



**HAL**  
open science

# La densification du tissu urbain à l'initiative des collectivités territoriales : des communes du sud de la France mises à l'épreuve

Pauline Geglo

► **To cite this version:**

Pauline Geglo. La densification du tissu urbain à l'initiative des collectivités territoriales : des communes du sud de la France mises à l'épreuve. Sciences de l'Homme et Société. 2014. dumas-01113020

**HAL Id: dumas-01113020**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01113020>**

Submitted on 4 Feb 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Pauline GEGLO

Sous la direction de Mme Kamila TABAKA SIMON (IUG)

et de Mme Véronique PISTRE (Cyclades)



LA DENSIFICATION DU TISSU URBAIN A L'INITIATIVE DES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES,  
DES COMMUNES DU SUD DE LA FRANCE MISES À L'EPREUVE

Année universitaire 2013/2014 – Projet de fin d'études soutenu en septembre 2014

Master 2 sciences du territoire, spécialité Urbanisme et Projet Urbain





# NOTICE ANALYTIQUE

---

## PROJET DE FIN D'ETUDES

---

*Auteur :* GEGLO Pauline

*Titre :* LA DENSIFICATION DU TISSU URBAIN A L'INITIATIVE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : DES COMMUNES DU SUD DE LA FRANCE MISES A L'EPREUVE.

---

*Date de soutenance :* 11 septembre 2014

*Organisme d'affiliation :* Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France

*Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée :* Cyclades

*Directeur du projet de fin d'études :* Mme Kamila TABAKA SIMON

*Collation :* 118 pages – 1 annexe – 68 références bibliographiques

*Mots-clés analytiques :* Contention urbaine / Densification / Densité / Etalement urbain /

Loi Alur / BIMBY / Orientation d'aménagement et de programmation / Plan local d'urbanisme

*Mots-clés géographiques :* Région PACA / Villeneuve-lez-Avignon / Entraigues-sur-la-Sorgue / Gourdon / Aramon

---

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové parue en mars 2014 place la densification du tissu urbain comme une des réponses à la lutte contre l'étalement urbain. L'empilement de textes législatifs qui la précède témoigne de l'évolution de l'opinion des pouvoirs publics quant à la problématique de l'éparpillement urbain sur le territoire français.

La densification apparaît aujourd'hui comme le principal objectif des politiques urbaines mais ne va pas dans le sens de la majorité des Français qui aspire toujours à une maison individuelle, forme urbaine qui s'avère être fortement consommatrice d'espace.

Ce travail analyse les modalités d'acceptabilité de la densité et les conditions de son efficacité quant à la contention urbaine. Les outils de sa mise en œuvre sont également étudiés et confrontés à la réalité de l'élaboration de quatre plans locaux d'urbanisme dans le sud-est de la France.

---

La ley para el acceso al alojamiento y a un urbanismo renovado publicada en marzo de 2014 establece la densificación del tejido urbano como una respuesta a la lucha contra la expansión urbana. La pila de legislaciones que la precede testimonia de la evolución de la opinión de los poderes públicos respecto a la problemática de la dispersión urbana en el territorio francés.

Hoy, la densificación parece como el principal objetivo de las políticas urbanas pero no sigue el deseo de la mayoría de los franceses por una casa individual, forma urbana muy consumidora de espacio.

Este trabajo analiza las modalidades de la aceptabilidad de la densidad y las condiciones de su eficacia en cuanto a la contención urbana. Los mecanismos de su aplicación son también estudiados y confrontados con la realidad de la elaboración de cuatro planos locales de urbanismo en el sureste de Francia.



## REMERCIEMENTS

---

Je tiens à remercier en premier lieu l'ensemble des membres et dirigeants du bureau d'études Cyclades où j'ai effectué mon apprentissage. Leur confiance et leur professionnalisme m'ont permis de prendre part à des missions variées et enrichissantes qui m'ont initiées au métier d'urbaniste.

