

les  
CAHIERS THÉMATIQUES  
de  
**CLERMONT MÉTROPOLE**  
agence d'urbanisme et de développement

# MUTATION DES ENSEMBLES BÂTIS

Expérimentation sur la densification des quartiers pavillonnaires du Grand Clermont





# Sommaire

Introduction ..... p.5

## A L'obligation de changer de pratiques ..... p.6

- ✓ Des territoires en action ..... p.6
- ✓ Des leviers à mobiliser ..... p.7
- ✓ Une tendance spontanée à la densification pavillonnaire ..... p.7
- ✓ Une volonté du législateur d'accentuer le phénomène de densification ..... p.8
- ✓ Les risques liés à la densification non maîtrisée ..... p.9

## B Quelles réalités pour le Grand Clermont ? p.10

- ✓ Un mode de développement à faire évoluer ..... p.10
- ✓ Un SCoT vecteur de bonnes pratiques ..... p.12
- ✓ Les quartiers pavillonnaires : un gisement foncier à investir ..... p.13
- ✓ Des opportunités de projets d'aménagement intégrés à privilégier ..... p.14
- ✓ Des initiatives publiques locales engagées ..... p.15

## C Une proposition méthodologique ..... p.16

- ✓ Les préalables ..... p.16
- ✓ La méthode Agence en bref ..... p.17



Identifier des opportunités foncières portant des enjeux d'aménagement urbain  
..... p.18

Evaluer les bénéfices générés par un projet d'aménagement intégré sur les sites pré-identifiés  
..... p.22

Choisir les outils permettant d'anticiper et d'accompagner la mise en oeuvre du projet  
..... p.26

ETAPE 1

ETAPE 2

ETAPE 3

Conclusion ..... p.40



Remerciements :

- Monsieur Bertrand Pasciuto, Maire de la Ville de Cournon et le bureau municipal.
- Le bureau de l'Agence d'urbanisme Clermont Métropole sous la présidence de Jean-Claude Zicola
- Madame Hélène Donnat, Directrice du Service Aménagement du Territoire et Développement Durable de la ville de Cournon.
- Monsieur David Piatti, Directeur du service habitat de Clermont Communauté.
- Madame Anne-Luce Colomb, Directrice du service habitat de Riom Communauté.
- Madame Caroline Montel, Directrice du service urbanisme de la Ville de Riom.
- Le service Prospective, Aménagement, Risques de la Direction Départementale des Territoires du Puy-de-Dôme et plus particulièrement Madame Mireille Faucon, adjointe au chef de service.
- Madame Vanessa Luciani, Directrice du Grand Clermont.
- Madame Virginie Tavernier, étudiante AgroPariTech en stage de longue durée à l'Agence d'urbanisme Clermont Métropole (2012-2013).

---

Document réalisé par l'Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole :

Directeur de la publication : Rachid Kander

Etude et rédaction : Marie-Anne Olivier, Céline Amadon, Christel Griffoul

Illustrations et cartographie : Céline Amadon, Marie-Anne Olivier, Valérie Sol, Gérald Paulin

Conception graphique et mise en page : Valérie Sol

Impression : L'imprimeur.com, octobre 2014



# Introduction

## VERS DE NOUVEAUX MODES DE PRODUCTION DE LA VILLE

La France est confrontée à un déficit de logements qui oscille, selon les experts, entre 900 000 et 1,2 millions. Différents facteurs cumulés, fluctuant en fonction des territoires, expliquent cette situation. Certains, sont relatifs au contexte social comme la croissance démographique et le phénomène de desserrement des ménages. D'autres, relèvent des caractéristiques de l'offre d'habitat notamment l'obsolescence du parc existant, l'inadéquation entre la production neuve et les besoins, et dans certains cas la pénurie foncière. Face à ce constat, **les politiques nationales ont fait du logement un axe de travail prioritaire.**

Il s'est fixé comme objectif la construction de 2 500 000 logements durant le quinquennat, soit 500 000 logements par an. Cet objectif n'a pu être atteint en 2013, avec à peine 330 000 logements neufs construits. La crise économique, la lourdeur des contraintes réglementaires et des normes, ainsi que la

multiplication des recours abusifs contre les permis de construire, expliquent en partie cette situation. Aussi, pour maintenir le cap, différentes mesures législatives récentes sont destinées à faciliter la construction de logements, notamment dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Il ne s'agit toutefois pas d'aborder la question d'un simple point de vue quantitatif. Cette ambition de production doit s'inscrire dans **une stratégie globale d'aménagement des territoires conforme aux objectifs de développement durable**, c'est-à-dire économiquement viable, socialement équitable et vertueuse du point de vue environnemental. Les territoires doivent se mobiliser et promouvoir de nouvelles filières de production de logements répondant à l'obligation de "faire la ville sur la ville". **L'enjeu consiste non seulement à produire des logements sans aggraver notre empreinte**

**écologique**, mais aussi à rendre les villes agréables et attractives pour les citoyens. Ceci implique notamment la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation, voir la réintroduction, de valeurs environnementales dans nos espaces de vie. Il s'agit de **reconsidérer des modèles urbains anciens et de renouveler des quartiers vieillissants.**

Ce cahier thématique s'intéresse plus particulièrement à la capacité de mutation de certains quartiers pavillonnaires. Il identifie les écueils dont le phénomène de densification spontanée, par simple division parcellaire au gré des initiatives individuelles, est porteur. Il met en exergue un gisement foncier, souvent sous-estimé, qui offre de véritables opportunités d'aménagement dont la puissance publique doit se saisir. **Densifier oui... mais pas n'importe où, ni n'importe comment...**

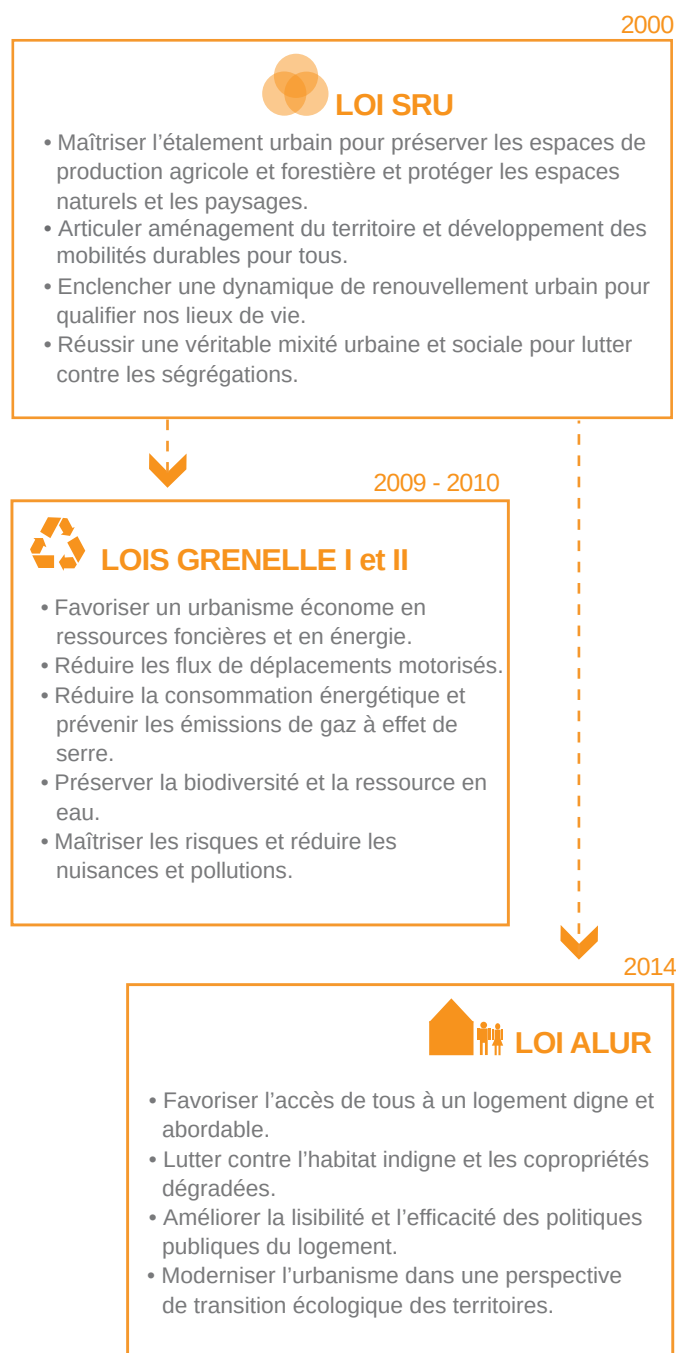
# L'obligation de changer de pratiques

## Des territoires en action

En France, si tout le monde s'accorde à dire qu'en matière d'aménagement du territoire, l'accent doit être mis sur la recomposition architecturale et urbaine, sur l'économie du foncier et sur le mieux vivre ensemble, la traduction opérationnelle de ces ambitions peine à se généraliser. Pourtant, de nombreux territoires français ont déjà engagé ce processus. Des opérations emblématiques telles que la ZAC de Bonne à Grenoble, la ZAC Lyon Confluence ou encore la ZAC Cœur de Bastide à Bordeaux démontrent que **le renouvellement urbain est une voie d'avenir, une réponse adaptée aux fragilités écologiques, économiques et sociales de nos territoires**. De plus, il répond à l'ambition nationale d'un développement plus durable des territoires exprimée dès 2000 dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, et confortée par les lois Grenelle I et II en 2009 et 2010.

Aujourd'hui, la loi ALUR fait de la **"densification raisonnée"** des espaces bâtis un préalable obligatoire à toute extension urbaine, notamment en imposant une analyse de *"la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis"* dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), qui devront intégrer *"des dispositions qui favorisent la densification de ces espaces"* tout en tenant compte des formes urbaines et architecturales (art.139). **Chaque territoire est invité à réinterroger ses pratiques en matière d'aménagement pour que qualité environnementale rime avec équité sociale et qualité de vie dans l'ensemble des espaces urbanisés.**

### Les évolutions législatives





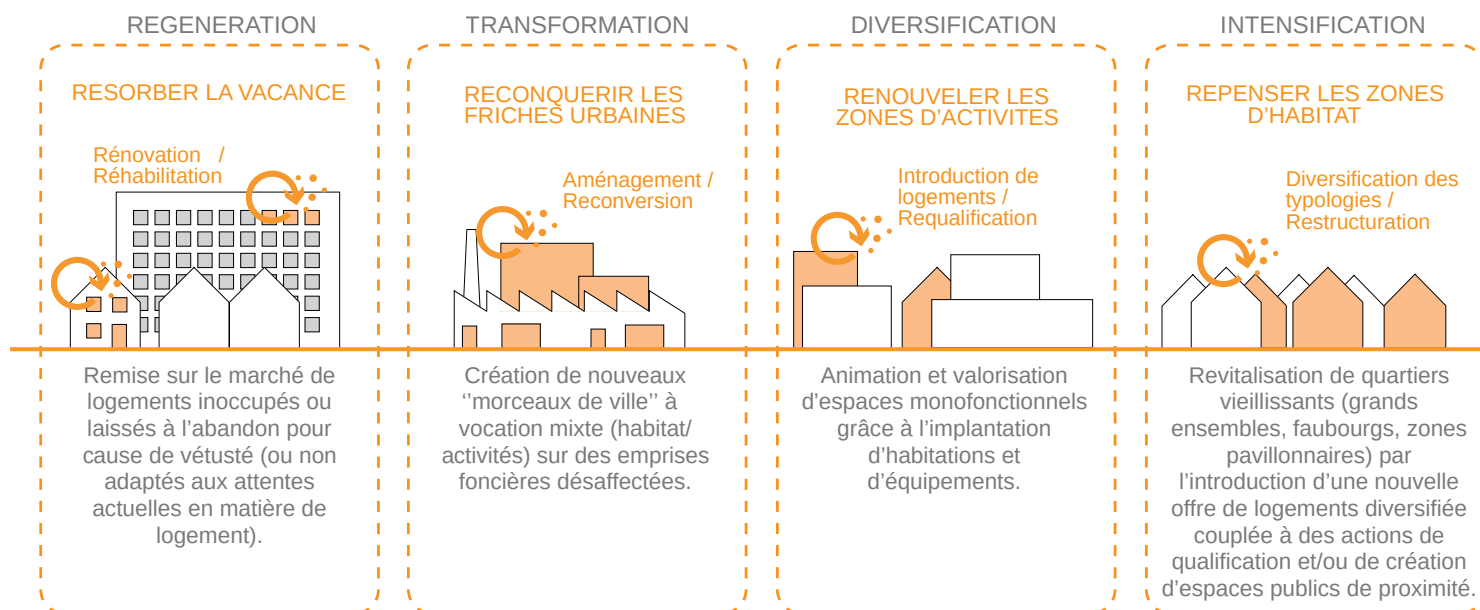
## Des leviers à mobiliser

Tout l'enjeu de la densification réside dans notre capacité à **construire plus et mieux au sein même des espaces urbanisés**. Pour ce faire, **plusieurs filières de production de logements peuvent être mobilisées**. Elles répondent à des enjeux d'aménagement croisés, différents en fonction des sites. Certains enjeux sont d'ordre sociologique, comme les ambitions démographiques du territoire, la nécessaire mixité sociale et générationnelle des quartiers, la lutte contre la précarité énergétique. D'autres sont liés à l'environnement et au cadre de vie. On retiendra, en

particulier, les besoins de qualification du paysage urbain, les enjeux de mixité fonctionnelle, la préservation ou la réintégration de la nature en ville, le rôle des espaces publics... Autant d'éléments qu'il est nécessaire aujourd'hui de retravailler **pour mettre en œuvre la ville durable et répondre aux attentes d'une société qui a changé**, notamment du point de vue des modes de vie, des attentes sociales et des besoins des individus. Comme en témoigne l'illustration ci-après, **les lieux de projet sont multiples tout comme la nature des actions possibles**.

Nos villes disposent d'un **potentiel foncier considérable, souvent sous-estimé, pour se renouveler**. Mobiliser ce potentiel, c'est non seulement répondre à l'objectif de production de logements sans étendre nos aires urbanisées, mais c'est aussi qualifier nos espaces de vie et les animer pour fabriquer une ville à la fois durable et désirable. Mais agir sur l'urbain n'est possible et pertinent que dans le cadre d'une **stratégie d'aménagement globale et partagée avec une diversité d'acteurs** (élus locaux, entreprises, promoteurs, aménageurs, habitants).

### Les filières de renouvellement urbain en matière d'habitat



## Une tendance spontanée à la densification pavillonnaire

Largement développé sur l'ensemble du territoire français, l'habitat pavillonnaire compose **des quartiers habités de faible densité qui offrent un potentiel foncier non négligeable**. Ces quartiers focalisent depuis de nombreuses années l'attention des élus, des administrés, ainsi que des professionnels de la construction

et de l'aménagement (promoteurs immobiliers, lotisseurs, architectes et urbanistes). Certains les décrivent, considérant qu'ils représentent une forme de négation de la ville, un "non urbanisme", la traduction d'un individualisme exacerbé révélateur de nos sociétés. D'autres y voient l'expression des libertés individuelles

et une réponse satisfaisante au désir légitime des français de disposer d'une maison individuelle et d'un jardin. D'autres encore considèrent qu'ils ont répondu aux aspirations d'une époque révolue et qu'ils ont capacité à se renouveler. Quoi qu'il en soit, **l'heure n'étant plus à l'étalement périphérique de l'urbanisation**, ils



renferment des réserves foncières et peuvent, de ce fait, être des supports de projets de construction et d'urbanisme.

D'ailleurs, la densification des quartiers pavillonnaires s'exerce déjà spontanément un peu partout en France à l'initiative de promoteurs immobiliers, de lotisseurs ou de particuliers, au fil des opportunités foncières. Elle ne se manifeste toutefois pas avec la même acuité en fonction des secteurs géographiques. Elle est accentuée dans les secteurs caractérisés par une rareté et une cherté de l'offre foncière conjuguées à une forte demande.

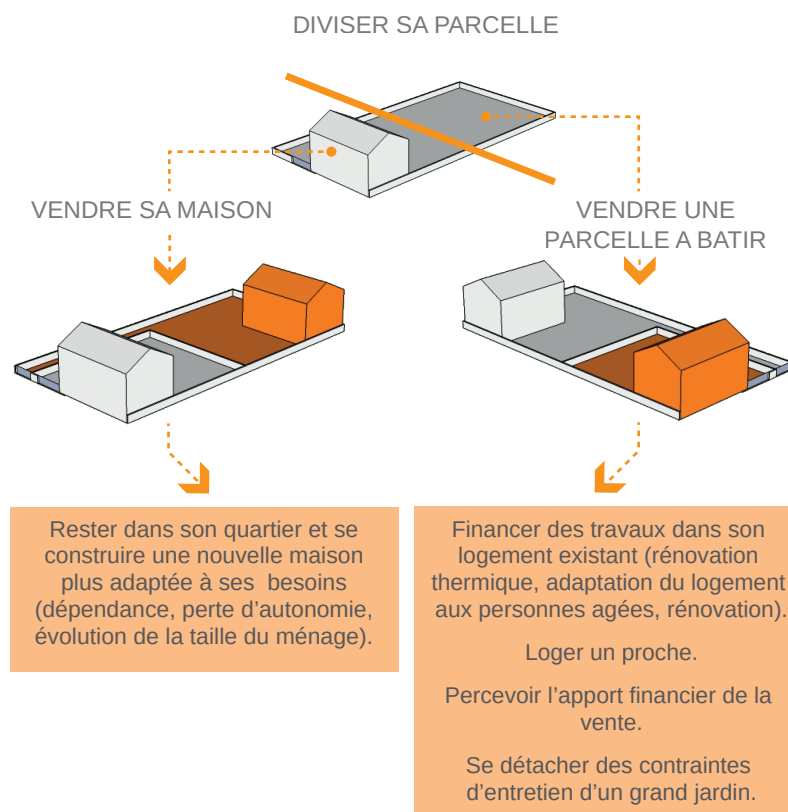
Le phénomène de densification pavillonnaire spontanée est également à corrélérer à d'autres types de facteurs :

- Une **moindre libération de l'offre foncière constructible** en périphérie des villes, en lien avec l'obligation de limitation de l'étalement urbain ;
- Un **retour en zone urbaine des populations**, lié à l'évolution des aspirations des citoyens en matière de localisation du lieu de résidence. De nombreux ménages ne font plus de la

maison individuelle sur une grande parcelle une condition exclusive à leur bien-être, mais tiennent compte d'autres critères comme la proximité du lieu d'emploi, l'offre de services de proximité et d'équipements (sportifs, culturels, scolaires, médicaux...), la desserte en transports en commun.

