les garanties procurées par le CCMI :

La garantie de remboursement :

Le constructeur, titulaire d'une garantie de remboursement peut prévoir des paiements avant la date d'ouverture du chantier, qui sont limités à 5% du prix total à la signature du contrat, et 5% du prix total à la délivrance du permis de construire.

Le remboursement des sommes versées a lieu lorsque le contrat ne prend pas effet. C'est le cas lorsqu'une seule des conditions suspensives ne se réalise pas dans le délai prévu au contrat (comme la non-obtention du permis de construire), lorsque le maître de l'ouvrage exerce sa faculté de rétractation dans le délai de 7 jours qui suit la réception du contrat ou lorsque le chantier n'est pas ouvert à la date convenue. La garantie de remboursement prend fin à la date d'ouverture du chantier.

La garantie de livraison à prix et délais convenus

La garantie de livraison prend effet à compter de la date d'ouverture du chantier et couvre le maître de l'ouvrage contre les risques d'inexécution ou de mauvaise exécution des travaux prévus au contrat. Elle assure le maître d'ouvrage de l'achèvement des travaux dans le **délai** et au **prix** convenus. Cette garantie offre bien sûr une grande sécurité au maître d'ouvrage.

Les garanties des travaux

Tous les intervenants à la construction, architectes, entrepreneurs et autres constructeurs sont tenus, à compter de la réception des travaux, de garantir l'ouvrage. Ils doivent :

- la garantie de parfait achèvement : le constructeur est tenu de garantir le parfait achèvement de la construction, pendant un délai d'un an à compter de la réception de l'ouvrage. Cette garantie couvre tous les désordres signalés par le maître d'ouvrage, soit dans le procès-verbal de réception, soit notifiés par écrit à l'entrepreneur s'ils sont apparus dans l'année qui suit la réception.
- la garantie biennale de bon fonctionnement : elle porte sur les éléments d'équipement dissociables du bâtiment, pendant 2 ans à compter de la réception de la maison par l'acquéreur. Cette garantie couvre les éléments qui peuvent être enlevés ou remplacés sans détériorer le gros œuvre, il s'agit par exemple des volets, des portes intérieures.
- la garantie décennale : les professionnels ayant exécuté les travaux sont responsables de plein droit pendant 10 ans des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, affectant l'un de ses éléments constitutifs, le rendent impropre à sa destination.

Le prix :

L'indication du prix dans le contrat de construction d'une maison individuelle est obligatoire. Il intègre le coût du bâtiment à construire (prix convenu qui comporte la rémunération de tout ce qui est à la charge du constructeur y compris le coût de la garantie de livraison et le cas échéant le coût de la garantie de remboursement), les taxes dues par le constructeur sur le coût de la construction, le coût du plan, et les frais d'étude du terrain pour l'implantation de la maison, s'il y a lieu.

Le prix global convenu est **forfaitaire** et **définitif** sous réserve, s'il y a lieu, de sa révision dont les modalités sont prévues dans le contrat. Quant aux paiements, ils sont échelonnés selon une grille d'appel de fonds.

2.2.2 LE CONTRAT DE MAITRISE D'ŒUVRE

Une autre possibilité pour un particulier (maître d'ouvrage) qui décide de faire construire une maison individuelle sur un terrain lui appartenant est le contrat de maîtrise d'œuvre. Dans ce cas, il fait appel à un maître d'œuvre, généralement un architecte, ou parfois un professionnel non-architecte (bureau d'études, économiste de la construction, etc.).

Le maître d'œuvre peut concevoir le projet (c'est-à-dire établir les plans), élaborer les documents techniques, coordonner les travaux et assister le maître d'ouvrage dans ses relations avec les entreprises. En contrepartie il perçoit des honoraires. Mais contrairement au CCMI, il ne se charge pas de la construction ou des travaux. Le maître d'ouvrage doit pour cela faire appel à plusieurs entreprises appartenant à différents corps de métier (maçon, couvreur, électricien...), ce qui suppose la gestion de plusieurs contrats. Le maître d'œuvre peut conseiller le maître d'ouvrage dans le choix des entreprises, mais en aucun cas les

sélectionner à sa place. C'est le maître d'ouvrage qui traite directement avec les entreprises qu'il a choisies, éventuellement avec l'aide du maître d'œuvre.

De ce fait, le maître d'œuvre ne peut évidemment pas s'engager dès le départ sur un coût de construction, toutefois il devra respecter l'enveloppe budgétaire que le maître d'ouvrage lui aura indiquée. Le contrat de maîtrise d'œuvre est donc indépendant des marchés de travaux que le maître d'ouvrage passe avec les différents corps de métier.

Le maître d'ouvrage doit vérifier que le maître d'œuvre est bien assuré pour les éventuels dommages qui pourraient mettre en cause sa responsabilité (par exemple un défaut de conception, une mauvaise surveillance de la réalisation) et contre les désordres qui pourraient intervenir après la réception des travaux. Cette assurance est obligatoire.

Contrairement au CCMI, le contenu du contrat de maîtrise d'œuvre ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique. Le maître d'ouvrage a donc intérêt à établir un contrat écrit qui détermine l'étendue de la mission confiée au maître d'œuvre :

- la conception du projet, c'est-à-dire la réalisation du plan ;
- le montage du dossier de demande de permis de construire ;
- l'aide au choix des entreprises après les avoir mises en concurrence ;
- la rédaction des documents techniques ;
- la coordination des travaux ;
- l'assistance à la réception.

Une " mission complète " comprend l'ensemble de ces phases.

Par ailleurs, le montant des honoraires du maître d'œuvre est déterminé librement et fixé soit forfaitairement, soit selon un pourcentage du montant des travaux TTC ou hors taxe. L'échelonnement des versements des honoraires doit être prévu en fonction de la mission réalisée par le maître d'œuvre.

Contrairement au CCMI, on comprend qu'un contrat de maîtrise d'œuvre, s'il est mal rédigé, laisse davantage de libertés au maître d'œuvre et occasionne un dérapage dans le temps au gré des marchés de travaux avec les entreprises ou des ajustements nécessaires liés au caractère spécifique du projet.

En effet, le contrat de maîtrise d'œuvre peut être moins complet que le CCMI. Il doit définir le projet de construction en précisant :

- la détermination du terrain sur lequel doit être édifiée la construction ;
- le nombre et la nature des pièces ;
- les équipements particuliers (nature du chauffage, revêtement des sols et des murs, etc...).

A noter qu'un avant-projet est d'abord réalisé par le maître d'œuvre qui le signe et le joint au dossier de demande de permis de construire dont il suit le cheminement administratif.

Il est conseillé au maître d'ouvrage de ne pas commencer les travaux avant de connaître le coût global du projet, mais en pratique, cela reste approximatif puisque un certain nombre de dépenses se révèlent chemin faisant. Le maître d'œuvre ne pouvant déterminer avant son travail de conception, le coût de construction définitif, il est indispensable de préciser

dans le contrat le montant maximum des travaux à effectuer. Il pourra réaliser à plusieurs stades d'avancement de ses études, des estimations de plus en plus précises jusqu'à la consultation des entreprises qui permettra d'arrêter définitivement le coût des travaux. Le maître d'ouvrage a donc intérêt à prévoir dans le contrat une clause de résiliation aux torts du maître d'œuvre si le coût définitif des travaux dépasse le montant prévu, ainsi que les conditions de remboursement des sommes déjà versées. A contrario, certains contrats prévoient une marge de dépassement.

Le maître d'œuvre doit s'engager sur le calendrier de réalisation de la partie de sa mission qui précède l'ouverture de chantier. Le contrat doit alors au moins préciser dans quels délais seront achevés le dossier de demande de permis de construire et le dossier de consultation des entreprises. Par contre, il ne pourra s'engager sur les délais de construction qui dépendront eux des disponibilités des entreprises sélectionnées, mais il doit établir un planning de travaux qui doit être visé par les entreprises. A l'issue de chaque phase, le maître d'œuvre doit avoir l'approbation de son client pour poursuivre sa mission.

Pour le contrat de maîtrise d'œuvre, il n'y a pas comme dans le CCMI de garantie particulière pour le maître d'ouvrage (hormis la garantie décennale qui est obligatoire), d'où la vigilance à apporter dans la rédaction du contrat. En particulier, il n'y a pas de garantie de livraison à prix et délais convenus, ni de garantie de bonne fin.

2.2.3 LE CONTRAT VEFA

Le contrat VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) se distingue des deux précédents et comporte diverses phases. L'acquéreur passe un contrat avec un constructeur-vendeur et la vente porte à la fois sur le terrain et la construction choisie sur plan. Le constructeur-vendeur s'engage sur la consistance du bien futur.

Selon l'article 1601-3 du Code Civil, « la vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux ».

La fourniture du terrain détermine le type de contrat. Un constructeur qui fournit le plan de la maison et procure « indirectement » le terrain peut conclure avec son client un contrat de construction de maison individuelle. En revanche, s'il procure ce terrain « directement » (c'est-à-dire s'il en est vendeur), il doit conclure une vente en l'état futur d'achèvement et non pas un contrat de construction de maison individuelle.

Un constructeur qui procure le terrain (directement ou indirectement) mais ne fournit pas le plan doit obligatoirement conclure une vente en l'état futur d'achèvement et non un contrat de construction de maison individuelle.

En d'autres termes, la vente en l'état futur d'achèvement s'impose lorsque :

- le constructeur vend une maison individuelle et le terrain sur lequel la construction sera édifiée ;
- le constructeur s'engage à construire sur un terrain qu'il procure directement ou indirectement et ne fournit pas le plan.

Forme et contenu du contrat VEFA

La vente en l'état futur d'achèvement doit obligatoirement être conclue par acte authentique auprès d'un notaire et comporter :

- la description de la maison ;
- les caractéristiques techniques et la nature des travaux ;
- le prix et les modalités de paiement, incluant des clauses de révisions de prix ; Les règles de révision pour le contrat préliminaire s'appliquent à la vente elle-même ;
- le délai de livraison ;
- la garantie d'achèvement de la maison ou du remboursement des versements ;
- les indications relatives au seul lot qui fait l'objet de la vente (sous forme d'annexe).

Exécution des travaux

A la signature du contrat, le vendeur-constructeur transfère ses droits sur le sol à l'acquéreur ainsi que la propriété des constructions au fur et à mesure de leur réalisation, mais il conserve néanmoins jusqu'à l'achèvement de la construction les pouvoirs de maître d'ouvrage (cf. article 1601-3 du Code Civil). C'est l'interlocuteur unique de l'acquéreur. Il dirige les opérations de construction et il est donc le seul à avoir des contacts avec le maître d'œuvre, les architectes, les bureaux d'études et les entrepreneurs. Il peut donc les choisir, négocier librement les marchés et procéder à la réception des travaux.

Païement du prix et garanties

L'acquéreur est tenu de payer le prix au fur et à mesure de l'avancement des travaux, de façon échelonnée en respectant des pourcentages fixés réglementairement. Le vendeur est tenu responsable des garanties d'éviction, des vices apparents ou cachés, des défauts d'isolation phonique, des malfaçons. Il doit aussi, pour que l'acquéreur soit assuré de l'achèvement de la construction, justifier d'une garantie extrinsèque ou intrinsèque.

Le dispositif de garanties d'achèvement et de remboursement est certainement le plus protecteur de l'acquéreur dans une VEFA : il le prémunit contre un arrêt de chantier avant achèvement du bien (exemple : liquidation judiciaire du vendeur).

Deux garanties coexistent :

- extrinsèque (dite aussi « bancaire » ou « financière ») : garantie fournie par une banque ou un établissement financier et garantissant l'achèvement du bien ou le remboursement des sommes versées par l'acquéreur ;
- intrinsèque : simple garantie d'achèvement et qui résulte de l'existence de certaines conditions financières permettant de penser que l'opération sera menée à bonne fin.

Il faut préciser que pour les maisons individuelles vendues en l'état futur d'achèvement, il n'y a de garantie intrinsèque que si, les fondations achevées, les versements de l'acquéreur prévus au contrat n'excèdent pas :

- 20 % à l'achèvement des fondations ;
- 45 % à la mise hors d'eau ;

- 85 % à l'achèvement de la maison, le solde étant consigné en cas de contestation sur la conformité.

La garantie d'achèvement ou de remboursement prend fin à l'achèvement du bien immobilier.

D'une manière générale, l'intérêt de la VEFA pour le constructeur (qui peut aussi être un promoteur en marché 1), est de financer l'opération avec les fonds versés par les acquéreurs. La construction est réellement lancée dès que la commercialisation atteint 30%, voire 50% (pourcentage nécessaire au promoteur pour obtenir des garanties financières et des prêts bancaires d'accompagnement de son opération). On comprend dès lors pourquoi la quasi-totalité des immeubles neufs sont vendus sur plans. Pour la maison individuelle, on peut faire l'hypothèse que l'effet volume est moins significatif et qu'il peut être plus avantageux en termes de marge pour le constructeur de passer en CCMI (cf. Vertou).

Niveau de complétude des trois contrats

	CCMI (avec fourniture des plans)	MOe	VEFA
Nature du contrat et niveau de sécurité	Contrat strictement réglementé (loi du 19.12.1990) => Prix et délai connus dès la signature du contrat : faible incertitude pour l'acquéreur et sécurité juridique élevée	Contrat peu réglementé. Le contenu dépend de ce qui est demandé, négocié entre les parties. => incertitude sur le coût définitif du projet car le maître d'ouvrage traite avec plusieurs corps d'état séparés et doit signer autant de contrats	Contrat strictement réglementé (articles L261-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) => Prix et délai de livraison notifiés : dans l'acte de vente
Le prix	Prix ferme et définitif, garanti par le constructeur	Le montant des honoraires du maître d'œuvre est fixé librement, soit au forfait, soit en % du montant des travaux.	
Délai de livraison garanti	Oui	Non	Oui

Possibilité de réviser les prix	Oui Le contrat peut prévoir : - Soit une révision entre la date de signature du contrat et la date d'expiration d'un délai d'un mois qui suit la plus tardive des deux dates suivantes : •date de l'obtention du permis de construire ; •date de l'obtention des prêts. - Soit une révision de prix, limitée à 70 % de la variation de l'index BT 01. La révision de prix est appliquée à chaque versement. La révision de prix s'arrête 10 mois après l'obtention des prêts et du permis de construire. Vous devez être informé de ces deux possibilités avant de signer le contrat.	Les évolutions de programme et de prix sont précisés dans des avenants.	Oui
Interlocuteur unique	Oui	Non : plusieurs interlocuteurs, ce qui augmente le risque de défection, d'allongement des délais	Oui
SAV centralisé	Oui	Non	Oui
Démarche administratives et foncières assurées par le constructeur	Oui	Non (sauf mandat exprès)	Oui
Délais de rétractation	Oui	Non, à moins de l'avoir formellement écrit dans le contrat	Oui
Assurance dommage ouvrage (obligatoire)	Oui, souscrite par le maître d'ouvrage	A l'initiative de l'accédant	Oui
Garantie de livraison à prix et délais convenus	Obligation du constructeur	Non	Oui
Garantie de paiement des sous-traitants	Oui Le constructeur a pour obligation de fournir à ses sous-traitants, sous peine de sanctions pénales, une garantie de paiement. Le constructeur doit également adresser la copie des contrats de sous-traitance à l'établissement qui apporte la garantie de livraison prévue à l'article L. 231-6 du CCH.	Non	

Garantie de remboursement (pas obligatoire)	Oui Le constructeur peut choisir de se contenter d'un dépôt de garantie (montant de 3% maximum du prix convenu). En revanche, si le constructeur souhaite recevoir des paiements avant le début de travaux, il doit fournir une caution personnelle et solidaire délivrée par un organisme financier qui s'engage à rembourser les versements effectués par le maître de l'ouvrage au cas où ces remboursements seraient dus. Dans ce cas, une attestation de garantie de remboursement, établie par le garant, doit être annexée au contrat. La garantie est tout d'abord donnée pour le cas où le contrat ne peut être exécuté faute de réalisation des conditions suspensives dans le délai prévu. Aussi, la garantie est également donnée pour le cas où le chantier n'est pas ouvert à la date convenue au contrat.	Non	Oui
Garantie de parfait achèvement	Oui Prévue pour tous les contrats et implique que le constructeur s'engage à prendre en charge les désordres, quelles que soient leur nature et leur importance, signalés à la réception ou pendant l'année qui suit la réception par le maître d'ouvrage par courrier en recommandé avec accusé de réception. La garantie de parfait achèvement ne s'étend pas aux travaux nécessaires pour remédier aux effets de l'usure normale ou de l'usage.	Oui à réception de chaque lot de travaux	Oui
Garantie de bon fonctionnement (biennale)	Oui Elle couvre pendant une durée de deux ans à compter de la réception (il s'agit d'une durée minimale qui pourrait éventuellement être étendue par le contrat) toutes les malfaçons qui peuvent affecter les éléments d'équipements dissociables de la construction.	Oui de la part de l'entreprise installatrice	Oui
Garantie décennale	Oui Le constructeur est responsable durant 10 ans à partir de la réception de la maison, des dommages compromettant la solidité de l'ouvrage, ou le rendant impropre à sa destination ainsi que des malfaçons des éléments d'équipement liés au gros œuvre.	Oui pour chaque entreprise	Oui

En résumé, le CCMI et le contrat VEFA sont les plus bordés réglementairement, tandis que le contrat de maîtrise d'œuvre, moins complet, apporte moins de garantie à l'acquéreur, mais donne la possibilité d'un projet immobilier moins standardisé.

2.3 LES PREMIERES HYPOTHESES

2.3.1 LES TROIS MARCHES DE LA MAISON INDIVIDUELLE

Notre typologie des marchés de la maison individuelle correspond à des pressions de la demande allant en décroissant depuis le marché 1 jusqu'au marché 3. Dans chaque aire urbaine, cette typologie pourrait théoriquement être exprimée à un moment donné par des niveaux de prix des maisons et des lots à bâtir. Nous avons pris le parti de l'exprimer en termes d'acteurs et d'outils, approche plus structurelle que conjoncturelle et, de ce fait, moins contingente.

Dans le marché 1, le plus proche de la ville centre et le plus tendu, le promoteur peut prendre le risque commercial de produire une série de maisons semblables sur une même localisation. Comme il fait un chiffre d'affaires plus important sur un terrain donné que le lotisseur, et comme il tire un meilleur parti de la densité réglementaire (puisqu'il vend des maisons et non des parcelles), il peut payer le terrain un peu plus cher aux propriétaires. De ce fait, il évince le lotisseur (à moins que celui-ci ne devienne à son tour promoteur). Notons qu'une densité réglementaire trop basse dans ce marché 1 peut dissuader le promoteur et laisser la place au lotisseur.

Dans le marché 2, moins tendu, le promoteur de maisons individuelles groupées ne se risquera pas sur une opération qui serait plus difficile à commercialiser et procurerait moins de marge. Il laissera le champ libre au lotisseur (ou deviendra lotisseur pour l'occasion), qui permet aux acquéreurs de choisir leurs maisons sur des catalogues offrant une gamme très large de modèles (le principe du « lot libre de constructeur »). En quelque sorte, le lotisseur investit moins au m² de terrain et partage le risque commercial avec les constructeurs de maisons individuelles (souvent sur catalogues).

Sur ces marchés 1 et 2, les opérateurs professionnels n'interviendront que s'ils trouvent des tènements fonciers de surface suffisante pour lancer des opérations d'ensemble capables d'absorber leurs frais généraux et de dégager une marge. Sur les plus petites parcelles, la densification douce se fera à l'unité en diffus, à l'initiative des particuliers.

Sur le marché 3, correspondant aux couronnes les plus éloignées des villes centres, aucun opérateur professionnel (sauf un bailleur social) ne se risquera, le promoteur encore moins que le lotisseur, car les prix immobiliers sont trop bas pour rémunérer leurs interventions. Sur ce marché, seules les maisons à l'unité sur des parcelles en diffus, pourront trouver une clientèle solvable (notamment, de primo-accédants). En effet, ces parcelles diffuses n'ont en général pas supporté de coûts d'équipements, ceux-ci ayant été (ou devant être) réalisés en rattrapage par les collectivités locales avec l'argent du contribuable, la taxe locale d'équipement (TLE) ou la taxe d'aménagement étant d'un rapport trop faible pour correspondre aux dépenses réelles exposées par les collectivités.

Ces trois aires de marché ne sont pas stables géographiquement. En longue période, elles s'élargissent vers l'extérieur avec l'extension des aires urbaines. Ainsi, des opérations faites en lotissement à une époque antérieure se retrouvent-elles aujourd'hui dans le marché n°1. Les aires de marché varient aussi selon la conjoncture de l'immobilier. En période

d'expansion (1986-1990 et 1998-2008), elles se dilatent vers la périphérie. En période de récession (1991-1997), elles se contractent vers la zone centrale.

Entre les marchés 1 et 2 pourrait s'insérer un marché 1 bis du « lotissement dense » : maisons mitoyennes en contrat de construction de maison individuelle, donc moins chères qu'en promotion groupée, mais sur des petites parcelles (200 à 300 m² par exemple). Chaque acquéreur de lot étant son propre maître d'ouvrage et pouvant choisir parmi une gamme de maisons, une certaine variété est possible en même temps qu'une urbanité rappelant des tissus de faubourgs plus anciens. Pour le moment, cette formule est encore peu développée car elle nécessite une concertation entre lotisseurs et constructeurs de maisons individuelles pour préparer des modèles adaptés. Or ces deux professions ne partagent pas forcément la même culture professionnelle de l'aménagement et ont peu de relations de travail en dehors des aspects commerciaux. Par ailleurs, la présence constante d'un architecte coordinateur est indispensable pour travailler avec les acquéreurs sur l'implantation de leur maison.

	<i>Procédure</i>	<i>Contrat de construction</i>	<i>Acteurs</i>
Marché 1	Permis de construire groupé valant division	VEFA	Promoteur
Marché 2	Permis d'aménager ou AFU, puis permis individuels sur les lots	CCMI ou MOe	- Aménageur-lotisseur - Constructeur de maison individuelles (CMI) ou maître d'œuvre
Marché 3	Déclaration préalable de division, puis permis individuel	CCMI ou MOe	- Géomètre expert - Constructeur de maison individuelles (CMI) ou maître d'œuvre

2.3.2 LES COUTS COMPARES

	CCMI	MOe	VEFA
Foncier aménagé	Pas de portage foncier	Pas de portage foncier	Acquisition et portage foncier
Honoraires d'études et d'ingénierie	Pas d'architecte en dessous de 170 m ² ; réutilisation d'études antérieures ; auto coordination des entreprises (moins de réunions de chantier)	Maîtrise d'œuvre ; étude de solutions particulières	Architecte, maître d'œuvre, contrôle technique, sécurité et protection de la santé (SPS), ordonnancement, pilotage et coordination (OPC)
Normes	Pas de normes handicapés	Pas de normes handicapés	Normes handicapés
Travaux	Entreprises artisanales en gré à gré dans flux régulier (économies d'échelle) ayant habitude d'interventions conjointes ; documents standardisés (métrés faits par le CMI, bordereaux de prix ; factures, marchés) ; sécurisation du paiement des sous-traitants	Sur consultation => coût plus élevé pour les entreprises qui doivent aussi vérifier ou refaire les métrés ; moins de volume => pas d'économies d'échelle et moindre maîtrise des coûts ; plus grand risque de défaillance d'entreprise ;	Sur consultation (coût plus élevé pour les entreprises que le gré à gré) ;
Frais d'actes	Sur le terrain seulement	Sur le terrain seulement	Sur terrain + maison
Frais de commercialisation	Sur maison seule ; pas de portage des invendus	Pas de frais de commercialisation	Portage des invendus
Marges	Marges sur travaux	Pas de marges (métier d'honoraires)	Marge sur terrain + maison
Autres	Possibilité de maison à finir	Possibilité de maison à finir	Maison finie

3. PREMIERS ENSEIGNEMENTS ET HYPOTHESES

A l'aune des premiers entretiens et d'une analyse documentaire approfondie, nous pouvons dégager un certain nombre d'enseignements et des hypothèses à vérifier. Il convient aussi de restituer d'autres observations tirées des premiers entretiens qui sont autant de perspectives à nourrir dans la seconde phase de terrain.

Le problème des implantations en limites de parcelles étroites

Les constructions sur parcelles étroites impliquent la mitoyenneté avec les constructions voisines, au moins sur un côté. Un schéma de coordination est de ce fait nécessaire pour prévoir l'implantation des maisons. Mais, d'une part, les constructeurs de maisons individuelles n'ont pas l'habitude de payer des études en amont et, d'autre part, ils essaient d'éviter les complications des constructions sur les limites séparatives des parcelles. En effet, le creusement de fondations en limites risque d'occasionner des difficultés avec les voisins. Et sur une parcelle étroite, il est difficile de stocker les matériaux, les engins et les installations de chantier. Enfin, les constructions en mitoyenneté impliquent un minimum d'harmonisation entre les maisons : dimensions et pentes de toiture, matériaux, styles, etc., qui réduisent les possibilités de choix de modèles pour les acquéreurs. Les gammes des constructeurs (leurs catalogues) sont en général adaptées à l'implantation de maisons en recul par rapport aux limites parcellaires mais non aux parcelles étroites en mitoyenneté.

Idéalement, la construction de maisons sur petites parcelles devrait faire appel à un architecte :

- Pour optimiser la conception par rapport aux règles du PLU et par rapport au voisinage (« faire rentrer la maison au chausse-pied dans la parcelle ») ;
- Pour définir un schéma de coordination lorsqu'il y a plusieurs parcelles contigües.

Cependant, le prix de revient de la construction en contrat de maîtrise d'œuvre est, d'une part, plus élevé qu'en contrat de construction de maison individuelle et, d'autre part, n'est pas sécurisé pour l'acquéreur ayant un budget limité. De leur côté, les architectes gagnent difficilement leur vie sur des chantiers de faible importance tels que ceux des maisons abordables.

Il y a donc là un dilemme que certains opérateurs ont essayé de lever en imaginant des modes opératoires intermédiaires.

Les modes opératoires intermédiaires

Architecte plus contrat de construction de maison individuelle

Il existe deux cas de figure :

1. L'architecte n'intervient que jusqu'au permis de construire (études préliminaires, avant-projet sommaire, avant-projet définitif). Le relais est ensuite pris par un constructeur de maison individuelle.
2. L'architecte intervient sur la mission complète : outre le permis de construire, le projet détaillé, le dossier de consultation, l'assistance pour la passation des contrats de travaux, le visa, la direction de l'exécution, la réception. Les « architectes » (regroupés dans un réseau national) s'engagent contractuellement sur les prix et les délais.

Permis d'aménager et VEFA par le même opérateur

Lorsque l'opérateur a acquis les terrains et les a aménagés, il ne peut plus les construire en contrat de construction de maison individuelle. S'il doit construire les maisons, il ne peut le faire qu'en VEFA et en vendant simultanément le lot et la construction à un acquéreur.

Certains constructeurs de maisons individuelles ont aussi une activité de lotisseur. Mais au lieu de construire toutes les maisons en un seul chantier comme le ferait un promoteur classique, ils les construisent au fur et à mesure de la demande tout en gardant la possibilité de les personnaliser. L'opérateur limite ainsi le risque de porter un stock d'invendus (il opère en flux tendus) et il peut adapter chaque construction à une demande précise, ce qui est plus difficile pour un promoteur. Le coût de construction est celui du CCMI, donc inférieur à celui du promoteur. Cependant, le prix de revient global peut être supérieur au CCMI en diffus dans la mesure où l'opérateur porte le terrain jusqu'à la vente. L'opérateur doit donc avoir une certaine confiance dans la tenue du marché local. Il peut toujours, cependant, céder les lots non vendus à des acquéreurs amenés par d'autres constructeurs (comme le ferait un lotisseur pur). Ce type d'opération trouve sans doute sa place aux limites entre les marchés 1 et 2 de notre classification.

Les « lots individuels groupés »

Ce mode opératoire, promu par Jean-Pierre Denis², consiste à surmonter la difficulté des constructeurs de maisons individuelles à intervenir sur des parcelles étroites en confiant à un même constructeur plusieurs lots mitoyens dont les implantations et les constructions pourront être coordonnées. Il suppose donc qu'un aménageur (en ZAC, en permis d'aménager, voire en AFU) découpe et équipe les lots et les porte un certain temps tout en les réservant pour un seul constructeur. Celui-ci, pendant ce temps, trouve les clients et définit les projets de maisons avec eux. Les lots sont vendus directement par l'aménageur aux acquéreurs présentés par le constructeur réservataire. Ce dernier ne fait aucun portage foncier et reste en CCMI.

Dans les communes que nous avons rencontrées, l'aménageur rémunère l'architecte coordinateur (même si sa prestation pour le visa est refacturée aux acquéreurs). Celui-ci intervient à deux stades : pour le schéma de coordination initial, et pour chaque projet afin de vérifier sa concordance avec le schéma et donner les conseils d'implantation. En revanche, l'architecte coordinateur n'intervient pas pour la conception et la construction de

² Société Atlantique de Projets

la maison elle-même qui restent l'affaire du constructeur (la surface étant généralement inférieure à 170 m² pour de l'accession abordable et n'obligeant pas au recours à un architecte).

Cette formule implique que l'acquéreur a moins de possibilités de personnalisation, la maison étant partiellement préconçue pour s'insérer dans le schéma de coordination³. Elle fonctionne dans le marché 2 de notre classification où un aménageur n'a pas trouvé de promoteur pour des opérations groupées de maisons individuelles car celles-ci sortiraient à un prix plus élevé que celui que peut admettre le marché local de la maison abordable.

Les modèles de maisons

Une autre approche, développée par le groupement « La Maison Abordable », s'appuie sur la conception de modèles de maisons dont les composants sont préparés en usine et assemblés ensuite sur le chantier. Ces modèles sont communs à plusieurs constructeurs de maisons individuelles répartis sur le territoire national. La standardisation et les groupements de commandes permettent de réduire les prix de revient. Les modèles ne sont pas réellement personnalisables mais sont déclinables en plusieurs versions, notamment pour la disposition intérieure des pièces.