Je remercie plus particulièrement mes collègues du « pôle urbanisme » grâce à qui j'ai pu acquérir un grand nombre de compétences durant l'année. Notamment Mme Véronique PISTRE pour sa pédagogie et son implication dans mon travail. Présente tout au long de l'élaboration de mon projet de fin d'études, elle a su m'orienter dans la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également ma directrice de mémoire et professeur à l'institut d'urbanisme de Grenoble Mme Kamila TABAKA SIMON pour son suivi et ses corrections qui m'ont permis de mener à bien ce travail. J'adresse aussi mes remerciements à Mme Paulette DUARTE pour avoir accepté de participer à mon jury.

Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à l'élaboration de ce travail.

# SOMMAIRE

---

## INTRODUCTION .....1

### I. LA LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN, UN ENJEU RECENT .....5

1.	LA DENSITE, UNE DES CAUSES DE L'ETALEMENT URBAIN.....	7
>	L'étalement urbain initié par le rejet de la ville dense.....	7
>	Les conséquences des Trente Glorieuses sur la perception de la densité.....	9
>	Les particularités du développement de l'urbanisation dans le Sud-Est de la France.....	11
2.	LES CONSEQUENCES DE L'ETALEMENT URBAIN A L'APPROCHE DU XXIEME SIECLE.....	13
>	Conséquences environnementales.....	13
>	Conséquences socio-économiques.....	14
3.	LA REACTION DES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX CONSEQUENCES NEGATIVES DE L'ETALEMENT URBAIN .....	17
>	Le contexte réglementaire en France dans les années 1960 est propice à l'étalement urbain.....	17
>	Le rapport Brundtland : l'élément déclencheur.....	17
>	La réaction des pouvoirs publics français.....	17
4.	POURSUITE DES EFFETS DE L'ETALEMENT URBAIN AU DEBUT DU XXIEME SIECLE.....	23
>	Les effets sur l'environnement s'intensifient.....	23
>	Des effets socio-économiques qui se précisent.....	26
5.	LA LOI ALUR, UNE NOUVELLE TENTATIVE DE CONTENTION URBAINE .....	29
>	Les objectifs.....	29
>	Les enjeux et leurs mises en œuvre.....	29
>	Des critiques déjà énoncées.....	32
	CONCLUSION.....	35

### II. LA QUETE D'UNE CONTENTION URBAINE .....37

1.	LA DENSIFICATION EN QUESTION .....	39
>	De quelle densité s'agit-il?.....	39
>	La peur de la densité.....	41
>	La densité acceptée.....	42
>	La densité, source de nouvelles formes urbaines ? L'exemple de l'habitat individuel dense (HID)	44
2.	L'INEFFICACITE DE L'UNIQUE DENSIFICATION RESIDENTIELLE.....	47
>	Une cohérence urbanisme - mobilité, essentielle.....	47

> Une mixité primordiale .....	50
3. LES OUTILS A LA DISPOSITION DES COLLECTIVITES POUR CONTENIR L'URBANISATION .....	53
> Les outils en place avant la loi Alur. ....	53
> Les nouveaux outils offerts par la loi Alur .....	57
CONCLUSION.....	65
<b><u>III. DES COMMUNES DU SUD DE LA FRANCE MISES A L'EPREUVE .....</u></b>	<b><u>67</u></b>
1. LES SPECIFICITES DU SUD-EST DE LA FRANCE .....	69
> Des centres-historiques denses et une urbanisation récente éparpillée.....	70
> Une acquisition foncière problématique .....	71
2. DEUX REGARDS POUR UNE MEME PROBLEMATIQUE : VILLENEUVE-LEZ-AVIGNON ET ENTRAIGUES-SUR-LA-SORGUE. ....	73
> Similitudes et dissemblances .....	73
> Une même démarche de densification.....	83
> Les raisons d'une telle différence de réactions.....	97
3. LA MISE EN ŒUVRE REGLEMENTAIRE DE LA DENSIFICATION DANS LE PLU DE GOURDON .....	101
> Contexte.....	101
> L'orientation d'aménagement et de programmation pour impulser la densification .....	106
> L'échec de la concertation à Aramon.....	110
CONCLUSION.....	113
<b><u>CONCLUSION .....</u></b>	<b><u>115</u></b>
<b><u>TABLES DES FIGURES .....</u></b>	<b><u>120</u></b>
<b><u>LISTE DES SIGLES .....</u></b>	<b><u>123</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE.....</u></b>	<b><u>124</u></b>
<b><u>ANNEXE .....</u></b>	<b><u>131</u></b>
<b><u>TABLE DES MATIERES .....</u></b>	<b><u>132</u></b>



## INTRODUCTION

---

Le 27 mars 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est entrée en vigueur. Portée par Cécile DUFLLOT, alors ministre de l'Égalité des territoires et du logement, la loi a pour objectif de moderniser les documents de planification et d'urbanisme dans la perspective d'une transition écologique des territoires.