- **L'évolution des modes de vie** et des attentes en matière d'habitat, qui pousse certains propriétaires à se défaire d'une partie de leur bien immobilier pour répondre à leurs nouveaux besoins, notamment en lien avec le vieillissement des populations et la précarisation des ménages.

#### Les facteurs de la division parcellaire



## Une volonté du législateur d'accentuer le phénomène de densification

La loi ALUR introduit des mesures destinées à faciliter la densification des espaces urbanisés et, notamment, des zones pavillonnaires :

- **dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)** deux dispositions contraires au principe de densification sont supprimées (art.157) ;
  - le coefficient d'occupation des sols ou COS (art.14 du règlement de PLU), considérant que les règles relatives à la hauteur, au recul et au gabarit des constructions suffisent à encadrer la forme urbaine ;
- la possibilité offerte de fixer une taille minimale des parcelles, (art.5 du règlement de PLU), considérant qu'elle empêche l'optimisation foncière et contribue, de fait, à l'extension périphérique de l'urbanisation et à la segmentation sociale des espaces.
- **dans les lotissements**, la subdivision des lots est facilitée. Jusqu'à présent, un règlement de lotissement qui interdisait la division ne pouvait être modifié que si cette modification recevait l'aval d'une majorité qualifiée des

co-lotis. La loi ALUR substitue désormais à la majorité qualifiée une majorité composée (art.159) :

- soit de la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement,
- soit des deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

Ces mesures, en limitant les blocages juridiques, vont dans le sens d'un développement de l'offre d'habitat, tel que mis en avant à l'occasion des expérimentations menées dans le cadre du programme de recherche BIMBY® (voir encadré page suivante).

Si elles constituent un pas en avant pour faciliter la production de logements nouveaux au sein même de l'espace urbanisé, elles ne peuvent être considérées comme suffisantes pour la mise en œuvre d'actions volontaires

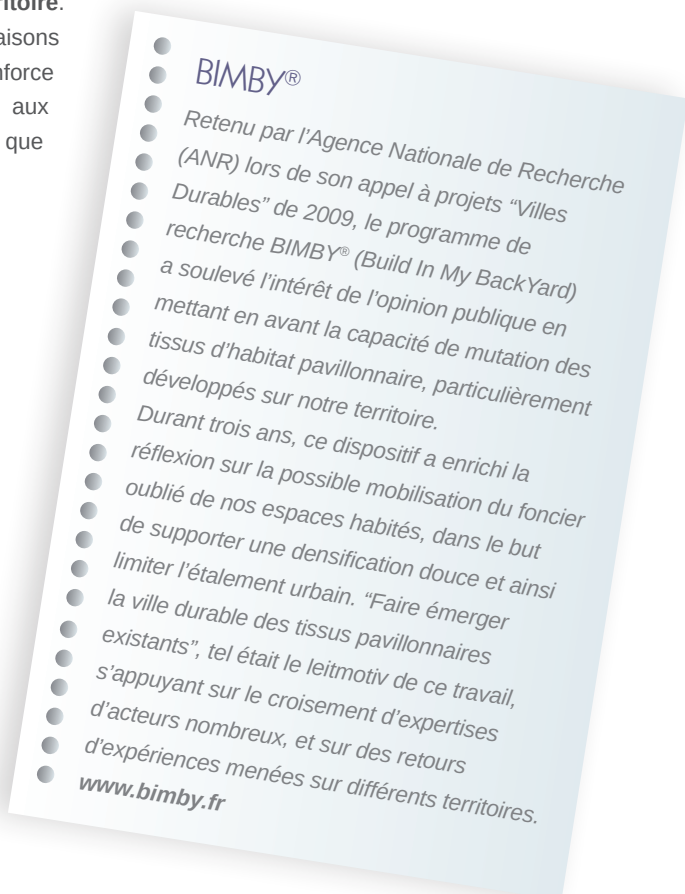
### d'aménagement du territoire.

C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle la loi ALUR renforce les dispositions relatives aux documents stratégiques que sont les SCoT et les PLU.

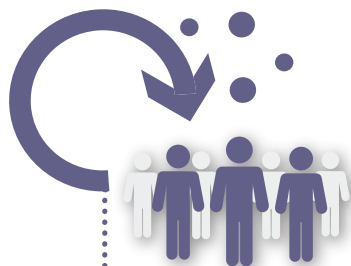
## Les risques liés à la densification non maîtrisée

La division parcellaire doit être accompagnée parce qu'elle renferme **de nombreux écueils à anticiper**. En effet, si elle peut, dans certains quartiers pavillonnaires, s'opérer au "coup par coup", exclusivement au gré des initiatives individuelles, **il est manifeste qu'elle ne puisse être généralisée**. Certains quartiers plus sensibles du point de vue social, urbain et/ou environnemental, sont porteurs d'autres enjeux et nécessitent une approche plus intégrée de l'aménagement. Les collectivités doi-

vent adapter les outils dont elles disposent en fonction des caractéristiques des différents quartiers et **imaginer de nouvelles méthodes, plus participatives**, pour permettre la réalisation de projets d'aménagement de qualité qui concilient les intérêts particuliers et les intérêts collectifs.



### Ecueils sociaux



- Augmentation du nombre d'habitants "isolés" dans des quartiers peu connectés à la ville (fonctionnement en impasse, absence de liaisons piétonnes) ;
- Multiplication des conflits de voisinage induits par la densification (ombres portées, vues masquées, sentiment de dévalorisation du bien immobilier, sentiment de perte d'intimité, difficultés d'intégration des nouvelles populations).

### Ecueils urbains



- Absence de réflexion sur la structure urbaine ;
- Prolifération des parcelles "en drapeaux" ;
- Mauvaise intégration paysagère des nouvelles constructions ;
- Absence d'espaces publics ;
- Urbanisation au coup par coup limitant les possibilités d'aménagements urbains qualitatifs ultérieurs.

### Ecueils environnementaux et fonctionnels



- Déficit de capacité des voiries et réseaux impliquant des travaux coûteux pour la collectivité ;
- Prolifération des voitures en stationnement anarchique sur voirie ;
- Desserte par les transports en commun impossible (étroitesse des rues, impasses) ;
- Non prise en compte des risques liés au ruissellement ;
- Non prise en compte des sensibilités écologiques du quartier.

# Quelles réalités pour le Grand Clermont ?

## Un mode de développement à faire évoluer

Le développement de l'urbanisation entre 1995 et 2011 a conduit à **l'artificialisation de 2 885 hectares de terres agricoles et d'espaces naturels** sur le territoire du Grand Clermont. Ce mode de développement extensif, qui s'opère pour l'essentiel par étalement des espaces bâtis, provoque la disparition de terres agricoles fertiles et reconnues pour leurs valeurs agronomiques. Il rompt l'équilibre urbain/rural par la constitution d'un continuum bâti et

induit une banalisation des paysages qui constituent l'un des atouts de notre territoire. Notre potentiel d'attractivité résidentielle et touristique est fragilisé.

Par ailleurs, notre empreinte écologique est majorée, notamment en raison de :

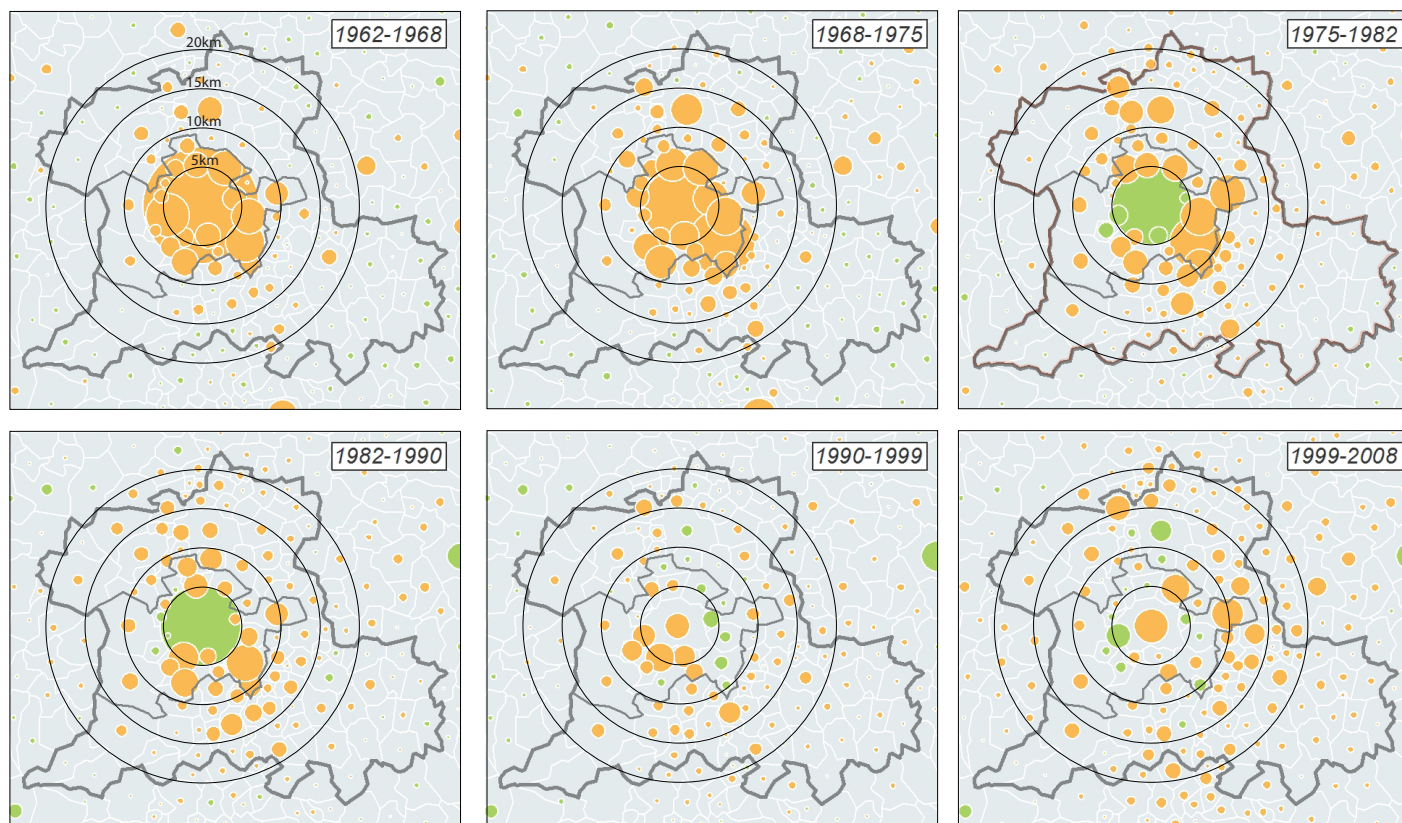
- **la croissance des déplacements automobiles** générateurs de gaz à effets de serre et fortement consommateurs d'énergies fossiles,

- **l'augmentation des surfaces imperméabilisées** favorisant le ruissellement et empêchant le rechargement des nappes phréatiques,
- **la fragilisation des écosystèmes** par rupture des continuités écologiques.

Notre cadre de vie est affecté

Les tendances démographiques et l'étalement urbain sur le Grand Clermont

De la concentration des populations dans les centres urbains à l'essaimage toujours plus lointain



Evolution de la population



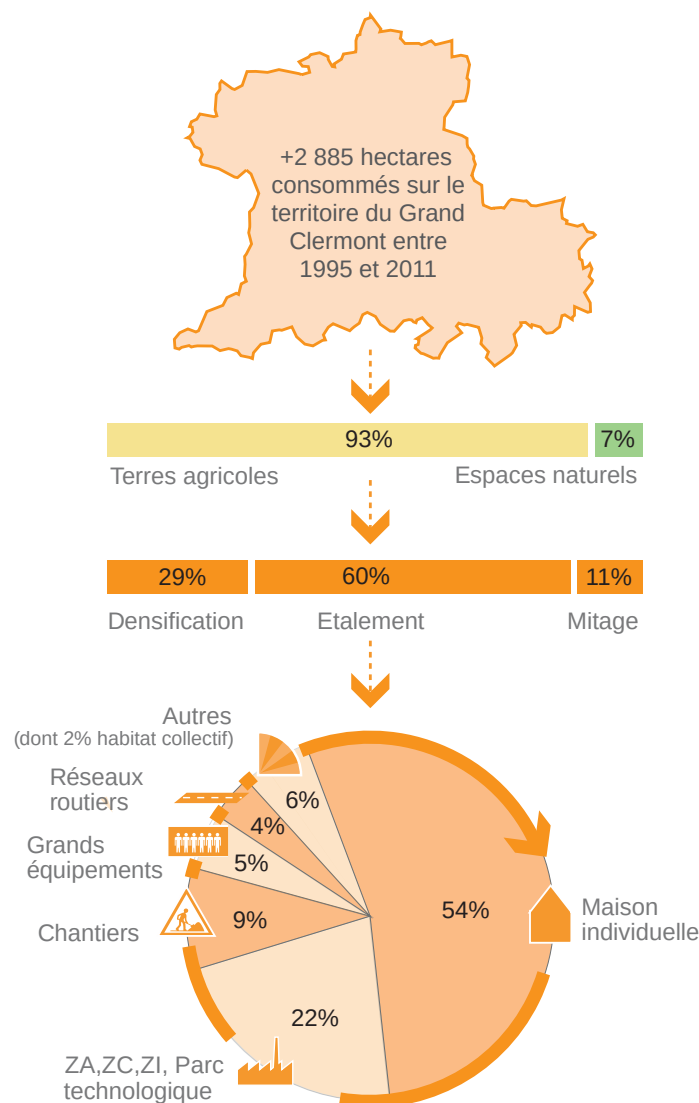
— Clermont Communauté  
— Grand Clermont

Fond : IGN - GEOFLA  
Source : INSEE- RP 1962 à 2008





### L'affectation des espaces naturels et agricoles artificialisés entre 1995 et 2011



Responsable à elle seule de la disparition de près de 54% de l'ensemble du foncier consommé, la **maison individuelle est une des principales causes de l'étalement urbain** intense qui se diffuse sur notre territoire et des problèmes qu'il exacerbe. A noter que 55% du foncier consommé par l'habitat se situe dans les espaces péri-urbains pour seulement 26% des logements construits sur l'ensemble du Grand Clermont.

### L'étalement urbain d'une commune



source : Orthophoto - CRAIG

Aux impacts environnementaux pré-cités viennent s'ajouter des risques sociaux reconnus :

- **La précarisation d'une partie de la population** liée au poids croissant des dépenses énergétiques dans le budget des ménages ; deux postes de dépenses sont en cause : le carburant, en lien avec la dépendance automobile, et le chauffage en raison du faible niveau de performance énergétique des constructions ;
- **L'isolement des ménages captifs**, avec des difficultés d'accès aux services, commerces et équipements, voire même à l'emploi, lorsqu'ils sont éloignés du lieu de résidence. En matière de mobilité, le risque de captivité est important, la faible densité rendant difficile et très coûteuse l'exploitation d'un réseau de transports en commun ;
- **L'accentuation des phénomènes de ségrégation spatiale** des populations en fonction des revenus ou de l'âge des ménages.
- **La croissance des coûts pour les collectivités** en matière de collecte des déchets, de développement et de gestion des réseaux (eau, assainissement, gaz...), d'entretien des voiries.

Dans ce contexte, la question de la diversification de nos modes d'habitat et de leur organisation spatiale sur notre territoire reste posée. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'appétence d'une partie des habitants du Grand Clermont pour la maison individuelle, mais de **promouvoir un mode de faire la ville qui permette de satisfaire le plus grand nombre**, en réduisant les risques sociaux et en limitant les impacts environnementaux.



## Un SCoT vecteur de bonnes pratiques

Fort de ces constats, le SCoT du Grand Clermont, approuvé en novembre 2011, réinterroge les pratiques d'aménagement urbain au regard des spécificités locales. Poursuivant l'ambition d'inscrire le territoire au rang des métropoles nationales, il fixe **un objectif de production de 45 000 logements<sup>1</sup> permettant l'accueil de 50 000 nouveaux habitants à l'horizon 2030**. Ce défi démographique s'appuie sur une stratégie en matière d'aménagement du territoire visant à promouvoir une métropole "nature", ainsi qu'un territoire du "bien-être" et du "bien vivre ensemble".

Le SCoT préconise "la construction d'un modèle plus durable impliquant une rupture profonde dans les façons de construire des villes, d'habiter,

de produire de l'énergie et de se transporter. Les projets doivent gagner en qualité de vie et atteindre un développement durable (...). Le SCoT mise sur l'intelligence collective pour faire évoluer les mentalités. (...) Il favorise l'émergence de démarches expérimentales, innovantes et pédagogiques qui transformeront les savoir-faire et seront à l'initiative de nouvelles pratiques"<sup>2</sup>.