Ces modèles sont adaptés à la construction dense du fait de leur compatibilité les uns avec les autres (par exemple, les hauteurs de toiture se correspondent). Les dimensions modulaires facilitent la coordination des implantations en mitoyenneté.

Le groupement propose aux collectivités et aux aménageurs des opérations groupées tout en restant dans la formule du CCMI, c'est-à-dire, à la condition que les constructeurs n'effectuent pas l'aménagement et le portage du terrain. Mais ils peuvent, par exemple, susciter un lotissement par un aménageur et définir pour lui le plan de découpage, le cahier des charges et le règlement. Le processus se déroule ensuite comme pour les « lots individuels groupés » : l'aménageur vend directement les lots aux acquéreurs présentés par le (ou les) constructeur(s) à l'initiative de l'opération. Les maisons sont assemblées sur place simultanément, ce qui règle les questions liées à la construction sur les limites parcellaires et aux installations de chantier sur des parcelles étroites. La formule est également proposée à des bailleurs sociaux.

³ Schéma qui oriente vers une «architecture de l'apéro» (pouvoir prendre l'apéritif sans être obligé d'inviter à chaque fois ses voisins...), les maisons étant conçues pour ménager des espaces d'intimité malgré la petite taille des parcelles.

DEUXIEME PARTIE :

ANALYSE DES MODES OPERATOIRES DE NOTRE ECHANTILLON ET ENSEIGNEMENTS

1. PRECISIONS SUR LA METHODOLOGIE

Cette deuxième partie correspond à l'approfondissement, par le biais d'études de cas réparties sur deux aires géographiques, des hypothèses formulées lors de la première phase. Il convient de rappeler ici la manière dont nous avons procédé pour constituer notre échantillon, ce qui n'a rien eu d'évident.

En effet, nous devons préciser que ce travail d'identification de terrains pertinents au regard de notre problématique s'est fait de manière tâtonnante car il n'existe aucun outil, aucune base de données ou de cartographie qui recense de tels gisements de densification douce. De son côté, la base de données Sit@del n'a pas été d'un grand secours à ce stade, car si elle fournit une indication sur les permis de construire pour la maison individuelle, il n'est pas possible de savoir s'il s'agit de construction en lotissement ou en diffus, même si comme on le verra, la réforme des autorisations de 2007 a fait évoluer l'outil statistique.

C'est finalement l'exploitation de nos contacts dans les régions nantaise et francilienne qui nous a conduits à sélectionner ces deux aires géographiques. Par le croisement de plusieurs sources et recommandations, nous avons pu constituer un échantillon combinant des situations diversifiées, en termes de modes opératoires et de marché foncier et immobilier (cf. Vilmin 2012), sans pour autant épuiser toutes les configurations possibles. C'est le propre d'une recherche exploratoire. Il était néanmoins important d'avoir au moins deux contextes régionaux assez différents pour tester nos hypothèses.

Le tableau suivant donne un panorama des collectivités que nous avons retenues :

	Nom de la collectivité	Situation de marché
Région francilienne	Moussy-le-Neuf	1
	Saint Maximin	1 bis
	Chauconin-Neufmontiers	2
Région nantaise	Vertou	1
	Vigneux de Bretagne	1
	Saint Mars du Désert	2
	Moisdon la Rivière	3

Chaque collectivité a fait l'objet d'une étude de cas (les synthèses monographiques sont regroupées en annexe). La même trame a guidé notre travail, combinant observations sur site et entretiens. Nous avons cherché à identifier la trajectoire de développement urbain de la commune, sa position passée et actuelle dans notre typologie de marchés foncier et immobilier, ainsi que sa politique d'aménagement au vu des documents d'urbanisme et des opérations réalisées ou en cours. Les entretiens approfondis auxquels se sont prêtées toutes les collectivités nous ont permis de dialoguer autour de cette problématique de la densification douce, de repérer les gisements théoriques (dans la mesure où il ne s'agit pas à l'heure actuelle d'une politique affichée comme telle) et de mettre en évidence les modalités de gestion de la densification douce à l'unité et en opération organisée.

Cette seconde partie met en évidence de manière transversale les enseignements que nous avons tirés de cette seconde phase empirique. Elle revient sur l'identification des terrains de la densification douce, les produits immobiliers rencontrés, les acteurs, les marchés, ainsi que les méthodes. Elle établit également une comparaison des coûts selon les modalités rencontrées, mais nous verrons que sur ce sujet, l'apport de notre recherche se limite à des ordres de grandeur compte tenu de la difficulté à obtenir des données chiffrées et de la taille réduite de notre échantillon.

2. LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Sur les deux terrains d'enquête, nous avons distingué 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.

La disponibilité de ces terrains pour l'urbanisation dépend bien entendu des documents d'urbanisme. A cet égard, un véritable changement de paradigme semble s'être opéré dans la région nantaise depuis une dizaine d'années, dans les SCOT puis dans les PLU. Auparavant, la structure bocagère et l'habitat dispersé avaient favorisé un étalement urbain à partir des nombreux hameaux ou écarts et les densités étaient relativement faibles du fait des tailles minimales des terrains (article 5 des POS) et des coefficients d'occupation des sols (article 14 des POS et PLU). Aujourd'hui les COS et les tailles minimales n'ont plus cours dans les PLU, et les SCOT sont devenus économes de la terre agricole en limitant fortement les possibilités en diffus et en imposant des densités minimum (en nombre de logements à l'hectare) qui sont transcrites de manière prescriptive dans les orientations d'aménagement et de programmation des PLU. De même, le « pastillage⁴ » a été restreint par la loi ALUR : l'article L123-1-5 II 6° du code de l'urbanisme le subordonne à l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

En Ile-de-France, dans notre secteur d'étude à dominante de grandes cultures céréalières et d'habitat regroupé, le changement de paradigme s'est effectué plus tôt, sans doute à la faveur du SDRIF de 1994.

Aujourd'hui, les ménages qui recherchent des grandes parcelles doivent se tourner vers le marché de l'occasion ou s'éloigner en périphérie lointaine⁵.

⁴ Le pastillage permet de délimiter ponctuellement dans les zones agricoles et naturelles des secteurs pouvant accueillir des constructions, en général à côté de bâtiments agricoles existants.

⁵ Ils peuvent en théorie acheter plusieurs parcelles contiguës dans un lotissement mais cela leur revient cher car le prix unitaire des lots à bâtir n'a pas diminué même si leur surface est plus faible. En d'autres termes, le coût au m² viabilisé a fortement augmenté.

Dans les communes de notre échantillon, les élus semblent avoir admis cette nécessité, impulsée par les niveaux supérieurs à travers les différentes lois (de la loi SRU à la loi ALUR) et les SCoT, d'économiser l'espace tout en fournissant des logements individuels à prix abordable pour les ménages.

2.1 DENSIFICATION A L'UNITE (DIVISION CONSTRUCTION) :

- Le gisement est constitué des parcelles en diffus le long des voies existantes (d'origine agricole ou maraîchère). Mais la tendance des PLU est de limiter l'urbanisation linéaire et, dans certains cas, la construction en deuxième rideau (au-delà d'une distance de 30 ou 40 mètres de la voie publique). Les dents creuses restent relativement nombreuses dans les couronnes éloignées des aires urbaines mais tendent à s'épuiser dans les couronnes plus rapprochées.
- Les parcelles issues de lotissements :
 - Dans la première couronne de l'agglomération nantaise, les lotissements des années 1970 et 1980 produisaient des parcelles relativement grandes et les maisons restaient de taille modérée (par exemple, des pavillons de 5 pièces sur 90 à 110 m² de surface habitable). Ils offrent aujourd'hui certaines possibilités de densification. Dans ces lotissements, des espaces communs prévus à l'origine se sont révélés sans utilité et ils pourraient à leur tour être lotis. Les maisons, même si elles atteignent un demi-siècle d'âge, n'ont pas encore atteint un stade d'obsolescence et de dévalorisation au point qu'elles soient devenues substituables par d'autres maisons plus grandes et plus performantes énergétiquement. Actuellement la substitution (démolition) n'est fondée économiquement que si elle produit de l'immeuble collectif et, par conséquent, un changement de forme urbaine qui n'est pas de la densification douce.
 - Les lotissements plus récents, à partir des années 1990 et 2000, ont des parcelles plus petites et des maisons plus grandes (150 m², par exemple). Les possibilités de densification y sont plus restreintes et se limitent souvent à une extension de la maison ou à la construction d'un studio ou d'un deux pièces en fond de jardin.
- Les parcelles issues d'opérations de maisons groupées (en promotion immobilière) ne sont en général pas vraiment densifiables. Les parcelles y ont été dessinées autour des maisons sans envisager extensions ou divisions ultérieures. Des cahiers des charges restrictifs bloquent souvent les évolutions.

Quelle que soit leur origine, ces parcelles pouvant se densifier à l'unité sont classées en zone urbaine (U) constructible au PLU. Le régime de contribution aux équipements applicable se limite à la taxe d'aménagement au taux simple (1% à 5%).

2.2 LES CŒURS D'ÎLOTS

Ces cœurs d'îlots se trouvent dans des tissus qui se sont développés en diffus, plus rarement en lotissements. Du fait que les constructions ont occupé sur leur pourtour les

emplacements desservis par les voies, ils sont partiellement ou totalement enclavés. Sur le plan foncier, on peut distinguer deux situations :

- Le cœur de l'îlot est occupé par les bâtiments d'une ancienne activité ou par une propriété dite « bourgeoise » avec un parc plus ou moins étendu. Le foncier est donc simple et peut être acquis sans coûts de transaction excessifs par un opérateur professionnel (notamment, lors d'une succession).
- Le cœur d'îlot est occupé par des fonds de jardins. La maîtrise foncière par un seul opérateur est beaucoup plus coûteuse : il faut traiter avec plusieurs propriétaires qui ne sont pas forcément vendeurs et qui tendent à estimer que le prix de leur terrain est celui du terrain à bâtir. L'opérateur devra également exposer des coûts de portage pendant plusieurs années avant de maîtriser l'ensemble. En promesse de vente, il risque de voir leur délai expirer. Le différentiel de densité en densification douce ne produit pas une plus-value suffisante pour amortir le coût de constitution d'une unité foncière support d'une opération d'ensemble organisée. La logique économique spontanée de tels cœurs d'îlots est de se remplir progressivement avec des constructions en drapeau.

Au PLU, ces cœurs d'îlot sont classés en zone urbaine constructible, plus rarement en 1AU (zone à urbaniser à règlement⁶ constructible sous condition). Mais ils font de plus en plus souvent l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation qui de facto ou de jure imposent des opérations d'ensemble (définition du maillage, des accès...) et précisent le nombre de logements minimum à construire (c'est-à-dire, la densité minimale).

2.3 LES DÉLAISSÉS DE RADIALES

Depuis l'origine des villes, les extensions urbaines qui n'ont pas été planifiées au départ tendent à se développer sous forme de faubourgs, de manière radiale (développement « en étoile ») ou linéaire, le long des voies d'accès au noyau d'urbanisation. Avec le temps, il arrive un moment où le développement radial trouve ses limites : allongement coûteux des voies et des réseaux, engorgement du centre vers lequel convergent les circulations. Il faut alors réorienter les développements urbains vers les espaces qui se sont trouvés délaissés et enclavés par l'urbanisation radiale et qui sont désormais en position stratégique pour accueillir des habitations et des activités à proximité du cœur urbain. La nécessité de promouvoir des circulations en rocade pour passer d'une organisation radiale ou linéaire à un schéma radioconcentrique conduit à envisager des opérations d'ensemble maillées. Dans beaucoup de bourgs du périurbain, l'offre foncière majoritaire se trouve aujourd'hui dans ces délaissés de radiales où l'enjeu n'est pas seulement de produire de manière quantitative

⁶ Le code de l'urbanisme, dans son article R123-6, fait obligation de classer en 1AU les secteurs équipés sur leur pourtour, ce qui est pratiquement toujours le cas des cœurs d'îlots, et de les doter d'un règlement de constructibilité et d'orientations d'aménagement et de programmation : « Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. »

des logements, des locaux d'activités ou des équipements de superstructure dans des opérations d'ensemble, mais de façon plus qualitative de restructurer le tissu urbain et d'aménager la limite ville campagne.

Il semble s'établir dans les collectivités locales un consensus pour urbaniser ces délaissés de radiales, certes avec de la maison individuelle, mais selon des densités nettement plus élevées que celles des tissus développés depuis les origines du périurbain dans les années 1960. En effet, il faut à la fois répondre à une demande d'accédants aux revenus modestes et rentabiliser des coûts d'aménagement plus élevés que ceux du diffus (qui se greffe à la marge d'équipements existants ou profite des rattrapages effectués au fur et à mesure aux frais des budgets ordinaires des collectivités).

Il nous apparaît bien que la plus grande partie du gisement foncier pour la densification douce, c'est-à-dire, la construction de maisons unifamiliales sur des petites parcelles en opérations organisées, se trouve dans ces délaissés de radiales.

Dans les PLU, ces délaissés de radiales sont classés en zone à urbaniser AU. Dans les communes enquêtées, ils sont principalement en 2AU, c'est-à-dire, zone AU stricte⁷, non constructible en attendant une modification ou une révision du PLU. En effet, le classement en 2AU est propice à un urbanisme de projet et laisse à la commune une marge de négociation non négligeable. Elle facilite aussi la maîtrise foncière par un opérateur, les propriétaires étant avertis que leurs terrains sont inconstructibles et que seul l'aménageur pressenti aura la faculté de les valoriser dans une opération d'ensemble.

Les communes de notre échantillon ne sont pas forcément représentatives. Elles ont été retenues car étant à certains égards exemplaires en matière de densification douce. Cependant, certains opérateurs en Loire Atlantique nous ont confirmé la tendance générale des communes du département à classer ce type de secteur en 2AU.

A contrario, les zones classées 1AU ont du mal à sortir compte tenu des exigences des propriétaires et des surenchères que s'y livrent des intermédiaires. Dans l'esprit de plusieurs élus que nous avons rencontrés, le classement en 1AU convient si la commune a déjà la maîtrise foncière totale ou partielle du périmètre et sait quel type d'opération elle souhaite. Cette maîtrise foncière résulte d'ailleurs plus souvent de l'histoire (acquisition pour un projet d'équipement qui a été abandonné, parcelles héritées des anciennes municipalités) que d'une stratégie délibérée de réserves foncières.

Notons que ces zones 2AU sont de plus en plus souvent assorties d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP, opposables juridiquement) même si elles ne sont pas constructibles en l'état. Ces OAP tendent à être perçues par les opérateurs comme des signaux indiquant que la zone peut être laissée à l'initiative d'opérateurs privés ayant une surface financière suffisante, à charge pour eux de proposer un projet cohérent. Dans

⁷ Zones strictes dont la possibilité est donnée par l'article R123-6 dans son troisième alinéa : « Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. »

ces conditions, les prix du foncier brut (avant aménagement) tendent à s'y former selon un compte à rebours et non pas en fonction de l'usage agricole.

3. LES PRODUITS IMMOBILIERS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Dans les opérations de densification douce des communes que nous avons rencontrées, il n'est proposé que deux types de produits immobiliers pour les maisons individuelles :

- les maisons en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par un promoteur, encore appelées maisons groupées, vendues clef en main avec leur terrain ;
- les maisons en contrat de construction de maison individuelle (CCMI) sur des lots à bâtir achetés séparément.

Il n'y a pratiquement pas de maisons en contrat de maîtrise d'œuvre ou d'architecte. En effet, les maisons sur petites parcelles n'atteignent pas les 170 m² de surface de plancher qui obligent à passer par un architecte (au moins pour le permis de construire). Par ailleurs, la clientèle de ces maisons sur petite parcelles ayant des budgets limités doit impérativement être sécurisée sur le prix et le délai, ce que n'apporte pas le contrat de maîtrise d'œuvre, à la différence du CCMI (voir le chapitre sur les types de contrats).

Dans la région nantaise, les maisons en VEFA sont pratiquement toujours en ordre continu, mitoyennes sur au moins un des côtés. Nous n'avons pas vu, y compris en première couronne, des maisons en discontinu (qui permettent au propriétaire de tourner autour de sa maison). Ces maisons en ordre continu en VEFA y sont aussi ciblées pour une clientèle d'investisseurs. Leur aire géographique dépend donc du zonage de la défiscalisation (« Pinel » actuellement).

En Ile-de-France, dans notre secteur d'étude, on rencontre les deux types de maisons en VEFA : en continu pour la clientèle des primo-accédants (et pour le logement social locatif), en discontinu pour une clientèle de second-accédants et de classes moyennes (quelquefois appelées « maisons à l'américaine »).

Selon le témoignage de certains opérateurs, une hypothèse que l'on peut faire à propos des maisons en discontinu en VEFA (mais qu'il n'est pas possible de vérifier dans une étude exploratoire comme celle-ci) est que l'une des motivations de la demande pour de telles maisons est la recherche de la « distinction » au sens de Bourdieu, en l'occurrence, le désir de s'intégrer par l'habitat à un groupe social de rang égal ou supérieur au sien. Bien évidemment, d'autres facteurs sont à l'œuvre pour orienter l'offre vers ce type de produit et nous reviendrons notamment sur la préférence de beaucoup de communes pour ces maisons en VEFA (voir ci-après le chapitre sur les acteurs).

Du point de vue de l'acquéreur, la maison en VEFA revient à acheter une maison « clés en main », alors que dans le montage CCMI, c'est une démarche différente qui consiste à « faire construire » en ayant choisi son propre modèle de maison, plus ou moins personnalisable. Il est possible aussi que selon les régions, des facteurs culturels et liés au contexte local inclinent en faveur de l'une ou l'autre des modalités, mais là-encore, la présente étude exploratoire ne permet pas de vérifier cette hypothèse.

Nous verrons dans un chapitre ultérieur comment ces types de maisons et de contrats déterminent des aires de marché.

Une typologie selon la forme

En fonction de la forme des maisons et de la relation qu'elles entretiennent entre-elles, nous pouvons définir trois types :

- la maison de ville, mitoyenne sur deux pignons ;
- la maison accolée, mitoyenne sur un pignon et/ou par le garage ;
- la maison en discontinu mitoyenne sur aucun côté.

Le tableau ci-dessous indique les implications de ces trois types sur la surface du lot, sa façade et le mode opératoire.

Type	Surface lot	Façade lot	Mitoyenneté et hauteur	Mode opératoire
Maison de ville (en bande)	250 à 350 m ²	7 à 9 m	Sur les 2 pignons ; R+1 ou R+C	Groupé en VEFA ou « lots individuels groupés »
Maison accolée	350 à 450 m ²	9 à 12 m	Sur un pignon et ou le garage	« Lot libre encadré »
Maison en discontinu	Plus de 450 m ²	Plus de 12 m	Pas de mitoyenneté	Lot libre

Les dimensions, surface et façade, sont données pour fixer les idées autour de moyennes. Elles peuvent être légèrement inférieures en Ile-de-France, comparées à celles de la région nantaise.

Les « lots individuels groupés » correspondent à une série de lots contigus confiés à un même constructeur en CCMI.

Le « lot libre encadré » correspond à un lotissement faisant l'objet de prescriptions détaillées et d'un visa d'architecte coordinateur au permis de construire.

Nous pouvons souligner que les statistiques publiques de la construction (sit@del) adoptent une approche par permis de construire en deux grandes catégories pour la maison individuelle. Elles distinguent :

- l'individuel pur : un permis de construire pour une maison.
- l'individuel groupé : un permis de construire pour un ensemble de maisons.

Pour l'individuel pur, sit@del ne précise pas s'il est en lotissement ou en diffus. Cependant depuis la réforme des autorisations de 2007, les statistiques indiquent le nombre de permis d'aménager (c'est-à-dire, les lotissements) pour chaque année mais sans donner le nombre de lots. Il est cependant possible d'estimer à grosse maille le nombre de maisons individuelles en lotissement.

Nous reviendrons amplement sur ces différentes notions dans le chapitre sur les méthodes. Nous verrons notamment que plus les lots à bâtir sont petits, plus sont nécessaires les prescriptions détaillées et la coordination par un architecte.

4. LES ACTEURS

4.1 LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Certaines communes préfèrent les opérations en VEFA aux lotissements car ainsi elles contrôlent mieux la forme urbaine future. En effet, le permis de construire groupé permet de visualiser l'architecture des maisons alors que le plan en permis d'aménager n'indique que le découpage parcellaire et le schéma des voiries et des espaces communs. Autre avantage de la VEFA : les maisons et les jardins sont livrés terminés alors qu'en lotissement les travaux, à la discrétion de chaque acquéreur, peuvent s'éterniser et donner une impression de non fini (par exemple, clôtures ou murs de garages laissés en parpaing apparent). Enfin, en VEFA la commune n'a affaire qu'à un seul interlocuteur qui est un professionnel, alors qu'en permis d'aménager chaque vente de lot donne lieu à une demande particulière de permis de construire, multipliant ainsi des interlocuteurs aux comportements parfois plus affectifs que rationnels.

Lorsque le marché n'est pas suffisamment porteur pour intéresser les promoteurs en VEFA, les communes essaient de privilégier les permis d'aménager très cadrés par des prescriptions détaillées, comme nous le verrons dans le chapitre sur les méthodes.

Dans les communes qui faisaient instruire les demandes d'autorisations par la DDT (DDTM en Loire-Atlantique), l'instruction est transférée à l'intercommunalité à compter du 1^{er} juillet 2015. L'instruction sera donc davantage dans la main des élus. Ceux-ci pourront prendre la responsabilité politique d'interpréter les règlements des PLU alors que les instructeurs de la DDT sont obligés d'appliquer ces règlements à la lettre, ce qui bride parfois la créativité des concepteurs ou peut même aboutir à des effets non prévus (car le règlement écrit ne peut pas envisager à l'avance tous les cas de figure et il est de ce fait réducteur).

4.2 LES ACQUÉREURS

Les acquéreurs de maisons individuelles font un arbitrage entre plusieurs paramètres, dont les principaux sont la localisation, la taille et le prix de la parcelle, bien sûr combinés à d'autres plus subjectifs. D'après les interlocuteurs rencontrés, il semble que les acquéreurs soient devenus plus sensibles à la distance par rapport aux services et aux emplois et qu'ils acceptent, à prix égal, des lots plus petits mais mieux localisés.

Les maisons de ville en VEFA intéressent aussi une clientèle d'investisseurs. En revanche, les CCMI sont pratiquement toujours conclus par des particuliers pour leur usage propre (résidence principale ou secondaire).

En CCMI, les ménages qui font construire se projettent affectivement dans leur projet. Plus celui-ci est avancé et plus il est difficile pour les architectes conseils (de l'aménageur, de la collectivité ou du CAUE) de leur faire accepter des modifications. Le visa de l'architecte au stade final du permis de construire peut poser problème si des étapes antérieures de concertation n'ont pas été prévues.

4.3 LES AMÉNAGEURS

Nous pouvons de manière schématique distinguer trois catégories d'aménageurs produisant des supports fonciers pour des maisons individuelles : les aménageurs publics (type SEM), les lotisseurs, les aménageurs privés.

4.3.1 LES AMÉNAGEURS PUBLICS

Les aménageurs publics fabriquent traditionnellement des « charges foncières » (terrains équipés constructibles pour une certaine quantité de surface de plancher) pour des promoteurs, des bailleurs sociaux, et des entreprises. Dans un souci de diversité, ils incluent également des lots libres classiques dans leurs opérations localisées dans des communes de banlieue ou dans des bourgs périurbains. C'est pratiquement leur seule interface avec les acquéreurs et les constructeurs de maisons individuelles (CMI). Et encore, cette interface avec les constructeurs de maisons individuelles n'intervient-elle qu'en aval, au stade des permis de construire. Les CMI ne sont pratiquement jamais associés en amont à la conception des plans d'aménagement. Ce sont pourtant eux qui amènent une bonne partie des clients des lots libres.

Les aménageurs publics avec qui nous avons eu des contacts n'ont pas encore intégré le métier particulier de la fabrication et surtout de la vente des petits lots⁸ (lots de ville et lots encadrés dans notre typologie). Ce métier implique un travail de pédagogie, consommateur de temps, pour se confronter avec les préoccupations souvent terre à terre de ménages modestes. La culture commerciale des aménageurs publics est plutôt tournée vers des professionnels dont ils partagent le langage et la rationalité économique. Pour des opérations d'individuels denses, les aménageurs publics (comme beaucoup de communes) préfèrent se tourner vers des promoteurs en VEFA, ou des bailleurs sociaux pour le locatif. Ce n'est que si le marché local n'est pas assez tendu pour intéresser les promoteurs (marché 2 dans notre classification, voir infra) qu'ils se tournent vers le contrat de construction de maisons individuelles. Mais dans ce cas, ils cherchent à regrouper les lots de petite taille pour les confier à un seul constructeur qui fera son affaire de la coordination entre les projets individuels. C'est la formule des « lots individuels groupés » que nous expliciterons dans le chapitre sur les méthodes. La relation avec les CMI et leurs acquéreurs pourra alors être confiée à un assistant à maître d'ouvrage extérieur à leur structure.

⁸ Rappelons que nous avons travaillé de manière exploratoire sur un échantillon très limité de communes et d'opérations et que les conclusions auxquelles nous parvenons ne sont à ce stade que des hypothèses. Peu d'aménageurs semblent s'être lancés dans cette voie. Nous avons cependant repéré un quartier récent de Rungis, « Les Antes », aménagé par l'AFTRP selon la formule des petits lots en CCMI. Le résultat après plusieurs années paraît assez convainquant. Mais il n'a pas été possible de retrouver les protagonistes de cette expérimentation car ils avaient quitté l'opérateur.

4.3.2 LES LOTISSEURS

Les lotisseurs classiques découpent des lots le plus souvent pour des maisons en discontinu, moins fréquemment pour des maisons accolées. Le découpage foncier ne fait pas toujours l'objet d'une concertation en amont avec les CMI, la taille suffisante des parcelles et les contraintes contractuelles limitées (cahier des charges et règlement du lotissement) permettant d'admettre une variété de modèles. Ces lotisseurs, lorsqu'ils sont sur un marché normalement porteur, n'ont pas de grosses dépenses de commercialisation, les CMI amenant leurs propres clients. En revanche, ils sont soumis à des coûts de transaction relativement élevés pour s'alimenter en foncier brut pour leurs opérations. En effet, ils se trouvent en concurrence avec leurs confrères vis-à-vis des propriétaires pour l'achat des supports fonciers, en général dans des zones juridiquement constructibles (U et 1AU dans les PLU).

4.3.3 LES AMENAGEURS PRIVES

Les opérateurs que nous appelons ici aménageurs privés⁹ sont capables de réaliser des opérations avec une diversité de produits. Ils essayent de jouer de « l'effet de réputation » en se donnant vis-à-vis des collectivités une image plus qualitative que celle des lotisseurs ordinaires. En effet, en obtenant le statut « d'aménageur pressenti » concrétisé par un contrat (PUP, concession de ZAC, ou protocole d'accord informel), ils obtiennent des collectivités une aide aux acquisitions foncières (ne serait-ce que par le quasi-monopole à l'achat qui leur est ainsi conféré sur le marché des terrains bruts) et la modification du PLU pour rendre constructibles (passer de 2AU en 1AU ou en U) les unités foncières acquises (ou en promesses de vente).

Ces aménageurs privés, dans leur souci de répondre aux différents segments de clientèle, s'adaptent mieux que les autres aménageurs à la problématique du CCMI sur petits lots. Leur souci de qualité et de réputation les conduit à travailler étroitement avec des architectes pour élaborer des cahiers de recommandations détaillées qui viennent décliner pour chaque lot à bâtir les prescriptions du règlement de lotissement et du PLU. A la différence des autres opérateurs produisant des lots à bâtir, ils travaillent en amont avec des constructeurs de maisons individuelles (CMI) pour vérifier la pertinence des prescriptions architecturales et surtout ajuster le découpage foncier aux modèles les mieux adaptés au contexte local et à la nécessité d'un minimum d'homogénéité architecturale du futur quartier. Comme les aménageurs publics signalés plus haut, ils constituent pour les maisons de ville (les plus petits terrains, 200 à 300 m²) des « lots individuels groupés¹⁰ », c'est-à-dire, des rangées de 4 à 8 maisons (fourchette moyenne) confiées à un même constructeur prêt à jouer le jeu. L'attribution de ces lots individuels groupés à un CMI se fait soit à l'amiable (encore faut-il trouver localement un constructeur prêt à se lancer dans l'aventure), soit sous forme de consultation lorsque les candidats sont plus nombreux.

⁹ Notons que des aménageurs publics types SEM intervenant en risque propre et en concurrence peuvent avoir des logiques qui se rapprochent de celles des aménageurs privés.

¹⁰ Selon l'appellation proposée par M. Jean-Pierre Denis (Atlantique de Projets).

Si par rapport aux lotisseurs classiques, ces aménageurs privés réalisent des économies de coûts de transaction en amont pour le foncier, ils dépensent plus en aval pour la commercialisation, pour deux types de raisons :

- Une partie des CMI dont les modèles sur catalogue ne conviennent pas aux petites parcelles ou qui sont rebutés par les prescriptions n'envoient pas leurs clients vers ces aménageurs privés.
- Il est nécessaire d'expliquer aux acquéreurs et à leurs constructeurs les contraintes qui réduisent leurs marges de choix, de faire œuvre de pédagogie en faisant valoir que c'est dans l'intérêt du futur quartier, donc de leur patrimoine et de leur vie quotidienne. Ceci consomme du temps, notamment d'architecte coordinateur.

Dans les structures d'opérateur importantes, on observe parfois une antinomie entre, d'un côté, les responsables d'opérations soucieux de la qualité à long terme et de la bonne relation avec les collectivités et, de l'autre, les commerciaux plus intéressés par le chiffre des ventes à court terme et plus enclins à ne pas décourager les CMI apporteurs de clientèle. Pour soutenir la concurrence localement, il peut être nécessaire de diminuer le prix des lots alors même que l'embauche d'un architecte et l'élaboration de prescriptions qualitatives ont entraîné des coûts supplémentaires.