La densification des tissus urbains existants devient une manière clairement énoncée de lutter contre l'étalement urbain. Avec cette intention, la loi Alur impose au plan local d'urbanisme d'inclure un nouveau chapitre : l'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

Cependant, la densification est rejetée par la majorité des français car elle est associée à de l'habitat collectif alors qu'environ 80% d'entre eux aspirent à une maison individuelle.

Dans ce contexte, comment peut-on intégrer la notion de densification à un plan local d'urbanisme et donner les moyens de la mettre en œuvre sur le territoire ?

Le bureau d'études « Séba Méditerranée » où j'ai réalisé mon apprentissage intervient dans plusieurs domaines dont ceux des voirie/réseaux divers (VRD), du calcul de structures et de l'urbanisme. Il comprend le groupement d'intérêt économique « Cyclades » au sein duquel j'ai évolué pendant une année.

Implantée à Aix-en-Provence, l'entité « Cyclades » est dédiée à l'aménagement du territoire et de l'espace urbain. Nous y élaborons, entre autres, les plans locaux d'urbanisme de plusieurs communes en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La forte attractivité de la région qui entraîne une grande artificialisation des sols fait d'elle un terrain de travail particulièrement approprié à l'étude de la densification du tissu urbain. D'autre part, les missions attribuées au bureau d'études impliquent une collaboration avec les élus communaux qui permet d'accéder à leurs points de vue.

L'analyse de la densification du tissu urbain à l'initiative des collectivités territoriales traitée dans ce mémoire s'appuie sur cette particularité régionale et cette proximité avec les acteurs politiques. La problématique s'alimente des interrogations rencontrées au cours de l'année sur le contenu des plans locaux d'urbanisme, récemment étoffé par la loi Alur.

Le thème abordé suscite donc de nombreux questionnements. La densité est-elle vraiment garante d'un développement urbain durable ? Pourquoi est-elle souvent rejetée par les habitants ? Comment la rendre acceptable et la mettre en œuvre par le biais des documents d'urbanisme ?

Pour y répondre, la démonstration réalisée dans ce mémoire s'articule autour de trois grandes parties.

Les deux premières, à portée théorique, se construisent grâce aux lectures répertoriées en bibliographie. Qu'il s'agisse d'ouvrages, d'articles de périodiques ou électroniques, la densification est un thème d'actualité qui a largement été abordé. Conscient de cette présence, le développement des deux premières parties s'attache à confronter les diverses opinions pour en tirer les meilleurs enseignements. Le foisonnement des textes existants va en effet de pair avec une multitude d'éléments contradictoires sur le sujet.

Une fois le cadre théorique cerné, le travail réalisé en apprentissage sur l'élaboration de quatre plans locaux d'urbanisme permet d'appréhender la problématique de façon concrète. La troisième partie s'attache à approfondir un point qui, de par sa nouveauté, n'a pas encore été beaucoup traité : la mise en œuvre d'une densification de l'espace urbain grâce au plan local d'urbanisme. Les études de cas proposées permettront de discerner les limites et difficultés d'une telle volonté.

Ainsi, la première partie replacera la densité dans un contexte historique. Elle tentera de mettre en évidence l'impact qu'a eu la densité sur l'éparpillement de l'urbanisation réalisé en France après les trente glorieuses. Le contexte réglementaire sera abordé afin de comprendre l'évolution de la position des pouvoirs publics quant à cette problématique depuis le début du XXème siècle.

La deuxième partie interrogera les modalités d'acceptabilité d'une densification par les habitants. Elle élargira surtout la réflexion au delà de la seule densification, qui ne constitue qu'une partie du processus de contention de l'urbanisation. Le but essentiel recherché étant de ralentir le réchauffement climatique.