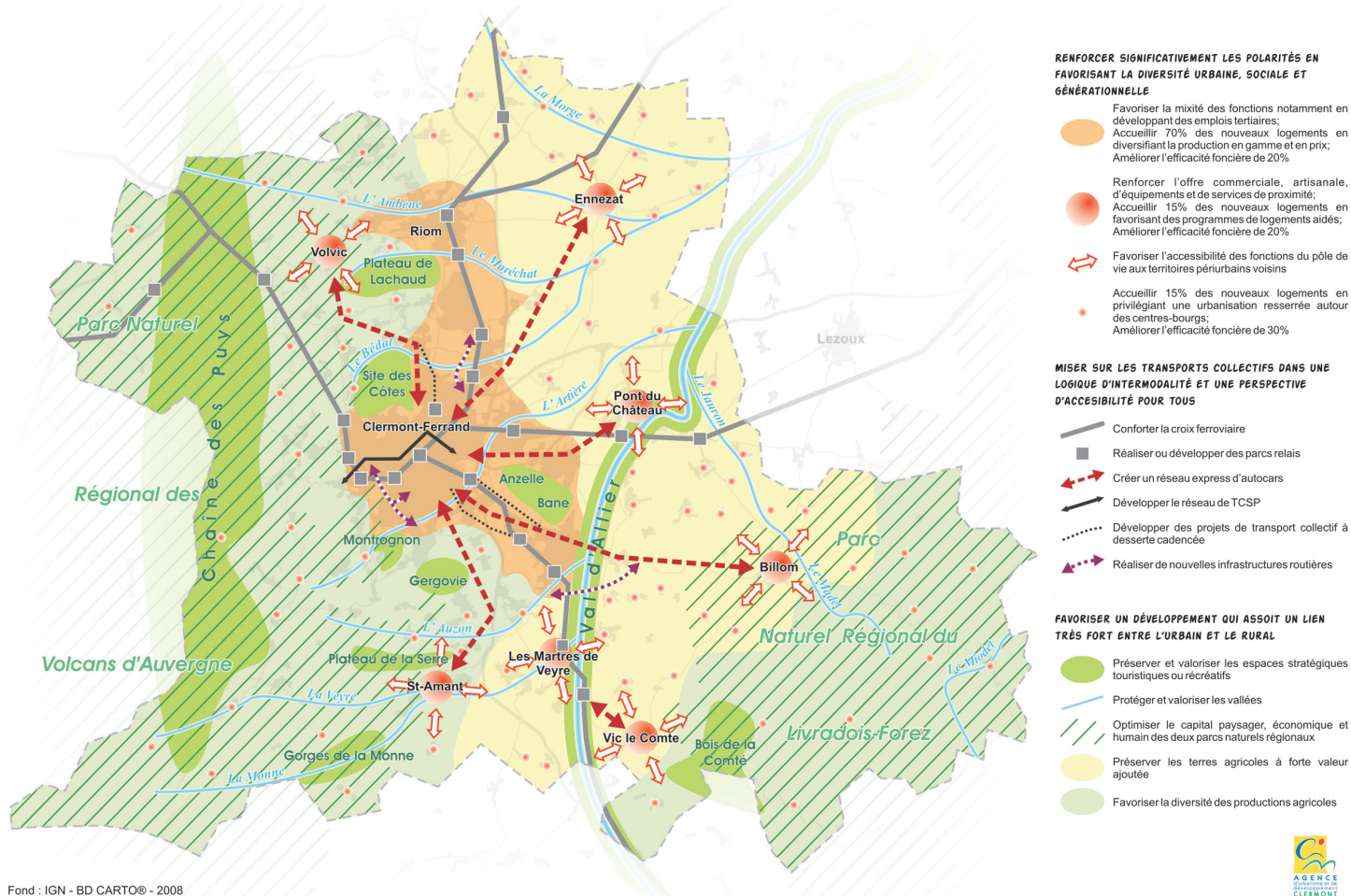
**Chaque EPCI doit participer à sa juste mesure à l'effort de production de logements** en poursuivant un double objectif : lutter contre le phénomène d'étalement urbain et rapprocher l'habitat des autres fonctions urbaines (commerces, équipements, services, emplois, loisirs, culture).

Le cœur métropolitain et les pôles de vie devront intensifier leurs actions pour contrebalancer la tendance à la diffusion péri-urbaine des années passées. Il s'agit de **conforter la "ville des proximités"** en facilitant la vie quotidienne des habitants grâce à un urbanisme équilibré (logements diversifiés, mixité sociale et générationnelle des communes et des quartiers, déplacements aisés, emplois bien répartis, commerces et services présents, loisirs accessibles). **La densification des tissus urbanisés et le renouvellement urbain apparaissent comme des moyens à privilégier.**

<sup>1</sup> Ce chiffre tient compte des besoins liés au desserrement des ménages, au renouvellement du parc et à l'accueil de nouvelles populations.

<sup>2</sup> Rapport de présentation du SCoT, p33

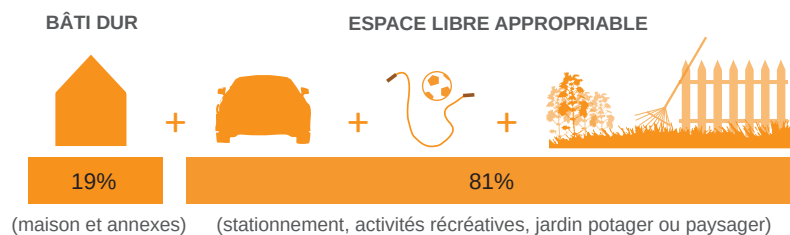
### Un Grand Clermont plus juste et économe (extrait PADD du SCoT approuvé)



## Les quartiers pavillonnaires, un gisement foncier à investir

Sur le territoire du Grand Clermont, l'habitat individuel, très largement répandu, occupe près de 8 300 hectares (données cadastre 2013). Pourtant, **seuls 19% de ces espaces sont bâtis**, laissant les 81% restants à l'appropriation des résidents sous forme de jardins d'agrément ou d'espaces de stationnement.

### Occupation des parcelles (territoire du Grand Clermont)



Ce **gisement foncier de près de 6 700 hectares non bâtis** confirme les intuitions pressenties au niveau national, à savoir la forte capacité de renouvellement des quartiers pavillonnaires. Une part de ce foncier pourrait utilement être mobilisée non seulement pour accueillir de nouveaux logements au sein même des espaces urbanisés, mais aussi plus globalement pour renouveler des quartiers vieillissants et les doter de qualités urbaines conformes aux attentes contemporaines.

Si elle peut sembler inappropriée sur notre territoire, la **densification des quartiers pavillonnaires** n'est pas une lubie, un concept d'urbaniste déconnecté des réalités locales, puisqu'elle **s'opère déjà spontanément sur l'ensemble du Grand Clermont**.

Elle est le plus souvent le fruit d'initiatives individuelles et se traduit fréquemment par le détachement de parcelles "en drapeau".

Ce phénomène, s'il représente un pas en avant non négligeable en matière d'économie de la ressource foncière et de limitation de l'étalement urbain, n'apporte qu'une **réponse partielle à l'enjeu de mise en œuvre de la ville durable et désirable**. Il ne répond en général à aucune logique stratégique en matière d'aménagement du territoire et de qualification du cadre de vie. Il

résulte de pratiques opportunistes, sources de contentieux, stimulées par la majoration des droits à construire dans les documents de planification

(POS et PLU). Il relève donc de la responsabilité des collectivités d'anticiper et d'accompagner le processus afin d'éviter les écueils qu'il renferme.



## Des opportunités de projets d'aménagement intégrés à privilégier

Parce que la **production de logements ne peut être envisagée uniquement à travers le prisme réducteur de l'objectif quantitatif**, la mise en œuvre efficiente du SCoT implique :

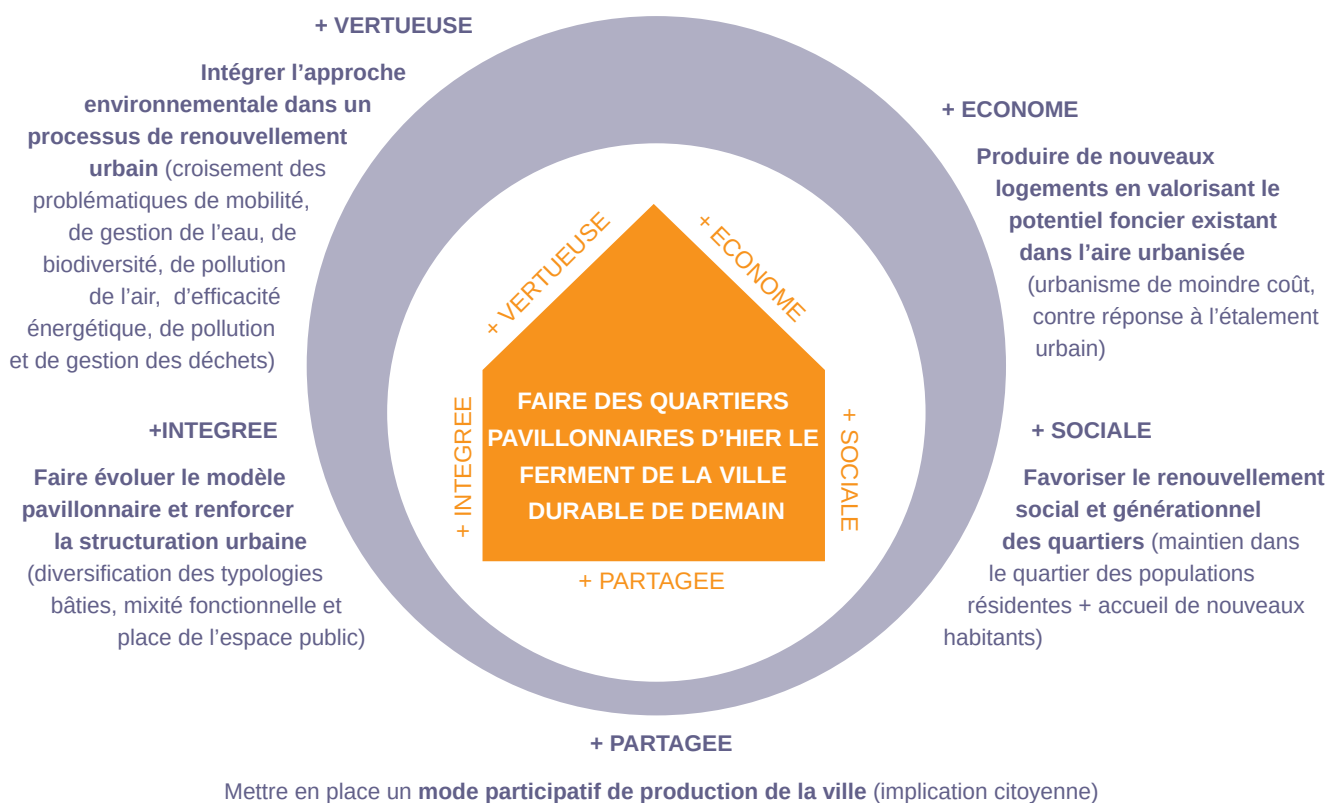
- d'une part, la définition et la mise en application de stratégies d'aménagement ambitieuses et partagées à l'échelle communale et intercommunale ; les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux et intercommunaux, les programmes locaux de l'habitat (PLH) et autres plans de déplacements urbains (PDU) poursuivent cet objectif ;
- d'autre part, la réalisation de projets d'aménagement et de construction opérationnels de

qualité, satisfaisant les objectifs stratégiques définis à l'échelle supra ; chaque projet, qu'il soit public ou privé est une pièce constitutive d'un tout et contribue à la qualité de vie offerte aux résidents et usagers de l'îlot, du quartier et de la ville.

Ainsi, à l'heure du renouvellement urbain, de l'optimisation foncière et de la limitation de l'étalement périphérique des espaces bâtis, l'aménagement des quartiers pavillonnaires anciens peut constituer un véritable outil de développement urbain dans une optique de "qualité de ville". Parce que la question de leur mutation se pose avec une réelle acuité dans de nombreux territoires, **l'Agence d'urbanisme**

**Clermont Métropole propose une méthode d'expertise, à l'attention des collectivités.** Elle permet d'identifier les secteurs à enjeux sur lesquels l'intérêt général justifie un accompagnement de la puissance publique dans le cadre d'une **démarche d'aménagement intégrée de développement urbain** répondant aux ambitions sociales, économiques et environnementales du territoire (voir illustration ci-après).

### Les plus-values d'une méthode intégrée





## Des initiatives publiques locales engagées

La question de la mutation des ensembles bâtis doit être appréhendée à différentes échelles de définition des politiques publiques d'aménagement du territoire. La période d'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans locaux

d'urbanisme (PLU) est à considérer comme un moment privilégié. Il ne faut toutefois pas perdre de vue la nécessité d'un **travail itératif, permettant d'articuler et d'enrichir réciproquement les stratégies d'aménagement du territoire et les projets opérationnels.**

Deux échelles d'actions ont été expérimentées sur le Grand Clermont. La première consiste en l'intégration d'une fiche action dans le PLH de Clermont Communauté 2014-2019. La seconde est une application locale du programme de recherche Bimby® sur le territoire de Mur-ès-Allier (voir encadrés ci-après).

### PLH CLERMONT COMMUNAUTÉ

Approuvé en février 2014, le Programme Local de l'Habitat (II) de Clermont Communauté traduit l'ambition de l'agglomération d'offrir un parcours résidentiel adapté et pertinent à tous ses habitants.

C'est à travers son programme d'action, définissant les enjeux et orientations stratégiques du territoire que ce dernier souhaite adapter les modalités de l'intervention de la collectivité aux évolutions urbaines, économiques et sociales en cours.

Trente actions stratégiques ont été développées. L'une d'entre elles "anticiper l'évolution des tissus pavillonnaires existants", traite de la promotion et de l'encadrement de la production de logements dans les quartiers pavillonnaires fragiles, vieillissants ou dégradés.

Cette fiche action cible des objectifs transversaux, urbains (optimisation foncière, diversification des formes d'habitat, création d'espaces publics), sociaux (production d'une offre de logements abordables, réduction des dépendances, mixité sociale et générationnelle) et sociétaux (adaptation des logements, rénovation thermique des quartiers vieillissants).

Pour les atteindre, des modalités de mise en œuvre sont proposées :

- Une étude de repérage des zones pavillonnaires supports de projets ;
- La définition des dispositions réglementaires et fiscales à mobiliser ;
- La réalisation d'études pré-opérationnelles ;
- La mise en place d'une veille foncière sur les secteurs identifiés ;
- La sensibilisation des propriétaires et acteurs de l'immobilier aux opportunités de divisions foncières.

### DISPOSITIF BIMBY® - ZPH MULTISITES DE MUR-ES-ALLIER

Soutenue par le Département, la Région, et le Grand Clermont, la Communauté de Communes de Mur-ès-Allier s'est engagée depuis 2012 dans la démarche BIMBY®, visant à promouvoir un mode plus participatif de construction de la ville.

Lors de quatre permanences, organisées en juin 2013, les habitants de la Communauté de Communes ont été invités à partager leurs projets de valorisation ou d'évolution de leur patrimoine bâti avec des professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes), présents pour les conseiller et les orienter.

A l'issue des entretiens, 93 projets d'habitants ont pu être recensés et restent dorénavant à mettre en lien, dans la mesure du possible, avec des actions d'intérêt général.

Les élus des communes concernées portent, entre autre, l'ambition d'enrichir le potentiel des terrains déjà bâtis, de limiter l'étalement urbain, de reconquérir les centres bourgs, et de diversifier les produits d'habitat.



# C Une proposition méthodologique

## Les préalables

### Penser l'aménagement des quartiers pavillonnaires comme un outil de développement urbain

Si la sensibilisation des habitants et l'encadrement réglementaire des initiatives individuelles constituent globalement des leviers pertinents, ils sont insuffisants dans certains secteurs stratégiques porteurs d'enjeux croisés d'aménagement urbain. **C'est à l'identification de ces secteurs stratégiques et à leurs conditions d'aménagement que la méthode proposée par l'agence s'est intéressée.** Les objectifs de l'exercice sont les suivants :

- Montrer dans quelle mesure le potentiel foncier existant en zone urbanisée peut constituer une véritable alternative à l'étalement urbain, tout en permettant, entre autres, le développement de l'offre de maisons individuelles.
- Inciter les collectivités à mettre en place, dans leurs politiques publiques, des actions innovantes relatives à l'aménagement des quartiers résidentiels, notamment via les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).
- Démontrer la nécessité qu'il y a à mener une réflexion urbaine globale approfondie, permettant d'identifier des secteurs à enjeux dans lesquels une urbanisation au "coup par coup" serait dommageable.
- Mettre en évidence la nécessité d'anticiper, de maîtriser et d'accompagner l'évolution des tissus urbanisés, pour ne pas avoir à la subir.