4.4 LES PROMOTEURS

A densité égale, le prix de sortie des maisons en VEFA par des promoteurs est plus élevé que celui des maisons en CCMI par des constructeurs. Ici les économies d'échelle ne jouent pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser. En effet, les promoteurs ne font pas appel aux mêmes entreprises de BTP que les CMI, surtout dans les opérations mixtes mêlant collectifs et individuels. Ces entreprises de BTP sont plus importantes et ont des coûts de structure plus élevés. Elles appliquent aussi des procédures de contrôle, d'assurance et de sécurité plus lourdes que les artisans qui travaillent pour les CMI. Les promoteurs doivent aussi faire appel à des architectes, ce qui n'est pas le cas des maisons en CCMI de moins de 170 m². Il faut rappeler que le promoteur a en charge à la fois la conception de l'aménagement d'ensemble et la construction. Il ne se positionne pas sur le segment de la construction à l'unité, réservée aux constructeurs de maisons individuelles. Chacune de ces structures a un modèle d'affaires qui lui est propre et un type de clientèle différent et il est plus aisé pour un CMI de se transformer ponctuellement en promoteur que l'inverse.

L'assiette des honoraires de gestion et des marges du promoteur est plus élevée puisqu'elle comprend l'ensemble : terrain plus construction. Par ailleurs, en assurant le portage foncier durant toute la durée du chantier, le promoteur encourt un risque plus élevé qui l'incite à se positionner sur des marchés porteurs. Enfin, du fait de la taille des opérations, les promoteurs sont soumis à des normes diverses (par exemple, handicapés) qui ne s'appliquent pas aux maisons construites à l'unité.

Donc pour s'aligner avec la concurrence des maisons en CCMI, les promoteurs de maisons groupées devraient en théorie acquérir les assiettes foncières moins chères¹¹. Dans un travail de recherche pour le PUCA en 2003 sur le « Système de production de la maison individuelle en Ile-de-France », il était indiqué que les promoteurs pouvaient au contraire payer les assiettes foncières plus cher que les lotisseurs, et évincer ces derniers sur les marchés porteurs, notamment parce qu'ils tiraient un meilleur parti de la densité réglementaire et pouvaient produire et vendre plus de surface de plancher à superficie de terrain équivalente. Ils bénéficiaient également, pour le foncier et la modification éventuelle du PLU, de l'aide des communes car celles-ci préféraient la VEFA au lotissement.

Avec le relâchement des contraintes de densités dans les PLU et le code de l'urbanisme (suppression du COS, de la taille minimale des terrains, etc.), il semble que cet avantage des promoteurs ait en partie disparu. Ils visent désormais deux types de clientèle : les investisseurs, d'une part, et une clientèle de particuliers qui est prête à payer un peu plus cher pour avoir un produit clef en main et ou pour s'assurer une « distinction » qui est moins garantie en lotissement, d'autre part. Cette clientèle est sans doute plus regardante sur la localisation et la proximité des transports et des services.

Notons que certains CMI se font lotisseurs et vendent ensuite des maisons en VEFA, à l'unité et personnalisées, avec les lots (qui ne sont plus alors des lots libres de constructeur), profitant de leur savoir-faire et de leur réseau d'artisans en CCMI. Ces opérations, dans la forme produite (homogène) et dans le mode opératoire sont assez proches des maisons groupées en promotion.

4.5 LES CONSTRUCTEURS DE MAISONS INDIVIDUELLES

Pour rester sous le régime du CCMI, les constructeurs ne doivent pas vendre le terrain et la maison au même acquéreur. Mais en même temps, le contrat de construction de maison individuelle ne peut être signé que si l'acquéreur a déjà un terrain support. Comme dans une partie des cas, les acquéreurs vont voir les constructeurs avant d'avoir un terrain, ces derniers sont devenus par la force des choses les agents commerciaux non rémunérés des lotisseurs et des vendeurs de terrains en diffus. Pour concrétiser la signature des contrats de construction, ils doivent pouvoir proposer une liste de parcelles à bâtir susceptibles d'accueillir le projet.

Dans leurs recherches de terrains pour leurs clients, les constructeurs préfèrent le diffus aux opérations organisées. En effet, dans le diffus les parcelles sont en moyenne plus grandes et surtout ne sont pas assorties de règlements de lotissements et de cahier des charges qui pourraient rendre impossible l'implantation du modèle de maison choisi par l'acquéreur.

Ne pouvant produire du foncier équipé (sauf à créer une société à part), les constructeurs ont peu de culture de l'aménagement et sont peu portés vers l'idée d'investir dans des

¹¹ C'est ce qui explique que dans certains cas les aménageurs de ZAC produisent des lots libres eux-mêmes au lieu de vendre des charges foncières à des promoteurs de maisons groupées car ils en tirent un meilleur rendement commercial.

études ayant trait à l'urbanisme, par exemple pour implanter de manière coordonnée des maisons sur des parcelles voisines.

En contrat de construction de maison individuelle, le constructeur s'engage sur un délai et sur un prix. C'est dire qu'il doit totalement maîtriser les processus techniques et économiques de la construction. Pour cela, il s'en remet à des solutions éprouvées (procédés et matériaux) dont il connaît par expérience les prix de mise en œuvre. Et il fait appel à un réseau d'entreprises et d'artisans (en corps d'état séparés) qu'il connaît bien et qu'il fait travailler de gré à gré à partir de devis quantitatifs estimatifs qu'il a lui-même élaborés. En contrepartie des prix unitaires qu'il impose aux entreprises il assure à celles-ci des volumes réguliers sans avoir à répondre à des appels d'offres (économie de coûts de transaction pour ces entreprises) et la garantie de paiement des sous-traitants. Ces entreprises, à force de travailler sur les chantiers d'un même CMI prennent des habitudes d'auto coordination qui allègent le travail de maîtrise d'œuvre du constructeur. Enfin, ces entreprises, souvent artisanales, ont des frais de structure peu élevés. Tout ceci explique que le prix de sortie au m² habitable du CCMI soit actuellement le moins cher sur le marché bien que les maisons soient construites à l'unité (mais avec toutefois une industrialisation des composants).

Certains CMI se définissent comme « constructeurs purs » par opposition aux « constructeurs sur catalogue¹² » en ce sens qu'ils ne proposent pas de modèles prédéfinis mais s'adaptent dans chaque cas aux demandes des clients, même si c'est avec des solutions non innovantes. Les « constructeurs purs » seraient issus d'entreprises de BTP (souvent maçonnerie) alors que les « constructeurs sur catalogue » seraient davantage orientés vers l'action commerciale. Les deux catégories relèveraient ainsi de fédérations différentes (UCI-FFB pour les premiers et UNCCI pour les seconds). Encore une fois, cette typologie devrait être confirmée sur un échantillon plus large. Cependant, nous verrons dans le chapitre sur les méthodes qu'elle peut déboucher sur des solutions différentes de traitement des lots individuels groupés.

Traditionnellement, les CMI n'ont pas l'habitude de construire sur des parcelles étroites. Que ce soit en diffus ou en lotissement, la très grande majorité des lots à bâtir ont une taille suffisante pour implanter les maisons en ordre discontinu, ou à la rigueur pour les plus petits, au moyen d'un simple accollement par le garage. Les maisons de ville (mitoyennes par les pignons) étaient réservées aux promoteurs et aux bailleurs sociaux.

En effet, les parcelles étroites posent un certain nombre de problèmes aux CMI : la liaison avec les constructions voisines (par exemple, risque de débordement de la semelle de fondations sur le lot contigu), l'organisation du chantier (pouvoir stocker les matériaux et les engins sur la parcelle¹³), l'implantation de la maison par rapport aux maisons voisines pour ménager des espaces d'intimité et pour respecter le code civil... Ces maisons sur parcelles étroites représentent aussi des petits budgets qui n'intéressent pas forcément les CMI. Une grande partie de ceux-ci ne proposent pas encore de solutions pour ces petites parcelles mais la profession est en train d'évoluer, notamment en raison de la crise.

¹² Quelques fois appelés de manière un peu péjorative « pavillonneurs ».

¹³ Les maisons en bois préfabriquées en usine facilitent l'organisation des chantiers sur les petites parcelles.

4.6 LES ARCHITECTES

L'intervention d'un architecte n'est obligatoire (et encore, uniquement pour le permis de construire) qu'à partir de 170 m² de plancher. D'autre part, les contrats d'architecte (ou de maîtrise d'œuvre) ne garantissent pas les prix et les délais¹⁴. Enfin, les architectes eux-mêmes ne recherchent pas a priori cette clientèle des particuliers, peu rémunératrice et parfois compliquée. Les architectes sont donc très peu présents sur ce marché de la maison individuelle.

Cependant, dans des tissus existants et sur des marchés tendus (proches des centres, marchés 1 de notre classification présentée ci-après), l'insertion (au « chausse-pied ») d'une maison sur une parcelle étroite dans un voisinage déjà bâti et avec des règles du PLU contraignantes et peu lisibles nécessite souvent de faire appel à un architecte. Les CMI, dans la plupart des cas, n'ont pas les modèles adaptés à une insertion urbaine complexe, ou n'ont pas l'habitude ou le désir de cette gymnastique intellectuelle coûteuse en temps.

Pour les opérations de maisons groupées, l'intervention d'un architecte est obligatoire même si le promoteur a déjà des modèles répétitifs de facture classique éprouvés commercialement et techniquement.

En revanche, en permis d'aménager le recours à un architecte n'est pas obligatoire. Mais en pratique, pour des opérations d'une certaine densité, il est indispensable sous peine de produire un lotissement de mauvaise qualité urbaine. En effet, la proximité des maisons exige un minimum d'homogénéité dans le choix des architectures, des matériaux, des coloris. La densité du quartier ne permettra pas à la végétation d'atténuer les disparités dans les styles des maisons. L'implantation des maisons les unes par rapport aux autres exige un soin particulier si l'on veut pour chacune ménager un espace d'intimité et limiter les conflits de voisinage¹⁵. La densité du quartier exige également un soin particulier pour la conception et la réalisation des espaces publics.

Nous reviendrons dans le chapitre consacré aux méthodes sur la conduite de telles opérations organisées en CCMI et la fonction d'un architecte coordinateur. Nous pouvons cependant déjà indiquer les tâches qu'il aura à remplir :

- Assurer la cohérence du plan d'ensemble,
- Elaborer les prescriptions et les guides de conception,
- Traiter les espaces communs et publics,
- Conseiller les acquéreurs pour la conception de la maison et son implantation,
- Délivrer un visa au permis de construire en lien avec le service instructeur de la collectivité.

Un tel architecte coordinateur ne conçoit pas et ne construit pas les maisons. Mais il est en relation constante avec les constructeurs de maisons individuelles, ce qui implique qu'il n'ait pas un a priori négatif envers ceux-ci (et réciproquement, car CMI et architectes sont deux

¹⁴ Sauf dans le cas des « architectes ».

¹⁵ Ce que l'un de nos interlocuteurs appelle joliment « l'architecture de l'apéro ». Il s'agit en effet de pouvoir prendre l'apéritif dans son jardin sans se sentir obligé à chaque fois d'inviter ses voisins...

professions qui traditionnellement se méfient l'une de l'autre). Pour un architecte, la mission de coordination d'une telle opération n'est pas forcément valorisante (elle ne fera pas l'objet d'un article dans une revue d'architecture). Enfin, elle prend du temps d'explication et de justification des contraintes aux constructeurs et aux acquéreurs. Les budgets de ces derniers étant limités pour des maisons abordables, la rémunération de l'architecte sera elle aussi limitée.

Nous verrons également, sur les cas étudiés, qu'il importe pour la qualité d'un lotissement dense que l'architecte coordinateur ait une double légitimité, auprès de l'aménageur mais aussi auprès de la commune. Ou réciproquement, que l'opération fasse l'objet d'un certain portage politique par les élus.

5. COMPARAISON DES COUTS SELON LES MODES OPERATOIRES

Un volet de notre proposition visait à repérer, de façon exploratoire, les coûts directs et indirects associés aux différents modes opératoires et notamment les coûts de transaction. Il faut souligner que les données fournies par les opérateurs n'incluent jamais les coûts de transaction, qui d'une certaine manière sont internalisés. Il faudrait avoir accès à la comptabilité analytique de l'entreprise par programme, ce qui bien sûr relève du secret commercial. Aussi, les données chiffrées ponctuelles que nous avons obtenues des opérateurs constituent à ce stade des ordres de grandeur qui ne peuvent être généralisés. Cependant, ces données permettent, de manière générique d'identifier les postes de coûts de production dans les différents modes opératoires.

Dans ces conditions et pour ne pas complexifier inutilement le propos, nous faisons le choix de centrer la comparaison sur les deux modalités VEFA et CCMI, afin d'établir une typologie de coûts et surtout **de comprendre les sources d'écart**, de manière générique. Nous précisons autant que possible les distinctions qui s'opèrent en CCMI, lorsqu'il s'agit de lot individuel en diffus ou de lot en lotissement (ou ZAC).

Lorsqu'on s'intéresse aux coûts, on a coutume de prendre en compte uniquement les coûts de production directs, c'est-à-dire les coûts monétaires qui correspondent à l'acquisition du terrain et la construction de la maison, dont les frais notariés. Les coûts indirects afférents à ces différentes transactions (qui se traduisent souvent en temps passé) existent pourtant, même s'ils ne sont pas traduits en terme monétaire. Il s'agit par exemple du temps passé par un acquéreur à la recherche d'un terrain, à la recherche d'information diverses sur les opérateurs pressentis (obtention de devis, etc.), à la négociation, et en aval de la signature, au temps consacré au suivi du chantier¹⁶. Mettre ainsi en avant ces différentes catégories de coûts montre qu'il n'y a pas que l'opérateur qui les supporte, mais aussi l'acquéreur selon la modalité retenue.

¹⁶ En CCMI, l'acquéreur qui s'est investi dans la définition de son projet est plus attentif au déroulement du chantier qu'en VEFA. La maison en CCMI est personnalisée et le chantier est individualisé. Les risques d'inadaptation ou d'erreur à l'exécution sont toujours possibles, d'où une tendance des acquéreurs à venir surveiller eux-mêmes les travaux (ce qui n'est pas toujours du goût du constructeur et des entreprises).

Pour cette raison, nous allons mettre en évidence dans les deux tableaux suivants les facteurs qui jouent sur les coûts de production et de transaction selon les deux phases principales (acquisition du terrain et construction), en VEFA et en CCMI. Nous nous sommes inspirés d'un travail de comparaison similaire réalisé par J.P. Denis -Atlantique de projets¹⁷, que nous avons retravaillé et adapté à notre problématique.

TERRAIN			
Postes de coûts	VEFA	COMPARAISON	CCMI
Etude et détermination du programme	Internalisé chez le promoteur	<	A la charge de l'acquéreur
Recherche et acquisition du terrain	Promoteur	≤	Acquéreur
Frais d'acte	Double frais d'acte : - Sur terrain nu - Sur maison + lot	>	Sur terrain viabilisé uniquement
Portage terrain	Temps de portage plus long (de l'acquisition jusqu'à la livraison) => coût de portage plus élevé	>	- en diffus : pas de portage - lotisseur : portage mais moins long qu'en VEFA
Dossier permis de construire	Promoteur (permis groupé valant division)	≥	Acquéreur (ou constructeur pour le compte de l'acquéreur) - en diffus : PC simple - en lotissement : permis d'aménager global+ plusieurs PC individuels (transfert de coûts de transactions vers la collectivité)
Bilan	La VEFA apparait mécaniquement plus chère que le CCMI.		

En bleu : les coûts de transaction

Ce tableau montre qu'à prix du terrain équivalent, la VEFA apparait plus chère du fait notamment des doubles frais d'acte (sur le foncier nu payé par le promoteur puis des frais d'acte sur l'ensemble lot + maison) et du coût de portage. En lot individuel, l'acte porte uniquement sur le terrain.

Selon le bureau d'études Atlantique de projets, l'écart est estimé à environ 8000 euros sur une maison en région nantaise. Cet écart se décompose comme suit :

Ecart sur frais d'acte = 4000 euros

Ecart lié aux dépenses de portage du promoteur sur terrain pré-viabilisé = 4000 euros

¹⁷ <https://urba30.files.wordpress.com/2013/12/fiche-eco-2-comparaison-cmi-vefa-du-17-10-13.pdf>

La Maison Abordable® établit des ordres de grandeur comparables et indique qu'à prestations égales, une maison en CCMI permet une économie de 10 à 15 000 euros par rapport à la même maison construite en VEFA. D'autres opérateurs rencontrés nous ont également communiqué oralement des chiffres équivalents.

Toutefois, il s'agit de coûts apparents et l'on constate que cette différence est moindre dès lors que l'on tient compte des coûts de transaction, notamment si l'on chiffrait le temps passé par l'acquéreur. En effet, en CCMI, c'est l'acquéreur qui se charge de toute la phase amont de prospection pour laquelle il est moins bien outillé et expérimenté que le promoteur. Inversement, la prospection foncière fait partie de l'activité du promoteur qui génère des frais annexes internalisés. Ce montant de coût de transaction est difficilement chiffrable, mais il doit relativiser l'écart constaté qui dépend aussi pour une part non négligeable de coûts administratifs qui ne sont pas du ressort du promoteur. On doit également mentionner que certains coûts de transaction sont transférés à la collectivité s'agissant de l'instruction des permis. Ils sont plus élevés dans le cas de maisons individuelles en lotissement (un permis par lot), qu'en individuel groupé (un seul permis pour l'ensemble).

CONSTRUCTION			
Poste de coûts	VEFA		CCMI
Conception d'ensemble	Promoteur	?	- Aménageur + architecte coordinateur (quand lots individuels groupés) - Sans objet en diffus
Taxes et participation	PUP ou taxe d'aménagement majorée	= >	- Lotissement = PUP ou taxe d'aménagement majorée - Diffus = TA simple
VRD	Légère économie d'échelle (par optimisation du plan-masse)	<	- Scindé lot par lot en lotissement (moins d'optimisation possible) - sans objet en diffus
Coûts des travaux	Coûts renchériss par : - Procédures d'appel d'offres (temps bureaucratique) - Entreprises plus importantes avec des frais de structures plus élevés qui sont répercutés	>	Peu ou pas de mise en concurrence des entreprises mais gré à gré avec un réseau d'artisans (qui acceptent des prix plus bas, ont des frais de structures plus faibles, et sont soumis à des contraintes réglementaires moins fortes concernant le code du travail, les règles de sécurité, etc.
Conduite d'opération	Plus d'une dizaine d'intervenants : conducteur d'opération, maître d'œuvre d'exécution, OPC (coordination des lots), SPS (coordination sécurité santé) => multiple réunions de chantier, multiples visas (coûts internalisés par le promoteur)	>	Un seul conducteur de travaux qui coordonne des artisans qui se connaissent et s'auto-coordonnent (peu de CT) + suivi du chantier par l'acquéreur
Finitions	Réalisées par le promoteur (éventuellement peintures et aménagements intérieurs faits par l'acquéreur)	>	L'acquéreur peut les réaliser lui-même : - une partie du 2 nd œuvre - finitions et aménagements - jardin et clôture
Bilan	La VEFA apparaît plus chère que le CCMI.		

Dans ce second tableau, on constate que la plupart des postes de coûts sont supérieurs en VEFA. La VEFA concerne un programme immobilier de plusieurs maisons, et non pas une maison à l'unité comme pour le CCMI. Ce sont surtout les dépenses d'ingénierie (travaux et conduite d'opération) rapportées à une maison qui sont plus élevées, notamment parce qu'un promoteur doit procéder par appel d'offres, doit faire appel à de nombreux intervenants à coordonner et doit respecter des règles plus contraignantes en termes de droit du travail et de normes de sécurité. Ses frais de structure sont par ailleurs plus élevés et bien sûr il les répercute. Un constructeur a, de son côté, l'habitude de travailler avec un

réseau d'artisans qui se connaissent et qui sont en capacité de s'auto-coordonner et de s'autocontrôler. Il n'a pas besoin de les mettre en concurrence et sa structure de coûts est plus légère. Cela facilite l'exécution du projet à tous les niveaux. A cet égard, on peut citer la démarche de La Maison Abordable® qui a structuré un réseau de constructeurs respectant un certain nombre d'engagements (qualité de la construction, qualité de son organisation interne, qualité de la relation client) et qui travaillent également avec un réseau de partenaires industriels référencés¹⁸.

En CCMI groupé (maisons mitoyennes), il faut noter quelques coûts supplémentaires liés à la gestion d'un chantier plus contraint sur petite parcelle, par rapport au CCMI ordinaire (en individuel discontinu). Rappelons par ailleurs que les économies d'échelle sont très faibles dans la construction¹⁹ et portent sur des postes de coûts annexes tels que les frais de raccordement (eau, électricité, télécom...). Globalement, la VEFA, par sa plus grande complexité est plus chère.

Selon Atlantique de projets, le taux de dépense d'ingénierie dans le prix de la maison est estimé à 18% en VEFA et 12% en CCMI.

De son côté, la Maison Abordable® établit que les dépenses d'ingénierie pour le montage VEFA génèrent 5 à 6% d'honoraires. Le fait qu'en montage CMI, le conducteur de travaux assure seul l'ensemble des missions réalisées par toute une série d'intervenants en VEFA génère une économie de près de 2 à 3%. Cela résulte d'une ingénierie d'exécution fondée sur des procédures de qualité avec autocontrôle des artisans.

Si l'on traduit cela en termes de coût de transaction, on constate que du côté du promoteur, les coûts de coordination sont importants compte tenu du nombre nettement plus élevé d'intervenants, des contrôles à réaliser, des réunions de chantier à organiser, du temps bureaucratique à dépenser sur les procédures d'appel d'offre, etc. Bien sûr, un constructeur supporte également des coûts de coordination, mais compte tenu de l'échelle plus réduite des opérations, ils sont mécaniquement plus faibles. De plus, la relation d'un constructeur avec les artisans est également bien « huilée » et il économise des coûts de passation de marché car il fonctionne en gré à gré, de manière répétitive avec des prix unitaires déjà déterminés et la garantie de paiement des sous-traitants. On peut dire qu'en CCMI, la fréquence élevée de transactions bien maîtrisées conduit à une organisation en réseau où la fidélité et la confiance jouent un rôle important d'autorégulation. En VEFA, il s'agit de transactions plus importantes en volume, que le promoteur réalise par appels d'offres sur un marché ouvert des entreprises de BTP et des prestataires.

Du côté de l'acquéreur, l'achat clé en main de la VEFA lui économise le temps de suivi du chantier, contrairement à la modalité CCMI (en effet même s'il est principalement assuré par l'architecte ou le constructeur, un acquéreur a toujours intérêt à suivre le chantier). Par

¹⁸ « Le prix abordable résulte d'une démarche systémique dans l'esprit des sociétés « low cost » qui permet de traquer les coûts inutiles sans réduire la qualité de la prestation livrée ».

¹⁹ Voir notamment : BOUTEILLE A., 2008, « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Etudes foncières*, n°135, pp.6-10 et CASTEL J.-C., 2006, « Les coûts de la ville dense ou étalée », *Etudes foncières*, n°119, pp.18-21.

ailleurs, pour faciliter l'accès à la propriété, il est fréquent que sur les produits d'entrée de gamme (maisons de ville notamment), un constructeur laisse à la diligence de l'acquéreur les grosses finitions, ce qui d'ailleurs peut parfois pénaliser une opération lorsque ceux-ci ne sont pas réalisés avant l'emménagement, faute de budget suffisant. En VEFA, comme on l'a déjà dit, il s'agit d'un produit clé en main, mais il peut arriver que contractuellement, certaines menues finitions soient laissées à l'acquéreur qui personnalise sa maison (tels que les aménagements intérieurs, les peintures, etc.).

En montage CCMI sur lots individuels groupés, les frais d'AMO de l'architecte coordinateur viennent en plus et sont répartis sur l'ensemble de l'opération. Nous n'avons pu établir la part de ces coûts de conception respectivement en VEFA et en CCMI. Toutefois, sur une opération de notre échantillon, les honoraires d'un architecte se décomposent en deux parts²⁰ :

- sur la mission de conception du projet d'aménagement (avec une rémunération calculée au nombre d'hectares -environ 7000 € HT/ha- et une rémunération liée à la rapidité de commercialisation de chacune des tranches, soit un montant forfaitaire par lot vendu) ;
- sur la mission de coordination des constructeurs, il est rémunéré sur la base d'un forfait par lot individuel qui est proche de 900 €/HT.

Dans l'ensemble la VEFA est plus chère. On rappelle que dans ce cas, il s'agit nécessairement d'un programme immobilier comprenant un ensemble de maisons (voire également du collectif) contrairement au montage CCMI où le constructeur se positionne soit lot par lot, soit en lots groupés de quelques maisons sur des lots qui lui sont réservés. Le promoteur réalise ce programme sur un terrain qu'il a préalablement acquis et dont il assure le portage jusqu'à l'achèvement de l'opération. Le risque est d'une certaine manière plus important en VEFA compte tenu de la taille du programme à écouler, ce qui explique que l'on rencontre ces opérations plutôt en marché tendu. Le modèle d'affaire d'un promoteur est à cet égard assez différent de celui d'un constructeur.

Du point de vue des acquéreurs, nous avons vu que le choix entre CCMI et VEFA correspond à des démarches personnelles différentes. La VEFA s'adresse à une clientèle qui cherche un produit clé en main conforme à ses aspirations et qui est prête à en payer le prix. Le montage CCMI permet davantage de personnalisation. Pour un produit abordable, c'est-à-dire qui permette à des primo-accédants modestes d'investir, il est nécessaire de bien cadrer les engagements prix-qualité des constructeurs, mais le foncier reste assurément le poste discriminant.

6. LES MARCHES DE LA DENSIFICATION DOUCE

Le travail de recherche pour le PUCA en 2003 sur le « Système de production de la maison individuelle en Ile-de-France » proposait d'identifier trois marchés de la maison individuelle

²⁰ Les montants sont des sommes arrondies.

par le type d'opérateur dominant sur chaque marché pour les opérations d'ensemble²¹. Le marché 1, le plus tendu et le plus proche de la première couronne, était celui des promoteurs de maisons groupées, le marché 2, plus éloigné du cœur de l'agglomération celui des lotisseurs et le marché 3, le moins tendu, celui des lotissements communaux et des bailleurs sociaux seuls capables de soutenir la concurrence des terrains en diffus n'ayant pas supporté de coûts d'aménagement. L'analyse avait été faite sur un secteur géographique épousant un rayon de l'aire urbaine francilienne (en l'occurrence, la RN 20 aux alentours de Montlhéry et d'Arpajon) à partir des statistiques des permis de construire. L'étude montrait que les marchés 1 et 2 avaient eu tendance, sur un quart de siècle, à s'élargir vers la périphérie.

Cette méthodologie a été reprise en 2010 lors du programme BIMBY financé par l'Agence Nationale pour la Recherche et appliquée par le CAUE 27 au département de l'Eure qui est en partie une frange de l'Ile-de-France. Le marché 1 y était en fait limité aux villes petites et moyennes. Le reste du département se partageait entre le marché 2 pour sa partie sous influence parisienne ou rouennaise, et le marché 3 pour le reste.

Dans la présente recherche, il n'était pas prévu pour des raisons budgétaires d'effectuer ce travail de détermination systématique des trois marchés. Cependant, l'échantillon de communes et les entretiens avec les opérateurs permettent de préciser quelques hypothèses ainsi que les différences entre l'Ile-de-France (élargie à ses franges du Bassin Parisien) et la région nantaise.

Dans les deux secteurs d'étude, nous pouvons identifier un marché intermédiaire, que nous appellerons 1 bis, dans lequel des promoteurs interviennent pour des maisons de ville en VEFA mais non pour des maisons en discontinu. Ces maisons de ville en VEFA sont plus chères que leurs équivalentes en CCMI mais elles intéressent une clientèle d'investisseurs. Le marché 1 bis est donc lié au zonage de la défiscalisation (zones B1 et B2). Il ne peut se déployer en zone C. Cependant, le lien avec le zonage de la défiscalisation n'est pas automatique : la commune de Chauconin-Neufmontiers, près de Meaux, est en zone B1 pour la défiscalisation mais dans le marché 2 de notre classification (pas de maisons en promotion).

Dans ce marché 1 bis, les maisons de ville en VEFA cohabitent avec les lots libres (représentatifs du marché 2).

Le marché 1 bis se développe jusque dans les franges de l'Ile-de-France puisque la commune de Saint-Maximin peut lui être rattachée (elle est en zone B2, dans les périmètres d'influence des zones d'emplois de la vallée de l'Oise et de Roissy). Dans les limites administratives de l'Ile-de-France, il semble qu'il n'y ait plus de marché 3 (diffus et lotissements communaux) sauf peut-être dans la partie la plus à l'est de la Seine-et-Marne.

²¹ Ces trois marchés sont décrits page 79 dans l'ouvrage collectif « La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies, outils », sous la direction d'Anastasia Touati et Jérôme Crozy, La Documentation Française, 2015.

Voir aussi Thierry Vilmin, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Etudes Foncières* n°157, mai-juin 2012.

En Loire-Atlantique, il est difficile de délimiter un marché 1 de la maison individuelle discontinue en VEFA, sauf peut-être de manière anecdotique dans la ville de Nantes dans des opérations à dominante de collectifs mais qui prévoient quelques maisons de standing en complément. Nous avons émis plus haut (dans le chapitre sur les produits immobiliers de la densification douce) l'hypothèse selon laquelle dans une région comme celle de Nantes, d'une part, le désir d'être soi est moins vif qu'en Ile-de-France et, d'autre part, que les acquéreurs ayant un certain budget souhaitent personnaliser leur habitat, ce qui n'est pas possible en VEFA.

Une fois franchies les limites de Nantes, il semble que l'on soit directement dans le marché 1 bis. Là encore, il n'y pas de relation biunivoque entre le zonage de la défiscalisation et le marché 1 bis. Dans notre échantillon, Vigneux-de-Bretagne est en marché 1 bis et Saint-Mars du Désert en marché 2 alors que les deux communes sont en zone B2 de la défiscalisation.

Le marché 3 couvre une bonne partie nord du département (en fait tous les secteurs où les lots à bâtir n'atteignent pas 50 000 à 55 000 €, aux dires du principal opérateur régional). Ce marché 3 n'est pas encore un marché de la densification douce comme nous avons pu le voir avec l'analyse de la commune de Moisdon-la-Rivière. Des lots trop petits n'y trouvent pas preneurs. Il nous a été cité le cas de Machecoul (zone C de la défiscalisation) où des acquéreurs achètent deux lots de 300 m² pour les regrouper.