Les outils mobilisables par les collectivités territoriales seront énoncés de manière non exhaustive et permettront d'alimenter la dernière partie.

La troisième partie appréhendera concrètement la densification du tissu urbain lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme de trois communes du Sud-Est de la France. Tout d'abord, la comparaison des communes de Villeneuve-Lez-Avignon et d'Entraigues-sur-la-Sorgue, situées dans un même bassin de vie, mettra en évidence les mécanismes qui freinent la démarche de densification. Ensuite, l'étude de la commune de Gourdon illustrera les difficultés qu'ont les pouvoirs publics à impulser la densification et s'appuiera sur l'expérience de la concertation du PLU d'Aramon.

Enfin, le développement de ce mémoire révélera en conclusion les manques d'une densification communément acceptée par le milieu professionnel.



## I. LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN, UN ENJEU RECENT

---

Cette première partie évoque le contexte historique qui a incité à considérer la densification comme réponse à la lutte contre l'étalement urbain.

Elle montre les conséquences qu'ont eues les aspirations urbaines du passé sur la perception de la densité et sur l'urbanisation du territoire tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Le contexte législatif sera abordé conjointement, il témoigne de l'évolution des mentalités des pouvoirs publics quant à cette problématique, qui ne vont pas toujours de pair avec celles de l'ensemble des citoyens français.

## BOULEVERSEMENT DU CONTEXTE

## NOUVELLE LEGISLATION

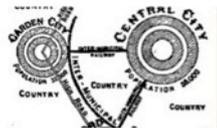
## MODES D'HABITER

**1840**

Essor du chemin de fer  
Révolution industrielle

**1889**

Création de la Société française des habitations bon marché en marge de l'Exposition universelle qui présente la reconstitution de maisons ouvrières sur l'esplanade des Invalides. La maison mono familiale est préférée à l'immeuble collectif.

**1898**

Ebenezer Howard publie Tomorrow : A peaceful path to real reform.  
Théorie sur la notion de cité-jardin.

**1919**

Loi Cornudet (I) du 14 mars : plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension obligatoire pour toute ville de plus de 10 000 habitants.  
Etablissement d'un droit des sols attaché à la parcelle cadastrale.

**1924**

Loi Cornudet (II) : prise en compte des zones d'urbanisation future et création de la procédure de lotissement. Le maire peut réserver des terrains pour les espaces verts et les équipements publics.

**1928**

La Loi Loucheur renforce les aides de l'Etat pour favoriser l'habitation populaire.

**1943**

Loi d'urbanisme.  
Naissance de la forme moderne du permis de construire qui devient obligatoire sur l'ensemble du territoire, délivré par le préfet au nom de l'État.

**1939-1945**

Seconde guerre mondiale

## 1. LA DENSITE, UNE DES CAUSES DE L'ETALEMENT URBAIN

### > L'étalement urbain initié par le rejet de la ville dense

La dispersion de l'urbanisation sur le territoire français n'est pas nouvelle.

En 1840, l'essor du chemin de fer participe à la révolution industrielle. Il permet l'amélioration des flux et des voies de communication permettant le fonctionnement des usines. Pour y travailler, les populations rurales se dirigent vers la ville.

C'est ainsi que dès le XIX<sup>ème</sup> siècle la notion de densité est assimilée à l'insalubrité. En effet, la migration des populations rurales vers les villes lors de la révolution industrielle entraîne l'entassement des populations dans des quartiers historiquement denses. Les mauvaises conditions d'hygiène présentes plongent les villes dans l'insalubrité. Apparaît alors le courant de pensée hygiéniste qui préconise l'air et la lumière dans les logements et les villes pour tenter d'enrayer les problèmes de santé de l'époque, comme la tuberculose.

La concentration d'une population ouvrière dans un tissu urbain dense entraîne aussi les révoltes. Le profil étroit des voies facilite l'édification de barricades et devient une menace pour les dirigeants qui verront dès 1854 les percées urbaines d'Hausmann à Paris comme un frein aux soulèvements sociaux.