### Mettre en place un nouveau mode de gouvernance des projets d'aménagement

La réussite d'un projet d'aménagement du territoire passe à la fois par les qualités intrinsèques du projet et par son acceptation sociale. Céder une partie de son jardin, pour laisser un tiers y construire sa maison, peut être considéré comme une forme de perte d'intimité et de tranquillité que seule la faible densité bâtie peut garantir. Ainsi, **le renouvellement des espaces urbanisés doit être envisagé dans le cadre d'une démarche participative et d'un travail collaboratif** associant à la fois la (ou les) collectivité(s) locale(s), les habitants (propriétaires ou locataires) et les porteurs de projet (particuliers et professionnels). Chacun doit pouvoir exprimer ses besoins, ses attentes et ses idées, pour permettre la **co-définition**

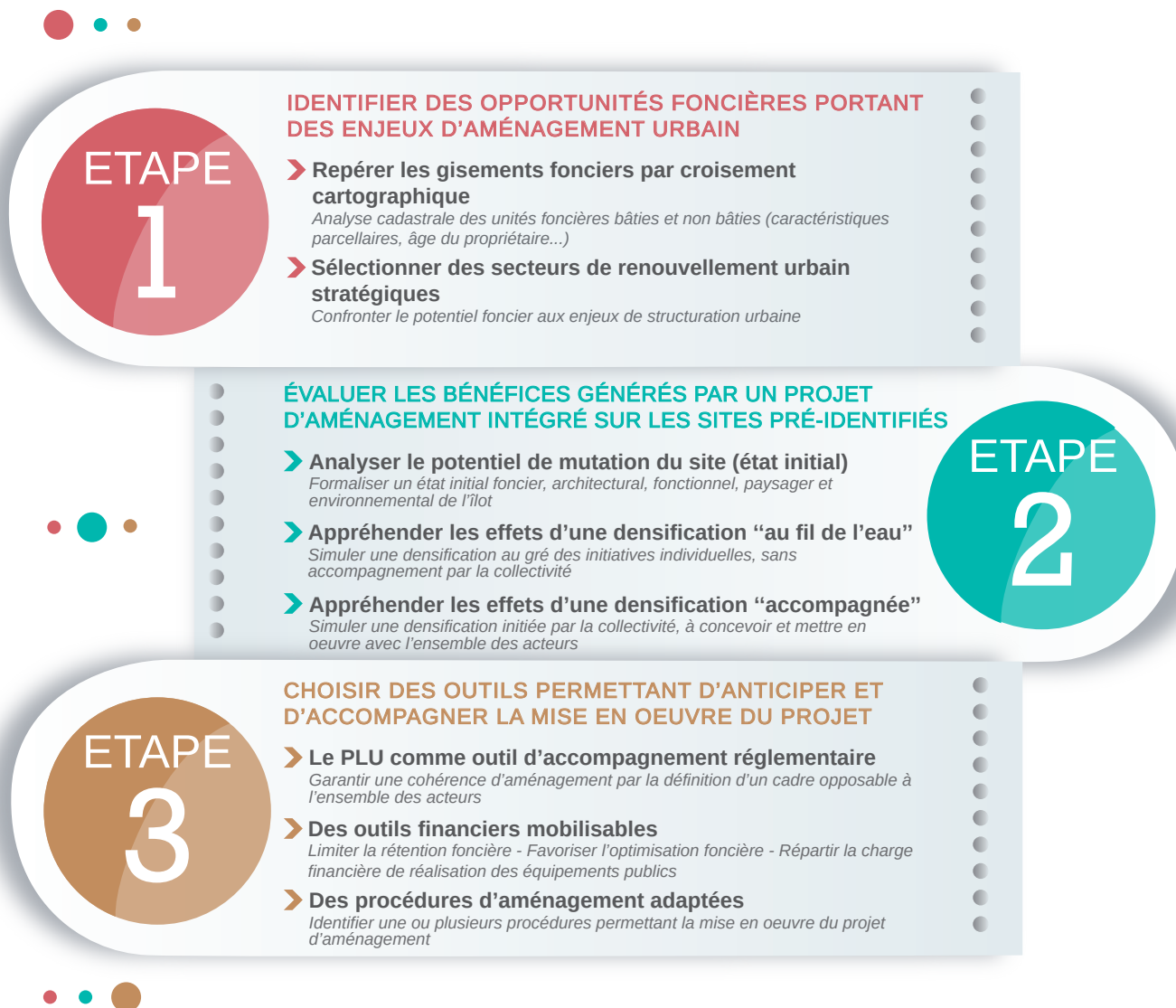
**d'un projet d'aménagement satisfaisant l'ensemble des acteurs en présence.** En plus de la définition d'un programme et d'un plan d'aménagement consensuel, la méthode de travail mise en place doit aboutir à l'identification des maîtrises d'ouvrage et à la définition des outils financiers et des procédures opérationnelles.

**L'animation joue un rôle essentiel dans ce processus de conception** et nécessite souvent l'intervention de savoir-faire spécifiques, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de la médiation. Différents outils peuvent être mobilisés pour garantir un bon niveau d'appropriation individuelle du projet (photos, plans, maquettes, dessins, vidéos...).

**Chacun doit prendre conscience que son intervention, qu'il s'agisse d'aménagement ou de construction, participe à la constitution d'un projet global** de qualité répondant à la fois à des objectifs particuliers et à des enjeux d'intérêt général.



## La méthode agence en bref



Les villes de Cournon d'Auvergne et Riom ont servi de territoire d'expérimentation. Ces études de cas sont purement théoriques et n'engagent en rien la collectivité.

# ETAPE 1

## IDENTIFIER DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES PORTANT DES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT URBAIN

*Les filtres et critères retenus ici ne sont pas exhaustifs. Ils constituent une première approche méthodologique qui pourra être adaptée en fonction du territoire étudié.*

### EN RÉSUMÉ

#### ➤ Repérer les gisements fonciers par croisement cartographique

*Analyse cadastrale des unités foncières bâties et non bâties*

- ☒ La taille des unités foncières bâties  
*Détecter les unités foncières potentiellement divisibles*
- ☒ L'âge du propriétaire de l'habitation  
*Repérer les propriétaires théoriquement plus concernés par la division foncière*
- ☒ L'âge du parc immobilier  
*Identifier les pavillons anciens énergivores*
- ☒ La localisation des unités foncières non bâties  
*Majorer le potentiel foncier constructible*

#### ➤ Sélectionner des secteurs de renouvellement urbain stratégiques

*Confronter le potentiel foncier aux enjeux de structuration urbaine*

- ☒ La mixité fonctionnelle du quartier  
*Accessibilité aux commerces, services et équipements existants*
- ☒ Les mobilités douces  
*Desserte par une offre de transports en commun de bon niveau et/ou par des liaisons piétonnes et vélos*
- ☒ Les qualités paysagères et le maillage d'espaces publics  
*Environnement urbain qualifié et bon niveau de connexion au reste de la ville ou, à l'inverse, nécessité d'actions d'amélioration*
- ☒ Les sensibilités environnementales
  - Densité végétale, qualités écologiques et qualités d'usages des espaces verts
  - Gestion des eaux de ruissellement
  - Préservation des populations par rapport aux risques, nuisances et pollutions
- ☒ La faisabilité technique et économique du projet  
*Niveau de desserte par les réseaux secs et humides et investissements nécessaires en cas de densification*

### Repérer les gisements fonciers par croisement cartographique

Cette première analyse s'effectue à partir des données cadastrales. Elle porte sur les unités foncières<sup>3</sup> classées en zones urbanisées (zones U des PLU).

**Les unités foncières bâties** examinées sont celles sur lesquelles une seule habitation est déclarée.

4 critères sont retenus :

#### ☒ La taille des unités foncières bâties

La division parcellaire n'est envisageable qu'à partir d'un certain seuil et en fonction des conditions d'implantation de la construction existante. Ce seuil diffère selon la pression foncière s'exerçant sur le territoire considéré. A Riom et Cournon d'Auvergne, le seuil retenu était de 1 000 m<sup>2</sup>.

#### ☒ L'âge du propriétaire de l'habitation

Les propriétaires de plus de 50 ans seraient théoriquement plus concernés par la division parcellaire, la nature de leurs besoins et de leurs attentes en matière de logements ayant potentiellement changée.

#### ☒ L'âge du parc immobilier

Il s'agit d'allier enjeux d'optimisation foncière et enjeux

<sup>3</sup> Une unité foncière est un rassemblement des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire.



énergétiques, considérant que la division parcellaire pourrait permettre le financement de travaux de rénovation thermique. Les habitations construites avant 1975, soit avant la première réglementation thermique, constituent naturellement des cibles prioritaires.

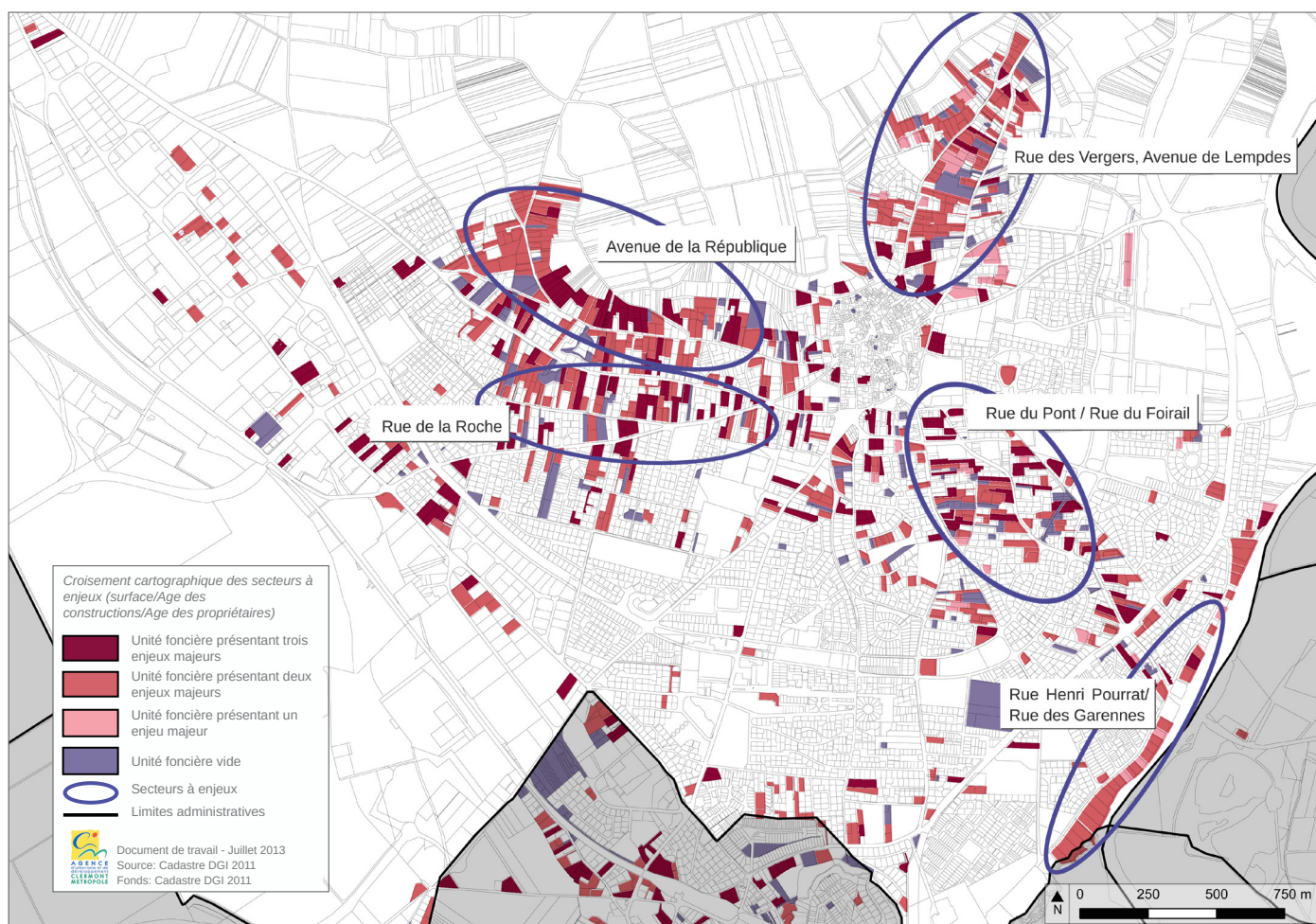
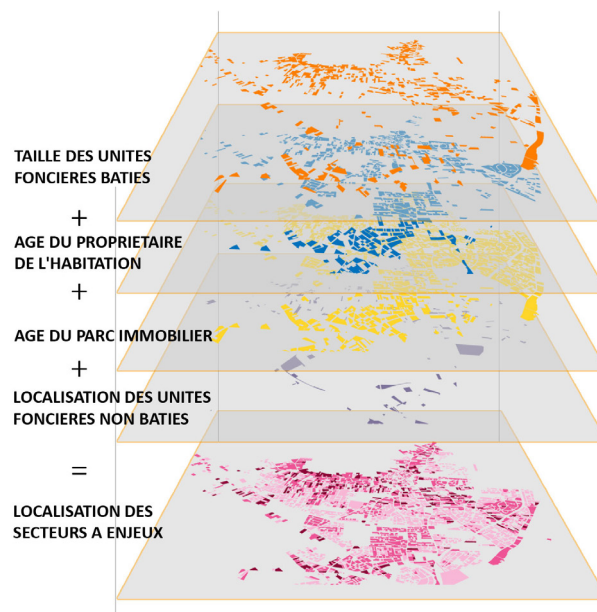
### ☑ La localisation des unités foncières non bâties

Ces dernières viennent, dans un second temps, majorer le potentiel foncier constructible.

## RÉSULTAT

Les secteurs retenus correspondent à des groupements d'unités foncières qui cumulent deux ou trois critères, le critère de "taille des unités foncières" constituant naturellement un préalable indispensable.

### Identification des secteurs à enjeux par croisement des données, Commune de Couron





## ➤ Sélectionner les secteurs de renouvellement urbain stratégiques

Les sites, pré-identifiés sont examinés **au regard de leurs atouts intrinsèques et/ou de leur capacité à répondre à des enjeux de structuration urbaine.**

Quatre thématiques peuvent être retenues

### ☑ Mixité fonctionnelle et mobilités douces dans les quartiers

Il s'agit de privilégier le développement de l'offre d'habitat dans des secteurs urbains bénéficiant déjà de la proximité des commerces, services et équipements, ainsi que d'un bon niveau de desserte par les transports en commun (train, bus ou tramway). La collectivité peut ainsi :

- apporter du confort de vie à ses résidents,
- renforcer l'animation des quartiers,
- influencer sur la pérennité des services et commerces,
- participer à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre en facilitant le recours à des modes de déplacements alternatifs à l'automobile.

### ☑ Qualités paysagères et maillage d'espaces publics

L'environnement urbain et paysager constitue un facteur important d'attractivité résidentielle. Dans une logique de renouvellement urbain, il paraît opportun de privilégier des actions de densification :

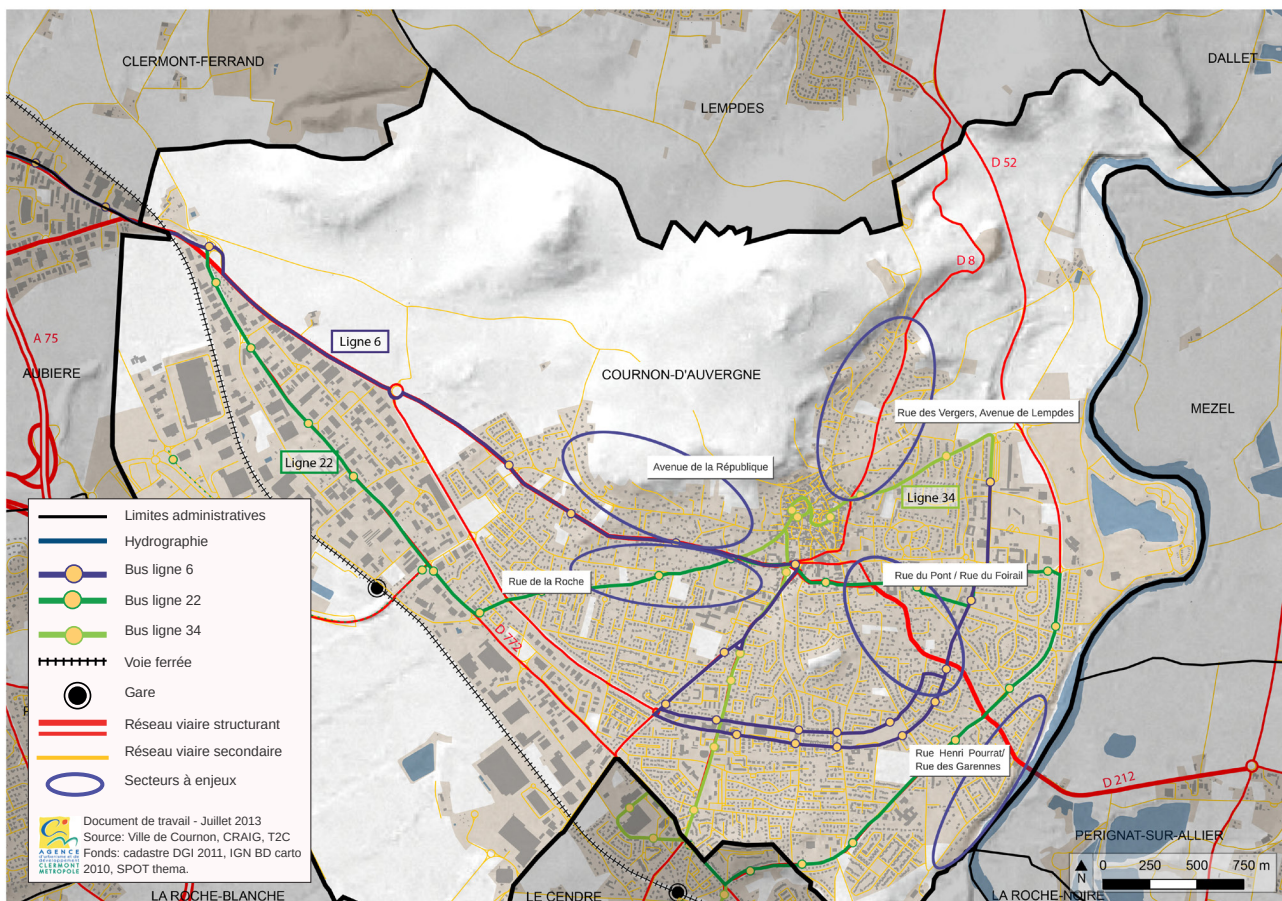
- soit sur des secteurs bénéficiant déjà de nombreux atouts (qualité des aménagements urbains, proximité des espaces d'agrément et/ou qualité des vues).
- soit sur des secteurs qui offrent des opportunités d'aménagements apportant une plus-value urbaine : création d'espaces publics nouveaux dans des quartiers carencés (parcs, jardins, places), aménagement de voiries nouvelles et de liaisons piétonnes interquartiers...

### ☑ Sensibilités

#### environnementales

Plusieurs thématiques peuvent être abordées en matière de

Desserte des secteurs à enjeux par les voiries structurantes et le réseau de transports en commun, Commune de Cournon



qualité environnementale urbaine. Elles sont plus ou moins pertinentes en fonction du secteur considéré. Nous avons choisi de retenir ici 3 items :

- **La biodiversité** : Il est question de la place de la nature et du rôle des espaces végétalisés. Les actions de restructuration et de densification offrent aussi des opportunités de préservation, de restauration et de mise en réseaux des espaces de nature en ville. Ceux-ci jouent un rôle actif en termes écologique et paysager, mais aussi du point de vue des usages et de la qualité de vie pour les citoyens.
- **La gestion de l'eau** : Elle est abordée ici du point de vue du traitement des eaux usées et de la gestion des eaux de pluie. Un diagnostic préalable permet de déterminer, d'une part la capacité des réseaux existants et les travaux à prévoir, et d'autre part les dispositions à prendre en matière de gestion différenciée des eaux de ruissellement (rétention, stockage, infiltration).

- **Les risques, nuisances et pollutions** : Il s'agit de ne pas augmenter la part de population impactée en privilégiant la densification dans des secteurs qui ne sont affectés par aucun risque (inondation, glissement de terrain, technologique...), aucune pollution (sonore ou visuelle...) et aucune nuisance connue et susceptible d'affecter la qualité de vie.