En définitive, toute méthodologie d'identification systématique des différents marchés de la maison individuelle devra pouvoir distinguer dans la catégorie « individuel groupé » entre les maisons de ville et les maisons en discontinu.

7. LES METHODES DE LA DENSIFICATION DOUCE

La densification à l'unité n'est pas à proprement parler dans l'objet de notre étude qui porte sur les opérations d'ensemble organisées produisant du logement abordable. Cependant, cette question a été abordée lors des entretiens en communes, en quelque sorte en contrepoint de la densification en opérations d'ensemble, et nous commencerons donc ici par restituer ici de manière synthétique les réponses que les communes y apportent.

Les entretiens ont révélé que pour les opérations d'ensemble de densification douce les collectivités adoptent le mode projet (par opposition au mode réglementaire). Ce mode projet peut être favorisé par les politiques foncières publiques. Nous examinerons ces deux points avant d'en venir aux méthodes principales, la promotion en VEFA et le lotissement dense. Nous développerons plus particulièrement cette dernière formule qui nous semble bien répondre à la problématique de la densification douce organisée et qui représente aujourd'hui l'évolution la plus significative et la plus innovante dans ce domaine.

7.1 LA DENSIFICATION À L'UNITÉ

Même si les communes ne sont pas hostiles par principe à la densification douce à l'unité, elles en appréhendent certaines conséquences :

- Le risque de conflits de voisinage lorsqu'une nouvelle maison apparaît dans un jardin avec des vues rapprochées sur les fonds contigus alors que les habitants en place avaient pris l'habitude d'un environnement proche encore vert. Ces conflits remonteront aux élus qui pourront se voir reprocher d'avoir accepté cette densification.
- La saturation possible d'équipements, notamment d'infrastructure. ERDF facture en effet aux communes les extensions de réseaux (mais pas les renforcements) qui deviennent nécessaires du fait des maisons nouvelles.
- Le risque de débordement du stationnement sur la rue, en particulier si la construction nouvelle comprend des petits logements locatifs.
- L'obligation de réaliser des logements sociaux, ou d'avoir à payer une pénalité, si la commune est soumise à l'article 55 de la loi SRU et se trouve proche du seuil requis (25% actuellement). En densification à l'unité, la collectivité ne peut pas imposer aux constructeurs un quota de logements sociaux comme elle le fait avec les promoteurs d'opérations groupées ou avec les aménageurs et lotisseurs.

En conséquence, certaines communes dans leur PLU interdisent les constructions au-delà d'une certaine distance de l'alignement sur la voie publique (20 mètres à Vigneux-de-Bretagne, 40 mètres à Saint-Maximin, dans l'Oise). D'autres instituent une réglementation particulière au-delà de cette distance à l'alignement afin de limiter les nuisances pour les voisins des nouvelles maisons en fond de parcelle.

A titre d'exemple, le PLU de Vertou (Loire-Atlantique), dans les tissus pavillonnaires, distingue une « bande de constructibilité principale » de 20 mètres depuis l'alignement et une « bande de constructibilité secondaire » au-delà de 20 mètres. Dans cette dernière, les possibilités de construction sont moindres. Ainsi, en zone UC, le retrait par rapport aux limites séparatives autres que latérales (article 7) est de 6 mètres dans la bande secondaire alors qu'il est de trois mètres dans la principale. De même, l'emprise maximum (article 9) est de 30% dans la bande principale et de 15% dans la secondaire. Et la hauteur maximum au faîtage (article 10) est de 9 mètres dans la bande principale et de 6,20 mètres dans la secondaire.

Malgré cela, des pétitionnaires s'ingénient à exploiter les brèches du règlement pour obtenir le maximum de constructibilité au risque de générer les désagréments pour le voisinage que le PLU voulait justement éviter. La mairie doit alors discuter avec le pétitionnaire et essayer de le convaincre, notamment pour éviter un contentieux avec le voisin.

7.2 LE MODE PROJET POUR LES OPERATIONS D'ENSEMBLE

Pour les opérations d'ensemble de densification douce, nous avons observé que les mairies de notre échantillon se placent dans une posture de concertation et de négociation avec les opérateurs avant de modifier le PLU et d'accorder les autorisations de construire ou

d'aménager. Le travail sur le projet précède l'écriture juridique du plan local d'urbanisme (règlement, orientations d'aménagement et de programmation), à l'inverse de l'urbanisme réglementaire traditionnel dans lequel les opérations prennent place dans un cadre de planification spatiale défini à l'avance sans remettre en cause celui-ci. En effet, pour ces opérations denses, les collectivités sont particulièrement attentives au résultat final, qui ne va pas de soi, en matière de forme urbaine, de fonctionnement urbain et de conditions de vie des habitants.

Une opération ordinaire d'individuels sur des parcelles moyennes ou grandes (disons, à partir de 450 ou 500 m²) peut se dérouler dans le cadre réglementaire usuel du PLU approuvé. La végétation viendra masquer les disparités architecturales et assurer l'intimité des jardins. Il y aura suffisamment de place sur les parcelles pour les jeux des enfants et pour stationner les voitures sans que celles-ci encombrent la voirie publique. La solvabilité des acquéreurs leur permettra de terminer la construction de la maison ainsi que les annexes (garage, abri), le jardin, et les clôtures sans laisser une impression de chantier permanent.

En revanche, dans une opération d'individuels denses, la forme architecturale, le fonctionnement urbain, les conditions de vie des futurs habitants requièrent davantage d'attention de la part des communes. La végétation, moins fournie, ne gommara pas l'hétérogénéité architecturale et n'apportera pas l'intimité souhaitable si celle-ci n'a pas été pensée à l'avance ; les voitures et les jeux des enfants déborderont sur les espaces collectifs qui seront soumis à davantage de pression que dans une opération ordinaire d'individuels. La proximité des habitations amplifiera les conflits de voisinage qui ensuite remonteront vers les élus locaux. Enfin, la solvabilité limitée des acquéreurs de maisons abordables ne garantit pas que les finitions seront effectuées à bref délai. Donc, avant d'accorder une autorisation de construire ou d'aménager, les collectivités voudront pouvoir discuter et négocier le projet avec l'opérateur dans toutes ses dimensions, formes, usages et fonctionnement. Cet aménagement concerté prendra des tournures différentes selon le classement initial des supports fonciers au PLU.

En zone 2AU (stricte), l'opérateur et les propriétaires dépendent de la modification du PLU qui est décidée discrétionnairement par la collectivité. La concertation en amont de cette modification est donc un point de passage obligé. C'est pourquoi le classement en 2AU est celui qui a la faveur des élus, ce que confirment des opérateurs que nous avons rencontrés qui concentrent leurs actions sur ces zones de préférence aux zones U et 1AU.

En zone 1AU, affectée d'un règlement et d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), donc juridiquement constructible, les pétitionnaires peuvent déposer leurs dossiers de demande de permis de construire ou d'aménager sans passer par une concertation préalable. C'est pourquoi certaines communes ne classent en 1AU que les secteurs dans lesquels elles détiennent une maîtrise foncière totale ou partielle. Les opérateurs ayant besoin de ces supports fonciers devront donc rentrer dans un processus de négociation avec la collectivité pour les acquérir. Cependant, le code de l'urbanisme (article R123-6) oblige à classer en 1AU les secteurs desservis sur leur pourtour. En pratique, on observe que les zones 1AU non maîtrisées par la collectivité ont beaucoup de mal à sortir sous forme d'opérations organisées. Des tentatives d'obtenir un permis de construire isolé sont faites par certains propriétaires qui les assimilent à des zones constructibles. Dans l'une

des communes de l'échantillon, un propriétaire est ainsi en contentieux avec la mairie qui lui a refusé le permis de construire.

En zone U, en principe, une demande d'autorisation conforme au règlement et aux OAP ne peut pas être refusée. Mais les tènements disponibles pour une densification douce y sont plus petits qu'en 1AU (et a fortiori, qu'en 2AU) et présentent des enjeux moindres. Cependant, la commune conserve une marge de discussion pour orienter la conception du projet. L'article 11 du PLU, comportant les prescriptions qualitatives, peut-être interprété par l'autorité locale avec une certaine latitude. Mais la principale ressource de la collectivité pour influencer le projet est sa capacité à accélérer ou, au contraire, à ralentir le processus administratif d'autorisation. Un pétitionnaire qui voudrait passer en force en alléguant l'opposabilité juridique du règlement et des OAP s'exposerait à un allongement des délais et à des coûts de transaction (temps passé en démarches, en conseil juridique et procédures, etc.). Un opérateur professionnel pour qui le temps est de l'argent y réfléchira à deux fois (sans parler de l'effet de réputation négatif auprès des autres communes).

7.3 POLITIQUES FONCIÈRES

En zone 2AU, le mode projet peut être imposé sans maîtrise foncière de la commune, l'argument de la modification du droit des sols devant suffire à inciter les opérateurs à jouer le jeu.

En zone 1AU, si le parcellaire est morcelé et si les coûts de regroupement s'avèrent trop élevés pour des opérateurs privés, la collectivité aura intérêt à assurer progressivement la maîtrise foncière si elle veut une opération cohérente. Mais le coût de cette maîtrise sera élevé : achat au prix du terrain constructible, et portage le temps d'acquérir toutes les parcelles nécessaires.

En zone urbaine (U), les surfaces sont moins importantes et les enjeux moindres. Mais l'acquisition de parcelles stratégiques par la collectivité lui donnera un moyen puissant d'orienter le projet²².

En zones 1AU et U, surtout si elles sont morcelées, les approches purement réglementaires s'avèrent insuffisantes pour promouvoir des opérations d'ensemble. L'association foncière urbaine de remembrement serait en théorie une solution pour associer les propriétaires dans une restructuration foncière et une viabilisation des terrains. Cependant, cette formule n'a été évoquée dans aucune des communes de l'échantillon. Sans doute, les enjeux de la densification douce n'y sont pas encore assez prégnants (des gisements fonciers plus faciles à mobiliser étant encore disponibles) pour déclencher une procédure complexe du type AFU. Dans certains cas, l'agencement des parcelles permettrait de les desservir sans remembrement, la collectivité réalisant les viabilités sur un emplacement réservé à l'avance

²² Sans aller jusqu'à l'acquisition foncière publique, les communes disposent de nombreux moyens (PLU, autorisations diverses...) pour interférer dans une négociation entre un propriétaire et un opérateur. Dans une délibération soumise à une assemblée municipale, il est indiqué qu'un propriétaire d'un terrain, sur lequel doit prendre place une opération stratégique pour la commune, a fait savoir qu'il « ne serait pas insensible à ce que le conseil municipal dénomme une rue ou un équipement à son nom. »

dans le PLU et en récupérant ensuite le coût sur les parcelles riveraines au moyen d'une taxe d'aménagement majorée. Mais là encore, cette solution qui ferait prendre un risque financier à la collectivité n'a jamais été évoquée par les communes rencontrées.

Sauf dans une seule commune de l'échantillon (Vertou, en Loire-Atlantique), les réserves foncières publiques, si elles existent, ne sont pas le résultat d'une politique systématique. Elles sont le résultat de l'histoire : legs ou acquisitions anciennes, emprises d'équipements dont le projet a été abandonné, etc.

Une politique foncière publique proactive de réserves foncières, appuyée notamment sur un établissement public foncier, pourrait-elle être envisagée ? L'intervention d'un EPF (ou de tout autre opérateur foncier public, voire une collectivité locale elle-même) aurait un sens dans deux cas de figure : l'acquisition au prix de l'usage ancien, avant changement de statut des terrains ; ou l'acquisition au prix de l'usage futur de terrain constructible mais à un prix compatible avec le projet.

L'acquisition au prix de l'usage ancien ne pourrait se concevoir que dans les zones 2AU (nous excluons ici l'hypothèse d'achats en zones agricoles ou naturelles). Dans les communes de Loire-Atlantique de notre échantillon, les zones 2AU sont assorties d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) bien qu'elles ne soient pas constructibles juridiquement. Mais ces OAP sont aussi perçues comme un signal par les opérateurs qu'ils peuvent commencer à démarcher les propriétaires de ces zones, la collectivité n'interférant pas dans les transactions. Les prix de référence s'y forment donc à la suite de comptes à rebours d'opérateurs privés en concurrence sur le foncier et correspondent déjà à l'usage futur suggéré par les OAP. Il est alors plus difficile d'y faire des réserves foncières.

Il nous a été cependant signalé le cas de collectivités en Loire-Atlantique qui interfèrent dans les transactions entre opérateurs et propriétaires pour limiter les prix exigés par ces derniers sous peine de ne pas rendre constructibles les terrains. Dans ces zones « contrôlées » par les communes, les prix des terrains bruts peuvent s'établir entre 12 et 15 € du m² alors qu'ils atteignent 30 € dans les zones 2AU avec OAP.

Dans les zones constructibles (U et 1AU), les achats fonciers se feront nécessairement au prix de l'usage futur déduction faite des frais de l'opérateur. Mais l'opérateur foncier public possède un avantage sur les agents privés en ce sens qu'il achète « cash », sans conditions suspensives. Les propriétaires n'étant plus soumis à l'incertitude de la sortie du projet et touchant leur argent plus rapidement peuvent accepter un prix moins élevé. Mais dans de telles zones constructibles, le prix d'achat foncier doit être compatible avec l'équilibre financier du projet. L'opérateur foncier doit donc être associé à l'étude et à la négociation de celui-ci afin qu'il puisse déterminer le prix d'acquisition acceptable. Certains EPF se font d'ailleurs les protagonistes de telles études de faisabilité dans le but d'indiquer aux collectivités les niveaux de prix fonciers acceptables.

7.4 LES OPÉRATIONS EN VEFA

Comme cela a été indiqué plus haut, le coût de construction en VEFA pour les opérations d'individuels groupés est plus élevé qu'en CCMI à l'unité. Les promoteurs arrivent cependant à obtenir une densité plus forte (davantage de m² de surface habitable commercialisable sur le même terrain) que les lotisseurs et compensent de cette manière l'écart de coût de construction et de gestion. Ils obtiennent cette densité plus forte à la fois en raison de la préférence de beaucoup de mairies pour la VEFA et parce qu'ils peuvent optimiser leurs plans masses puisqu'ils maîtrisent l'emprise des maisons, à la différence d'un lotisseur qui doit laisser des marges de liberté pour l'implantation de la maison sur la parcelle.

Aujourd'hui, avec la concurrence des petits lots (« lots de ville » et « lots encadrés », voir plus loin), l'avantage du promoteur sur la densité n'est plus aussi évident pour les opérations de maisons mitoyennes. Les opérations groupées en VEFA de maisons denses se justifient pour deux types de clientèle : celle des investisseurs et celle des acquéreurs qui préfèrent acheter clef en main, dans des localisations plus proches des services et des emplois, simultanément maison et terrain plutôt que de faire construire sur un lot acquis au préalable.

Cependant, il existe une configuration dans laquelle la différence de prix de sortie entre VEFA et CCMI s'amenuise. C'est celle du constructeur de maisons individuelles qui se fait aménageur-lotisseur et ou promoteur (en utilisant une autre société de son groupe mais en continuant son métier de constructeur de maisons individuelles).

Le prix de revient final est un peu supérieur à celui du CCMI car l'opérateur doit assumer les coûts de portage du terrain (mais pas des maisons) et les suppléments de frais spécifiques de la VEFA (obligation de passer par un architecte car l'opérateur est une personne morale, frais de notaire portant sur l'ensemble terrain plus maison et non seulement sur le terrain).

Lorsque le CMI devient aménageur, il propose aux acquéreurs sur les lots qu'il a viabilisés, de leur construire en VEFA (car vendant le terrain en même temps, il ne peut pas passer en CCMI) le même type de maison que ce qu'il produit en CCMI. Faisant appel à son réseau de petites entreprises et d'artisans, il parvient à un coût de construction comparable à celui du CCMI. Il réalise les maisons au coup par coup en fonction du rythme de vente, en flux tendu. Et, à la différence de la VEFA par un promoteur, il peut personnaliser les maisons à la demande des acquéreurs. Il peut de ce fait s'accommoder d'un marché un peu moins tendu que celui sur lequel opère le promoteur (qui doit vendre le même produit répétitif sur une localisation donnée). Marché que l'on pourrait situer dans notre typologie comme un marché 2+.

Avec ce type d'opération, le CMI n'est pas obligé de faire appel à un architecte, ni pour le permis d'aménager ni pour les maisons lorsqu'elles font moins de 170 m² (ce qui est le cas général).

Il s'agit donc d'une formule intermédiaire entre le groupé en VEFA et le lot libre de constructeur mais qui suppose que l'opérateur maîtrise les deux métiers, celui de constructeur et celui d'aménageur-lotisseur qui sont habituellement relativement cloisonnés et fonctionnent selon des temporalités différentes (temps plus long de l'aménagement) et

des cultures également différentes (l'aménageur-lotisseur ayant une pratique de l'interface avec les collectivités locales, ce qui n'est pas souvent le cas du constructeur). Cette formule s'apparente à certains égards à celle des « lots individuels groupés » dans laquelle plusieurs parcelles contiguës sont confiées à un même constructeur (voir section suivante).

Lorsque le CMI devient promoteur pur, il passe par la procédure de permis de construire groupé valant division et doit faire appel à un architecte pour la demande d'autorisation. Il perd la possibilité de personnaliser les maisons suivant les demandes des acquéreurs mais il bénéficie d'économies d'échelle. Cette formule fonctionne en marché 1, donc dans un marché plus tendu que celui de la formule précédente des permis à l'unité.

7.5 LES LOTISSEMENTS DENSES POUR CCMI

Les petits lots pour CCMI peuvent être réalisés en permis d'aménager ou en ZAC. Ces petits lots, comme nous l'avons indiqué plus haut, requièrent un suivi et une gestion plus approfondis que les lotissements ordinaires pour maisons en discontinu. Gestion et suivi qui s'organisent autour :

- De prescriptions plus détaillées figurant dans le règlement de lotissement, dans son cahier des charges, et dans des fiches élaborées pour chaque lot ;
- De l'intervention en continu d'un architecte coordinateur ayant un pouvoir d'interprétation de ces prescriptions.

Nous distinguerons ici les modes opératoires selon la taille des lots, reprenant la typologie proposée plus haut (dans la section 2 sur les produits immobiliers de la densification douce) :

- Les « lots libres encadrés », pour maisons accolées, se situant (encore une fois pour fixer les idées mais sans que ce soit une règle absolue) entre 350 et 450 m² ;
- Les lots pour maisons en continu, de 200 à 350 m² que nous subdiviserons en deux catégories opérationnelles : « lots de ville » et « lots individuels groupés ».

7.5.1 LES LOTS LIBRES ENCADRES

Il s'agit ici de lots libres dans la mesure où les acquéreurs ne sont pas obligés de passer par un constructeur unique même si la gamme de constructeurs à laquelle ils ont accès est restreinte du fait des prescriptions particulières de l'opération.

L'exemple le plus abouti de ce mode opératoire que nous avons pu investiguer se situe à Chauconin-Neufmontiers (Seine-et-Marne) et nous reprenons ici des éléments d'analyse²³ de l'étude de cas qui est en annexe de ce rapport.

Les prescriptions figurent dans trois documents :

- *Le règlement du lotissement est un document de droit public et ses prescriptions (qui complètent le plan local d'urbanisme) sont opposables;*
- *Le cahier des charges, document de droit privé de nature contractuelle qui reprend d'ailleurs certaines dispositions du règlement pour leur donner une force contractuelle ;*

²³ Communiqués par l'aménageur, la société Urbanisme Contemporain, et la Mairie que nous remercions ici. La commune de Vertou (Loire-Atlantique) a appliqué une méthode semblable pour la ZAC des Courtilles.

- La fiche de lot établie pour chaque lot est aussi un document opposable, annexé au règlement.

Règlement et cahier des charges (ainsi que le PLU bien entendu) portent sur l'ensemble des lots libres. La fiche est propre à chaque lot même si elle est de même nature juridique que le règlement et si elle est annexée au contrat de vente. Elle décline lot par lot le règlement. Les fiches de lots ont été établies à l'avance et non pas en fonction des projets qui se présentent. Mais elles indiquent les marges (d'implantation dans la zone constructible de la parcelle, par exemple) à l'intérieur desquelles l'architecte coordinateur pourra préciser les contraintes dans chaque cas.

La fiche de lot indique :

- Le secteur de la parcelle dans lequel doit venir s'implanter la façade ou le pignon donnant sur l'espace public ;
- L'emplacement des annexes ;
- L'orientation des faîtes ;
- La hauteur ;
- Les niveaux altimétriques d'implantation ;
- Les clôtures ;
- Les accès et les emplacements automobiles ;
- Les plantations et les servitudes diverses.

La fiche de lot rappelle la servitude d'ordre général (figurant également dans le règlement et le cahier des charges) qui oblige à harmoniser la construction avec celles des lots mitoyens si ceux-ci ont déjà fait l'objet d'un avis favorable de l'architecte coordinateur.

Le règlement et le cahier des charges prévoient l'intervention obligatoire de l'architecte coordinateur missionné par l'aménageur pour chaque projet de maison. L'architecte délivre un visa qui est annexé au permis de construire. Il a aussi souvent élaboré le plan-masse de l'opération et assure donc ainsi une continuité de l'aménagement aux constructions même s'il n'est jamais maître d'œuvre de ces dernières.

Ces documents établissent aussi le pouvoir de l'architecte coordinateur d'interpréter la règle à l'intérieur des marges données dans le règlement et la fiche de lot. Il peut pour un projet donné de maison qui lui est soumis préciser la valeur à retenir en fonction du contexte. Cette instruction est contextuelle car l'interprétation de la règle est faite en fonction des projets voisins si ceux-ci ont déjà fait l'objet d'une autorisation (et a fortiori, s'ils sont déjà construits). Par exemple, un pétitionnaire s'est vu refuser l'autorisation pour une maison en bois tout-à-fait conforme au règlement mais localisée dans un voisinage d'acquéreurs qui avaient opté pour la maçonnerie.

L'instruction contextuelle s'explique par le fait que les demandes d'autorisation en CCMI n'interviennent pas dans un ordre défini au départ mais au hasard des décisions individuelles des ménages acquéreurs des lots (à la différence de la VEFA en groupé pour laquelle l'instruction est faite en une seule fois pour un seul permis de construire l'ensemble des maisons). En fait, ce sont les premiers pétitionnaires d'une rangée ou d'un secteur qui « donnent le ton » pour les suivants.

Le visa de l'architecte coordinateur est obligatoire pour délivrer le permis de construire. Mais il est nécessaire que le travail de concertation de pédagogie ait commencé en amont avec les acquéreurs, dès la réservation du lot à bâtir. En effet, il est difficile de faire modifier

un projet dans la phase finale alors que les accédants à la propriété ont déjà décidé en détail la mise en forme de leur « rêve ».

Dans le cas de Chauconin-Neufmontiers, l'interface est essentiellement entre le constructeur, d'un côté, et l'architecte coordinateur et la mairie, de l'autre. Elle n'est pas directe entre acquéreurs et architecte car cela serait trop consommateur de temps. Elle reste donc entre professionnels, le constructeur représentant son client. Cependant, le coût d'intervention de l'architecte coordinateur est réglé à celui-ci directement par l'acquéreur (855 € TTC par lot en 2011 dans le cas de Chauconin-Neufmontiers²⁴).

Par ailleurs, cette interface entre constructeur et architecte se passe essentiellement à distance, par écrit ou au téléphone. Elle a lieu lors de la pré-instruction du permis de construire qui est en pratique obligatoire puisque le pétitionnaire doit obtenir le visa de l'architecte coordinateur avant de déposer sa demande de permis de construire.

Lorsqu'il examine le pré-projet, l'architecte coordinateur contrôle d'abord la conformité au règlement et aux prescriptions. Ensuite, il interprète en fonction du contexte (c'est-à-dire, les projets déjà en cours dans le voisinage immédiat) les marges de manœuvres prévues dans les prescriptions afin de particulariser celles-ci.

L'architecte coordinateur est missionné par l'aménageur. Cependant, pour que son action auprès des pétitionnaires soit bien acceptée par ceux-ci, il est nécessaire qu'il tienne aussi sa légitimité de la collectivité. Dans les communes de notre échantillon qui appliquent cette méthode, la coopération est étroite entre l'architecte coordinateur et le service instructeur. Et surtout, elle est portée par les élus en charge de l'urbanisme qui auront à trancher en cas de désaccord, en particulier lorsque des acquéreurs voudraient exploiter les marges de manœuvres des prescriptions sans tenir compte de l'environnement proche.

Plusieurs études de cas dans l'ouvrage du CEREMA « Maison individuelle et Qualité urbaine » montrent que la réussite de l'opération et son caractère exemplaire sont souvent liés au fait que l'architecte qui est intervenu pour la conception ou la coordination était aussi architecte de la commune. A Chauconin-Neufmontiers, l'architecte coordinateur du permis d'aménager est par ailleurs architecte conseil de la commune et travaille en étroite coopération avec elle.

7.5.2 LOTS DE VILLE ET LOTS INDIVIDUELS GROUPES

Sur ces petits lots, les maisons seront en double mitoyenneté. Leur conception, au moins en ce qui concerne la forme extérieure, doit être homogénéisée pour des raisons fonctionnelles et esthétiques. Le libre choix du constructeur ne peut plus être laissé à chaque acquéreur. Les groupes de lots contigus doivent être confiés à un même constructeur.

Nous avons pu observer deux méthodes selon le type de constructeur retenu, « constructeur pur » ou « constructeur sur catalogue » (voir plus haut la section 3.5 consacrée aux constructeurs) :

²⁴ 580 € pour un permis modificatif.

- Les « lots de ville » sont confiés à un constructeur proposant un modèle répétitif de son catalogue, ou un modèle exploité en franchise par des constructeurs différents mais faisant partie d'un réseau comme celui de la Maison Abordable. Encore faut-il que le constructeur ait dans son catalogue des modèles adaptés aux parcelles étroites, ce qui n'est pas le cas de la majorité, notamment des petits constructeurs. En permis d'aménager, la conception du plan masse est faite en concertation avec le constructeur et les lots sont pré-découpés pour correspondre au modèle retenu, notamment pour la largeur de façade. Les acquéreurs n'ont donc pas vraiment le choix du modèle qui n'est pas « personnalisable » mais seulement « déclinable ».
- Les « lots individuels groupés » sont réservés pour un constructeur pur qui conçoit les maisons en fonction du site et des demandes de ses acquéreurs. Le découpage en lots est fait a posteriori, après la conception des maisons²⁵. Les acquéreurs ont sans doute plus de possibilité de personnaliser leur projet que dans le cas des lots de ville mais ils restent cependant contraints par la nécessité pour le constructeur d'assurer l'homogénéité des constructions.

Dans ces deux formules, l'interface de l'aménageur et de son architecte coordinateur pour la conception et l'implantation des maisons n'est pas avec les acquéreurs de lots mais avec le constructeur sélectionné. Il n'est donc pas nécessaire d'élaborer des prescriptions détaillées de type fiches de lots. Le processus de négociation qui débouche ensuite sur l'attribution d'une masse (ou macro-lot) au constructeur unique ne nécessite pas de normes réglementaires fixées en amont. Si les prescriptions sont formalisées, c'est en aval, à l'issue de la négociation et elles n'ont pas besoin nécessairement de figurer dans un document de droit public²⁶.

La concertation et les habitudes de travail en commun entre aménageurs et constructeurs de maisons individuelles ne sont pas traditionnellement monnaie courante. Mais pour ce type d'opération, elles sont indispensables. Les aménageurs tendent à privilégier les constructeurs avec qui ils sont de telles habitudes de travail et à attribuer les lots de ville et les lots individuels groupés en gré à gré. Cependant, sur les marchés tendus, les aménageurs peuvent faire des consultations de constructeurs et obtenir plusieurs réponses. Mais sur les marchés détendus, le nombre de constructeurs prêts à se lancer dans cette aventure reste très limité.

La clientèle de ces petits lots est plus modeste que celle des lots libres, même encadrés. Le risque est donc fort que les dernières finitions soient remises à plus tard par les acquéreurs. Pour se prémunir de ce risque, des aménageurs vendent les lots « clef en main », c'est-à-dire avec des aménagements de jardins, des clôtures plantées, des garages et des abris terminés.

²⁵ La procédure de ZAC est plus souple à cet égard que celle du permis d'aménager un lotissement car elle permet à l'aménageur de découper le foncier équipé au fur et à mesure des besoins. Cependant, le décret du 12 février 2012 facilite la modification du découpage des lots par l'aménageur à condition de ne pas dépasser le nombre de lots prévus dans le permis d'aménager.

²⁶ Toutefois, en ZAC le cahier des charges de cession de terrain est obligatoirement signé par le maire et il a valeur réglementaire.

Le surcoût est proche de 15 000 € par lot mais cette méthode rassure les communes et les voisins sur le caractère terminé du quartier. En revanche, elle ne semble pas nécessaire pour les lots libres encadrés où l'aménageur se limite à la plantation de haies sur les côtés des lots qui bordent les espaces publics.

TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS

Cette dernière partie synthétise les trois propositions d'orientations qui nous paraissent importantes à formuler à l'issue de ce travail. Comme nous l'avons rappelé au début de ce rapport, nous insistons sur le fait qu'il ne s'agit que de propositions d'orientations génériques qui doivent être mises en débat avec les acteurs concernés, dans la mesure où elles sont issues d'un travail exploratoire sur un échantillon nécessairement limité. Elles sont le résultat d'un premier défrichage qu'il convient d'approfondir en lien avec les fédérations de professionnels (aménageurs, promoteurs, architectes...), les collectivités, les administrations et les organismes de conseil (CAUE, etc.) si l'on veut leur donner un caractère réellement opérationnel pour construire une politique.