La compilation de la lutte contre l'insalubrité, de la maîtrise des classes ouvrières et du développement de l'économie permis par de nouveaux moyens de communication amène la ville à sortir de ses limites historiques. On la déploie hors de ses enceintes fortifiées pour lutter contre la densité, source de tourments.

A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle c'est donc le mouvement anti-urbain qui domine avec l'influence des cités-jardins théorisées en 1898 par Ebenezer Howard en Grande-Bretagne. La cité-jardin, pensée comme ville satellite, est présentée « *comme la solution la plus économique et la plus saine pour assurer la croissance d'une grande ville* »<sup>1</sup>. Ce développement par noyaux urbains dissociés de la ville centre prône le retour à la nature. La densité y est moindre de celle de la ville centre décriée et chaque logement jouit d'un jardin. En France c'est Henri SELLIER, administrateur à partir de 1916 de l'Office départemental des Habitations à Bon Marché de la Seine, qui promeut la réalisation de cités-jardins pour désengorger Paris. Plus denses que celles imaginées par Ebenezer Howard, elles s'appuient sur le réseau de bourgs existants.

---

<sup>1</sup> PANERAI PHILIPPE, CASTEX JEAN et DEPAULE JEAN-CHARLES. *Formes urbaines, de l'îlot à la barre*. Editions parenthèses, novembre 2006. p. 48.



### 1946 - 1975

Les Trente Glorieuses et l'essor de l'automobile.  
Forte croissance économique et démographique.  
En France, le nombre d'habitants augmente de 10 millions.



### 1950

Début de la construction des grands ensembles.  
Très vite, ils donnent une image négative de la densité.



### 1955

Appel de l'abbé Pierre.  
Lancement d'un programme de logements économiques de première nécessité : petites cités d'urgence sous forme de pavillons en bandes.

### 1967

Loi d'orientation foncière (LOF) : Etablit les principaux documents d'urbanisme pour l'aménagement local : SDAU, POS et ZAC. La densité devient un outil de planification urbaine avec la création du COS qui fixe un plafond de m<sup>2</sup> constructibles.



### 1967

L'Etat lance un concours d'architectes en vue de concilier la qualité de l'habitat individuel et la réalisation d'opérations groupées de modèles industrialisés : réalisation de Villages-Expo.



### 1969

Concours international de maisons individuelles dit « concours Chalandon » du nom du ministre de l'Equipement et du Logement : construction de 70 000 pavillons surnommés « chalandonnettes ».



### 1970

Début de la politique de dé-densification des centres villes.  
Essor de la construction de type pavillonnaire.

### 1973

Circulaire Guichard : interdiction de construire des ensembles de logements de plus de 500 unités, fin des grands ensembles.

### 1977

Loi Barre : priorité de l'aide gouvernementale aux ménages  
*(Le pavillonnaire totalise plus de la moitié des constructions cette année-là)*

### 1975

Loi Galley : instaure le Plafond Légal de Densité avec pour objectifs de diminuer les fortes densités dans les agglomérations et centres urbains.

### 1983

Loi de décentralisation Deferre : transfert des pouvoirs en matière d'urbanisme aux collectivités locales.

L'urbanisme de secteur, catalyseur de l'étalement urbain, naît de la problématique d' « adapter les valeurs supposées de la cité-jardin à la généralisation probable de la voiture ». <sup>2</sup> Il sera la doctrine majeure des Trente Glorieuses.

> Les conséquences des Trente Glorieuses sur la perception de la densité

Après la seconde guerre mondiale, on assiste de 1946 à 1975 à une période de forte croissance économique et démographique, « Les Trente Glorieuses ». Considérées comme prémices de l'étalement urbain en France <sup>3</sup>, elles maintiendront une fausse idée et une peur de la densité.

Les conséquences de l'essor de la motorisation sur le territoire

C'est la période du bond des moyens de communication motorisés, notamment de l'automobile qui augmente les possibilités d'urbanisation du territoire. Ainsi, dans le milieu des années 1970, 64% des ménages sont motorisés et le réseau routier français se développe. Il sera la colonne vertébrale d'une nouvelle urbanisation.