#### ☑ **Faisabilité technique et économique du projet**

Plus globalement, tout projet de densification doit être appréhendé du point de vue de la **capacité des équipements techniques existants** (alimentation en eau potable, assainissement, réseaux secs, voiries, stationnements...)

**à répondre aux besoins des nouvelles habitations, dans des conditions de faisabilité économique acceptables.** Le montant des investissements à prévoir peut être dissuasif. Il s'agit de ne pas "subir" la densification mais de l'anticiper.

A noter que les secteurs desservis par un réseau d'assainissement collectif de capacité suffisante sont plus à même de permettre la densification que les secteurs imposant la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement autonomes.

### RÉSULTAT

Les résultats de l'analyse urbaine sont traduits dans un tableau multi-critères, les différents critères pouvant être pondérés en fonction des sensibilités du territoire d'étude et des orientations politiques de la collectivité. C'est l'analyse de ce tableau qui permet de choisir les secteurs sur lesquels approfondir l'expertise.

Tableau multi-critères permettant de confronter les résultats de l'analyse et de choisir les sites de projets, Commune de Cournon

|                                         | MOBILITES DOUCES | MIXITE FONCTIONNELLE | QUALITES PAYSAGERES | SENSIBILITES ENVIRONNEMENTALES | FAISABILITE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE |
|-----------------------------------------|------------------|----------------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Rue des Vergers/<br>Av. de Lempdes      |                  | X                    | X                   |                                | X                                   |
| Rue des Gardes/<br>Av. de la République | X                | X                    | X                   | X                              |                                     |
| Rue de la Roche                         | X                | X                    |                     |                                | X                                   |
| Av. du Pont/<br>Rue du Foirail          | X                | X                    | X                   |                                | X                                   |
| Rue H. Pourrat/<br>Rue des Garennes     |                  |                      | X                   |                                | X                                   |

# ETAPE 2

## ÉVALUER LES BÉNÉFICES GÉNÉRÉS PAR UN PROJET D'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ SUR LES SITES PRÉ- IDENTIFIÉS

Chaque lieu de projet identifié à l'issue de l'étape 1 est soumis à une étude approfondie à l'échelle 1/1000<sup>e</sup>

### EN RÉSUMÉ

#### ➤ Analyser le potentiel de mutation du site

*Formaliser un état initial foncier, architectural, fonctionnel, paysager et environnemental de l'îlot*

- ☑ Les caractéristiques foncières de l'îlot  
*Repérer un potentiel foncier à valoriser*
- ☑ Le quantitatif initial  
*Déterminer l'offre de logements existante, le potentiel foncier et l'efficacité foncière de l'îlot*
- ☑ Les atouts et contraintes de l'îlot  
*Étudier la composition et le fonctionnement de l'îlot*

#### ➤ Appréhender les effets d'une densification "au fil de l'eau"

*Simuler une densification au gré des initiatives individuelles sans accompagnement par la collectivité*

- ☑ Le schéma de densification (hypothèse 1)  
*Donner à voir graphiquement une hypothèse théorique de densification spontanée*
- ☑ Le quantitatif (hypothèse 1)  
*Estimer les bénéfices de la densification*

#### ➤ Appréhender les effets d'une densification "accompagnée"

*Simuler une densification initiée par la collectivité, à concevoir et mettre en œuvre avec l'ensemble des acteurs*

- ☑ Le schéma de densification (hypothèse 2)  
*Donner à voir graphiquement une hypothèse théorique d'aménagement dans le cadre d'un projet global*
- ☑ Le quantitatif (hypothèse 2)  
*Estimer les bénéfices du projet*

### ➤ Analyser le potentiel de mutation du site

Cette analyse s'effectue sur une base cadastrale et peut être retranscrite sur une vue aérienne pour une meilleure appropriation par l'ensemble des acteurs. Sont étudiés :

#### ☑ Les caractéristiques foncières de l'îlot

Il s'agit dans un premier temps de repérer les unités foncières non bâties susceptibles d'être valorisées, ainsi que les unités foncières bâties potentiellement divisibles, en raison de leur superficie et des conditions d'implantation des constructions existantes. L'identification des unités foncières sous maîtrise foncière publique permettra, dans un second temps, d'évaluer la capacité d'accompagnement de la collectivité.

#### ☑ Le quantitatif initial

Il accompagne la représentation graphique. Il mentionne :

- le nombre de logements repérés et le foncier qu'ils consomment ;
- le nombre de parcelles libres et le potentiel foncier qu'elles représentent ;
- le potentiel foncier maîtrisé par la collectivité.

**Il en résulte une densité initiale exprimée en efficacité foncière par logement** ((foncier logements + foncier libre) / nombre de logements existants).

Cet état initial peut utilement être comparé aux densités existantes dans d'autres quartiers sur le territoire afin de "décomplexer" la question de la densification.



## Calculs de densité dans différents quartiers existants Commune de Riom



Centre ancien  
Densité = 167 logements/ha



Secteur pavillonnaire  
Densité = 13 logements/ha

✓ Les atouts et contraintes de l'îlot

Un travail bibliographique et de terrain permet de préciser la vocation des constructions, l'affectation des espaces non bâtis (jardins, friches...), les éléments naturels ou architecturaux remarquables et les éventuelles contraintes techniques visibles (topographie, géologie, hydrologie...).

## Etude du gisement foncier, Commune de Cournon



## Appréhender les effets d'une densification au "fil de l'eau"

Dans cette première hypothèse d'étude (voir illustration p.24), la densification s'effectue spontanément par division parcellaire, sans remembrement ni réalisation d'aménagements publics (voiries, jardins, placettes...), au gré des initiatives individuelles et dans les limites définies au document de planification en vigueur.

✓ Le schéma de densification

L'expérimentation menée s'appuie sur trois postulats correspondants aux cas les plus courants :

- la densification s'effectue au coup par coup, à la parcelle ;
- les logements produits sont exclusivement des maisons individuelles ;
- les demandes d'autorisation se font par simple déclaration préalable conduisant à une prolifération des parcelles "en drapeau".

✓ Le quantitatif

Il accompagne la représentation graphique. Il mentionne :

- le nombre de logements créés ;
- le potentiel foncier mobilisé ;
- l'éventail des superficies des parcelles affectées aux nouvelles constructions (taille minimale et taille maximale) ;
- la consommation foncière moyenne par nouveau logement ;
- l'efficacité foncière de l'îlot (incluant les constructions existantes).



Ce test confirme le potentiel de densification du secteur. De nouveaux logements sont créés, l'efficacité foncière du secteur est

améliorée, mais le processus d'urbanisation "au coup par coup" n'induit aucun bénéfice urbain. L'offre de logements n'est

pas diversifiée, le maillage d'espaces publics n'est pas enrichi, la pression automobile est accentuée, le paysage urbain n'est pas qualifié...

### Hypothèse de densification spontanée, Commune de Couron



## Appréhender les effets d'une densification accompagnée

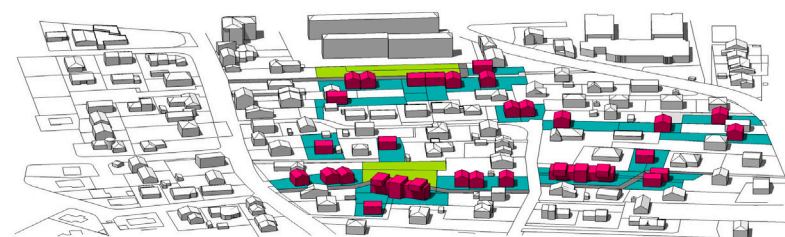
La seconde hypothèse d'étude a pour objectif de démontrer les bénéfices urbains générés par une démarche intégrée. Il ne s'agit pas de dessiner "la" solution mais d'ouvrir une piste de réflexion, la solution opérationnelle ne pouvant être issue que d'un travail participatif associant notamment la collectivité, les propriétaires fonciers et les habitants.

L'enjeu consiste à permettre la construction d'un maximum de logements dans un cadre urbain qualifié.

#### ✓ Le schéma de densification

La densification s'effectue dans le cadre d'un projet commun (public/privé) répondant à l'objectif d'optimisation foncière. Le recours au plan de masse et à l'axonométrie (3D), permet

#### Vue en 3D, axonométrie



de montrer qu'une autre forme d'aménagement des espaces pavillonnaires est possible, sans pour autant bouleverser le paysage urbain auquel les résidents sont attachés.

L'intervention publique permet :

- Une diversification de l'offre de logements (pavillons, maisons groupées, logements intermédiaires, petits collectifs) dans différents segments de marché

(accession, locatif social ou locatif privé) permettant de répondre aux besoins variés des ménages.

- L'aménagement de nouveaux espaces publics pour améliorer la desserte de l'îlot (voiries nouvelles et cheminements), favoriser les déplacements doux (voiries de gabarit restreint, zones de partage, cheminements piétonniers), et animer le



quartier (jardins, placettes...). Le positionnement des espaces publics est déterminé dans le cadre d'une réflexion à l'échelle du quartier dans son ensemble répondant ainsi à un objectif de structuration urbaine.

- Une qualification du paysage urbain avec une forme urbaine enrichie (compositions soignées en matière d'implantation des constructions et de hauteurs bâties), des espaces publics séduisants et la préservation, voire la restauration, des continuités végétales.

- Une prise en compte des sensibilités environnementales notamment en matière de biodiversité, de gestion de l'eau et de réduction des nuisances liées à la voiture.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un projet partagé apporte des garanties d'acceptabilité par les résidents notamment par un travail fin de définition des implantations bâties et des hauteurs de constructions, garant de la préservation des intimités et des niveaux d'ensoleillement.

### ✓ Le quantitatif

Il accompagne la représentation graphique. Il mentionne :

- le nombre de logements créés par type ;
- la nature des espaces publics créés ;
- le potentiel foncier mobilisé
- l'éventail des superficies des parcelles affectées à ces nouvelles constructions (taille minimale et taille maximale) ;
- la consommation foncière moyenne par nouveau logement ;
- l'efficacité foncière de l'îlot (incluant les constructions existantes).

### Hypothèse de densification accompagnée, Commune de Couron



### RÉSULTAT

Dans l'ensemble des sites étudiés, cet exercice a conclu en la faisabilité de deux fois plus de logements que dans l'hypothèse d'une densification "au fil de l'eau". Les bénéfices urbains sont mis en exergue et l'efficacité foncière est très largement majorée.

La réalisation d'un tableau comparatif permet d'afficher clairement les bénéfices quantitatifs entre l'état initial, l'hypothèse au fil de l'eau et l'hypothèse "accompagnée". Ces bénéfices peuvent être exprimés en nombre de logements et en efficacité foncière.

Tableau comparatif des hypothèses 1, 2 et 3.

|                                       | Nombre de logements | Taille moyenne des parcelles (accueillant un pavillon) | Efficacité foncière de l'îlot |
|---------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Etat initial                          | 19                  | 1 573 m <sup>2</sup>                                   | 1 920 m <sup>2</sup> /lgt     |
| HYPOTHESE 1 densification spontanée   | 40 (19+21)          | 896 m <sup>2</sup>                                     | 912 m <sup>2</sup> /lgt       |
| HYPOTHESE 2 densification accompagnée | 63 (19+44)          | 496 m <sup>2</sup>                                     | 579 m <sup>2</sup> /lgt       |

# ETAPE 3

## CHOISIR DES OUTILS PERMETTANT D'ANTICIPER ET D'ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Cette 3<sup>ème</sup> partie est conçue comme une boîte à outils dans laquelle sont listés et explicités, sous forme de mise en situation, différents outils mis à la disposition des collectivités.

### EN RÉSUMÉ

► Le PLU comme outil d'accompagnement réglementaire  
*Garantir une cohérence d'aménagement par la définition d'un cadre opposable à l'ensemble des acteurs*

- ☑ Le zonage  
*Vérifier la compatibilité du classement avec le projet, l'adapter éventuellement*
- ☑ Le règlement  
*Affiner le contenu des articles si nécessaire*
- ☑ L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP)  
*Préciser les conditions d'urbanisation*
- ☑ Les servitudes d'urbanisme  
*Fixer des éléments de programme relatifs aux équipements publics ou à la mixité sociale des quartiers, répondant à des motifs d'intérêt général*

► Des outils financiers mobilisables  
*Agir sur le foncier  
Financer les infrastructures et les équipements publics*

- ☑ La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)  
*Limiter la rétention foncière*
- ☑ Le versement pour sous-densité (VSD)  
*Favoriser l'optimisation foncière*
- ☑ La taxe d'aménagement (TA)  
*Imposer une participation financière aux porteurs de projet, permettant notamment le financement des viabilités*
- ☑ Le projet urbain partenarial (PUP)  
*Répartir, par convention, la charge financière de réalisation des infrastructures et des équipements publics, entre les porteurs de projets et la collectivité*

► Des procédures d'aménagement adaptées  
*Identifier une ou plusieurs procédures permettant la mise en oeuvre du projet d'aménagement*

- ☑ Le lotissement  
*Diviser et éventuellement aménager, une ou plusieurs unités foncières pour détacher un ou plusieurs lots destinés à être bâtis*
- ☑ Le permis de construire valant division  
*Construire, aménager et diviser une unité foncière*
- ☑ L'association foncière urbaine (AFU)  
*Remembrer et aménager un ensemble d'unités foncières pour le rendre constructible*

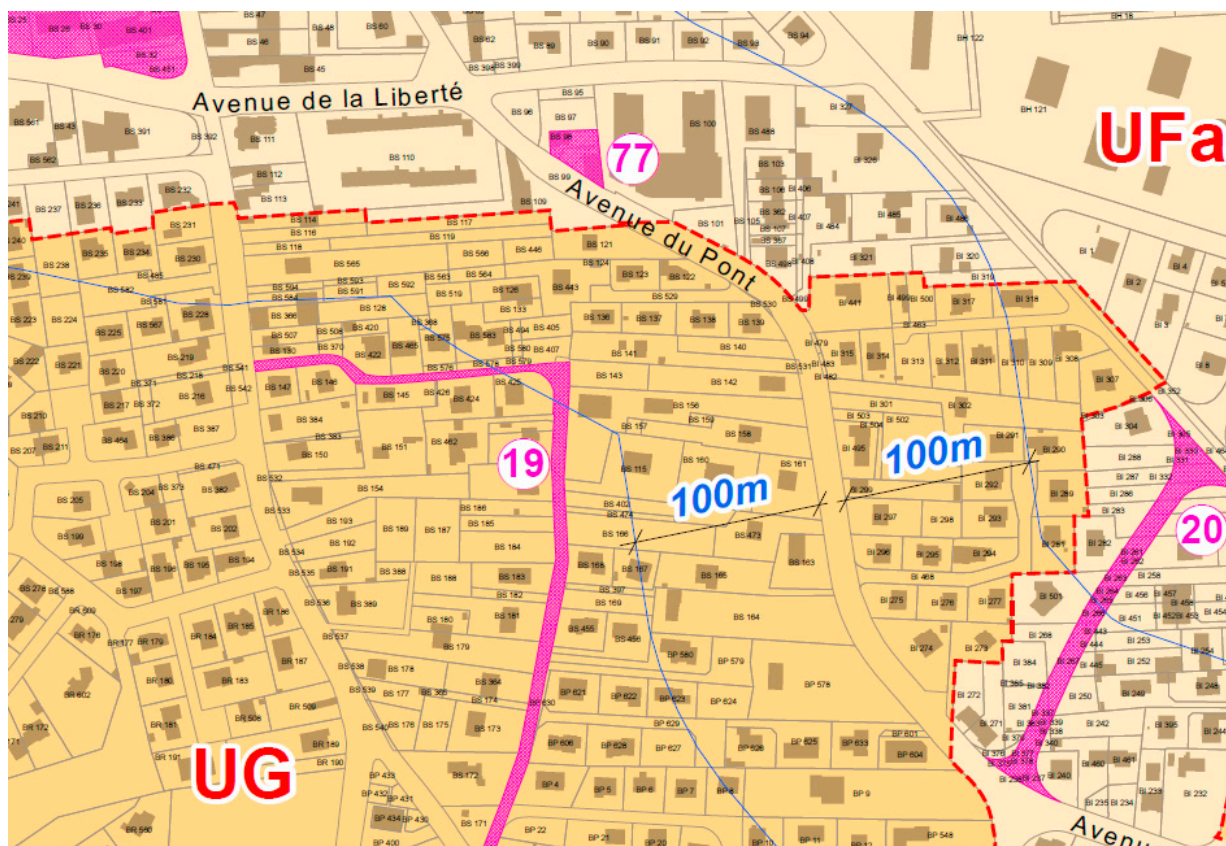
### Le PLU comme outil d'accompagnement réglementaire

Le plan local d'urbanisme (PLU) fait parfois obstacle à la densification pavillonnaire, notamment via ses dispositions réglementaires. Or, il constitue un outil d'accompagnement essentiel. Il ne s'agit toutefois pas simplement d'en alléger le contenu, au risque d'engendrer un urbanisme d'opportunité exacerbé, peu soucieux de l'intérêt général, et par nature source de contentieux. **Un travail fin de définition des règles, et de leurs effets cumulés, doit être envisagé pour favoriser la densification, tout en répondant à une triple logique d'enrichissement de la forme urbaine, de qualification du paysage urbain et d'acceptabilité par les habitants déjà en place.** Le PLU est un outil nécessaire à la mise en œuvre des processus de renouvellement urbain. Il ne peut, néanmoins, pas être considéré comme suffisant dans les secteurs à enjeux, qui nécessitent la mobilisation de procédures plus opérationnelles.

Le Code de l'Urbanisme propose aux collectivités différents outils de nature à accompagner le processus de mutation des quartiers résidentiels. Ces outils peuvent être mobilisés conjointement :



Extrait du plan de zonage du PLU de Couron approuvé en 2003



#### ☑ Le zonage

Les quartiers pavillonnaires sont par nature des espaces urbanisés. Ils sont le plus souvent classés en zone U (Urbanisée), considérant que l'ensemble du secteur dispose, ou disposera aisément d'équipements publics (voiries, réseaux) de capacités suffisantes pour desservir les constructions existantes et celles à implanter (art. R.123-5 du Code de l'Urbanisme).