PREMIERE PROPOSITION :

PROMOUVOIR AU NIVEAU DE L'ETAT UNE POLITIQUE D'ENCOURAGEMENT AUX LOTISSEMENTS DENSES AVEC CCMI ET INTERVENTION D'ARCHITECTES COORDINATEURS

1. ETAT DES LIEUX ET RESULTATS DE LA RECHERCHE

Cette étude fait ressortir le « lotissement dense » comme une innovation qui a toute sa place dans le marché 2 de notre typologie, que l'on pourrait qualifier d'intermédiaire (prisme assez large compris entre secteur tendu et détendu). Le marché 1 tendra plus naturellement vers le mode opératoire de la VEFA réalisé par des promoteurs, correspondant à des opérations plus risquées et dont la faisabilité économique va de pair avec un marché tendu. A l'opposé, le marché 3 reste celui de la maison individuelle sur plus grande parcelle en diffus, où aménageurs, lotisseurs et promoteurs n'ont plus d'intérêt commercial à intervenir.

Notre étude conforte le fait que la pression foncière et immobilière guide la nature des opérations ainsi que la taille des lots. Pour autant, même si on assiste bien à grosse maille à une « territorialisation » du marché de la maison individuelle (Vilmin T. 2012), il peut coexister au sein d'une même opération une diversité de typologies correspondant à des niveaux de budgets différents selon les ménages. Les acquéreurs les moins solvables restent mécaniquement attirés vers les couronnes les plus éloignées où le marché est moins tendu, sauf à accepter des parcelles plus petites mais mieux localisées comme le permet le principe du « lotissement dense ».

Le « lotissement dense » avec CCMI est une innovation qu'il nous semble utile de promouvoir d'un triple point de vue. D'une part, il répond en partie à la problématique du logement abordable en secteur de marché intermédiaire grâce à une optimisation des coûts, comme l'a montré la comparaison VEFA versus CCMI. Ensuite, il constitue une véritable optimisation de l'usage du foncier dans le cadre d'opération d'ensemble avec des densités appréciables de l'ordre de 30 logements/ha, pouvant être combinées avec la création d'espaces publics. Il peut offrir une vraie qualité urbaine et une diversité certaine du fait de

l'intervention de plusieurs constructeurs. Enfin, il repose sur une articulation particulière des savoir-faire et des métiers, où le rôle de l'architecte-coordonnateur s'avère essentiel. La réalisation de ce type de lotissement relève d'une véritable démarche projet.

2. ENJEUX

La promotion d'une telle innovation doit veiller à en préserver l'esprit, c'est-à-dire garantir un prix abordable qui ne se fasse pas aux dépens de la qualité urbaine et par conséquent, insister sur les conditions requises pour la réalisation, le pilotage et le suivi d'un tel projet.

La recherche continue d'optimisation des coûts

Proposer un logement abordable pour des primo-accédants passe par une recherche constante d'optimisation des coûts, sans pour autant rogner sur la qualité. C'est un axe essentiel. On a vu qu'il existe plusieurs moyens d'y parvenir, en jouant aussi bien sur le procès que sur les composants :

- laisser à la charge de l'acquéreur certaines finitions, mais avec le risque qu'elles ne soient jamais achevées, d'où l'importance de la pédagogie auprès des ménages ;
- s'appuyer sur des réseaux d'acteurs qui se connaissent, en particulier le couple constructeur-artisans. Comme cela a été dit, l'interconnaissance, l'habitude de travailler ensemble et la confiance sont sources d'économie ;
- recourir à des matériaux bien négociés, dans leur prix et leur qualité.

Au-delà de ces aspects, c'est bien évidemment le pilotage et le suivi du projet dans sa mise en œuvre qui permettront de garantir cet objectif d'accessibilité financière et de cohérence architecturale.

Développer des savoir-faire pour gérer la problématique des petites parcelles

Comme cela a été souligné, le lotissement dense en CCMI est une modalité encore peu répandue qui fait appel à différents savoir-faire, en particulier pour gérer les nouvelles problématiques liées à la petite taille des parcelles (implantation des maisons, gestion des mitoyennetés, chantier contraint, etc.). Dans les deux secteurs d'étude, peu d'aménageurs publics semblent avoir intégré le métier spécifique de la fabrication et de la vente de petits lots car il suppose d'accepter une interface avec des particuliers (qui peut cependant être assurée par une AMO extérieure à l'aménageur). C'est moins le cas des aménageurs privés qui s'adaptent mieux à ce marché et savent travailler en amont aussi bien avec les architectes qu'avec les constructeurs, pour s'assurer de la faisabilité de leur projet et garantir le prix de sortie.

C'est également un nouveau savoir-faire pour les constructeurs de maisons individuelles qui traditionnellement ont l'habitude de construire des maisons en discontinu. Les constructeurs proposant des produits adaptés à la densité sont encore peu nombreux, mais l'évolution des modes de vie et le besoin de trouver de nouveaux marchés vont probablement contribuer à faire évoluer la filière, ce qui ne peut qu'être encouragé. Il y a un véritable enjeu à sensibiliser et accompagner les CMI vers une évolution de leur métier.

Enfin, cette recherche exploratoire montre aussi qu'un acteur essentiel de ce montage est l'architecte-coordonateur, car c'est lui qui va assurer la cohérence du plan d'ensemble et assurer le suivi et la coordination des préconisations architecturales, à travers un travail exigeant de conseil auprès des acquéreurs pour la conception de la maison et son implantation. C'est lui qui délivre in fine le visa au permis de construire en lien avec le service instructeur de la collectivité. Compte tenu de son positionnement « sensible » à l'interface de tous les acteurs, il est impératif pour la qualité du projet que l'architecte coordonnateur ait une double légitimité, auprès de l'aménageur mais aussi auprès de la commune. Ou réciproquement, que l'opération fasse l'objet d'un certain portage politique par les élus. Un outil de dialogue particulièrement intéressant est le plan guide élaboré par l'architecte, qui permet de fixer la composition urbaine et les grandes intentions du projet, mais qui peut aussi évoluer chemin faisant compte tenu des ajustements progressifs.

L'ensemble de ces acteurs doivent travailler en parfaite synergie, sachant que ces différentes professions n'entretiennent pas toujours des relations harmonieuses, en particulier les CMI et les architectes. Notre étude rappelle qu'il existe toujours des contre-exemples riches d'enseignements et que les postures évoluent. Le montage lotissement dense en CCMI suscite de nouveaux modes de faire correspondants à un véritable projet urbain. Il nécessite un dialogue en amont et à cet égard s'éloigne d'une approche séquentielle. C'est un montage hybride qui nécessite un travail partenarial le plus tôt possible avec l'architecte et les constructeurs pressentis, afin de rédiger un cahier des charges suffisamment précis qui écartera de fait les constructeurs de maisons individuelles non désireux de jouer le jeu de la densification douce. Le rôle et l'implication de la collectivité est bien évidemment clé pour maintenir l'orientation générale.

3. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS

- Associer les professionnels et leurs fédérations dans l'échange d'expériences concluantes de lotissements denses, y compris avec des visites de terrains, pour faire ressortir les conditions de la réussite.
- Diffuser les bonnes pratiques tant sur les sources d'optimisation des coûts dans la filière constructive de la maison individuelle (en particulier sur les matériaux) que sur le montage du lotissement dense au moyen de supports tels qu'un guide élaboré avec les fédérations professionnelles (constructeurs, aménageurs, architectes...), de présentations audiovisuelles, etc.
- Sensibiliser et essaimer auprès des professionnels de la construction de maisons individuelles sur le nouveau marché que constitue le lotissement dense : production d'un argumentaire, mise en place d'une plateforme collaborative d'échanges de ressources et d'expériences, etc.
- S'appuyer sur les acteurs ressources des territoires tels que les CAUE pour assurer cette diffusion, pour sensibiliser les collectivités à la densification douce, au mode projet qu'elle implique (ne pas simplement s'en remettre au règlement du PLU pour encadrer les opérations), à la nécessité de faire intervenir des architectes

coordinateurs même si la législation ne l'oblige pas pour les permis d'aménager et les permis individuels de moins de 170 m², pour mettre en place dans les régions et les départements des groupes de travail avec les collectivités et les professions concernées.

- Produire un argumentaire à destination des collectivités locales pour les sensibiliser à la densification douce et les outiller dans leur dialogue avec leurs administrés.

DEUXIEME PROPOSITION :**ADAPTER LES DOCUMENTS D'URBANISME ET DE PROGRAMMATION POUR FAVORISER LA DENSIFICATION DOUCE²⁷****1. ETAT DES LIEUX ET RESULTATS DE LA RECHERCHE**

Les opérations organisées d'individuels denses sont en concurrence avec le diffus qui supporte peu ou pas de coûts d'équipement et de coûts de transaction et qui permet ainsi aux acquéreurs d'obtenir des parcelles plus grandes bien qu'éloignées des services et des transports collectifs. Si l'on veut promouvoir les opérations organisées, il faut donc pouvoir limiter l'offre foncière en diffus dans les communes ou les hameaux éloignés.

1.1 CAS DES COMMUNES SANS DOCUMENT D'URBANISME

Dans les communes non dotées d'un PLU, d'un POS ou d'une carte communale, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique, en particulier, l'article L111-1-2 qui établit le principe de la constructibilité limitée aux « parties actuellement urbanisées de la commune ». En fait, dans beaucoup de communes encore rurales mais tendant à devenir périurbaines, les parties actuellement urbanisées (PAU) recèlent encore des possibilités de construire non négligeables dans les dents creuses, les jardins et les vergers qui entourent les constructions existantes, particulièrement dans les régions bocagères avec une tradition d'habitat dispersé.

Le SCoT n'est pas le moyen de réguler les PAU de ces communes sans documents d'urbanisme. En effet, il est opposable aux PLU et aux cartes communales ainsi qu'aux permis de construire de plus de 5000 m² de plancher mais il n'a aucun effet sur les permis de construire à l'unité des maisons individuelles. D'autre part, les services de l'Etat qui instruisent les demandes d'autorisations dans ces communes n'ont pas toujours les moyens politiques et techniques de réguler l'urbanisation de ces PAU si les élus souhaitent construire celles-ci (ce qui est souvent le cas, ne serait-ce que pour regagner un peu de la population perdue avec l'exode rural).

1.2 CAS DES COMMUNES COUVERTES PAR UN PLU

La régulation de l'offre foncière en diffus ne peut donc qu'être le fait du PLU (ou éventuellement de la carte communale). Il faut à cet égard distinguer les situations selon que la commune est couverte par un SCoT ou non.

²⁷ Cette section a bénéficié d'une relecture et de compléments par Jean-Philippe Strebler que nous tenons à remercier ici.

Commune non couverte par un SCoT

Aux termes de l'article L122-2, les zones –qu'elles soient naturelles, agricoles ou forestières, ou à urbaniser– délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation en l'absence de SCoT²⁸.

Avec cette mesure, le but du législateur est de promouvoir les SCoT. Cependant, en attendant que le territoire national soit couvert intégralement de SCoT²⁹, elle risque d'être contre-productive par rapport à l'objectif de favoriser les opérations d'ensemble de maisons individuelles. En effet, elle encourage indirectement le diffus.

Cependant, l'article L122-2-1 permet au préfet d'accorder une dérogation si les cinq conditions suivantes sont remplies.

L'urbanisation envisagée :

- ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- ne nuit pas à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques,
- ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace,
- ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements,
- ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

On peut penser a priori que les opérations organisées de maisons individuelles denses remplissent ces cinq critères. Mais ils restent quand-même soumis à l'appréciation de l'administration, et éventuellement des tribunaux administratifs s'il y a contentieux.

Communes couvertes par un SCoT

Depuis la loi Grenelle II (12 juillet 2012), le SCoT peut être prescriptif par rapport à la densité dans les PLU.

L'article L122-1-5, dans son § VIII, permet au SCoT d'imposer aux PLU de respecter une valeur minimale de la densité : la hauteur maximale ou l'emprise maximale ne peuvent pas être inférieures aux valeurs fixées par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO).

« Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. »

Si le PLU ne se conforme pas à cette prescription, ses règles affectant la densité (hauteur, emprise) cessent de s'appliquer 24 mois après l'entrée en vigueur du SCoT, et il n'y a donc plus, dans ces secteurs délimités à la parcelle par le DOO du SCoT, de règles de hauteur maximale ou d'emprise maximale opposables.

²⁸ Cette mesure est déjà applicable aux communes situées à moins de 15 km de la mer ou d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants ; elle s'appliquera à tout le territoire à compter du 1^{er} janvier 2017.

²⁹ D'après la Fédération des SCoT, le temps moyen d'élaboration d'un SCoT est de 6,5 années (8,5 années pour les SCoT approuvés en 2013-2014...).

Cependant, même si le PLU respecte les orientations du SCoT dans ces secteurs, rien n'y oblige un pétitionnaire à utiliser la totalité de la hauteur ou de l'emprise données par le règlement car ces valeurs autorisées sont ici des valeurs « maximales » : il peut tout à fait obtenir un permis de construire qui n'exploite pas les possibilités offertes par le document d'urbanisme.

C'est pourquoi, aux termes du § IX de l'article précité, le SCoT peut être encore plus prescriptif en prévoyant que les PLU fixent une « densité minimale » (hauteur minimale ou emprise minimale) des constructions (qui s'imposera aux pétitionnaires) dans les secteurs desservis par les transports collectifs :

« Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction. »

Cependant, cette mesure contraignante ne s'applique, et « sous réserve d'une justification particulière », que dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Il est peu probable qu'une commune périurbaine desservie par des bus selon une fréquence faible (par exemple, un ou plusieurs bus le matin et le soir mais rien dans la journée) puisse « justifier » qu'une telle mesure exorbitante du droit commun soit imposée.

Nota : un PLU pourrait tout à fait, sous les mêmes conditions de desserte par les transports collectifs et de justification particulière, imposer des hauteurs ou emprises minimales, même si le SCoT n'existe pas ou si le SCoT ne l'a pas prévu.

1.3 CAS DES COMMUNES COUVERTES PAR UN PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Le PLH comporte un programme d'action qui est spatialisé, par commune ou par quartier :

« Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ; »

(Extrait de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitat)

Les opérations de densification douce organisée peuvent donc être mentionnées dans le PLH et leurs programmes précisés même si le PLH n'est pas, en tant que tel, opposable aux autorisations d'urbanisme : c'est donc à la collectivité de trouver, à l'amiable ou en devenant elle-même maître d'ouvrage d'opérations d'aménagement ou de construction, les moyens de mettre en œuvre les actions de son PLH.

1.4 LA DENSIFICATION DOUCE ORGANISEE DANS LES PLU

Une opération ordinaire d'individuels sur des parcelles suffisamment grandes pour admettre une implantation des maisons en discontinu (soit à partir de 450 m² environ) peut se

dérouler dans le cadre réglementaire usuel du PLU. En revanche, pour les opérations d'ensemble de densification douce (implantations en continu ou en double mitoyenneté), nous avons observé que les mairies de notre échantillon se placent dans une posture de négociation et de discussion avec les opérateurs avant d'accorder les autorisations de construire ou d'aménager et, éventuellement, de modifier le PLU.

En effet, dans une opération d'individuels denses, la forme architecturale, le fonctionnement urbain, les conditions de vie des futurs habitants, requièrent davantage d'attention de la part des collectivités. La végétation, moins fournie, ne gommara pas l'hétérogénéité architecturale et n'apportera pas l'intimité souhaitable si celle-ci n'a pas été pensée à l'avance ; les voitures et les jeux des enfants déborderont sur les espaces collectifs qui seront soumis à davantage de pression que dans une opération ordinaire d'individuels. La proximité des habitations amplifiera les conflits de voisinage qui ensuite remonteront vers les élus locaux. Enfin, la solvabilité limitée des acquéreurs de maisons abordables ne garantit pas que les finitions seront effectuées à bref délai. Donc, avant d'accorder une autorisation de construire ou d'aménager, les collectivités voudront pouvoir discuter et négocier le projet avec l'opérateur dans toutes ses dimensions, formes, usages et fonctionnement.

Cet aménagement concerté prendra des tournures différentes selon le classement initial des supports fonciers au PLU.

- En zone 2AU (stricte), l'opérateur et les propriétaires dépendent de la modification du PLU qui est décidée par la collectivité. La concertation en amont de cette modification est donc un point de passage obligé.
- En zone 1AU, affectée d'un règlement et d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), donc juridiquement constructible, les pétitionnaires peuvent en principe déposer leur dossier de demande de permis de construire ou d'aménager sans passer par une concertation préalable avec la collectivité locale. Celle-ci conserve cependant un certain pouvoir d'appréciation de la cohérence d'ensemble de l'opération au regard des OAP.
- En zone U, une demande d'autorisation conforme au règlement et aux OAP éventuelles ne peut pas en principe être refusée.

Dans les zones constructibles 1AU et U, le pouvoir de négociation de la commune est en théorie plus restreint qu'en 2AU. Cependant, la discussion lors du permis de construire reste possible, notamment en s'appuyant sur les dispositions qualitatives de l'article 11, mais à la condition que la collectivité dispose, en interne ou par AMO extérieure, d'une certaine capacité d'appréciation de la qualité architecturale et urbanistique future.

La question se présente différemment pour les trois types de terrains de la densification douce que nous avons identifiés :

- 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 aujourd'hui bien placés par rapport aux centres et aux services.

Les parcelles pouvant se densifier à l'unité sont classées en zone urbaine (U) constructible au PLU. Le régime de contribution aux équipements applicable se limite en général à la part communale de la taxe d'aménagement au taux simple (1% à 5%).

Les cœurs d'îlot, desservis sur leur pourtour sont classés en zone urbaine constructible ou en 1AU mais ne peuvent pas être en 2AU en vertu de l'article R123-6. Mais ils font de plus en plus souvent l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation qui de facto ou de jure imposent des opérations d'ensemble (définition du maillage, des accès...). Ces OAP précisent parfois le nombre de logements minimum à construire, c'est-à-dire, la densité minimale (bien que cette disposition s'appuie sur des bases juridiques fragiles).

Les délaissés de radiales, dans les communes enquêtées, sont classés majoritairement en zone à urbaniser « stricte » 2AU, plus rarement en 1AU.

2. ENJEUX

L'enjeu pour les documents d'urbanisme est donc, d'une part, de limiter l'offre foncière en diffus dans les communes éloignées des centres urbains et, d'autre part, de favoriser les opérations organisées de densification douce dans les secteurs proches des villes et dans les bourgs structurants du périurbain.

Dans les communes sans PLU ni carte communale, il n'existe guère de moyen de limiter le diffus de manière uniquement réglementaire (sauf à appliquer strictement l'article L111-1-2 du RNU, ce qui n'est pas toujours fait). La réponse doit être plutôt d'ordre économique : produire une offre, concurrente au diffus, de terrains à bâtir plus petits mais mieux placés et à des prix abordables pour les primo-accédants modestes.

Les documents de niveau supérieur aux PLU et aux cartes communales, SCoT et PLH, doivent pouvoir identifier les secteurs de densification douce, même s'ils ne les délimitent pas à la parcelle, et leur attribuer des objectifs chiffrés de logements qui correspondent à une densité suffisante.

Dans le cas des communes avec PLU mais non encore couvertes par un SCoT, les préfets devraient pouvoir autoriser l'ouverture à l'urbanisation des zones AU pour des opérations organisées de densification douce en s'appuyant sur la dérogation prévue à l'article L122-2-1.

Dans les secteurs désignés pour de la densification douce, le PLU devrait pouvoir donner à la collectivité des marges de discussion et de négociation suffisantes pour organiser au mieux l'insertion des opérations et leur liaison avec les tissus existants.

3. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS

- Identifier dans les SCoT les secteurs de densification douce en opérations organisées (cœurs d'îlots et délaissés de radiales) et déterminer leur densité minimale à garantir par le PLU (par exemple, 30 logements à l'hectare).
- Prévoir explicitement dans les plans départementaux pour l'habitat (PDH) puis dans les PLH intercommunaux une offre, sous forme de petites parcelles, concurrente du diffus éloigné.
- Enjoindre aux préfets, par circulaire, d'autoriser sur la base de l'article L122-2-1 les opérations d'individuels d'une densité suffisante (30 logements à l'hectare) dans les communes non encore couvertes par un SCoT.
- Classer les délaissés de radiales en zone 2AU dans les PLU et faire figurer le principe d'un bouclage radioconcentrique dans les programmes d'aménagement et de développement durables (PADD, non opposable), ou dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP, opposables en termes de compatibilité).
- Pour les cœurs d'îlots, documenter les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et l'article 11 du règlement du PLU de manière à orienter les pétitionnaires vers des opérations d'ensemble élaborées de manière concertée avec la collectivité, notamment en énonçant des objectifs plutôt que des règles rigides.

NOTA

Plusieurs dispositions figurant dans les projets de décret portant modification de diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme pourraient aller dans le sens des orientations proposées ici :

- *Si le préfet ne s'est pas prononcé dans un délai de 4 mois sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU dans une commune non couverte par un PLU, il est réputé avoir donné son accord.*
- *Des « secteurs de projet » devraient permettre la négociation sur le projet d'opération avant la fixation des règles dans le PLU.*
- *La possibilité de substituer des objectifs à certaines règles en laissant aux collectivités en charge d'instruire les demandes d'autorisation la faculté d'appréciation de l'adaptation des projets aux objectifs formulés.*

TROISIEME PROPOSITION :**PREPARER DES OPERATIONS ORGANISEES PAR UNE ACTION FONCIERE PUBLIQUE**

Pour cette orientation, nous reprendrons la distinction que nous avons faite dans l'étude entre les deux types de gisement foncier pour les opérations organisées de densification douce : les « délaissés de radiales » et les « cœurs d'îlots ».

1. ETAT DES LIEUXLes délaissés de radiales

Dans nos terrains d'étude, en Ile-de-France et en Loire Atlantique, les communes ont en général classé les délaissés de radiales en 2AU, inconstructible en attendant une modification du PLU. Les propriétaires ne peuvent y revendiquer le prix du terrain à bâtir et les opérateurs leur font des offres calculées selon un compte à rebours qui déduit du prix de marché du terrain équipé et constructible les coûts de viabilisation, les participations et taxes versées à la collectivité, ainsi qu'une marge représentative, notamment, des coûts de transaction (plus élevés lorsqu'il faut traiter avec un plus grand nombre de propriétaires).

Dans ces zones 2AU, une action foncière publique n'est pas a priori nécessaire si la collectivité a l'intention de faire réaliser l'opération par un opérateur privé. Cependant, celui-ci, pour établir son compte à rebours, a besoin d'estimer la densité future ainsi que les taxes et participations et les obligations de logement social qui lui seront imposées. Or les zones 2AU n'étant pas encore réglementées, les informations correspondantes ne sont pas affichées. La collectivité n'a pas, non plus, forcément des idées déjà arrêtées à leur sujet. Faute de ces informations, il existe un risque dans les marchés tendus que des « agents d'affaires » prennent des promesses de vente à des prix inconsidérés qui rendront ensuite les opérations plus difficiles.

Les cœurs d'îlots

Les cœurs d'îlots sont classés en zones constructibles, U ou 1AU. Les propriétaires, s'ils sont prêts à se dessaisir de leurs terrains compte tenu de l'usage qu'ils en font, en attendent donc un prix correspondant au prix du terrain à bâtir à l'unité. Et en densification douce en individuels, contrairement au collectif, la différence de densité est trop faible pour générer une plus-value qui permettrait à un opérateur d'amortir les coûts de transaction si le parcellaire est morcelé.

Dans ces cœurs d'îlots, la fiscalité foncière n'incite pas particulièrement les propriétaires à réaliser la vente de leurs terrains, sauf si la collectivité a opté pour la majoration des bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 1396 du code général des impôts).

Cependant, un achat « cash », sans conditions suspensives, par un EPF ou la collectivité peut intéresser certains propriétaires, notamment lors d'une succession. Dans ce cas, le prix d'achat inférieur peut compenser tout ou partie du coût de portage sur une longue période.

2. ENJEUX

En zone 2AU, pour les délaissés de radiales, il importe que les possibilités de construire (la densité) ainsi que les contraintes de contributions aux dépenses d'équipements publics induits et à la mixité sociale soient connues des opérateurs avant que ceux-ci ne fassent un démarchage des propriétaires. Comme ces données sont difficilement affichables dans le PLU ou dans des dispositifs comme la taxe d'aménagement au taux majoré tant que la zone est inconstructible, il est souhaitable qu'elles soient communiquées de manière informelle aux opérateurs susceptibles d'intervenir dans la commune. Et pour cela, la collectivité a intérêt à adopter une attitude proactive, c'est-à-dire, aller au-devant des opérateurs pressentis et commencer de sa propre initiative une discussion sur les projets. En effet, une attitude simplement réactive, à l'abri des dispositions du PLU, risque d'être insuffisante pour maîtriser et orienter un urbanisme de projet en densification douce. Lorsque la propriété foncière dans ces zones 2AU est concentrée dans un petit nombre de mains, il peut être avantageux d'associer également les propriétaires à la négociation pour leur faire bien comprendre les contraintes auxquelles sont soumis les opérateurs et qui leur interdisent d'acquérir les parcelles au prix du terrain à bâtir.

En cœur d'îlot, si le parcellaire est morcelé, une veille foncière permet de saisir des opportunités. Si les propriétaires et leurs conseils (notaires, agents immobiliers...) savent que la collectivité ou son opérateur foncier achètent les terrains, ils peuvent d'eux-mêmes venir leur proposer leurs parcelles et bénéficier d'un achat au comptant en échange d'un prix raisonnable. Mais pour cela, il faut qu'il soit bien clair, aux termes du PLU, qu'aucune parcelle ne pourra être valorisée seule sans être incluse dans une opération d'ensemble (voir l'orientation n°2 sur les documents d'urbanisme). Le portage de telles parcelles peut être long, le temps que l'opération mûrisse et que la maîtrise foncière d'ensemble puisse être réalisée. Le portage par un EPF étant limité dans le temps au moyen terme, soit 4 à 7 ans bien souvent, il sera sans doute nécessaire de prévoir une reprise par la collectivité au-delà de cette durée.

En cœur d'îlot, les terrains étant constructibles, ils peuvent faire l'objet au titre de l'article 1396 du CGI d'une majoration de leur valeur locative cadastrale, base de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de manière à inciter les propriétaires à s'en dessaisir s'ils n'en ont pas l'usage. Le CGI indique que la majoration peut atteindre 3 € par m² à la diligence des communes. Cependant, dans les marchés tendus, tels que définis par les articles 232 et 234, la majoration est de droit à 5 € par m² pour 2015 et 2016, et à 10 € par m² à partir de 2017 sauf si les communes délibèrent pour exonérer les terrains constructibles de cette majoration ou pour la moduler. Différents cas d'application brutale de cette mesure ont provoqué des levées de boucliers et obligé les pouvoirs publics à faire machine arrière. Pour éviter ce genre de difficulté, il conviendrait que les conseils municipaux puissent disposer de simulations leur permettant d'ajuster le montant de la majoration à ce qui leur paraît acceptable dans leur commune compte tenu de leur volonté de libérer des terrains.

3. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS

- Inciter les collectivités locales à avoir une attitude proactive dans les zones 2AU destinées à une densification douce, notamment à travers le guide proposé dans l'orientation 2 sur les documents d'urbanisme.
- Orienter les EPF vers une veille foncière active dans les cœurs d'îlots destinés à une densification douce mais dont la propriété foncière est divisée.
- Adapter localement la fiscalité foncière des cœurs d'îlots en jouant sur la majoration des bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 1396 du CGI) mais en simulant au préalable les résultats de cette majoration afin de ne pas provoquer de réactions de rejet.

REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allen B. et al., PUCA, 2008, Habitat (l') individuel dense : les interactions entre les dispositifs architecturaux et urbains et le déploiement des modes d'habiter, Laboratoire de sociologie urbaine générative-CSTB, avril 2008, 192 p.
- Bouteille A., 2008, « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », études foncières, n°135, septembre-octobre, pp.6-10.
- Castel J.-C., 2006, « Les coûts de la ville dense ou étalée », *Etudes foncières*, n°119, pp.18-21.
- Castel J.C., 2010, « Ville dense, ville diffuse, les deux faces de l'urbanisation », études foncières, n°147, septembre-octobre, pp.14-20.
- CEREMA, 2015, « Maison individuelle et qualité urbaine - vers des opérations d'aménagement contextualisées », 2015, 280 p.
- Crozy J. et Touati A. (sous la dir.), « La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies, outils », La Documentation Française.
- Llorente M. et Vilmin T., 2011, « Nouveau regard sur l'aménagement », *Etudes Foncières*, N°153, Octobre, pp.23-30.
- Llorente M. et Vilmin T., PUCA, 2012, « Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite », Programme de recherche l'urbanisme de projet en chantier, 64p.
- Vilmin 2012, « Les trois marchés de l'étalement urbain », article *Etudes Foncières* n°157, mai-juin, pp.27-33.
- Williamson O., 1994, *Les institutions de l'économie*, InterÉditions, Paris, 404 p.

ANNEXES

ANNEXE 1 :

LISTE DES PERSONNES, STRUCTURES ET COLLECTIVITES RENCONTREES

Nous tenons à remercier pour leur coopération à cette étude les collectivités qui nous ont reçus et qui ont répondu avec intérêt à notre sollicitation, ainsi que les professionnels qui figurent dans la liste ci-dessous et qui nous ont beaucoup apporté tant sur leurs pratiques, leurs méthodes, que sur la mise à disposition de documents (bilans, plans masses, chartes, conventions, etc.).