En effet, comme le montre David MANGIN dans son ouvrage *La ville franchisée*, la construction du réseau autoroutier démarrée au début des années 1960 va permettre le développement des hypermarchés et des entreprises qui se greffent au réseau. Le maillage du territoire s'intensifie, réduit les temps de distance et favorise la dispersion de l'urbanisation, qu'elle soit économique ou résidentielle.

La mobilité facilitée est donc « la condition permissive » de l'étalement urbain, comme le rappelle Marc WIEL dans son ouvrage *Etalement urbain et mobilité*.

Le développement des « grands ensembles » et leurs effets sur la densité des futures constructions

La carence en logements induite par les destructions de la seconde guerre mondiale est dans un premier temps rectifiée par la réalisation de « grands ensembles ». Implantés dans les villes bombardées sur une nouvelle trame viaire ou en périphérie des villes en place, la volonté est de construire une grande quantité de logements en un minimum de temps. Le bilan quantitatif est satisfaisant puisqu'en 1948 ce sont 40 000 logements construits, le rythme de construction atteignant ensuite environ 300 000 logements par an.

---

<sup>2</sup> MANGIN DAVID. *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*. Editions de La Villette, février 2010. 398 p. Extrait page 36.

<sup>3</sup> DUCRETTET KEVIN (2011). *La planification à l'épreuve de l'étalement urbain : une confrontation à l'issue incertaine*. Mémoire : Master 2 Sciences du Territoire spécialité « Urbanisme et Projet Urbain ». Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 100 p.

L'habitat collectif est préféré dans un souci d'économie d'échelles. Il l'est aussi suite au scandale des mal lotis qui témoigne des difficultés rencontrées par l'Etat pour assurer la gestion de logements individuels (entre 1920 et 1930, des pavillons en région parisienne ne seront jamais viabilisés).

Pourtant, en 1945, une enquête menée par l'Institut National d'Etudes Démographiques montre que 80% des français aspirent à une maison individuelle.

Afin de répondre aux désirs des citoyens tout en proposant une meilleure qualité de l'habitat, des espaces urbains et de lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat, la circulaire Guichard de 1973 signe la fin des « grands ensembles ». Elle interdit de construire des ensembles de logements de plus de 500 unités. La loi Barre de 1977, quant à elle, instaure l'aide à la personne plutôt que les interventions publiques et facilite ainsi l'accèsion à la propriété. L'installation dans un logement individuel, souhaitée par la majorité des français, se concrétise.

Alors même que la densité bâtie des grands ensembles n'était pas très élevée (du fait de leur implantation sur de larges parcelles), la fin des « Trente glorieuses » se caractérise par le rejet d'une certaine densité, davantage perçue que mesurée. Les réglementations prises par l'Etat vont dans ce sens et l'urbanisation s'éparpille sur le territoire pendant que les conséquences se font déjà ressentir.

> Les particularités du développement de l'urbanisation dans le Sud-Est de la France