Dans certains cas, le travail d'expertise proposé peut amener à reconsidérer le zonage PLU, par exemple lorsqu'il apparaît que le coût de viabilisation des terrains est trop important pour que la collectivité soit en capacité de le financer.

Les zones U des PLU sont indicées (exemple : Ug pour les quartiers peu denses à vocation dominante résidentielle). L'indice est déterminé par le rédacteur. Il exprime une spécialisation du secteur considéré, traduite dans le règlement.

#### ☑ Le règlement

Il définit les conditions de constructibilité de la zone. C'est-à-dire la nature des constructions autorisées sur les parcelles et les règles qu'elles doivent respecter, notamment en matière de raccordement aux voiries et réseaux, d'implantation par rapport au domaine public et aux parcelles voisines, d'emprise au sol, de hauteur, de stationnement, de biodiversité (art. L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme). Pour favoriser la construction de logements nouveaux dans les quartiers urbanisés, il est important de définir soigneusement le contenu de la règle et de l'adapter en fonction des caractéristiques propres au quartier. **Il s'agit de s'assurer de la qualité d'intégration des constructions pour que la densification ne soit pas subie.** Les questions d'implantation des constructions, de hauteur, d'emprise au sol et de gestion du stationnement sont particulièrement sensibles, et

ce d'autant plus que la loi ALUR a supprimé les articles 5 et 14 relatifs à la taille des parcelles et au coefficient d'occupation des sols. **Mal définies, les règles peuvent soit empêcher la construction, soit produire une forme d'urbanisation anarchique peu soucieuse de l'intérêt général.** Les fiches d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont indispensables pour compléter les pièces écrites.

## Exemples de règles susceptibles de favoriser la densification et de faire évoluer la forme urbaine

Attention ces règles doivent être définies en fonction des caractéristiques urbaines de chaque secteur. Elles ne peuvent pas être généralisées. Par ailleurs, l'interprétation des dispositions du Code de l'Urbanisme diffère souvent en fonction des territoires, il est donc prudent de définir les règles en collaboration avec les services de l'Etat et les services instructeurs.

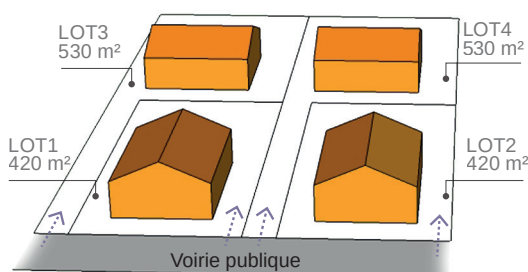
## ■ Article 3 (accès et voiries)

**“La mutualisation des accès est imposée pour toute division parcellaire contiguë”.** Cette règle permet :

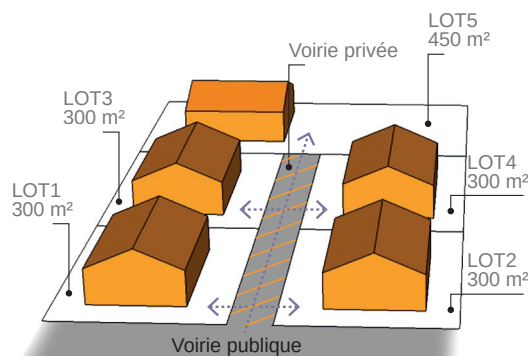
- d'éviter la prolifération des parcelles “en drapeau” qui, au-delà des questions de forme urbaine, pose des problèmes fonctionnels et de sécurité, avec une multiplication des accès sur les voiries publiques ;

- d'assurer une meilleure optimisation foncière en libérant plus de foncier à bâtir et/ou plus d'espaces d'usages, de jardins notamment ;
- de mutualiser les réseaux techniques.

## CAS 1 : Le PLU autorise les accès indépendants



## CAS 2 : Le PLU impose les accès mutualisés

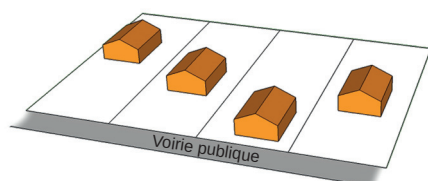
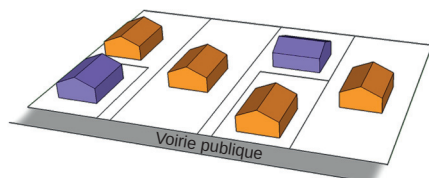


## ■ Article 6 (implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques)

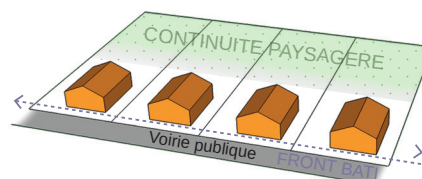
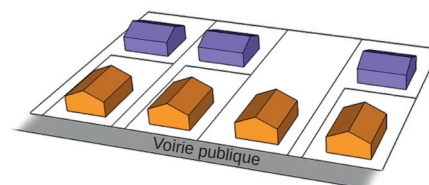
**“La façade sur rue de la construction principale sera obligatoirement implantée dans une bande de 8 mètres calculée par rapport à l'alignement. La constructibilité du fond de parcelle sera conditionnée à l'occupation du front de rue par une construction principale”.** Cette règle permet la création d'un front bâti sur rue, sans empêcher la construction ultérieure d'une seconde habitation en fond de parcelle.

D'une manière générale, les marges de recul obligatoires doivent être réduites pour majorer le potentiel de densification ultérieur. Si l'implantation à l'alignement n'est pas toujours une hypothèse souhaitable en termes de forme urbaine et d'usages, dans les quartiers pavillonnaires, la marge de recul minimale peut souvent être réduite à 2 ou 3 mètres au lieu des traditionnels 5 mètres.

**CAS 1 : Le PLU ne définit pas de bande d'implantation obligatoire.** Seule une marge de recul minimal de 5 mètres doit être respectée

➤ PHASE 1  
Implantation aléatoire des constructions➤ PHASE 2  
Densification difficile sur 2 des 4 parcelles initiales

**CAS 2 : Le PLU définit une bande d'implantation obligatoire.**

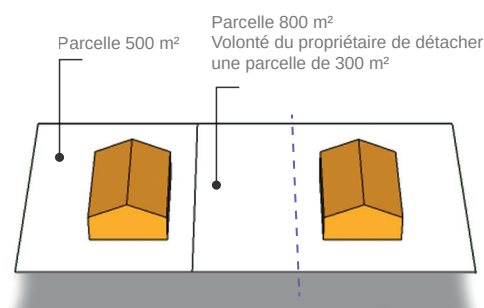
➤ PHASE 1  
Constitution d'un front bâti  
Gestion des vis à vis  
Continuités paysagères➤ PHASE 2  
Densification possible de toutes les parcelles

### ■ Article 7 (implantation des constructions par rapport aux limites séparatives)

**“Les constructions nouvelles pourront être implantées en limites séparatives si :**

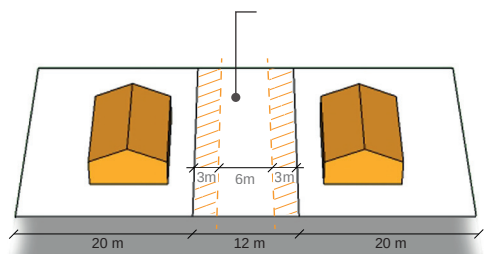
- **il n'existe aucune construction principale sur la parcelle voisine ;**
- **il existe déjà une construction implantée sur cette limite séparative sur la parcelle voisine ;**
- **la construction principale existante sur la parcelle voisine est distante d'au moins 3 mètres de la limite séparative.**

#### ETAT INITIAL



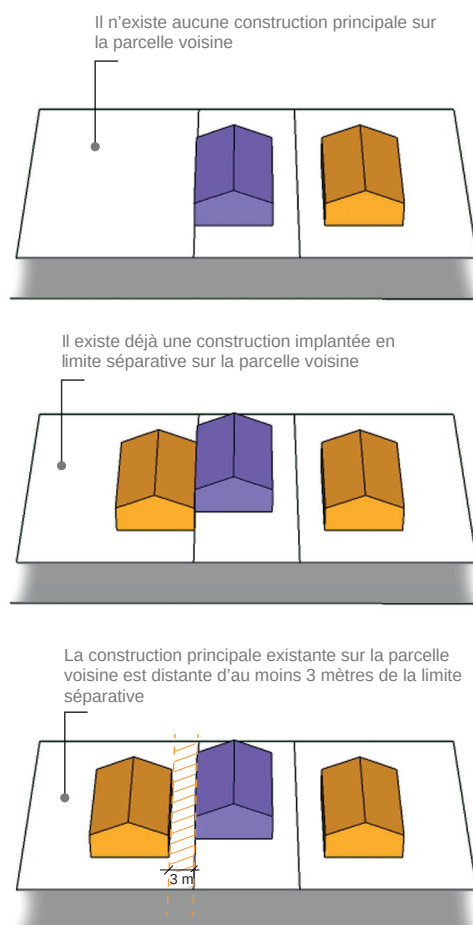
#### CAS 1 : Le PLU impose une marge de recul minimale de 3 mètres par rapport aux limites séparatives

L'espace constructible de la parcelle, après déduction des marges de recul obligatoires, est trop étroit pour permettre l'implantation d'une maison standard.



**Lorsque la construction n'est pas implantée en limite séparative, elle devra respecter une marge de recul minimale de 3 mètres<sup>4</sup>. Conformément aux dispositions proposées à l'article 7, il s'agit de favoriser l'optimisation foncière en réduisant les marges de recul, tout en limitant les impacts négatifs pour les constructions existantes.**

#### CAS 2 : Le PLU autorise la construction en limite séparative lorsque :



### ■ Article 9 (emprise au sol des constructions)

Cet article permet de définir une emprise au sol maximale des constructions. Par exemple, pour une parcelle de 500 m<sup>2</sup>, si l'emprise au sol maximale des constructions est fixée à 30%, les constructions ne pourront occuper plus de 150 m<sup>2</sup> au sol. Les 350 m<sup>2</sup> restants seront affectés à d'autres usages que la construction (jardins, stationnements aériens...). Cet article est peu utilisé dans les PLU en vigueur, mais pourrait retrouver de l'intérêt avec la suppression du coefficient d'occupation des sols (art. 14 du règlement de PLU) imposée par la loi ALUR.

L'emprise au sol constitue **un outil intéressant pour accompagner le processus de densification sans bouleverser la forme urbaine préexistante. Il doit être regardé en lien avec les articles 10**

**(hauteur des constructions) et 13 (espaces verts et plantations)** pour garantir, notamment, la qualité d'intégration des constructions nouvelles dans le tissu existant, et la qualité du cadre de vie par la préservation d'une certaine densité végétale dans les espaces bâtis. La loi ALUR a d'ailleurs mis en avant les possibilités offertes par l'article 13, qui peut imposer un coefficient minimal de végétalisation<sup>4</sup>. **Tout l'enjeu réside dans la capacité des collectivités à définir des règles qui permettent l'accueil de constructions nouvelles, tout en ménageant et organisant les espaces végétalisés.**

<sup>4</sup> Par exemple, pour une parcelle de 500 m<sup>2</sup>, si le coefficient de végétalisation est fixé à 20% d'espaces en pleine terre, 100 m<sup>2</sup> seront végétalisés. Les terrasses et toitures végétalisées ne pourront être comptabilisées dans ces 100 m<sup>2</sup>.

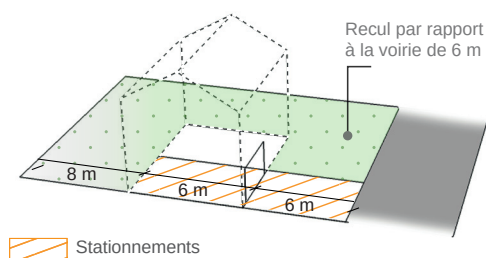


## ■ Article 12 (stationnement)

*“Il est exigé un minimum de 2 places de stationnement par logement, excepté pour les logements de superficie inférieure, ou égale à 50 m<sup>2</sup>, ou pour les parcelles de superficie inférieure ou égale à 250 m<sup>2</sup>, pour lesquels le nombre de places de stationnement est ramené à un minimum de 1 place par logement. Ces places pourront être mutualisées sur des espaces de stationnement commun”. Cet article doit permettre de limiter la prolifération des voitures stationnées sur le domaine public, mais ne doit pas*

## CAS 1 : Le PLU impose deux places de stationnement par habitation sur la parcelle

- Deux places de stationnement sont prévues sur la parcelle au détriment de l'espace occupé par le jardin et l'habitation

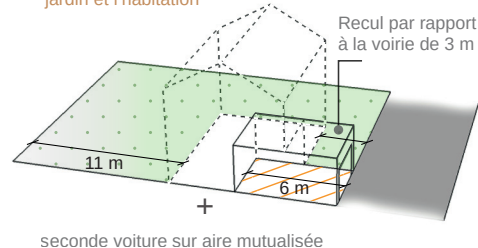


*faire obstacle à la densification. Plus le nombre de places de stationnement demandé est important, plus le PLU limite le potentiel constructible. La mutualisation constitue une bonne alternative dans des secteurs contraints. La mise en place de démarches de projets intégrés, dans lesquelles la collectivité est partie prenante, permet d'aborder aussi la question du stationnement du point de vue de l'aménagement des espaces publics.*

*A noter que dans les secteurs desservis par les transports en commun, le PLU peut imposer un nombre maximal de places de stationnement.*

## CAS 2 : Le PLU impose deux places de stationnement par habitation sans préciser leur localisation et encourage la création de parkings mutualisés

- Une seule place de stationnement est prévue sur la parcelle libérant davantage d'espace pour le jardin et l'habitation



## ☑ L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP)

Elle permet l'introduction dans le PLU de schémas d'aménagement d'ensemble garants de la cohérence globale des projets d'urbanisation. Conformément aux dispositions de l'article L.123-1-4 du Code de l'Urbanisme, elle peut *“porter sur des quartiers à mettre en valeur, à réhabiliter, restructurer ou aménager”*. L'OAP concerne des espaces privés comme des espaces publics. Elle n'implique pas nécessairement d'initiative publique opérationnelle. Elle définit un cadre qui s'impose à tout porteur de projet dans un rapport de compatibilité et non pas de conformité. Elle n'a donc pas de portée réglementaire stricte. Certaines dispositions pourront donc utilement être traduites dans le zonage ou le règlement pour plus de garanties opérationnelles.

L'OAP peut *“prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics”* (art. L.123-1-4 du Code de l'Urbanisme). Elle peut aussi intégrer des dispositions telles que, par exemple, des bandes d'implantations, des marges de recul, des variations de hauteur en fonction des parcelles, des dispositions relatives aux conditions d'implantation des constructions en limite séparative... Elle peut définir des principes de structuration urbaine tels que des principes de bouclage de voiries, de création de cheminements ou d'espaces collectifs (placettes, jardins...).

Elle peut également introduire des préconisations, par exemple en matière de typologies d'habitat (logements individuels, logements groupés, logements collectifs) ou de densité<sup>5</sup>. L'OAP a alors une fonction pédagogique.

Elle permet l'expression d'un projet, mais n'apporte toutefois pas de garanties de respect des objectifs communaux. Pour que ces préconisations deviennent opérationnelles, la collectivité ne peut s'appuyer exclusivement sur le PLU.

<sup>5</sup> A noter que l'article L123-1-5 13 bis du Code de l'Urbanisme permet d'imposer une densité minimale des constructions dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés.

## Exemple fictif de fiche OAP (orientations d'aménagement et de programmation)



### Les servitudes d'urbanisme

Elles sont relatives à l'aménagement ou à la mixité sociale des quartiers.

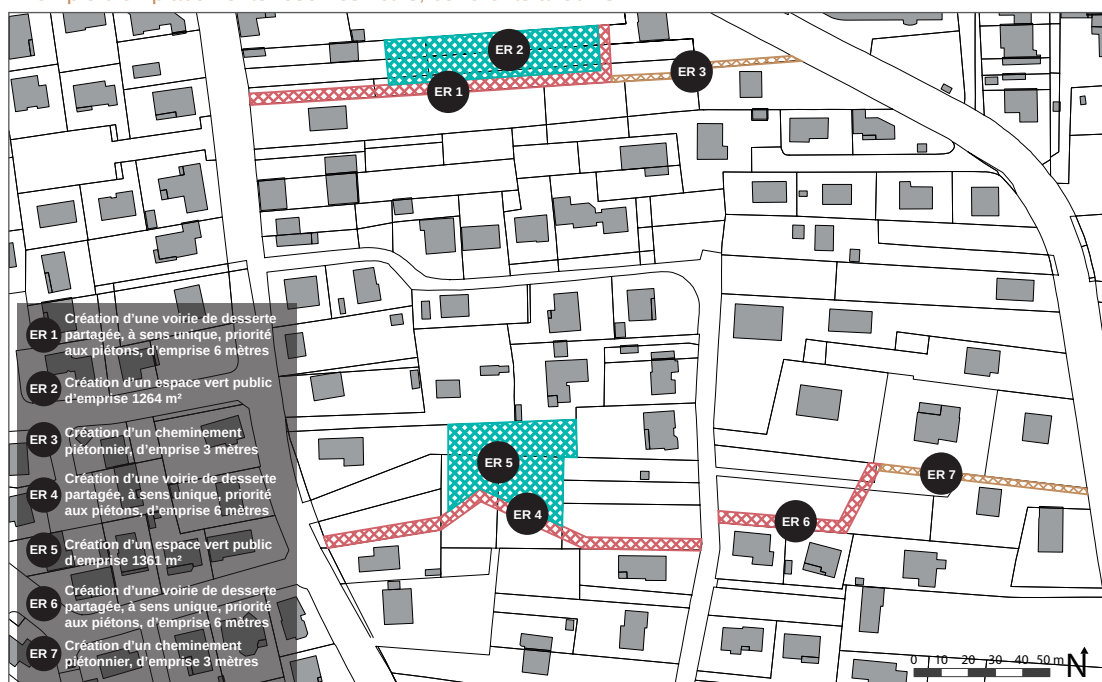
Conformément aux dispositions de l'article L.123-17 du Code de l'Urbanisme, **pour les servitudes instituées au titre de l'article L.123-2, le propriétaire d'un terrain peut mettre la collectivité en demeure d'acquérir le bien ou de lever la réserve (droit de délaissement).**

### Les emplacements réservés

Le PLU peut **identifier des emplacements réservés destinés à la réalisation de voiries, ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts** (art. L.123-1-5 V du Code de l'Urbanisme). Ils apparaissent dans les documents graphiques,

souvent sur le zonage lui-même, et la liste des emplacements réservés précise notamment leur objet, ainsi que le bénéficiaire (art. R.123-11 du Code de l'Urbanisme). Cette disposition gèle tout projet individuel et affiche la volonté d'acquisition du bien pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général précis.