Au sein des collectivités :

- **Saint Maximin** : M. Serge Macudzinski (Maire), Mme Magali Jakubowicz (responsable du service Urbanisme), Mme Pascale Wiesner, DGS
- **Chauconin-Neufmontiers** : M. Emmanuel Tondu (Maire adjoint)
- **Moussy le Neuf** : M. Laurent Roudaut (adjoint au Maire chargé de l'urbanisme, de l'environnement et du développement durable), et M. Fabien PAVAN (responsable urbanisme)
- **Vertou** : M. Philippe Schwartz (directeur de l'aménagement), Madame Sylvie Pinel (responsable du service urbanisme)
- **Vigneux-de-Bretagne** : M. Bertrand Le Dorze (adjoint délégué à l'urbanisme) et Madame Emilie Laurent (responsable du service urbanisme)
- **Moisdon-la-Rivière** : M. Jean-Joseph Pinard (maire adjoint à l'urbanisme)
- **Saint Mars du Désert** : M. Benoît Richard, directeur général des services

Les professionnels, privés et publics :

- Pierrick Beillevaire, François Lannou, architectes, agence In Situ, Nantes
- Thierry Bouchet, Terres et toits (architecte-conseil)
- Jean-Pierre Denis, Atlantique de Projet
- Philippe Grumeau, architecte, 6^{ème} Rue, Nantes
- Philippe Moussion, indépendant, Vendée
- Pascale Navaud, président du réseau La Maison Abordable et du groupe Dominique Charles (constructeur)
- Ludovic Ouvrard, responsable Pôle Habitat & Projets Urbains, SEM Oryon (Vendée)
- Denis Paquereau, président de La Bocaine, constructeur de maisons individuelles
- Pascale et Christian Poirot, Urbanisme Contemporain (lotisseurs, aménageurs fonciers), Parmain (95)
- Olivier Tronnet, CM-CIC Immobilier, Directeur de l'agence de Nantes, Aménagement foncier
- CAUE de Nantes : Vincent Degrotte³⁰
- DDTM Nantes : Anne-Marie Sattler, Xavier Milaret, Mathieu Riou
- DDTM de l'Oise : Marie-Anne Morin

³⁰ Le CAUE de Nantes, particulièrement sensible à ce sujet de la densification douce, nous a invité en ouverture de son assemblée générale du 19 juin 2015, à présenter la problématique et les premières hypothèses de notre recherche.

ANNEXE 2 :**TABLEAU RECAPITULATIF DES MODES OPERATOIRES DE LA MAISON INDIVIDUELLE**

Cette annexe établit une typologie des modes opératoires de la maison individuelle en exploitant notre échantillon ainsi que celui présenté dans l'ouvrage suivant : CEREMA, 2015, « Maison individuelle et qualité urbaine - vers des opérations d'aménagement contextualisées », 2015, 280 p.

TABEAU RECAPITULATIF DES MODES OPERATOIRES DE LA MAISON INDIVIDUELLE

Marché	Formule	Opérateur(s)	Mode opératoire	Missions architecte	Cas (CEREMA et PUCA)
1	VEFA maisons en discontinu (sur parcelles > 450 m ²)	Promoteur	Permis de construire groupé	Obligatoire pour le permis de construire	St-Pierre-la-Palud, Moussy-le-Neuf
1	VEFA maisons prédéfinies par CMI	CMI devenant promoteur	Permis de construire groupé	Obligatoire pour le permis de construire	Cournon-d'Auvergne
1bis, investisseurs	VEFA maisons accolées ou mitoyennes	Promoteur	Permis de construire groupé	Obligatoire pour le permis de construire	Plélan-le-Grand, St-Pierre-des-Corps, Vigneux-de-Bretagne, Saint-Maximin
2+	VEFA maisons à l'unité par CMI	CMI devenant aménageur	Permis d'aménager puis permis individuels pour les maisons en CCMI	Non obligatoire	Les Herbiers
2+	Lots pour maisons en discontinu, non libres de constructeur	Un aménageur, et un CCMI unique	Permis d'aménager puis permis individuels pour les maisons en CCMI ; prescriptions détaillées	Non obligatoire mais nécessaire pour définir les prescriptions	Montanay, Ste-Radegonde
2	Lots libres pour maisons en discontinu	Un aménageur, et une pluralité de CMI	Permis d'aménager puis permis individuels pour les maisons en CCMI ; prescriptions sommaires	Non obligatoire	GrandVilliers
2	Lots libres encadrés pour maisons accolées	Un aménageur, pluralité de CMI soumis à prescriptions détaillées	Permis d'aménager puis permis individuels pour les maisons en CCMI ; prescriptions détaillées	Non obligatoire mais nécessaire pour définir les prescriptions	Etoile-sur-Rhône, St-Geniès-des-Mourgues, Chauconin-Neufmontiers
2-	Lots individuels groupés pour maisons mitoyennes	Aménageur proposant un macro-lot à un CMI unique qui découpe ensuite les lots individuels	Découpage à la demande en ZAC ou en permis d'aménager puis permis individuels. Prescriptions discutées entre aménageur et CMI.	Non obligatoire mais utile pour agencer les maisons et les espaces	Les Herbiers (ZAC La Tibourgère), Goven
2-	Lots de ville	Lots prédécoupés dans le plan d'aménagement et confiés à un CMI unique	Aménageur en ZAC ou permis d'aménager. Prescriptions discutées entre aménageur et CMI.	Pour l'aménagement puis pour discuter les prescriptions	Chauconin-Neufmontiers
3	Maison en discontinu à l'unité en diffus	CMI	Permis de construire à l'unité. Prescriptions du PLU ou de la carte communale ou du RNU	Non obligatoire sauf maison > 170 m ²	Tous territoires

Les modes opératoires sont présentés ici dans un ordre décroissant de tension du marché. Ils portent tous sur des opérations d'ensemble sauf le dernier (maisons à l'unité en diffus).

Les modes en italique ne rentrent pas a priori dans la catégorie de la densification douce.

La correspondance entre mode opératoire et type de marché local peut être modifiée par la politique foncière et d'aménagement de la collectivité si celle-ci apporte aux opérateurs des terrains à un prix subventionné ou oblige les aménageurs à effectuer une péréquation des charges foncières au profit des opérations les moins rentables. Des opérations correspondant au marché 2 peuvent ainsi être montées en marché 1 bis, par exemple.

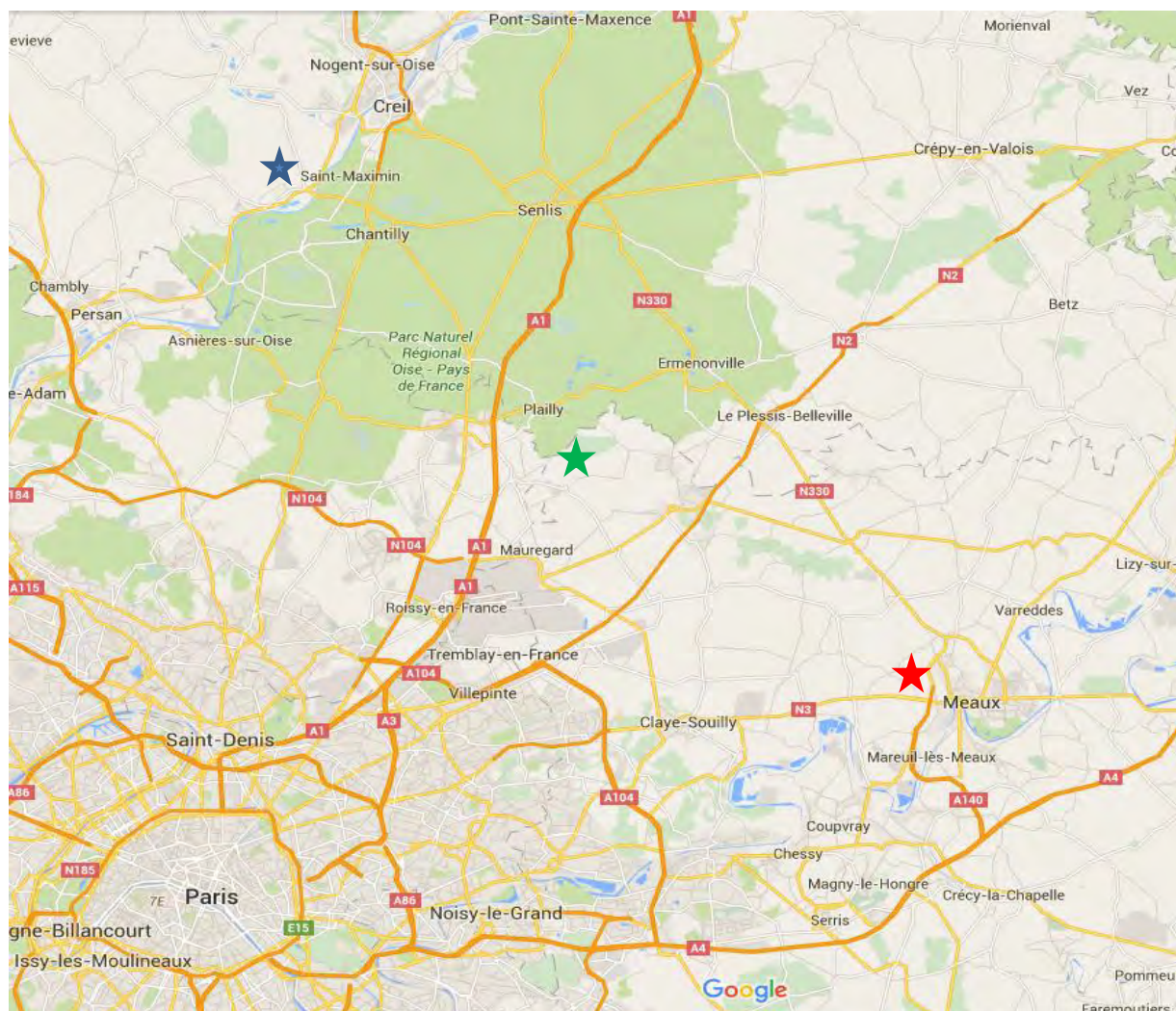
Dans le cas fréquent des opérations mixtes, il faut examiner quel est le produit dominant pour apprécier dans quel marché on se trouve.

La classification en trois marchés est simplement là pour donner un ordre d'idées. Dans la réalité, le gradient de prix suit un continuum et la frontière entre les marchés reste floue. Elle change d'ailleurs selon la conjoncture et selon les évolutions structurelles des agglomérations.

ANNEXE 3 :

LES MONOGRAPHIES – REGION FRANCILIENNE

Saint-Maximin (Oise) - Chauconin-Neufmontiers et Moussy-Le-Neuf (Seine et Marne)



★ = Saint Maximin

★ = Moussy-le-Neuf

★ = Chauconin-Neufmontiers

LA DENSIFICATION DOUCE A SAINT-MAXIMIN

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

Le quartier du Vieux Moulin, achevé en 2012 comprend un programme mixte :

- 75 appartements en accession
- 24 maisons de ville en accession
- 60 appartements en investissement locatif privé
- 47 appartements en locatif social
- 19 maisons de ville en locatif social
- 24 lots à bâtir (libre choix du constructeur)

Les seules maisons en VEFA de ce programme sont des maisons de ville. L'offre en lots libres est équivalente (24 unités). Les autres constructions en VEFA sont du logement social ou des appartements. Il n'y a pas d'offre de maisons individuelles en ordre discontinu en VEFA (critère du marché 1 de notre typologie).

Saint-Maximin peut donc être rattaché à un marché 1bis, intermédiaire entre le marché 1 et le marché 2 de notre typologie et caractérisé par une offre de maisons de ville en VEFA. Cette offre intéresse notamment les investisseurs car Saint-Maximin est en zone B2 (zonages lois Duflot puis Pinel).

Le quartier du Vieux Moulin est une entité à part dans l'urbanisation et sans doute un marché spécifique distinct du marché du diffus dans le reste de la commune.

En diffus, les pavillons ordinaires (90 à 110 m² habitable) se revendent 230 000 à 250 000 €. Le prix des terrains à bâtir en diffus est relativement peu élevé (environ 50 000 €) car il faut prévoir des dépenses de fondations spéciales.

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE

Des années 1970 aux années 2000, la population de la commune a faiblement évolué (2 100 habitants en 1975, 2 519 en 2008) alors qu'elle comporte un nombre d'emplois très élevés (4 185 en 2011), notamment dans la zone d'activité située au nord. La mairie est donc soucieuse de redynamiser sa démographie pour maintenir un niveau de service élevé.

Le territoire de la commune est grevé de contraintes d'inondabilité ou de sous-sol (carrières), limitant les possibilités d'urbanisation. La mairie s'attache donc à promouvoir des opérations d'ensemble mixtes sur les secteurs encore disponibles : le Vieux Moulin, 254 logements livrés, et un projet sur la zone des Larris de 125 logements qui devrait être confié à un bailleur social. Cette dernière opération jouxte le centre-ville et a pour objectif de conforter celui-ci.

LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Le gisement de la densification douce se trouve principalement dans les quartiers qui se sont développés sur un parcellaire d'origine agricole, sur le versant ouest de l'urbanisation (quartiers de la Poterne et de la rue de Trossy, notamment). Le cadastre (voir l'extrait en fin de document) y révèle des parcelles en lanières relativement longues derrière les maisons existantes, permettant soit une densification à l'unité (en drapeau), soit en opérations organisées à condition de ménager des accès aux parties enclavées des îlots.

Les lotissements récents ont généré des parcelles de 400 à 600 m² en moyenne, avec des maisons en ordre discontinu et n'offrent guère de possibilités de densification.

Toutes les parcelles qui pourraient physiquement accueillir une densification douce, à l'unité ou organisée, sont classées en zone urbaine constructible UB mais sans orientations d'aménagement applicables à des opérations d'ensemble.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE A L'UNITE

Pour éviter les divisions constructions à l'unité (drapeaux), le PLU limite la constructibilité sur les arrières des maisons existantes dans la zone UB, zone à dominante d'habitat individuel mais potentiellement densifiable.

Article UB 6 - Implantation par rapport aux voies et emprises publiques (extrait) :

«Aucune construction à usage d'habitation ne peut être implantée au-delà d'une bande de 40 m de profondeur comptée à partir de l'emprise de la voie ouverte à la circulation publique qui dessert la construction projetée. »

Le COS (non applicable depuis la loi ALUR) était de 0,8 en zone UB, donc non restrictif. L'emprise (article UB 9) n'est pas réglementée et la hauteur (article UB 10) au faitage est limitée à 11 mètre, ce qui permet d'implanter des petits immeubles collectifs sur trois niveaux (R+1+C ou R+2) dans la bande de 40 mètres à partir de la voie publique.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

Actuellement, aucune opération organisée de densification des tissus de maisons individuelles existants ne se profile à l'horizon. Il est certain qu'il serait difficile à un opérateur privé d'équilibrer financièrement son opération compte tenu :

- du prix encore modéré des lots à bâtir sur le marché,
- du classement en zone urbaine des parcelles densifiables qui leur confère une valeur marchande certaine dans l'esprit de leurs propriétaires ; parcelles qui ont aussi une valeur d'usage car les terrains semblent bien appropriés et utilisés sous forme de jardins, potagers et vergers, sans friches notables sauf ponctuellement,
- du morcellement de la propriété foncière dans les îlots, impliquant des coûts de transaction élevés pour constituer des unités foncières aménageables.

ENSEIGNEMENTS

A terme, quand les gisements fonciers actuels de la commune seront épuisés, la densification des cœurs d'îlots d'habitat individuels pourra devenir d'actualité. Cette densification pourra être préparée à la fois par une politique foncière d'acquisitions de parcelles stratégiques par la collectivité ou par l'EPF, et par des dispositions du PLU incitant à cette densification par opérations organisée (par exemple, classement en AU et orientations d'aménagement).

Extrait du cadastre montrant les cœurs d'îlots densifiables





Secteur du Vieux Moulin, maisons de ville en VEFA

Entretien réalisé le 29 janvier 2015 pour établir cette synthèse³¹ :

- M. Serge MACUDZINSKI, Maire de Saint-Maximin
- Mme Magali JAKUBOWICZ, Responsable du service Urbanisme
- Mme Pascale Wiesner, DGS

³¹ Toutes les synthèses ont été soumises à nos interlocuteurs pour relecture et validation.

LA DENSIFICATION DOUCE A CHAUCONIN-NEUFMONTIERS

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

La demande en accession à la propriété se porte essentiellement sur les lots libres et les lots de ville en contrat de construction de maison individuelle (CCMI). Pour l'opération en cours du Pré Bourdeau, les études de marché ont montré qu'il n'y a pas de demande pour du collectif ou des maisons en VEFA compte tenu de la proximité de Meaux. Les collectifs programmés sont donc uniquement du logement locatif social.

Les lots libres en opérations organisées varient de 290 à 500 m² avec une moyenne de 380 m² et impliquent au moins une mitoyenneté (qui peut être par le garage). Quelques lots plus grands, sans mitoyenneté sont également offerts.

Les lots de ville ont une surface de l'ordre de 180 m² à 300 m², avec une largeur de façade de 7 à 8 mètres. Du fait de la petite taille des parcelles, les maisons (environ 95 à 100 m² habitables) doivent être sur deux niveaux, en double mitoyenneté.

La commune appartient donc au marché 2 de notre classification (lots libres + CCMI, et non VEFA).

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE

Chauconin-Neufmontiers est le résultat du regroupement de deux communes en 1972. L'urbanisation de ces deux communes était de type linéaire (villages rue). Dans un premier temps, la collectivité a cherché à combler le hiatus existant entre les deux villages. Un premier lotissement, Les Côteaux, s'est installé dans l'interstice dans les années 1980, selon une forme classique non maillée (impasses) et non diversifiée. Une seconde opération, Les Chaudrons, a été livrée dans les années 2000 avec un urbanisme nettement plus élaboré : quartier maillé, continuités vertes et espace central, habitat diversifié avec 20 logements collectifs en accession, 13 maisons de ville et 68 lots libres, des commerces.

Pour rééquilibrer la forme excessivement linéaire de son urbanisation, la commune cherche à étoffer son centre, en continuité de l'opération des Chaudrons, avec un pôle d'équipements et de services et un nouveau quartier d'habitat diversifié, le Pré Bourdeau, comportant sur 9 hectares (en deux tranches) 94 lots libres, 34 lots de ville, 54 logements collectifs locatifs sociaux, soit un total de 182 logements.

La question des eaux pluviales a joué un rôle structurant dans la conception du parti d'aménagement du Pré Bourdeau qui se trouve en aval d'un bassin versant déjà imperméabilisé par les constructions existantes. Le plan d'aménagement a été étudié en fonction de la nécessité des bassins d'infiltration reliés par des noues aboutissant à un grand bassin d'expansion en contrebas pour les cas de surcharge, dimensionné pour les fortes pluies décennales. Chaque parcelle doit comporter un dispositif de première infiltration des eaux pluviales.

Les habitants et les élus ayant été satisfaits de l'opération des Chaudrons, l'aménageur, la société Urbanisme Contemporain, a été reconduit dans ce rôle pour le Pré Bourdeau (en association avec Géoterre).

Cette opération devrait porter le nombre d'habitants de 2035 à 2600 environ (en comptant 3,5 à 4 habitants par logement nouveau). Par la suite, la commune compte stabiliser sa population.

Les zones à urbaniser pour les opérations des Chaudrons et du Pré Bourdeau ont au départ été classées en NA strict dans le POS, c'est-à-dire, inconstructibles dans l'attente d'un projet d'ensemble. A l'issue de la négociation avec l'aménageur pressenti sur le projet d'aménagement, elles ont été reclassées en NA à règlement à la suite d'une modification du POS. La commune a donc toujours conservé un pouvoir de négociation à travers ce classement initial en NA. Elle a également évité par ce biais les surenchères sur les prix fonciers. En effet, seul l'aménageur pressenti puis agréé était en mesure de valoriser les terrains.

Pour les participations aux équipements, c'est le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) qui a été utilisé pour les Chaudrons. Pour le Pré Bourdeau, la formule du projet urbain partenarial (PUP) a été retenue. Elle a l'avantage, par rapport au PAE, d'être un contrat entre la commune et l'aménageur et d'officialiser formellement la désignation de celui-ci. Elle permet aussi de phaser les paiements sur les réalisations effectives des équipements et de ne pas peser sur la trésorerie de la commune. Pour le PUP, un raisonnement en proportionnalité a été effectué, aboutissant à mettre à la charge de l'aménageur 27% des dépenses en équipements de superstructures (6 classes, la restauration scolaire).

A partir du 1^{er} juillet, la commune reprendra elle-même, sans passer par l'intercommunalité, l'instruction des permis de construire, faite jusque-là par la DDT. Elle pourra donc s'impliquer encore plus dans les discussions avec les pétitionnaires pour l'adaptation de leurs projets à la cohérence des opérations.

LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Il n'existe plus guère de dents creuses pour une densification à l'unité. Quelques divisions en drapeau restent possibles sur des parcelles déjà construites mais elles sont en nombre très limité et n'auront pas d'impact significatif sur la démographie communale.

L'essentiel se fait sous forme d'opérations d'ensemble, en permis d'aménager, y compris dans des cœurs d'îlots déjà construits sur leurs quatre côtés (lotissement du Clos Lignon).

La propriété foncière était peu dispersée sur les périmètres des Chaudrons et du Pré Bourdeau. La mairie a laissé l'aménageur négocier librement avec les propriétaires tout en lui accordant un statut informel d'« aménageur pressenti ». Elle a simplement pris une DUP pour la deuxième tranche du Pré Bourdeau car des difficultés (en voie de règlement) étaient apparues au sein de l'indivision détentrice des parcelles.

Les zones à urbaniser résiduelles NAc et NAa dans le POS seront sans doute plus difficiles à sortir en opérations d'ensemble du fait d'une structure foncière morcelée et enclavée. Notons cependant que l'opération Le Clos Lignon a pu sortir dans un îlot enclavé et morcelé en lanières. Quelques bâtiments de fermes peuvent aussi muter en logements.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

Le dispositif mis en place à Chauconin-Neufmontiers par l'aménageur du Pré Bourdeau pour assurer une cohérence des constructions de maisons individuelles en CCMI sur les lots libres et les lots de ville est très complet.

Pour les lots libres :

Le dispositif s'articule autour de trois documents :

- Le règlement du lotissement est un document de droit public et ses prescriptions (qui complètent le POS) sont opposables;
- Le cahier des charges, document de droit privé de nature contractuelle qui reprend d'ailleurs certaines dispositions du règlement pour leur donner une force contractuelle ;
- La fiche de lot établie à l'avance pour chaque lot est aussi un document opposable, annexé au règlement. Elle décline lot par lot le règlement. Les fiches de lots ont été établies à l'avance et non pas en fonction des projets qui se présentent. Mais elles indiquent les marges (d'implantation, par exemple) à l'intérieur desquelles l'architecte coordinateur pourra préciser les contraintes dans chaque cas.

La fiche de lot indique :

- La zone dans laquelle doit venir s'implanter la façade ou le pignon donnant sur l'espace public ;
- L'emplacement des annexes ;
- L'orientation des faîtes ;
- La hauteur ;
- Les niveaux altimétriques d'implantation ;
- Les clôtures ;
- Les accès et les emplacements automobiles ;
- Les plantations et les servitudes diverses, notamment la servitude qui oblige à harmoniser la construction avec celles des lots mitoyens si ceux-ci ont déjà fait l'objet d'un avis favorable de l'architecte coordinateur.

Le règlement et le cahier des charges prévoient l'intervention obligatoire de l'architecte coordinateur missionné par l'aménageur pour chaque projet de maison. Il délivre un visa qui est annexé au permis de construire.

L'architecte coordinateur a également élaboré le plan-masse de l'opération. Il assure donc une continuité de l'aménagement aux constructions même s'il n'est jamais maître d'œuvre de ces dernières.

L'article RL.2-01 du règlement (repris à l'article A.3-02 du cahier des charges) établit son pouvoir d'interprétation de la règle au cas par cas :

« Garant de l'harmonie de l'ensemble des constructions, il veillera non seulement à ce que les plans et pièces qui lui seront soumis répondent aux conditions définies dans l'autorisation de lotir, mais pourra même imposer, dans le respect des règles du lotissement, toute implantation planimétrique ou altimétrique, toute pente de toiture et toute hauteur à l'égout du toit que justifieraient soit la topographie ou la forme de la parcelle, soit les caractéristiques des constructions ou projets de construction sur les parcelles environnantes. »

L'architecte coordinateur est ainsi en mesure d'exiger l'harmonisation du projet avec les projets déjà avancés sur les parcelles voisines. Il s'agit donc d'un pouvoir d'interprétation contextuel qui fait que les premiers à construire dans un secteur ou une rangée donnent en quelque sorte le « ton » pour la suite des réalisations.

Cette règle contextuelle est précisée en gras à l'article RL.2-03 :

« L'attention des acquéreurs est attirée sur le fait que la pente de toiture de leur garage ou de leur habitation, ainsi que l'implantation tant planimétrique qu'altimétrique de l'un ou l'autre de ces bâtiments, pourront dans la plupart des cas, être étroitement déterminées par celles d'un lot voisin si l'acquéreur de ce dernier a antérieurement obtenu pour son projet l'aval de l'architecte coordinateur du lotissement. Ces cas sont signalés dans l'état des prescriptions par lot. L'auteur du projet le plus tardif devra dans ce cas tenir compte du projet approuvé sur le lot voisin, et le faire figurer sur le plan de masse, les élévations de façades et les coupes jointes à son dossier de demande. »

Le règlement (article RL.2-02) prévoit que l'architecte coordinateur peut approuver une règle alternative, explicitement prévue par le règlement, « lorsque le projet résulte d'une recherche de qualité environnementale », notamment lorsqu'il s'agit d'une toiture végétalisée. Cette règle alternative peut ne s'appliquer qu'à certains lots. Elle est alors précisée dans les fiches des lots en question.

L'architecte coordinateur est aussi assistant à maître d'ouvrage de la commune pour les équipements publics. Cela renforce sa légitimité auprès des acquéreurs puisqu'il tient celle-ci à la fois de la collectivité et de l'aménageur.

Les contraintes précisées par l'architecte coordinateur n'ont conduit au renoncement des acquéreurs que dans deux cas, dont l'un d'une maison en bois qui respectait le règlement (ce dernier encourageant même la construction à ossature bois) et le cahier des charges mais qui ne s'insérait plus dans un secteur où les voisins avaient déjà opté pour la maçonnerie. De manière générale, il est fait une pédagogie auprès des acquéreurs pour leur expliquer que les contraintes imposées sont dans l'intérêt de l'harmonie du quartier et du maintien de la valeur de leur bien. La commercialisation des lots est effectuée par un commercialisateur indépendant des constructeurs de maisons individuelles même si en pratique ce sont souvent ces derniers qui amènent les clients. Ce commercialisateur est partie à l'acte de vente du lot et il a pour mission d'expliquer les contraintes du règlement, du cahier des charges et de la fiche de lot aux acquéreurs.

Sur les lots libres, les acquéreurs ont le choix du constructeur. Certains de ceux-ci (surtout leurs agents commerciaux) rechignent à se plier aux prescriptions. L'aménageur peut quelquefois déconseiller aux acquéreurs de lot tel ou tel constructeur mais sans aller jusqu'à le proscrire.

L'article RL12.01 stipule que chaque acquéreur devra prévoir un dispositif d'infiltration des eaux pluviales dans sa parcelle dont la description devra être faite dans le dossier de demande de permis de construire et recevoir l'avis favorable du maître d'œuvre des voies et réseaux divers du lotissement.

Pour les maisons de ville :

Les parcelles étant plus petites et les maisons en double mitoyen, les rangées complètes (lots individuels groupés) sont réservées pour un seul constructeur disposant d'un modèle adapté. Deux constructeurs de maisons individuelles ont été retenus par l'aménageur : Maisons Pierre et Maisons Familiale qui sont des entreprises d'importance nationale. Ce choix équivaut à une exclusivité commerciale de facto. Cependant, un acquéreur a en théorie la possibilité de faire réaliser le modèle retenu par un autre constructeur ou par un maître d'œuvre mais l'expérience a montré que cette formule est difficile à appliquer.

La trame des parcelles a été découpée par l'aménageur en fonction des modèles de ces constructeurs. Une concertation a donc eu lieu en amont entre l'aménageur et les constructeurs, ce qui est un processus peu fréquent dans les lotissements.

Hypothèse : les constructeurs ayant une assise locale ne disposent pas toujours de modèles adaptés à des parcelles étroites et pouvant procurer des économies d'échelle quand ils sont réalisés sur des lots individuels groupés.

La relation directe entre l'aménageur et les constructeurs a fait qu'il n'a pas été utile d'établir une fiche pour chaque lot comme dans le cas des lots libres. L'implantation et les caractéristiques des maisons ont été traitées globalement.

Pour les maisons de ville, l'aménageur livre des « parcelles clefs en main », c'est-à-dire, comprenant tous les aménagements intérieurs : clôtures et haies, abri de jardin, dalles gazon, garage détaché sur l'avant. En effet, dans l'opération précédente des Chaudrons, les acquéreurs des maisons de ville (aux revenus modestes) devaient réaliser eux-mêmes les garages sur l'arrière et dans plusieurs cas les enduits ont été différés, laissant à nu les parpaings et une image disgracieuse de la rue.

Outre le garage fermé, le lot doit comporter une « place midi » en extérieur pour limiter l'encombrement du stationnement sur rue lorsque les habitants n'ont pas le temps (ou l'envie) de rentrer leur voiture dans leur garage.

Ces compléments réalisés par l'aménageur se montent à près de 15 000 € par lot de ville, portant le prix de vente de celui-ci d'environ 85 000 € à 100 000 €.

Sur les lots libres, le nombre de « place midi » imposé est de deux, en complément de la place fermée (le POS n'exigeant toutefois que deux places par logement). Mais la finition par l'aménageur de ces lots libres est moins poussée que pour les lots de ville. Par exemple, seules les plantations bordant l'espace public sont faites par l'aménageur. Les haies mitoyennes sont laissées à la responsabilité des acquéreurs qui doivent cependant respecter un guide annexé au règlement. Ces lots se vendent 130 000 à 135 000 €.

ENSEIGNEMENTS

La méthode d'aménagement utilisée à Chauconin-Neufmontiers semble satisfaisante du point de vue à la fois des habitants et des élus. Elle permet une harmonie dans la diversité tout en limitant les risques financiers pris par la commune et tout en tirant parti du caractère économique et sécurisant du contrat de construction de maison individuelle pour les acquéreurs.

Compte tenu des surfaces importantes traitées en espaces verts ou naturels (bassins, noues, etc.), la densité atteinte sur les secteurs viabilisés dépasse les 25 logements à l'hectare, ce qui contribue à limiter le prélèvement sur les terres agricoles.

L'analyse de la méthode souligne l'importance du rôle de l'architecte coordinateur pour interpréter la règle locale. L'efficacité de son intervention auprès des pétitionnaires est renforcée du fait qu'il bénéficie d'une double légitimité, à la fois comme architecte conseil de la commune et comme architecte-urbaniste missionné par l'aménageur.