#### Exemple d'emplacements réservés fictifs, cohérents avec l'OAP





### ► Les servitudes de projet

Le PLU peut **repérer des secteurs d'aménagement** dans lesquels la constructibilité est limitée dans l'attente de l'approbation par la collectivité d'un projet global (art. L.123-2 a) du Code de l'Urbanisme). Ces périmètres d'attente de projet d'aménagement apparaissent dans les documents graphiques, souvent sur le zonage lui-même, qui précise en outre *"à partir de quelle surface les constructions ou installations sont interdites et la date à laquelle la servitude sera levée"* (art. R.123-12 du Code de l'Urbanisme).

Cette servitude permet d'opposer un sursis à statuer aux demandes de permis de construire à l'intérieur du périmètre délimité, pour ne pas compromettre ou rendre plus onéreuse la réalisation du projet global.

La durée maximale de cette servitude est fixée à 5 ans. Elle permet d'organiser le renouvellement urbain.

Exemple de servitudes d'aménagement fictives, cohérentes avec l'OAP



### ► Les servitudes de mixité programmatique

Le PLU peut créer des **emplacements réservés destinés à favoriser l'intégration**, soit d'une offre de logements locatifs sociaux dans des quartiers déficitaires, soit d'une offre de logements privés (en location ou en accession) dans des quartiers regroupant une majorité des logements sociaux (art. L.123-2 b. du Code

de l'Urbanisme). Ces emplacements réservés apparaissent dans les documents graphiques, souvent sur le zonage lui-même, qui précise les caté-

gories de logements, ainsi que le pourcentage de surface de plancher à affecter à ces catégories (art. R.123-12 du Code de l'Urbanisme).

Exemple de servitudes de mixité sociale fictives, cohérentes avec l'OAP





Le Code de l'Urbanisme propose une **alternative à l'emplacement réservé pour mixité sociale qui a vocation à s'appliquer sur un périmètre plus vaste.** Il s'agit de "délimiter (...) des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un

pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements définies (...)" (art. L.123-1-5 II 4°). Cette disposition ne s'applique que si les propriétaires des parcelles souhaitent réaliser un programme de logements. Ils restent libres de construire d'autres types de programmes,

comme des bureaux par exemple, dès lors que le règlement de PLU les y autorise. Les secteurs concernés par la servitude sont repérés dans les pièces graphiques qui précisent également le pourcentage et la catégorie de logements exigés. **Cette servitude n'est pas assortie du droit de délaissement.**

## Des outils financiers mobilisables

Différentes natures de taxes et participations d'urbanisme peuvent être mises en place pour accompagner la mutation des espaces bâtis. On retiendra, notamment, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), qui limite la rétention foncière, le versement pour sous-densité (VSD), qui favorise l'optimisation foncière, et les outils de financement des équipements publics que sont la taxe d'aménagement (TA) et le projet urbain partenarial (PUP).

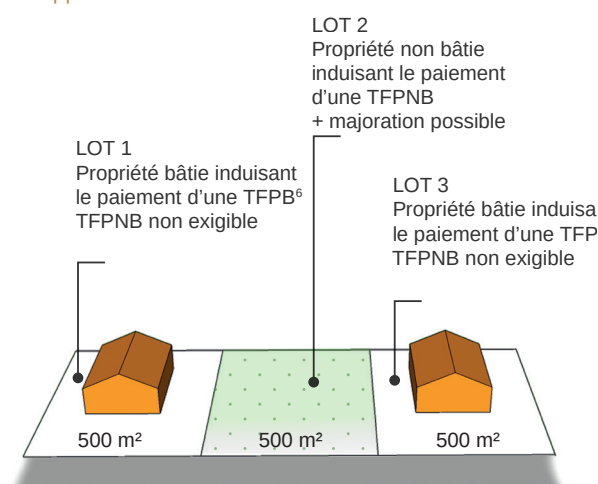
### ☑ La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

Afin de limiter la rétention foncière en zone constructible et de favoriser la construction de logements, les communes ou les EPCI ont la **possibilité de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties.** Il s'agit, ce faisant, d'inciter les propriétaires de terrains nus constructibles à réaliser des opérations de construction ou à céder leurs biens.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie en multipliant la valeur locative cadastrale de ces propriétés par le taux fixé par les collectivités territoriales. La valeur locative cadastrale peut être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 € par mètre carré.

La loi de finances pour 2014 prévoit une majoration automatique de la taxe foncière sur les propriétés

### Exemple d'application de la TFPNB



#### Mise en situation :

Pour un terrain non bâti de 500 m² dont la TFPNB est de 250 € (0,5 €/m²)

+ Majoration forfaitaire de la valeur locative de 3 €/m²

$$\begin{aligned} \text{TFPNB} &= \text{TFPNB} + (\text{surface parcelle} \times \text{valeur forfaitaire}) \\ &= 250 + (500 \times 3) \\ &= 1\,750 \text{ € soit } 1\,500 \text{ € de majoration} \end{aligned}$$

non bâties en zone tendue, c'est-à-dire dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. La valeur cadastrale des terrains classés constructibles et situés dans une commune soumise à la taxe sur les logements vacants, sera majorée de 25 % et de cinq euros par mètre carré à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le dispositif de majoration facultative de la valeur locative cadastrale est, par ailleurs, maintenu dans les zones où la majoration obligatoire n'est pas applicable.

### ☑ Le versement pour sous-densité (VSD)

Afin de limiter l'étalement urbain, une commune ou un EPCI peut **inciter à l'optimisation foncière en taxant la sous-densification dans les zones urbanisées (U) et à urbaniser (AU) des PLU.** La collectivité détermine un seuil de densité minimal (rapport entre la surface de plancher des constructions et la surface du terrain) établi en fonction de la densité maximale rendue possible par le PLU. Le bénéficiaire d'une autorisation de construire paie un versement pour sous-densité lorsque son projet n'atteint pas

<sup>6</sup> Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

le seuil minimal. Le montant du versement fluctue en fonction de la valeur du terrain et de la surface de plancher manquante. Il ne peut dépasser le quart de la valeur du terrain (art. L.331-38 du Code de l'Urbanisme).

La suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) par la loi ALUR impose une définition du seuil minimal de densité, nécessaire au calcul du versement pour sous-densité, à partir des règles relatives à

l'implantation des constructions (articles 6,7 et 8 du règlement de PLU), à l'emprise au sol (article 9 du règlement de PLU) et à la hauteur (article 10 du règlement de PLU).

#### Exemple d'application du versement pour sous-densité (VSD)

##### ► Calcul du seuil minimal de densité (SMD) :

###### ■ Possibilités offertes par le PLU :

- Hauteur maximale 8 mètres, soit 2 niveaux de plancher (art. 10 du règlement de PLU)
- Emprise au sol maximale 50% (art. 9 du règlement de PLU)

Soit un coefficient d'occupation du sol (COS) théorique de 1

(Exemple : Le propriétaire d'une parcelle de 1 000 m<sup>2</sup> pourra réaliser une construction occupant au maximum 500 m<sup>2</sup> au sol. Cette construction pourra comporter au maximum 2 étages. La surface de plancher maximale autorisée est donc de 1 000m<sup>2</sup>)

###### ■ Définition du SMD :

Il est obligatoirement compris entre 50% et 75% du COS, soit dans le cas présent entre 0,5 et 0,75.

###### ■ Formule de calcul :

$$\text{VSD} = 1/2 \text{ valeur du terrain} \left( \frac{(\text{surface du terrain} \times \text{SMD} - \text{surface de plancher de la construction})}{(\text{surface du terrain} \times \text{SMD})} \right)$$

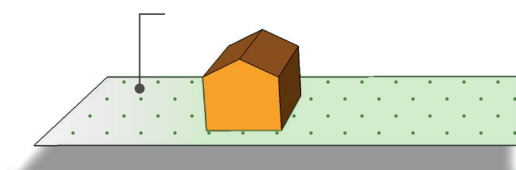
##### ► Calcul du versement pour sous-densité (VSD) :

Pour un terrain de 1 000 m<sup>2</sup> d'une valeur de 200 000 € et un SMD de 0,5

(A noter : la superficie du terrain peut être revue à la baisse pour tenir compte de contraintes physiques ainsi que des prescriptions ou servitudes d'urbanisme affectant la constructibilité)

###### CAS 1

1 Maison de 150 m<sup>2</sup>  
Parcelle construite à 15 %



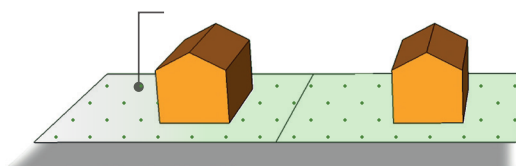
$$= 0,5 \times 200\,000 \left( \frac{(1000 \times 0,5 - 150)}{1000 \times 0,5} \right)$$

$$= 70\,000 \text{ €}$$

Ce montant est ramené à 50 000 euros, puisque le VSD ne peut excéder 25 % de la valeur du terrain

###### CAS 2

2 Maisons de 160 m<sup>2</sup>  
Parcelle construite à 32 %

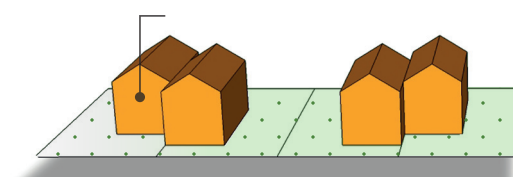


$$\text{VSD} = 0,5 \times 200\,000 \left( \frac{(1000 \times 0,5 - 320)}{1000 \times 0,5} \right)$$

$$= 36\,000 \text{ €}$$

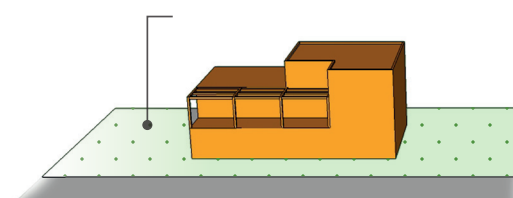
###### CAS 3

4 Maisons de 125 m<sup>2</sup>  
Parcelle construite à 50 %



ou

Petit collectif de 500 m<sup>2</sup>  
Parcelle construite à 50 %



$$\text{VSD} = 0,5 \times 200\,000 \left( \frac{(1000 \times 0,5 - 500)}{1000 \times 0,5} \right)$$

$$= 0 \text{ €}$$

Avec 500 m<sup>2</sup> de surface de plancher, le seuil minimal de densité est atteint. Aucun VSD n'est dû.

### ☑ La taxe d'aménagement (TA)

Instituée de plein droit dans les communes dotées d'un PLU, elle a pour objectif de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des politiques urbaines. **Tout projet d'aménagement ou de construction impliquant une autorisation administrative** (permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable) **donne lieu au paiement de la taxe d'aménagement**. Certaines opérations peuvent toutefois être exonérées, et notamment les logements locatifs sociaux en PLAI<sup>7</sup>.

La taxe d'aménagement est composée d'une part communale et d'une part départementale

(+ une part régionale en région Ile-de-France). Les recettes sont affectées au budget des collectivités territoriales concernées. L'assiette de la taxe correspond à une valeur forfaitaire déterminée au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année par arrêté ministériel. Pour l'année 2014, elle est fixée à 356 €/m<sup>2</sup> (hors Ile-de-France) pour les 100 premiers mètres carrés de surface taxable construits sur le terrain, et 712 €/m<sup>2</sup> au-delà de 100 m<sup>2</sup>. Certaines constructions font l'objet d'un abattement forfaitaire comme les logements bénéficiant de prêts aidés ou les locaux industriels. Certains aménagements ou équipements sont taxés sur la base de valeurs forfaitaires spécifiques comme les piscines (200 €/m<sup>2</sup>) ou les

emplacements de stationnement hors construction (2 000 à 5 000 € par emplacement).

Les communes ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) bénéficiaires peuvent faire varier le taux en fonction des secteurs, dans une fourchette de 1% à 5%, selon l'importance des aménagements à réaliser. Ce taux peut être augmenté jusqu'à 20% par délibération motivée, pour des projets d'aménagement d'ampleur. Il ne peut, toutefois, être mis à la charge des aménageurs ou des constructeurs, que le coût des équipements publics nécessaires à l'opération.

<sup>7</sup> Prêt Locatif Aidé d'Intégration

### Exemple d'application de la taxe d'aménagement (TA)

Exemple de calcul pour un taux communal exceptionnel de 20 % et un programme comprenant exclusivement des logements (hors prêts aidés) sans prise en compte des équipements taxés forfaitairement tels que les stationnements aériens ou les piscines.

Mode de calcul :

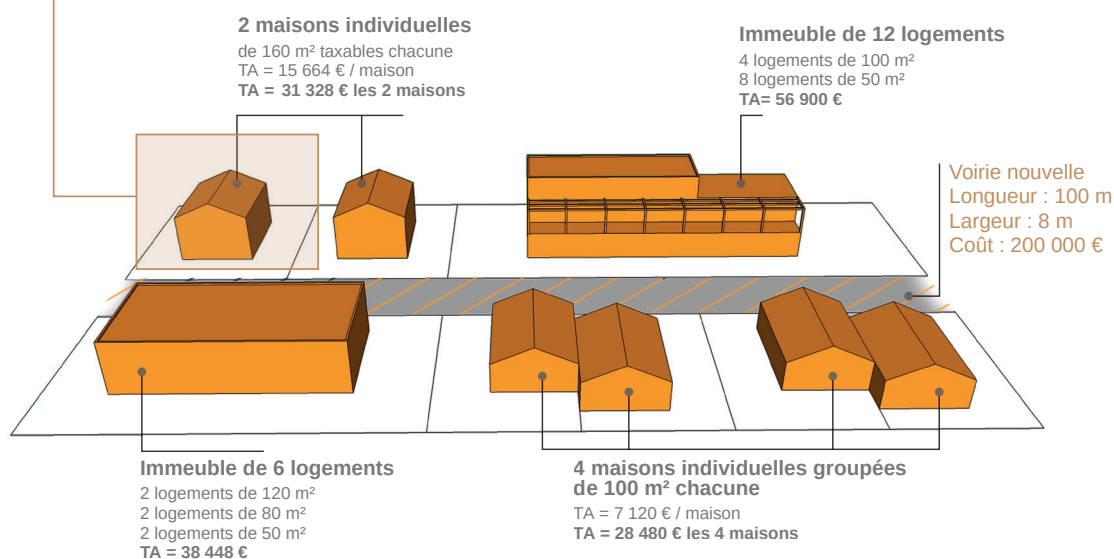
Maison individuelle de 160 m<sup>2</sup> de surface taxable

Taux communal de 20 %

Valeur forfaitaire déterminée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 :

- taux 1 : 356 € pour les 100 premiers m<sup>2</sup> de surface taxable construits
- taux 2 : 712 € / m<sup>2</sup> au-delà des 100 premiers m<sup>2</sup>

$$\begin{aligned} \text{Taxe d'aménagement} &= (100 \times \text{taux 1}) + (60 \times \text{taux 2}) \times \text{taux communal} \\ &= (100 \times 356) + (60 \times 712) \times 0,2 \\ &= 15\,664 \text{ €} \end{aligned}$$



Au total :

La commune perçoit pour cette opération d'ensemble un montant de recette communale de 115 216 €, représentant 58 % du montant des travaux de voirie.



### ☑ Le projet urbain partenarial (PUP)

Dans les zones U et AU des PLU, **lorsque le projet d'aménagement implique des investissements dont le coût excède ce que peuvent rapporter les taxes et participations d'urbanisme**, une convention PUP peut être conclue entre les porteurs de projets (propriétaire, aménageur, constructeur), et la commune ou l'EPCI (L.332-11-3 du Code de l'Urbanisme). Cette convention prévoit la prise en charge de tout ou partie des équipements publics sachant que seul le coût des équipements publics nécessaires aux futurs habitants ou usagers peut être mis à la charge des aménageurs ou des constructeurs.

La convention fixe le programme des équipements publics, leurs modalités de financement et leurs conditions de réalisation. Contrai-

rement aux autres participations, le montant de la participation ne repose pas ici sur des éléments, tels que la surface de plancher ou la superficie des terrains. Il n'existe pas de taux préétabli non plus. **Elle est le fruit d'une négociation contractuelle.**

La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apport de terrains bâtis ou non bâtis. Elle ne peut en aucun cas prendre la forme de réalisation de travaux. Le PUP est un outil exclusivement financier. Il permet d'assurer le préfinancement des équipements publics. La collectivité doit réaliser les équipements prévus dans la convention sous sa propre maîtrise d'ouvrage.

Les constructions réalisées dans le cadre d'un PUP sont exclues du champ d'application de la taxe d'aménagement.

La loi ALUR a complété l'article L.332-11-3 du Code de l'Urbanisme pour tenir compte du caractère échelonné dans le temps des opérations d'aménagement et de construction. La nouvelle disposition est relative au financement des équipements ayant déjà fait l'objet d'un PUP, mais susceptibles de servir des opérations situées hors convention PUP. Dans ce cas, la collectivité peut fixer, par délibération, *"les modalités de partage des coûts des équipements"* et délimiter *"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"*.

## ➤ Des procédures d'aménagement adaptées

Différents "instruments d'aménagement" sont mobilisables pour mettre en œuvre un projet d'urbanisation. Certains vont simplement permettre la division foncière en vue de la construction de bâtiments (le lotissement soumis au régime de déclaration préalable, et le permis de construire valant division). D'autres permettent la réalisation d'opérations plus complètes d'aménagement et d'équipement d'un foncier (le lotissement soumis au régime du permis d'aménager, l'association foncière urbaine et la zone d'aménagement concertée). Ce document ne s'intéresse pas à la procédure de ZAC, qui ne semble pas appropriée à la nature et à l'échelle de projet envisagées dans le cadre de la mutation des quartiers pavillonnaires.

Lorsque le projet d'aménagement nécessite la réalisation d'équipements publics, c'est-à-dire d'équipements

permettant de répondre à des besoins autres que ceux strictement nécessaires à l'opération elle-même, une convention de projet urbain partenarial (PUP) peut être négociée avec la collectivité. Si tel n'est pas le cas, la taxe d'aménagement s'applique.

### ☑ Le lotissement

Il permet la division d'une ou plusieurs unités foncières (art. L.442-1 du Code de l'Urbanisme) afin de détacher un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. Le périmètre du lotissement peut comprendre des terrains appartenant à différents propriétaires dès lors qu'ils sont contigus. **Il permet non seulement le détachement de lots à bâtir, mais peut également prévoir la réalisation d'équipements collectifs (voiries, réseaux, stationnements, aires de jeux, espaces verts...).** La procédure d'autorisation admi-

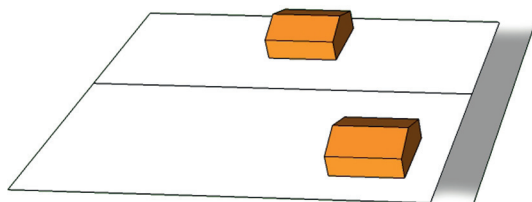
nistrative va varier en fonction du contenu du projet. S'il s'agit d'une simple division foncière, le lotissement sera soumis à déclaration préalable. S'il prévoit la création d'équipements communs, il sera soumis au permis d'aménager.

Le cahier des charges de cession du lotissement détermine les droits à construire affectés à chaque parcelle dans les limites définies au document d'urbanisme en vigueur (le PLU, le plus souvent). Les constructions à ériger font l'objet d'une autorisation administrative indépendante, le plus souvent un permis de construire.

## Exemple de lotissements

### PHASE 1

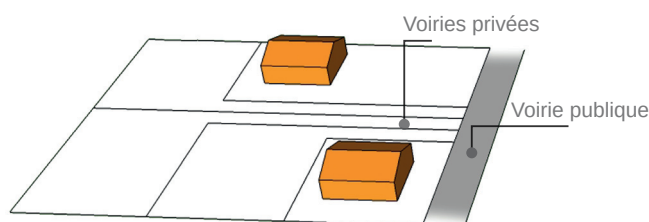
Etat initial



#### CAS 1

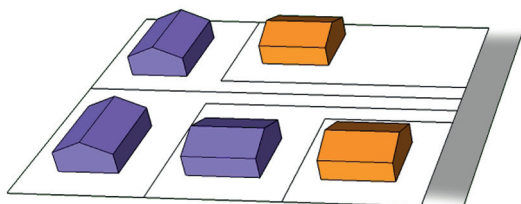
##### PHASE 2

Création d'un lotissement  
Division parcellaire **sans aménagement de voirie commune**  
Autorisation administrative = **Déclaration Préalable**



##### PHASE 3

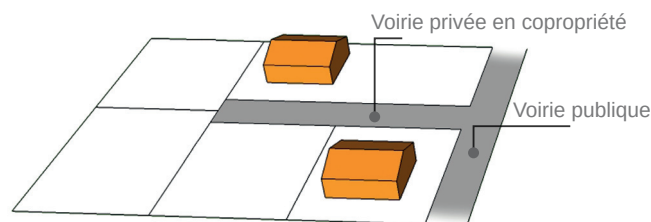
Réalisation des constructions parcelle par parcelle  
Autorisation administrative = **1 permis de construire par parcelle**



#### CAS 2

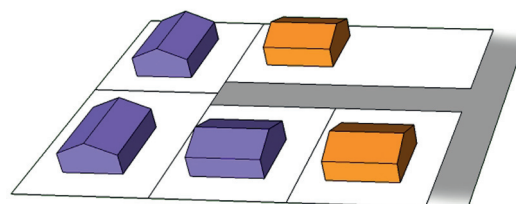
##### PHASE 2

Création d'un lotissement  
Division parcellaire **avec aménagement d'une voirie commune**  
Autorisation administrative = **Permis d'Aménager**



##### PHASE 3

Réalisation des constructions parcelle par parcelle  
Autorisation administrative = **1 permis de construire par parcelle**



### Le permis de construire valant division (ou permis groupé)

Il permet la réalisation de plusieurs constructions autonomes (minimum 2) sur une même unité foncière appartenant à un seul propriétaire et destinée à être divisée avant l'achèvement des travaux (art. R.431-24 du Code de l'Urbanisme). **Construire, aménager et diviser son terrain est ici possible via une seule autorisation administrative.** Dans ce cas, la division ne constitue pas un lotissement et ne fait donc l'objet ni d'une déclaration préalable, ni d'un permis d'aménager. Le permis de construire valant division peut être délivré à plusieurs pétitionnaires ce qui implique, soit qu'il soit obtenu par plusieurs constructeurs qui seront solidaires quant à la réalisation des

équipements communs à l'opération, soit que le permis délivré à une seule personne puisse faire l'objet d'un transfert partiel.

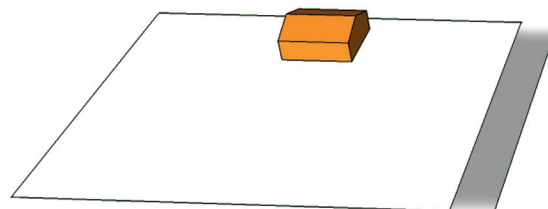
La demande de permis de construire est complétée par :

- un plan de division qui indique les limites des futures parcelles et permet ainsi d'identifier chaque lot issu de la division ;
- un document précisant les modalités de gestion des voies et espaces communs s'il y en a.

### Exemple de permis groupé

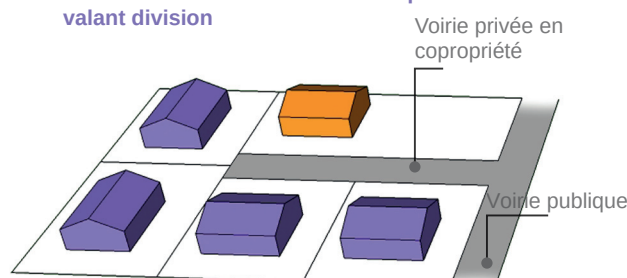
#### PHASE 1

Etat initial



#### PHASE 2

Aménagement + construction + division parcellaire  
Autorisation administrative = **1 seul permis de construire valant division**



### ☑ L'association foncière urbaine (AFU)

Il s'agit d'une association de propriétaires montée pour réaliser un aménagement d'ensemble permettant de valoriser leurs propriétés foncières. Conformément aux dispositions de l'art. L.322-2 du Code de l'Urbanisme, elle permet notamment le remembrement de parcelles. Il s'agit de rendre possible l'urbanisation d'un ensemble d'unités foncières difficilement constructibles, voire inconstructibles individuellement et nécessitant une réorganisation parcellaire de manière à mieux valoriser les terrains. Les grands principes d'une AFU de remembrement sont les 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 les travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires (voiries, stationnements, espaces verts, réseaux...), 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.

Une collectivité peut être propriétaire de terrains compris dans une AFU.

### On distingue trois types d'AFU

**L'AFU libre** est créée à l'initiative et avec le consentement unanime des propriétaires de terrains compris dans le périmètre à aménager. C'est une association de droit privé qui ne nécessite aucune autorisation administrative. En revanche, elle est soumise au permis d'aménager pour les travaux et divisions (art. R.421-19 du Code de l'Urbanisme).

**L'AFU autorisée** est un établissement public créé sur autorisation préfectorale, après enquête publique, avec l'accord d'une majorité de propriétaires<sup>8</sup> et l'approbation du conseil municipal. Elle est motivée par le fait que le projet n'a pas reçu le consentement unanime des propriétaires fonciers pour se regrouper. L'AFU autorisée impose l'adhésion à l'association de l'ensemble des propriétaires des parcelles comprises dans son périmètre. Elle induit, de ce fait, un droit de délaissement<sup>9</sup>. L'établissement public ainsi créé :

- établit et collecte les taxes syndicales (seule source de revenus de l'AFU) ;
- peut exproprier pour cause d'utilité publique ;
- réalise des travaux de viabilisations.

Le plan de remembrement, approuvé par le préfet après accord de la collectivité, remplace le permis d'aménager. En revanche, à la différence du permis d'aménager, il ne permet pas d'attribuer aux parcelles créées une surface de plancher constructible différente de celle qui résulte du PLU.

C'est un outil intéressant qui permet à une collectivité de travailler avec les propriétaires privés pour aménager certains secteurs, et qui offre parallèlement une opportunité de valorisation foncière pour et par ces mêmes propriétaires.

**L'AFU forcée** : dans des cas très spécifiques (art L.322-4 du Code de l'Urbanisme), le préfet peut constituer une AFU d'office sans attendre la demande des propriétaires. Elles ont les mêmes statuts que les AFU autorisées.

<sup>8</sup> Pour le remembrement de parcelles, les deux tiers au moins des propriétaires détenant les deux tiers au moins de la superficie sont nécessaires.

<sup>9</sup> Un propriétaire qui ne souhaiterait pas adhérer à l'association pourrait imposer l'acquisition de son bien par un tiers intervenant (éventuellement la collectivité) ou par l'association elle-même.



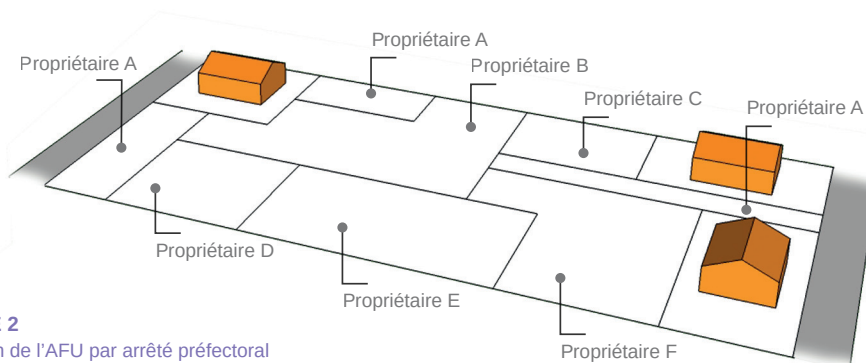
La loi ALUR, du 24 mars 2014, a créé les Associations Foncières Urbaines de Projet, les AFUP (art. L.322-12 à L.322-16 du Code de l'Urbanisme). Elles s'inscrivent dans une logique de contractualisation entre la collectivité et les

propriétaires privés. Il s'agit d'intégrer les AFU dans une stratégie d'aménagement globale du territoire alliant remembrement et aménagement dans le cadre d'une démarche concertée. Le Code de l'Urbanisme dispose,

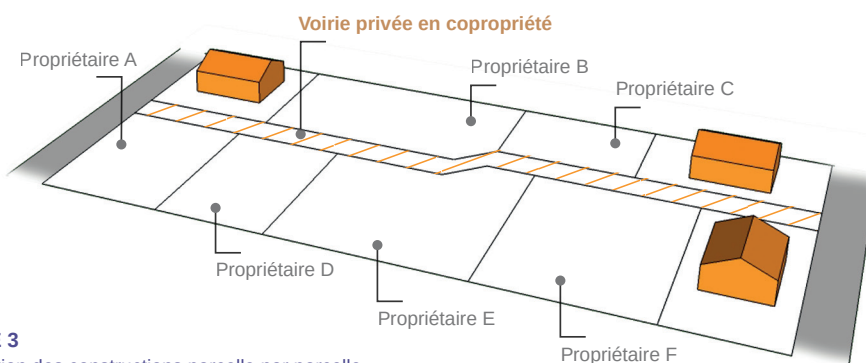
à l'article L.322-13, que le PLU pourra "délimiter des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers seront incités à se regrouper" en AFUP.

#### Exemple d'AFU autorisée

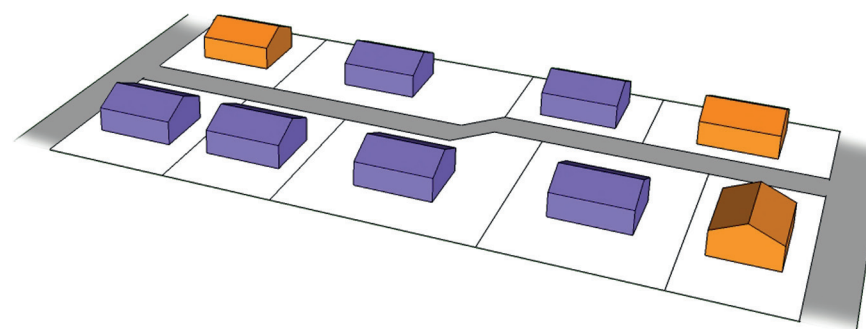
##### ➤ PHASE 1 Etat initial



##### ➤ PHASE 2 Création de l'AFU par arrêté préfectoral Remembrement parcellaire et aménagement de la voirie en copropriété



##### ➤ PHASE 3 Réalisation des constructions parcelle par parcelle Autorisation administrative = 1 permis de construire par parcelle



# Conclusion

A travers ce cahier thématique, l'Agence d'urbanisme s'est attachée à mettre en exergue la capacité de nos quartiers pavillonnaires à répondre aux défis de la ville de demain, durable et solidaire. Tout comme les centres anciens souffrant de vacance, les friches urbaines délaissées, les zones d'activités anciennes déqualifiées, les quartiers résidentiels vieillissants constituent des espaces en perpétuelle mutation qui offrent de véritables opportunités de renouvellement urbain.

Parce que la ville de demain doit trouver en son sein un nouveau potentiel de construction, notamment en matière de logement, et parce qu'elle doit aussi parallèlement rester ou redevenir attractive, il est de la responsabilité des collectivités d'initier et d'accompagner les projets d'aménagement.

L'expertise, menée ici sur le Grand Clermont, met en évidence les limites d'un urbanisme d'opportunité exclusivement

basé sur les initiatives individuelles des propriétaires fonciers. Elle invite à inverser le regard sur ces quartiers pavillonnaires en insistant sur leur capacité d'adaptation aux enjeux sociaux, urbains et environnementaux contemporains dès lors que leur mutation s'inscrit dans un projet urbain cohérent à l'échelle de la ville. La méthode proposée par l'agence d'urbanisme permet de révéler le potentiel de développement de certains secteurs d'habitat et de démontrer les bénéfices urbains générés par une approche intégrée de l'aménagement. Pouvant apporter des réponses à certaines carences urbaines locales (renforcement des espaces publics, changement d'image d'un quartier, diversification des formes urbaines et des produits d'habitat...), la mutation des secteurs pavillonnaires peut produire des réalisations urbaines exemplaires par densification "douce". L'accompagnement de ces mutations implique

un travail d'urbanisme "en dentelle" qui nécessite une vision stratégique des enjeux urbains, une observation fine des dynamiques foncières, et une approche innovante dans la mobilisation des outils juridiques et opérationnels mis à la disposition des collectivités et des porteurs de projets. Cela passe également par la définition de nouveaux modes de gouvernance de projet, plus collaboratifs, permettant l'implication de l'ensemble des acteurs (collectivités locales, propriétaires fonciers, riverains, porteurs de projets, professionnels de l'immobilier ...) et aboutissant à la réalisation de projets d'aménagement d'ensemble de qualité qui préservent l'identité des quartiers.

De nouveaux modes de faire la ville sont aujourd'hui à imaginer, porteurs d'une vision politique et d'une ambition collective, ils visent à faire des quartiers pavillonnaires l'expression du bien vivre en ville.

*"Vous vous absentez deux mois, à votre retour vous trouvez tout changé. Devant votre porte il y avait un jardin, il y a une rue ; une rue toute neuve, mais complète, avec des maisons de huit étages, des boutiques au rez-de-chaussée, des habitants du haut en bas, des femmes aux balcons, des encombrements sur la chaussée, la foule sur les trottoirs. Vous ne vous frottez pas les yeux [...]. Non, vous trouvez cela tout simple. Eh bien, qu'est-ce que c'est ? Une rue nouvelle, voilà tout. Une chose seulement vous étonne ; le locataire du jardin avait un bail, comment cela s'est-il arrangé ? Un voisin vous l'explique. Le locataire avait quinze cents francs de loyer ; on lui a donné cent mille francs pour s'en aller, et il s'en est allé. [...] Chaque année, chaque jour, chaque heure, par une sorte de lente et irrésistible infiltration, la ville se répand dans les faubourgs, et les faubourgs deviennent des villes, et les faubourgs deviennent la ville".* Victor Hugo, Le Rhin, lettres à un ami.

# Lexique

- AFU : Association Foncière Urbaine
- AFUP : Association Foncière Urbaine de Projet
- ALUR : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
- ANR : Agence Nationale de la Recherche
- BD Carto® : Base de Données Cartographiques de l'IGN
- BIMBY® : programme de recherche Build In My Back Yard
- COS : Coefficient d'Occupation des Sols
- CRAIG : Centre Régional Auvergnat de l'Information Géographique
- CU : Code de l'Urbanisme
- EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- ER : Emplacement Réservé
- IGN : Institut National de l'Information Géographique et Forestière
- OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation
- PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- PDU : Plan de Déplacements Urbains
- PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
- POS : Plan d'Occupation des Sols
- PUP : Projet Urbain Partenarial
- SA : Servitude d'Aménagement
- SMSo : Servitude de Mixité Sociale
- SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
- SMD : Seuil Minimal de Densité
- SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain
- TA : Taxe d'Aménagement
- TCSP : Transports Collectifs en Site Propre
- TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
- TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
- VSD : Versement pour Sous-Densité
- ZA : Zone d'Activités
- ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
- ZC : Zone Commerciale
- ZI : Zone Industrielle
- Zone U : Zone "urbanisée" des PLU
- Zone AU : Zone "à urbaniser" des PLU
- ZPH : Zone Pilote Habitat



les  
CAHIERS THÉMATIQUES  
de  
**CLERMONT MÉTROPOLE**  
agence d'urbanisme et de développement