Opération « Les chaudrons » : maisons de ville en CCMI avec architecte coordinateur



Opération « Les chaudrons » : exemple de finitions sur les arrières (enduit non réalisé)



Opération du Pré Bourdeau : lots libres « encadrés »

Entretiens réalisés pour établir cette synthèse :

M. Emmanuel Tondou, Maire adjoint, le 20 mai 2015

Madame et Monsieur Poirot, Urbanisme Contemporain, le 10 avril 2015.

LA DENSIFICATION DOUCE A MOUSSY LE NEUF

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

Moussy-le-Neuf est une commune attractive d'environ 3000 habitants, située au nord-ouest de la Seine-et-Marne à proximité de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Le secteur ouest de la commune avait déjà été classé comme « secteur d'urbanisation préférentielle » dans le SDRIF et aujourd'hui, le territoire communal est inscrit dans le périmètre du contrat de développement territorial lié au projet du Grand Paris, qui prévoit la création d'une gare du futur métro automatique à 6 km. La maîtrise de son développement est devenue un enjeu très important pour la commune qui a élaboré son PLU en 2013, faisant ainsi évoluer son document d'urbanisme antérieur (POS de 1986 ayant subi plusieurs modifications et révisions (dernière en date celle de 2011)).

Elle connaît une demande soutenue en logements, à la fois pour de la maison individuelle, qui reste un produit recherché pour les familles avec enfants, et également pour du collectif, en locatif et en accession. Mais le parc de logements est relativement monofonctionnel. Il se caractérise par la prépondérance de logements individuels de grande taille et en accession, ce qui ne favorise pas les parcours résidentiels. Depuis quelques années, la commune cherche à rééquilibrer son parc au travers de nouvelles opérations.

Ainsi dans la poursuite de l'opération de requalification « cœur de bourg » lancée en 2009 visant à diversifier l'offre de logements (99 logements collectifs et 6 cellules commerciales livrés du studio au T4 réalisés entièrement par l'entreprise Les Carmes Constructions du groupe Arthur Bras), deux autres opérations sont actuellement en cours. La première concerne l'aménagement d'une dent creuse d'1,4 ha sur le secteur Pasteur à proximité du centre-bourg, classé en zone 1AUC assortie d'une OAP. Il devrait être réalisé entièrement en permis d'aménager, pour la construction d'environ 74 logements dont au moins 25% de logements sociaux. La ZAC du Chêne est une opération plus conséquente d'environ 200 logements en extension urbaine (10 ha en zone 1AUC assortis d'une OAP) mêlant collectif et individuel et dont l'appel d'offre vient d'être lancé pour la réalisation du dossier de création.

Les derniers lotissements construits sur la commune dans les années 2007-2008 sont Le Clos de Lampezard relativement dense en lots libres (le programme initial prévoyait 21 lots individuels de 173 à 484 m² dont 10 lots inférieurs à 280 m², avec des maisons de ville) et le Moulin des Rieux entièrement réalisé par Kaufman and Broad, en VEFA sur la partie sud et en lots libres sur la partie nord, avec des tailles de parcelles plus importantes (comprises généralement entre 380 et 750 m² environ). Aujourd'hui, une maison individuelle K&B sur grand terrain de 600m² environ se revend autour de 400.000 euros. Un pavillon plus classique de 90/100m² avec un terrain de 300 m² se vend autour de 230.000 euros.

Par ailleurs, plusieurs terrains déjà viabilisés appartenant à la ville et situés dans ces deux lotissements vont faire l'objet d'un programme de construction d'environ 19 logements sociaux par le bailleur Picardie Habitat du groupe Proclia, avec de l'individuel et du collectif. Du fait des évolutions de l'intercommunalité et de la promulgation de la loi ALUR, l'objectif

de construction de logements sociaux sur la commune a considérablement augmenté, devant atteindre les 25% réglementaires, alors qu'il n'était que de 6,8% au 1^{er} janvier 2015.

Compte tenu de cette typologie de marché (essentiellement VEFA, de rares lots libres + CCMI sur le Clos Lampezard et surtout de plus en plus de collectif), la commune appartient donc au marché 1 de notre classification.

LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE

Moussy-le-Neuf est un ancien village briard traditionnel, dont le tissu urbain est composé de corps de fermes et de bâtiments agricoles qui, au fil du temps, se sont trouvés progressivement enserrés par des maisons rurales, implantées principalement le long des voies.

Après une longue période de stagnation, Moussy connaît une phase d'expansion rapide avec l'arrivée de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle et va voir sa population tripler entre 1968 et 1975, passant de 586 à 1725 habitants. L'urbanisation s'effectue alors en tâche d'huile durant cette période de fort développement du début des années 70, avec la construction de plusieurs lotissements résidentiels dont le rythme moyen de construction (pendant trois ans) est de 70 logements par an. Cette croissance urbaine non maîtrisée a occasionné d'importants déséquilibres au niveau des équipements publics.

A partir de 1982, selon la volonté de la municipalité, les rythmes de l'urbanisation redeviennent modérés et compatibles avec l'offre effective des équipements publics communaux. Le Plan d'Occupation des Sols, approuvé le 3 octobre 1986, va définir des règles qui permettent de maîtriser l'urbanisation future.

Toutefois, la commune connaît une multiplication de ses lotissements dans les années 1980, qui correspond à la deuxième phase de la densification francilienne et qui concerne la grande couronne parisienne. Les neuf lotissements issus de cette phase d'aménagement sont installés sur l'ensemble de la commune à un rythme annuel de construction de l'ordre de 15 à 20 logements/an. La construction se ralentit dans les années 1990 avec deux lotissements aménagés, pour un total de 45 maisons. La construction repart dans les années 2000, avec les deux lotissements cités plus haut (Lampezard et Moulin Rieux), pour un total de 147 maisons (cela représente un rythme moyen de construction de 15 maisons par an en lotissement).

Ces lotissements ont été conçus pour la plupart comme des entités indépendantes et sont desservis par des voiries tertiaires en boucle ou en impasse débouchant sur les voies principales. Au fil du temps, les lotissements en impasses ont été reliés à la trame viaire du territoire et la municipalité s'efforce de créer des liaisons inter-lotissements, comme par exemple la rue des Clos. Par ailleurs, ce tissu se renouvelle progressivement à certains endroits avec ponctuellement l'apparition de collectifs assez bas.

Dans les différents lotissements (à part Lampezard, plus dense et le seul à proposer des maisons de villes), les constructions sont implantées de façon relativement homogène, avec généralement :

- Une hauteur moyenne des maisons de R+1+C.
- Une implantation du bâti, avec un léger retrait, souvent parallèle à la voie ;
- Des marges d'isolement latérales ou parfois un mur mitoyen, et rarement deux ;
- Des clôtures implantées à l'alignement de la voie, constituées le plus souvent d'un mur bahut surmonté d'une grille ou d'un grillage et d'une haie ;
- Des formes importées typiques de l'Amérique du Nord caractérisées par une absence de clôture permettant le « stationnement de midi » ;
- Un jardin à l'avant ;
- Des petits jardins d'agrément ou potagers, dont la plus grande partie se trouve à l'arrière de l'habitation ;
- Des annexes ou des abris de jardins au fond des parcelles.

Aujourd'hui, la composition urbaine de Moussy-le-Neuf juxtapose quatre formes urbaines principales :

- Le village au bâti traditionnel ;
- Les secteurs d'habitat individuel ;
- Les immeubles d'habitat collectif ;
- Le quartier d'activités économiques de « la Barogne ».

L'objectif municipal affiché dans le PLU est de poursuivre un développement équilibré du territoire de la commune et de sa population, dont le chiffre à l'horizon 2025 se situerait entre 3 800 et 4 000 habitants. La commune vise une croissance maîtrisée de l'habitat, en favorisant l'accès au logement pour tous afin de répondre au besoin de diversification de l'offre résidentielle permettant d'ancrer de nouvelles populations et ainsi pallier au phénomène de décohabitation. La commune vise un rythme de construction de l'ordre de 35 à 40 logements par an, par voie de renouvellement de son tissu existant et sur des secteurs ciblés. Elle s'oriente vers des opérations plus mixtes, comme cela a été initié avec la requalification du centre bourg.

LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

La commune ne dispose quasiment plus de terrain nu et s'est engagée dans une politique de renouvellement urbain, en ciblant certains secteurs. On ne peut pas à proprement parler de densification douce, puisque la commune s'oriente vers des opérations plus denses et plus mixtes que par le passé, privilégiant davantage de collectif, mais en maintenant quand même une part de maisons individuelles au sein de ces opérations, a priori en VEFA.

Elle cherche aussi à densifier les lotissements qui présentent des petites dents creuses avec des petites opérations de logement social en VEFA, comme on l'a signalé plus haut (5 logements prévus dans lotissement Lampezard, 15 logements intermédiaires sur des terrains situés aux franges du lotissement du Moulin Rieux et 3 logements sur la partie nord de la rue des Anémones).

D'autres lotissements présentent un potentiel de densification « théorique » en opération organisée, typiquement le lotissement de l'Etang (1970) dont la configuration dessine un cœur d'îlot très important. Cela est bien sûr de l'ordre de l'hypothétique dans la mesure où tous ces secteurs sont classés en zone urbaine constructible UC, mais sans orientation d'aménagement qui s'appliquerait à une opération d'ensemble, visant notamment à ménager des accès aux parties enclavées, et ce n'est pas à l'ordre du jour pour la commune. D'autres lotissements, comme La Fessine (1998), semblent plutôt présenter une possibilité de densification à l'unité via un redécoupage parcellaire. Une partie du secteur UB (partie sud en lisière du secteur UC) correspondant à de l'habitat traditionnel en diffus, présente de son côté des parcelles relativement longues en lanières avec des fonds de jardins conséquents, propices à de la densification à l'unité ou en opération organisée, sous réserve des aménagements nécessaires.

Si ces gisements ne sont pas à l'ordre du jour pour la commune, elle a en revanche identifié sur son territoire quelques opportunités foncières dans son tissu urbain sous la forme de terrains sous-utilisés dans son centre bourg et ses franges immédiates. C'est le cas du « secteur des fermes », dans le prolongement du bourg en cours de requalification. Pour garantir un aménagement global de qualité, le PLU a classé ce secteur en zone UBp, correspondant à un secteur de projet assorti d'une servitude de 5 ans qui le rend inconstructible pendant cette durée et laisse le temps de réfléchir à un projet et surtout de mener à bien les acquisitions foncières. La délocalisation des deux anciennes fermes est en effet prévue à terme : la ville s'efforce de jouer le rôle de facilitateur dans la négociation entre le propriétaire foncier et d'éventuels opérateurs, promoteurs ou aménageurs. Pour le moment aucune décision, ni d'avant-projet détaillés n'ont été actés. Cette négociation concerne un autre terrain à forte potentialité situé également en cœur de bourg et juxtaposant les premiers bâtiments livrés rue de l'église dans le cadre de la requalification du centre-bourg. La commune pratique une veille foncière sur son territoire et a mis en place dans son PLU un DPU sur les zones U et AU.

La commune dispose de deux secteurs d'urbanisation future classés en zone 1AUC (et qui étaient dans le POS en zone NAUC). Il s'agit comme mentionné plus haut, du secteur Pasteur et de la ZAC du Chêne qui mêleront un habitat diversifié. Les OAP proposées sont volontairement sommaires pour ne pas figer l'urbanisation. La zone 1AUC comprend aussi un secteur 1AUCa dédié à la réalisation d'une résidence senior et confié à la société Les Carmes Constructions. Ce projet sera livré en décembre 2015. D'une manière générale, la commune ne privilégie pas tant la mise en concurrence que les relations dans la durée avec les opérateurs avec lesquels elle travaille en confiance. Elle a ainsi des habitudes de travail avec quelques opérateurs, dont Les Carmes Constructions, Kaufman & Broad, etc.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE A L'UNITE

Si l'on peut identifier des gisements théoriques de densification à l'unité, il faut souligner que la ville est hostile à la division en drapeau. Pour cela, elle s'appuie sur son PLU. En secteur UB, les articles du règlement brident la constructibilité au-delà d'une bande de 50 mètres à partir de l'alignement (la limite avec le domaine public des voies).

Articles du règlement UB	Dans la bande de 50 m	Au-delà de 50 m
Implantation par rapport aux limites séparatives (UB7)	Implantation possible en limites séparatives	Implantation en retrait de 4 m par rapport aux limites séparatives (2,5 m si baies inférieures à 0,25 m ²)
Distances entre 2 constructions sur une même unité foncière (UB8)	8 m	8 m
Emprise maximale des constructions (UB9)	50%	30%
COS (pour mémoire car non applicable depuis la loi ALUR)	0,5	0,4

La zone UC correspond à des tissus résidentiels qui se sont urbanisés sous forme d'opérations d'ensemble. Les parcelles issues de lotissements ou de permis de construire groupés valant division ont rarement une profondeur supérieure à 50 m. Cependant le PLU, sans empêcher les extensions et adaptations, tend à limiter les possibilités de division à l'unité : l'emprise au sol est au maximum de 40%, la distance minimum aux limites séparatives est de 4 m si le mur comporte des baies éclairantes de plus de 0,25 m², le COS était de 0,5 (0,2 en UCb). Par ailleurs, les cahiers des charges privés comportent des clauses souvent plus limitatives que le PLU.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

Selon notre définition, la seule opération organisée de densification douce (c'est-à-dire qui prolonge la forme urbaine préexistante d'habitat « villageois » en ordre continu) est le lotissement Le Clos de Lampezard, classé en zone urbaine dans le POS. Un permis d'aménager a été déposé et c'est la TLE qui s'est appliquée. La maîtrise foncière n'a pu être réalisée en totalité, avec un propriétaire détenteur d'une parcelle de jardins familiaux individuels qui n'a pas voulu vendre. Située en plein milieu, le lotissement a été scindé en deux parties. La commune a mis un emplacement réservé (de 255 m²) dans son PLU pour prévoir le raccordement des deux parties par une liaison douce.

La partie nord s'apparente à un lotissement classique avec des maisons individuelles isolées ou mitoyennes par le garage réalisées en CCMI. La partie sud le long de la rue Cambacérès est la plus dense et la plus mixte, avec des maisons de ville en double mitoyenneté (*il s'agit probablement d'un lot individuel groupé, avec apparemment deux modèles type de constructions ce qui laisserait penser que deux constructeurs ont été « fléchés » par l'aménageur*). Si la cohérence architecturale est bien assurée, les maisons n'ont pas toutes le même niveau de finition, concernant les clôtures et l'enduit des garages. Une maison de ville en particulier n'est pas achevée (absence de clôture et enduit non posé), ce qui laisse penser que ces finitions étaient à la charge des acquéreurs (ménages aux revenus modestes) comme on l'a observé à Chauconin-Neufmontiers.

Il semble que plusieurs problèmes se soient posés et aujourd'hui la commune est en contentieux avec toutes les maitrisés d'œuvre. Certains problèmes sont survenus après coup, comme l'incidence de l'altimétrie sur la gestion de l'écoulement des eaux de pluie. Les espaces verts n'ont pas été réalisés correctement. La commune déplore également plusieurs problèmes de conformité et des négligences.

L'aménageur Urbanisme Contemporain avait auparavant déjà réalisé 4 ou 5 opérations sur la commune qui s'étaient bien déroulées. Il semble que sur cette opération, le cahier des charges élaboré avec des prescriptions par lot était particulièrement complexe, avec beaucoup de règles à respecter, posant parfois des problèmes de cohérence notamment en termes d'accès du fait de la dénivelée.

Un architecte coordinateur missionné par l'aménageur a visé tous les permis de construire, mais cet exercice s'est apparemment avéré compliqué pour lui aussi.

ENSEIGNEMENTS

La problématique de la densification douce concerne ici principalement des lotissements, mais ce gisement n'est pas prioritaire pour la commune opposée à la division parcellaire et qui privilégie le renouvellement urbain dans sa partie centrale, ainsi que les derniers secteurs à urbaniser 1AU et les rares dents creuses.

Au vue de ses différentes expériences et du différentiel de qualité constaté entre le lot libre et la VEFA, la commune tend aujourd'hui à privilégier la modalité VEFA, même si elle offre moins de diversité sur le plan architectural que le lot libre avec choix du constructeur en contrat de construction de maison individuelle (CCMI).

Il est intéressant de comparer cette opération du Clos de Lampezard avec d'autres réalisées par le même aménageur, et qui ont donné satisfaction aux communes concernées. Il est probable que ce système de cahier des charges et de prescriptions par lot se soit affiné au fil du temps, mais les relations entre les différents protagonistes restent à approfondir. L'harmonie et la diversité obtenues, ainsi que les risques financiers limités d'une telle opération ne rivalisent toutefois pas avec la modalité VEFA qui semble davantage rassurer la commune. La commune privilégie des montages d'apparence plus sûrs et plus simples, qui limitent le nombre d'interlocuteurs et fondés sur des relations de long terme.



Opération du Clos Lampezard (à gauche) : prolongement de la forme urbaine existante



Autre vue du clos Lampezard (maisons de ville en accession) CCMI avec architecte coordinateur



Autre vue du clos Lampezard : maisons mitoyennes (autre typologie)



Opération du Moulin Rieux : maisons « à l'américaine » réalisées entièrement en VEFA

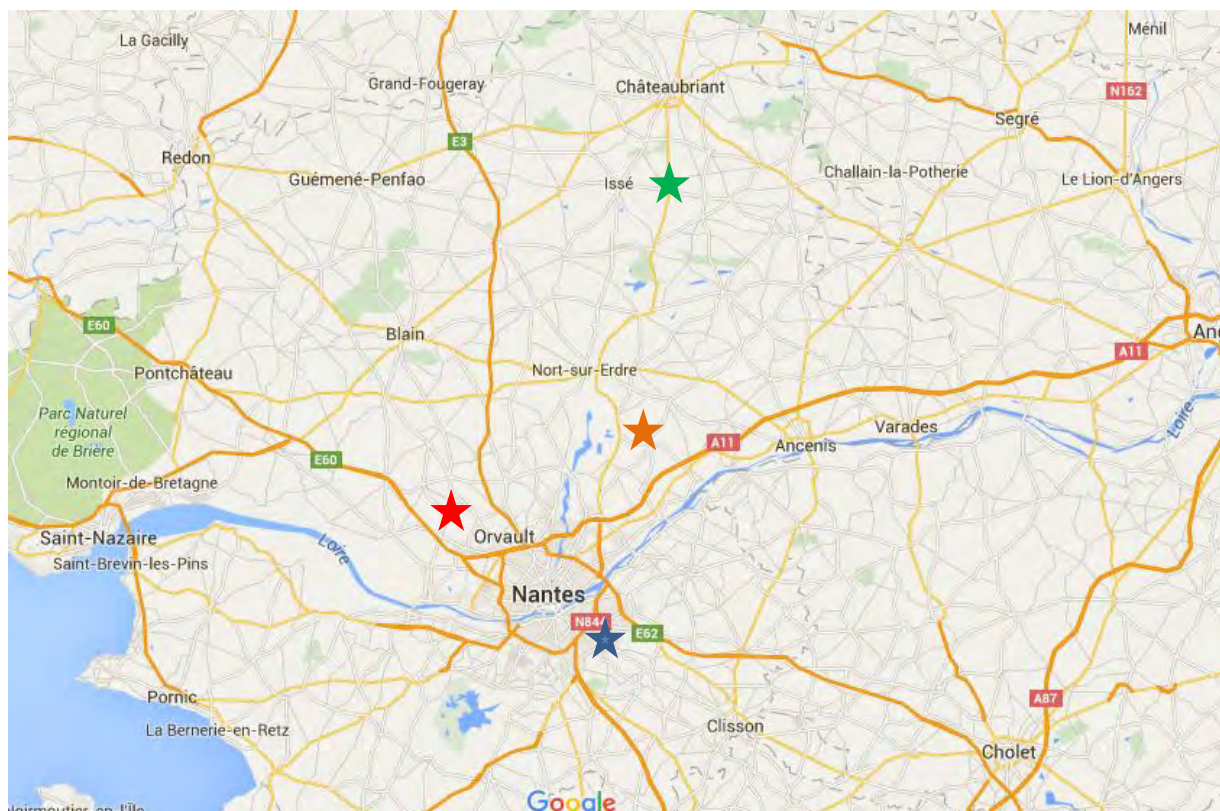
Entretiens réalisés pour établir cette synthèse :

M. Laurent ROUDAUT, adjoint au Maire chargé de l'urbanisme, de l'environnement et du développement durable, et M. Fabien PAVAN, responsable urbanisme, le 1^{er} juin 2015.

ANNEXE 4 :

LES MONOGRAPHIES – REGION NANTAISE

Vertou - Vigneux de Bretagne - Moisdon la Rivière - Saint Mars du désert



- ★ = Moisdon-la-Rivière
- ★ = Saint-Mars-du-Désert
- ★ = Vigneux-de-Bretagne
- ★ = Vertou

LA DENSIFICATION DOUCE A VERTOU

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

Un marché immobilier dynamique : les objectifs du PLH seront dépassés sur la période 2010 – 2013 avec plus de 200 logements par an mis en chantier. Les prévisions pour la période 2010 – 2016 du PLH portent sur plus de 270 logements en moyenne par an (soit un taux de construction de 12 logements neufs pour 1000 habitants).

La commune n'a pas de mal à trouver des opérateurs pour construire des maisons individuelles en VEFA sur les terrains dont elle est propriétaire. Elle préfère la VEFA aux lots libres car donnant un meilleur contrôle de l'opération.

Cependant, les opérateurs privés pour les opérations d'ensemble de maisons individuelles tendent à privilégier le lot libre sur petite parcelle (300 à 350 m²) à la VEFA. Ces petites parcelles se vendent un bon prix : aux environs de 120 000 € dans la ZAC des Courtilles en 2005.

Sur les opérations privées la commune impose 25% de logements sociaux et 25% d'accession abordable en VEFA. Le reste peut se faire en lots libres.

La commune de Vertou se trouve dans le marché 1 de notre classification (VEFA en maisons individuelles). Le lotissement dense semble mordre sur ce marché 1. Ou constituer une transition entre le marché 2 (lotissements de maisons individuelles discontinues) et le marché 1.

LA GESTION DE L'URBANISME

Vertou a une tradition d'urbanisme négocié à partir de prises de positions foncières par la commune, à l'amiable ou en préemption mais sans expropriation. Cette tradition a été mise en place par une dynastie de « maires fonciers », notaires de profession, dont le maire actuel est aussi l'héritier puisqu'il était adjoint dans les précédentes municipalités. Cette négociation est triangulaire : commune – propriétaires – opérateurs. Elle est appuyée sur des réserves foncières stratégiques : plus d'un million d'euros d'acquisitions foncières sont faites chaque année.

Le fait de disposer de réserves foncières dispense la commune de modifier le PLU pour se donner des marges de négociation. Le droit des sols reste ainsi assez stable. Le zonage 1AU (zone à urbaniser à règlement) pour les opérations d'ensemble est assorti d'orientations d'aménagement.

Il y avait aussi une tradition de ZAC « privées » y compris pour des opérations modestes (Les Courtilles : 72 logements) avant que les ZAC ne deviennent de compétence exclusivement communautaires.

Les nouvelles opérations se font en permis groupé ou en permis d'aménager, procédures qui n'empêchent pas la mairie de négocier le contenu et la qualité de l'aménagement. Pour le Clos des Fontenelles (230 logements), en permis d'aménager, des jurys conjoints entre l'aménageur privé et la mairie ont été mis en place pour choisir les attributaires de lots.

LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Opérations d'ensemble :

- « Délaiés de radiales » ;
- Echec d'une tentative d'opération organisée en cœur d'îlot avec un emplacement réservé pour l'accès de désenclavement. Pour aboutir, il aurait fallu que la commune prenne la main sur le foncier. Mais le coût aurait été élevé (y compris le coût politique) pour un résultat assez mince.
- Des espaces verts communs de lotissements, prévus largement dans les années 1970-80 mais sous-utilisés par les colotis qui ont leurs propres jardins, appartiennent à la commune et pourraient faire l'objet d'opérations de maisons individuelles denses.

A l'unité :

- Secteurs de développement diffus le long des chemins ruraux. L'activité maraîchère (proximité du marché nantais) induisait un maillage fin de chemins ruraux qui se sont peu à peu transformés en voies urbaines. Les divisions constructions se font pratiquement toutes en « drapeau ». Cette production diffuse s'est intensifiée ces dernières années et grève les efforts de la commune en matière de rattrapage de logements sociaux (le taux de logements sociaux était de l'ordre de 7% début 2013).
- Interrogation sur l'évolution des lotissements récents. Dans les années 1970 – 1980, dominante de maisons de taille petite ou moyenne (80 à 110 m²) permettant dans certains cas une division construction de la parcelle d'origine. Mais à partir des années 1990, maisons plus grandes (150 m² et plus) laissant moins de place sur la parcelle et rendant l'insertion d'une construction supplémentaire plus problématique (la nouvelle maison risquant de paraître une « niche à chien » à côté de la première). Par ailleurs, les pavillons des années 1960 à 1980 ne sont pas encore parvenus à un niveau d'obsolescence qui justifierait économiquement leur démolition et leur remplacement par de nouvelles maisons individuelles (alors que la construction d'immeubles collectifs peut amortir de telles démolitions).

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

Exemple de la ZAC des Courtilles : 72 logements par un aménageur privé (Ataraxia) dont :

Accession sociale :	9 lots
Locatif social :	15 lots
Lots libres (200 m ² de SHON) :	26 lots
Lots de ville (165 m ² de SHON) :	22 lots

Juxtaposition de maisons différentes en CCMI mais mitoyennes et composant un ensemble varié, présentant néanmoins une certaine homogénéité. A l'époque (2005), cette formule de parcelles étroites était une « petite révolution » à Vertou.

Il semble que les constructeurs de maisons individuelles se soient adaptés et aient réussi à implanter leurs modèles en mitoyenneté sans qu'il ait été nécessaire d'utiliser la méthode des « lots individuels groupés » (réserver plusieurs lots contigus au même constructeur).

Le plan masse et le cahier des charges de cession de terrain précisent l'implantation des constructions. Un architecte conseil de l'aménageur assiste les acquéreurs pour l'implantation et la conception de leur maison. Il donne un avis qui accompagne obligatoirement la demande de permis de construire. Cet architecte étant rémunéré par l'aménageur ne dispose pas toujours d'un pouvoir de persuasion élevé vis-à-vis des clients de celui-ci lorsqu'il tente de faire modifier le projet en amont. Les services de la mairie prennent alors le relais au moment de l'instruction des permis de construire individuels pour imposer un respect du contexte.

La formule du lot libre et du contrat de construction de maison individuelle (CCMI) fait que les permis sont déposés et examinés de manière séquentielle et non tous ensemble comme cela serait le cas pour un permis groupé en VEFA. Le premier permis d'une rangée détermine en fait le « tempo » pour les suivants dont la conception architecturale ne doit pas dénoter par rapport aux maisons déjà autorisées. C'est ainsi que de facto une règle contextuelle et informelle est imposée par la commune même si en théorie les pétitionnaires peuvent se prévaloir du règlement du PLU et du CCCT. C'est cette démarche qui explique que le résultat final fasse preuve d'une certaine homogénéité dans la diversité bien qu'il n'ait pas été recouru à la méthode des « lots individuels groupés » (confier plusieurs lots contigus à un même constructeur de maisons individuelles qui assure la cohérence de la conception et également la coordination des chantiers, toujours délicate dans le cas des parcelles étroites).

Cette démarche d'appréciation contextuelle des permis de construire est appliquée aussi pour des lots plus importants lorsqu'une division de terrain est faite dans une localisation sensible. C'est le cas actuellement pour une propriété qui est divisée en huit lots présentant chacun une surface d'au moins 800 m² constructibles (et vendus aux environs de 300 000 € l'unité). Ces constructions produiront un effet vitrine et la mairie impose une certaine homogénéité des architectures et des matériaux, à partir des premiers projets de maisons autorisés, en se basant sur l'article 11 du règlement.

Il est à noter que le service instructeur de la ville n'hésite pas à jouer un rôle pédagogique de facilitateur le plus en amont possible pour que le projet soit conforme aux attentes de la collectivité et un rôle de médiateur-négociateur lorsqu'il y a potentiellement des conflits avec le voisinage, comme on va le voir ci-après.

D'un point de vue politique, la mairie assume une position qui privilégie l'intérêt collectif et préfère mécontenter un pétitionnaire que de se voir reprocher ensuite par les habitants une incongruité architecturale ou urbaine.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE A L'UNITE

Le passage du POS au PLU en 2007 a représenté un changement de paradigme assez profond. Dans le POS, le minimum parcellaire (article 5) était de 600 m² (et même de 2500 m² dans certaines zones). L'implantation des maisons individuelles, en général en milieu de parcelle, ne posait pas de problème. Le PLU de 2007 (annulé en 2010 mais rétabli en 2013), en supprimant l'article 5 et le COS, ouvrait beaucoup de possibilités de divisions

constructions (notamment, en drapeaux en fond de parcelles déjà construites). Par ailleurs, la demande sur le marché acceptait désormais à Vertou, compte tenu de l'attractivité et de la situation de la commune, des petites parcelles.

La commune ne s'oppose pas a priori aux divisions constructions à l'unité, car elles limitent le mitage en périphérie, mais elle cherche à les réguler pour prévenir les conflits de voisinage et les contentieux. Pour cela, le règlement du PLU joue assez largement sur l'emprise au sol mais également sur les règles d'implantation et la hauteur.

Le PLU de Vertou, dans les tissus pavillonnaires, distingue une « bande de constructibilité principale » de 20 mètres depuis l'alignement et une « bande de constructibilité secondaire » au-delà de 20 mètres. Dans cette dernière, les possibilités de construction sont moindres.

Par exemple, en zone UC, le retrait par rapport aux limites séparatives autres que latérales (article 7) est de 6 mètres dans la bande secondaire alors qu'il est de trois mètres dans la principale.

L'emprise maximum (article 9) est de 30% dans la bande principale et de 15% dans la secondaire.

La hauteur maximum au faîtage (article 10) est de 9 mètres dans la bande principale et de 6,20 mètres dans la secondaire.

Il est à noter que le long d'une voie créée en impasse, ce sont directement les règles de la bande secondaire qui s'appliquent.

Cependant, dans la bande secondaire, les pétitionnaires tendent à exploiter les brèches du règlement pour maximiser la surface de plancher. En effet, la construction doit s'insérer dans un gabarit dont l'égout de toiture est à 3,20 mètres et le couronnement à 6,20 mètres maximum au faîtage avec une pente de toiture de 45°. Des constructeurs ont imaginé des toitures courbes en zinc (non interdites par le règlement car « contemporaines ») pour créer un véritable deuxième niveau dans le gabarit du couronnement. Cet étage supplémentaire, non prévu par les auteurs du règlement, ménage des vues sur les jardins voisins au risque de mécontenter les propriétaires de ces derniers. Pour éviter cela, le service d'urbanisme de la commune qui instruit les demandes de permis de construire essaye d'obtenir par la négociation que les fenêtres créées ne donnent pas sur les voisins.

Cette règle du gabarit est issue de la communauté urbaine mais finalement elle se révèle peu adaptée au contexte particulier de Vertou.

Dans la bande principale, certains opérateurs divisent les parcelles en bandes de 6 mètres de large. Le règlement impose une place de stationnement par tranche de 85 m² de surface de plancher mais sans préciser si les places sont intérieures ou extérieures. Le résultat est que les acquéreurs garent leurs voitures sur la rue pour garder un minimum d'espace extérieur. La mairie, là encore par la négociation (en fait sous forme de règle informelle appliquée lors de la déclaration préalable de division) impose au moins une place en intérieur lorsque les terrains font moins de 10 mètres de façade.

Autre exemple de régulation informelle (non supportée par le règlement) : des marchands de biens divisent des « maisons nantaises » (pavillons des années 1960 avec garage et une pièce en RdC et séjour en étage) en plusieurs logements en supprimant le garage. Pour éviter un afflux de nouvelles voitures en stationnement dans la rue, la mairie impose lors de la déclaration préalable de division que des places de parking sur la parcelle soient attribuées nominalement aux logements créés.

Pour limiter les stationnements sur rue, la mairie demande aussi « informellement » aux promoteurs d'immeubles collectifs de prévoir 1,5 place de parking par logement et d'éviter les box fermés car ceux-ci tendent à se transformer en caves. Les promoteurs qui interviennent régulièrement dans la commune connaissent cette règle et la respectent.

La mairie essaye aussi de « déminer » les contentieux sur permis de construire entre voisins, en jouant le rôle de médiateur (amener les voisins à se parler) et de facilitateur en proposant des solutions techniques acceptables pour les deux parties. En effet, même si le permis de construire est parfaitement légal, la responsabilité du Maire serait engagée dans une procédure et occasionnerait des dépenses de justice (avocats, etc.) et des difficultés politiques. La mairie fait le raisonnement qu'il vaut mieux passer du temps en conciliation plutôt que de dépenser de l'argent et de l'énergie en contentieux. Ces « non-dépenses » évitées grâce à la négociation entre acteurs constituent une forme d'économie de coûts de transaction (on a ici une illustration parfaite des travaux de R. Coase qui montre que la négociation peut être préférable à la réglementation lorsque précisément on prend en compte cette catégorie de coûts).

Dans le même ordre d'idée, la mairie signale les manquements aux règles de voisinage du code civil bien qu'elle ne soit pas liée par ces règles de droit privé. Mais elle veut ainsi éviter les contentieux ultérieurs entre voisins.

Le service instructeur passe beaucoup de temps à gérer ces questions avec les pétitionnaires, bien plus pour les divisions constructions à l'unité que pour les opérations d'ensemble où une concertation préalable avec l'aménageur, notamment sur les CCCT et les cahiers de recommandations architecturales, permet de préparer le travail d'instruction. Sur les petits terrains en deuxième rang, là où l'implantation des constructions est plus délicate, la mairie rencontre plus souvent des architectes que des constructeurs de maisons individuelles (dits « pavillonneurs »).

ENSEIGNEMENTS : INSTRUCTION VERSUS REGLEMENT

L'instruction des permis de construire par la commune revêt une importance particulière à Vertou et mobilise un service bien étoffé : trois instructeurs plus une personne à l'accueil. Cette instruction personnalisée, aussi bien pour les collectifs que pour les individuels, amène à interpréter le règlement pour chaque cas particulier, réduisant de ce fait la marge de liberté des pétitionnaires. Mais les contentieux sont très rares, se comptant sur les doigts d'une seule main en plusieurs années, d'une part parce que la ville n'adopte pas une posture « mécanique » de vérification ex-post de la conformité, mais comme on l'a vu, tente de dialoguer le plus en amont possible avec les pétitionnaires, et d'autre part, les pétitionnaires

et leurs prestataires n'y ont pas intérêt (coût en temps et en argent, incertitude du résultat, souci de conserver de bonnes relations avec la mairie). Ce n'est aussi pas forcément leur culture. Le seul risque véritable pour la collectivité est le désistement du pétitionnaire et l'abandon de l'opération. Mais Vertou reste suffisamment attractive pour que ce risque ne porte pas à conséquence.

Toutefois, en cas de refus d'autorisation, celui-ci est argumenté en référence au règlement (principalement l'article 11). Un moyen d'amener les pétitionnaires à venir se concerter avec la mairie est de demander des pièces complémentaires au permis de construire, pièces qui peuvent ne pas être formellement exigibles et porter sur des points de détail comme les matériaux employés. En effet, la législation prévoit que l'administration dispose d'un délai d'un mois après le dépôt du dossier de demande d'autorisation pour exiger des pièces complémentaires et faire ainsi courir le délai à partir du dépôt des nouvelles pièces. De manière générale, un premier refus est vu comme un moyen d'établir le dialogue.

La sanction d'une négociation peut être positive : lorsqu'un pétitionnaire a joué le jeu, son dossier est instruit très rapidement, ce qui lui fait gagner un temps précieux, par exemple, pour la signature de l'acte d'achat du terrain et pour le démarrage des travaux.

Un instructeur, pour être efficace, doit bien connaître le contexte local (relief, sous-sol...) et passer en pratique un bon tiers de son temps sur le terrain.

Le service urbanisme, les élus et le service instructeur participent conjointement à l'élaboration d'une doctrine (par exemple, pour les constructions en deuxième rang). Ensuite, le service instructeur gère lui-même les dossiers sur la base de la doctrine fixée. Mais cette doctrine bénéficie d'un véritable portage politique : les élus sont prêts à assumer dans une certaine mesure l'incertitude juridique et contentieuse pour promouvoir la qualité de l'urbanisation.

La centralisation de l'instruction par la communauté urbaine risque de diminuer ou de faire disparaître la capacité d'interprétation locale du règlement qui est l'apanage de la commune. Elle risque aussi de faire disparaître la culture vertavienne de proximité et d'anticipation des problèmes pratiquée de longue date par le biais, notamment, de la pré-instruction informelle des demandes d'autorisations. Dans cette hypothèse, l'instruction des autorisations sera faite de plus loin et sera davantage soumise à la lettre du règlement qu'à son esprit. L'objectif qui a présidé à la rédaction de la règle risque d'être perdu de vue par l'instructeur qui se réfugiera dans une application rigide du règlement. Or, l'expérience montre que le règlement écrit ne peut pas tout anticiper et qu'il est susceptible d'effets latéraux (pervers) pas toujours prévisibles. Il ne peut pas, par exemple, prévoir toutes les formes de parcelles ni tous les cas particuliers de forme bâtie du voisinage immédiat. En urbanisme négocié pour des opérations d'ensemble, la forme urbaine peut être discutée entre l'opérateur et la mairie et le résultat de cet échange être formalisé dans un contrat formel ou informel avec une modification éventuelle du PLU. En diffus, de tels arrangements contractuels pour adapter la règle au projet ne sont pas concevables. Pour la densification douce à l'unité, où l'insertion sur une parcelle étroite et l'adaptation du projet au contexte sont primordiales, il serait souhaitable d'écrire un règlement allégé, mais mentionnant les objectifs recherchés, et une instruction renforcée, au lieu de s'en remettre au tout réglementaire. Cependant, un PLU communautaire risque de se traduire par la rédaction de règlements standardisés.



ZAC des Courtilles : maisons mitoyennes, lots libres encadrés (CCMI avec architecte coordinateur)



Clos des Fontenelles : maisons mitoyennes en VEFA

Entretiens réalisés pour établir cette synthèse :

M. Philippe Schwartz, directeur de l'aménagement, le 2 février 2015

Madame Sylvie Pinel, responsable du service urbanisme, le 4 mars 2015.

LA DENSIFICATION DOUCE A VIGNEUX-DE-BRETAGNE

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

Le territoire de Vigneux-de-Bretagne comporte une multitude de hameaux et d'écarts (près d'une centaine), qui se sont construits de manière diffuse, et deux bourgs comprenant services publics (école, église) et privés (commerces).

Le chef-lieu accueille la mairie et une moyenne surface commerciale avec une mini galerie commerciale. Il se développe principalement sous forme de lotissements (marché 2 de notre classification) mais aussi d'opérations à 100% en VEFA (marché 1) telle que La Maison Blanche qui s'est bien commercialisée (Khor Immobilier, filiale de Francelot, 170 000 € environ pour une maison mitoyenne de trois chambres sur terrain de 300 à 400 m²). Certains lots à bâtir dans un environnement attractif (La Vallée des Garennes) peuvent atteindre 250 € par m² pour une surface de 450 m² (soit 112 500 € globalement).

Le bourg secondaire de La Paquelais accueille des commerces de proximité mais pas de grande ou moyenne surface. Il est un peu moins attractif que le chef-lieu : des maisons mitoyennes de trois chambres sur petites parcelles par le même opérateur que La Maison Blanche se vendent 10 000 € de moins. Les opérations sont sous forme de lotissement (par Francelot) avec une partie réservée à la VEFA (par Khor Immobilier). Mais la proportion de VEFA ne dépasse pas 10 à 15% (contrairement au chef-lieu où elle peut atteindre 100%). Sur la dernière opération en cours (Le Val de la Brunière), une partie du programme de VEFA a dû être réorientée vers le lot libre en raison des difficultés de commercialisation. Le bourg de La Paquelais se situe donc dans le marché 2 de notre classification alors que le chef-lieu se rapproche du marché 1.

LA GESTION DE L'URBANISME

Le SCOT métropolitain et le schéma de secteur pour la Communauté de Communes Erdre et Gesvres impose une densité minimale de 19 logements à l'hectare. Le POS, applicable jusqu'en 2008, comportait des tailles minimales de parcelles pouvant atteindre 1500 m² dans les hameaux, ainsi que des COS relativement bas. Les nouvelles normes de densité représentent donc un changement important, allant dans le sens de l'intensification urbaine. Cette nouvelle norme ne pose pas de problème aux élus car la construction prendra place principalement à proximité des bourgs, justifiant le chiffre de 19 logements à l'hectare. Celui-ci a été repris de manière prescriptive dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui couvrent tous les secteurs pouvant recevoir des opérations d'ensemble, y compris en cœur d'îlot.

En pratique, les acquéreurs qui désirent désormais des grands terrains doivent se tourner vers le marché de l'occasion des maisons individuelles.

Les secteurs d'extension sont classés en 1AUh (constructible sans modification du PLU) lorsque la commune en a la maîtrise foncière (ce qui est de moins en moins fréquent), et en 2AUh sinon (cas de la majorité des zones à urbaniser car avec des prix de terrain brut atteignant 30 à 35 € par m², il est devenu difficile de faire des réserves foncières, d'autant que les estimations de France Domaine sont de l'ordre de 10 € par m² dans ces zones). Mais le classement en 2AUh donne à la commune une meilleure position négociatrice pour les opérations en extension laissées à l'initiative d'opérateurs privés.

Pour un enjeu clef autour du chef-lieu (Le Miron), à la fois de renouvellement urbain et d'extension au contact immédiat du centre et de la nouvelle mairie, la commune recourt à la procédure de ZAC concédée pour avoir un meilleur contrôle de la programmation (mixte : 140 logements collectifs et individuels, des commerces en RC) et de la qualité de la réalisation. Elle a lancé à cet effet, pour l'attribution de la concession, une consultation d'aménageurs publics et privés mais qui s'est révélée infructueuse, les candidats ayant présenté des conditions financières (subvention d'équilibre et garanties demandées, prix de sortie, phasage commençant par l'extension, plus rentable...) qui n'ont pas satisfait la mairie.

LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Le SCOT et le PLU ont diminué sensiblement les surfaces constructibles. Les zones AU ont été réduites de 40 à 7 hectares. Elles correspondent à des secteurs interstitiels restés naturels jusqu'ici entre les voies radiales d'accès aux bourgs.

Les possibilités dans les hameaux et les écarts ont été limitées aux périmètres déjà construits. Cette diminution des surfaces est compensée par une densité plus forte qui correspond également à la demande pour des parcelles plus petites mais mieux placées. Avant, il n'était pratiquement pas possible de construire sur moins de 200 m². Aujourd'hui, la suppression du COS et des tailles minimales de parcelles le permet. La commune a d'ailleurs observé que les prix au m² des parcelles à bâtir ont augmenté parallèlement à la diminution de la surface, de sorte que le prix global pour les acquéreurs s'est maintenu.

La loi ALUR, qui encadre le « pastillage », pourra encore diminuer les possibilités dans le PLU en cours de révision.

De nombreuses divisions constructions à l'unité ont eu lieu depuis la loi SRU, surtout dans les gros hameaux, proches de la quatre voies, tels que La Haymonière, La Faverie du Buron, La Babinière. Mais ce mouvement s'est ralenti ces derniers temps.

Malgré la diminution des surfaces constructibles, la commune estime que le potentiel foncier du PLU lui permettra de tenir son objectif de 35 logements nouveaux par an pendant une décennie, le diffus venant compléter l'offre des zones AU et de la ZAC.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

Les opérateurs privés prennent des promesses de vente sur les terrains en zones 2AUh puis viennent voir la mairie avec leur projet pour obtenir une modification du PLU. Les discussions portent essentiellement sur le parti d'aménagement : accès, maintien des haies, espaces verts... Les questions concernant le bâti sont traitées à travers le règlement du PLU (implantation par rapport à l'axe de la voirie, matériaux et coloris...). Cependant, les clôtures ne sont pas réglementées et il risque d'en résulter un manque d'harmonie entre les initiatives individuelles.

La répartition entre VEFA et lots libres ne fait pas l'objet de discussions particulières et reste à l'appréciation de l'opérateur. La commune estime toutefois que la VEFA peut être source d'uniformité.

Les opérations privées ne comportent pas d'obligation d'architecte conseil auprès des acquéreurs. En revanche, pour une opération (Le Clos des Marronniers) dont la commune possédait le foncier (destiné à l'origine à l'agrandissement du cimetière mais devenu inutile en raison du développement de l'incinération), elle a pu imposer à l'opérateur (Ataraxia) un programme mixte (accession sociale, lots « abordables » de 300 m², lots libres de 350 à 450 m²) et le visa obligatoire d'un architecte conseil. En contrepartie de ces contraintes, le prix de vente du foncier brut par la mairie à l'opérateur a été limité à 13 € par m². Dans cette opération d'individuels assez dense (26 logements pour un hectare), il est probable que le stationnement des résidents débordera sur les voies publiques, notamment le parking du cimetière.

En zone urbaine, bien que la mairie ne dispose pas de l'arme de la modification du PLU, elle parvient à faire adapter les projets à ses exigences (avec, en contrepartie par exemple, une diminution des délais d'instruction) Ainsi, pour un particulier qui avait demandé une autorisation pour un découpage en quatre lots ayant chacun son accès sur la route, la mairie a obtenu, alors même qu'il n'y avait pas encore d'orientation d'aménagement et de programmation, six lots desservis par un seul accès commun. Outre la question des accès (et donc de la sécurité), l'argument était aussi la préservation de la haie existante en bord de voie.

Le PLU en révision systématise les OAP. Voici ce qu'il indique :

« L'ensemble des zones d'urbanisation future à vocation d'habitat (zones 1AUh et 2AUh) sont concernées par des Orientations d'Aménagement et de Programmation. En outre, des parcelles ou ensembles de parcelles situés en zone urbaines (Ua ou Ub) sont également concernés, soit au regard de leur localisation (en entrée de bourg...), soit au regard de leur superficie (dans une logique d'optimisation des espaces vacants situés dans l'enveloppe urbaine du bourg ou de La Paquelais). »

« Chaque secteur concerné par une OAP ne pourra être aménagé que dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble, de manière à garantir la cohérence de l'urbanisation. »

Toute l'offre foncière pour des opérations d'ensemble sera donc couverte par des OAP dans le PLU en révision :

- 7 secteurs sont localisés en zones U du PLU (2 sur le bourg de Vigneux et 5 sur le village de La Paquelais),
- 1 secteur est localisé en zones 1AUh du PLU (sur le bourg de Vigneux),
- 6 secteurs sont localisés en zones 2AUh du PLU (5 sur le bourg de Vigneux et 1 sur le village de La Paquelais).

Dans le PLU actuel (approuvé en 2008), seuls les 4 secteurs en 1AUh sont concernés par des OAP.

Les OAP pour les dents creuses et cœurs d'îlots imposent mécaniquement la norme du SCOT de 19 logements à l'hectare. Mais dans certains cas, la configuration du terrain ou les arbres existants ne permettent pas d'atteindre le nombre de logements requis.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE A L'UNITE

Les densifications par division construction à l'unité obligent la commune à payer les extensions de réseaux d'électricité (ERDF faisant son affaire, par ailleurs, des simples renforcements). Elles peuvent aussi poser des problèmes de voisinage. C'est pourquoi la commune a souhaité les circonscrire en instituant une bande de constructibilité de 20 mètres par rapport à la voie publique, rendant ainsi beaucoup plus difficiles les constructions en « drapeaux ».

En revanche, ce type de densification à l'unité ne semble pas poser problème pour le stationnement.

ENSEIGNEMENTS

Les zones 2AUh affichées au PLU font l'objet de démarchages et de promesses d'achat systématiques par les opérateurs privés à un prix (30 à 35 € le m² de terrain brut) non compatible avec une politique de réserve foncière publique alors même que la Loire-Atlantique a mis en place un opérateur foncier (l'AFLA, capable aussi d'apporter une aide en ingénierie et de mettre en état les terrains par démolition et dépollution) et que la communauté de communes dispose d'une ligne budgétaire pour le portage foncier. En revanche, la commune porte ou fait porter par l'AFLA, des biens bâtis (notamment, l'ancien Marché U) et des parcelles non construites incluses dans le périmètre de la ZAC du Miron.

Les discussions avec les opérateurs prennent pour point de départ les OAP et le règlement du PLU mais la mairie souligne les limites de l'approche purement réglementaire, pas toujours adaptée à la particularité des situations. L'article 11 devrait apporter une certaine souplesse dans l'interprétation qualitative du règlement. Mais, en pratique, cet article peut se révéler soit insuffisant, soit trop contraignant s'il est interprété à la lettre. Ainsi, les services instructeurs (l'Etat jusqu'au 1^{er} juillet 2015, l'intercommunalité ensuite) interdisent

les vérandas au motif que l'article 11 impose des toitures en ardoises alors qu'il n'a jamais été dans l'intention de la commune de les prohiber. Il reste donc à voir si les instructeurs de l'EPCI poursuivront la culture d'interprétation à la lettre appliquée par les services de l'Etat ou si la plus grande proximité avec les élus et les auteurs des documents d'urbanisme les amèneront à apprécier la règle selon le contexte.



Opération de La Maison Blanche : maisons accolées en VEFA

Entretiens réalisés pour établir cette synthèse :

M. Bertrand Le Dorze, adjoint délégué à l'urbanisme, et Madame Emilie Laurent, responsable du service urbanisme, le 31 mars 2015.

LA DENSIFICATION DOUCE A MOISDON LA RIVIERE

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

Moisdon-la-Rivière, commune multipolarisée, appartient principalement à l'aire d'influence de Châteaubriant. Dans une moindre mesure, elle est aussi dans l'aire d'attraction de Nantes, le tram-train Nantes-Châteaubriant l'en ayant rapprochée.

La commune a connu un maximum de 2 624 habitants en 1856 avant que l'exode rural ne la fasse descendre à 1 777 en 2004. Son bon niveau d'équipements et de services explique une remontée à 1 945 habitants en 2012 par un développement de type périurbain conduit principalement sous forme de lotissements communaux.

Depuis quelques années, des opérateurs privés se sont intéressés à la commune et ont monté des lotissements. Mais ceux-ci sont en panne de commercialisation.

L'offre de lots libres est conséquente actuellement :

- Lotissement communal du Champ de Foire : 11 lots dont 9 disponibles, de 599 m² à 842 m² pour un prix de 39 €/m².
- Lotissement des Champalins (privé) : 28 lots dont 26 disponibles, de 353 à 743 m², de 22 900 € à 39 900 € (soit environ 67 à 54 € le m²).
- Lotissement du Clos de la Vallée du Don (privé) : 8 lots dont 3 disponibles, à partir de 759 m² pour un prix de 37 500 € (49 € par m²).
- Une grande parcelle avec une maison à vendre fait l'objet d'une division en 7 lots, dont 2 drapeaux et 5 en bord de voie, de 900 à 2337 m² ; un lot est construit, un autre est réservé, 5 sont disponibles.

Soit une offre disponible totale de 43 lots, représentant 3 à 4 années de construction au rythme actuel observé qui a été de 10 à 15 par an mais avec un affaiblissement ces dernières années (peut-être en partie lié à la fragilité de l'emploi à Châteaubriant). D'autres opérations sont envisagées mais ne sont pas prêtes de sortir.

La commune semble se situer dans le marché 3 de notre classification (développement en diffus ou en lotissement communal) après être passée brièvement en marché 2.

LA GESTION DE L'URBANISME ET LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION

Le PLU (daté de 2012) a restreint les capacités de construire en diffus le long des voies. A part quelques possibilités de divisions, l'essentiel de l'offre foncière se trouve en zones à urbaniser pour des opérations d'ensemble. Le total des zones 1AU et 2 AU non encore aménagées (toutes autour du chef-lieu et aucune dans les hameaux) représente de l'ordre de 35 hectares. La commune ne manque donc pas de potentiel pour l'avenir.

La zone 1AU ne comporte pas de coefficient d'occupation des sols et l'emprise n'est pas réglementée. La hauteur maximale est de R+1. Les constructions peuvent s'implanter soit en limite d'emprise publique ou privée soit en retrait d'au moins 5 mètres. Par rapport aux limites latérales, les constructions peuvent s'implanter soit d'une limite à l'autre, soit à une distance de $h/2$ avec un minimum de 3 mètres. Dans les secteurs d'assainissement collectif, la taille des terrains n'est plus réglementée (conformément au code de l'urbanisme).

Mise à part la hauteur, les prescriptions du PLU ne sont donc pas très contraignantes et autorisent une densification douce. Ainsi, certains lotissements privés comportent des parcelles assez petites (350 m^2), ce qui n'est pas du goût des élus qui préfèrent des lots un peu plus grand (600 m^2 , par exemple).

La taille des lots a fortement diminué au fil des ans. Notre interlocuteur avait fait construire sur un terrain de 1215 m^2 en 1976. Dans les années 1990, un lotissement communal avait été réalisé avec une maîtrise d'œuvre DDE, produisant des lots de 700 m^2 à 1300 m^2 , et des espaces communs (voies et stationnement) surdimensionnés. Ce lotissement est organisé autour d'une boucle mais une antenne est ménagée pour une extension éventuelle dans la zone à urbaniser (1AU) voisine.

Le développement de la commune s'est fait « en étoile », à partir des axes radiaux. Les lotissements remplissent peu à peu les interstices (les délaissés de radiales) mais il ne semble pas que pour le moment une réflexion globale ait été menée sur l'évolution vers une organisation radioconcentrique (avec de nouvelles rues en rocade). Les lotissements actuels sont majoritairement en impasse.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

La commune a une tradition de lotissements communaux. Cette offre publique permet en quelque sorte de réguler le marché local, à la fois sur les prix et la taille des parcelles, en proposant des lots moins cher et plus grands que les privés.

Au passage, cette offre publique limite aussi les prix des terrains bruts pour l'aménagement qui sont aux alentours de $4,5 \text{ € par m}^2$. Un opérateur privé avait signé des promesses d'achat inflationnistes à 10 € par m^2 mais finalement il n'a pas pu sortir son opération. Le prix des terrains agricoles reste traditionnellement peu élevé en Loire-Atlantique, aux alentours de 3000 € l'hectare ($0,3 \text{ € par m}^2$).

L'architecte des Bâtiments de France aurait souhaité des maisons mitoyennes (de type maisons de bourg) dans les opérations nouvelles mais cela est apparu comme irréaliste par rapport au marché, que ce soit en lotissement dense ou en promotion groupée (VEFA).

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE A L'UNITE

La densification douce à l'unité reste anecdotique. Le gisement pour des divisions constructions est très restreint. La densification des parcelles existantes est concurrencée par les maisons de bourg qui se vendent assez peu cher (mais exigent des travaux).

ENSEIGNEMENTS

L'exemple de Moisdon-la-Rivière montre qu'en marché 3, la diminution de la taille des parcelles a une limite qui est à la fois celle du marché et celle de l'acceptabilité par la collectivité et le voisinage. Il semble difficile d'aller en dessous d'une taille permettant d'éviter la mitoyenneté (sauf, à la rigueur, d'un côté par le garage) et qui se situe aux alentours de 450 m².



Lotissement du Clos de la Vallée du Don

Entretien réalisé pour établir cette synthèse :

M. Jean-Joseph Pinard, maire adjoint à l'urbanisme, le 3 février 2015.

LA DENSIFICATION DOUCE A SAINT-MARS-DU-DESERT

MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS

Il existe actuellement un stock de lots à bâtir disponibles à la vente. Leurs prix sont de l'ordre de 80 000 à 90 000 € pour des surfaces d'environ 400 m². Il n'y a guère de demande pour des parcelles plus grandes. Le budget type (terrain + maison) est de 210 000 à 220 000 €.

Les zones AU pour opérations d'ensemble sont acquises par les opérateurs à des prix allant de 15 à 20 € du m². Mais des dations en paiement (par exemple, l'attribution d'un ou plusieurs lots viabilisés au vendeur du terrain) peuvent masquer le prix véritable.

La commune souhaiterait voir venir des investisseurs pour de la VEFA en petits collectifs mais ils ne se manifestent pas pour le moment. Il semble qu'il y ait eu dans le passé des opérations en VEFA en individuels pour des primo accédants mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Saint-Mars du Désert est dans le marché 2 de notre classification (marché du lotissement) avec une demande de lots libres pour des parcelles plutôt petites, de l'ordre de 400 m².

LA GESTION DE L'URBANISME

Faiblement dotée en équipement public, la mairie s'est engagée depuis peu dans un programme d'investissements assez lourds dans une perspective de développement de la commune. Elle souhaite donc atteindre une taille critique pour les amortir et aussi pour justifier une restructuration du centre, la création de liaisons douces et une desserte par les transports en commun avec une fréquence suffisante. Elle recherche donc une croissance de la population avec un rythme de construction idéal de 40 logements par an en moyenne (soit un taux de construction de l'ordre de 10 logements par an pour 1000 habitants), rythme qui n'est pas atteint actuellement.

De manière générale, le PLU est incitatif à la densification. Les développements futurs sont envisagés vers le sud.

La commune n'a pas de réserves foncières en zones AU. En revanche, deux bâtis sont en portage par l'intercommunalité.

LES TERRAINS DE LA DENSIFICATION DOUCE

Opérations d'ensemble :

Elles prennent place dans les zones à urbaniser (AU) assorties d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) même si ces zones sont « strictes » dans l'immédiat et nécessiteront une modification du PLU pour leur ouverture à l'urbanisation. Ces OAP prévoient des liaisons en rocades pour compléter le système viaire radial.

A l'unité :

Des « maisons nantaises » construites dans les années 1970 sur des parcelles de 700 à 800 m² offrent des possibilités théoriques de division. Ces maisons se vendent aux alentours de 200 000 € (par comparaison, ce type de maison est à 280 000 € au centre de Carquefou). Mais il semble que le marché ne soit pas encore mûr pour un tel processus. Les divisions observées concernent plutôt des bâtiments de fermes et leurs parcelles attenantes.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE EN OPERATION ORGANISEE

Un lotissement communal (Les Passavants) est en cours de construction sur des parcelles de taille modeste (environ 450 m²). Aucun architecte coordinateur n'a été imposé aux acquéreurs et il en résulte une certaine hétérogénéité des formes architecturales.

Une opération par un aménageur privé est également en cours (Le Bois Brillant) pour environ 100 logements, avec un architecte coordinateur. Des « lots individuels groupés » ont été confiés à certains constructeurs. L'ensemble manifeste une certaine homogénéité.

Pour une prochaine opération d'ensemble sur une zone AU « stricte » (mais avec une OAP imposant notamment une densité minimale de 19 logements à l'hectare, soit des parcelles d'environ 350 m² compte tenu des espaces publics et communs), le même aménageur privé est pressenti. La présence d'un architecte coordinateur sera imposée.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE A L'UNITE

L'instruction des permis de construire, jusqu'ici effectuée par la DDTM, sera transférée à l'intercommunalité au 1^{er} juillet 2015. Cette cellule d'instruction sera commune à trois EPCI et elle reprendra une partie des agents instructeurs de la DDTM.

Il semble que cette instruction soit essentiellement réglementaire et ne s'accompagne pas de négociations sur la qualité des projets.

ENSEIGNEMENTS

Sur des petites parcelles, avec des constructions mitoyennes au moins sur un côté (et souvent sur les deux, avec le garage), l'intervention d'un architecte coordinateur s'avère quasiment indispensable pour parvenir à une certaine homogénéité de la forme urbaine (voir les photos comparant Les Passavants et le Bois Brillant).



Lots libres non encadrés



Lots libres non encadrés

Entretien réalisé pour établir cette synthèse :

M. Benoît Richard, directeur général des services, le 4 mars 2015