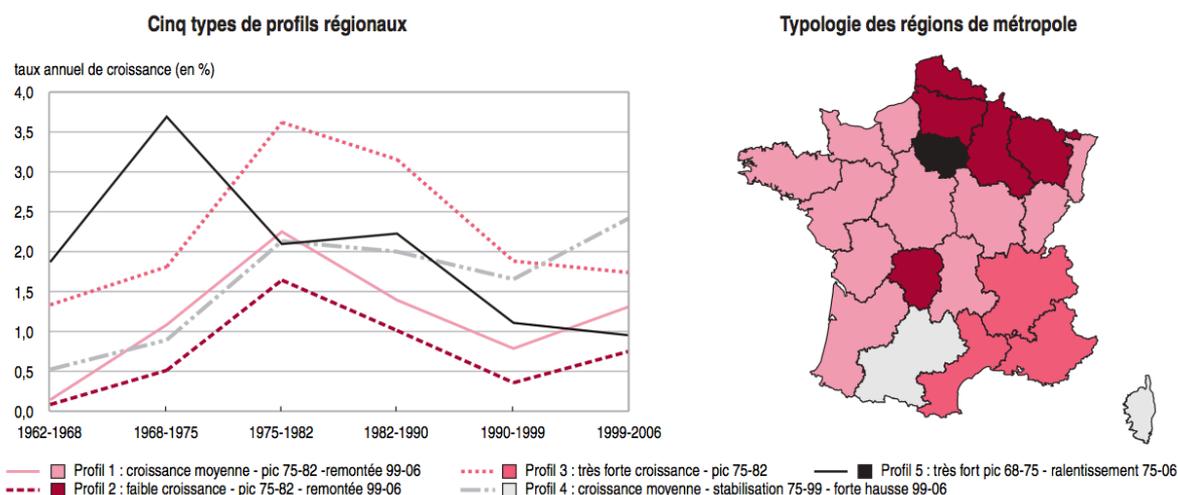


Figure 1 : Evolution démographique des espaces périurbains entre 1962 et 2006 (Sources : Insee, La croissance périurbaine depuis 45 ans. Juin 2009)

En dehors de l'Île de France, c'est entre 1975 et 1982 que la croissance démographique des couronnes périurbaines atteint son maximum. Les régions du Sud-Est (Rhônes-Alpes, Paca et Languedoc-Roussillon) suivent cette évolution mais se distinguent largement par leur très forte croissance.

Après les progressions record des années 1970, le quart sud-est admet depuis 1999 une population des couronnes périurbaines qui reste stable par rapport aux années 1990.

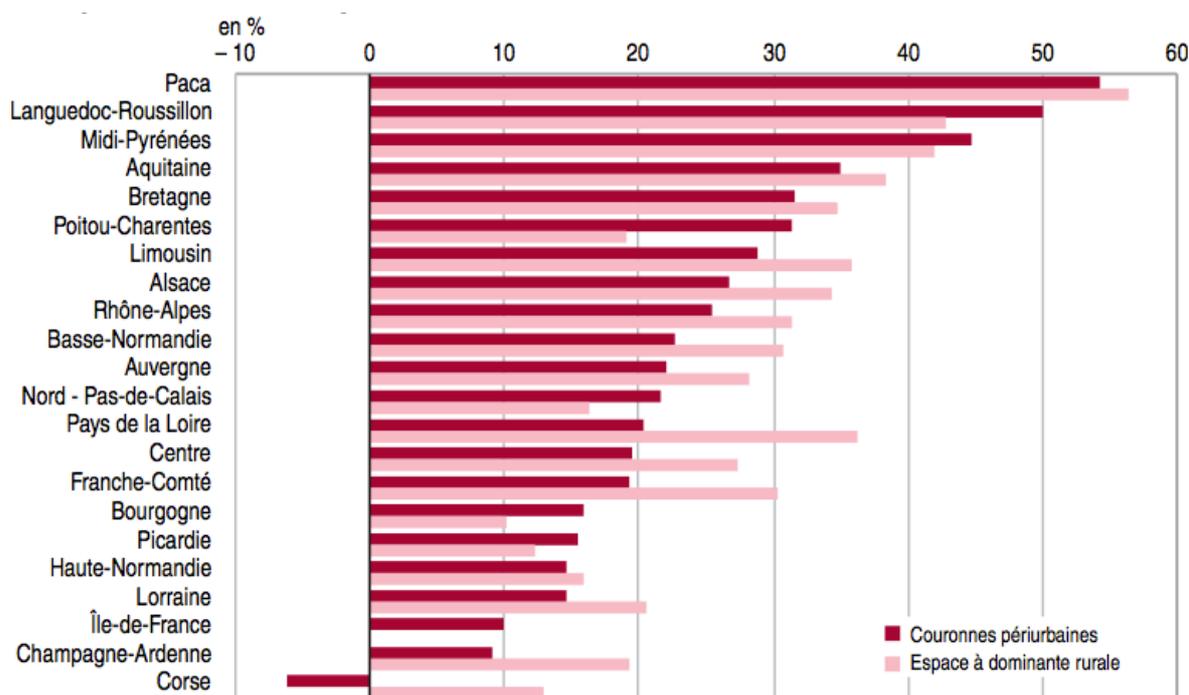


Figure 2 : Evolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et l'espace à dominante rurale entre 1992 et 2003 (Sources : Insee, La croissance périurbaine depuis 45 ans. Juin 2009)

« La construction de maisons individuelles est le moteur de l'artificialisation des espaces périurbains.»<sup>4</sup>

Ce sont les régions du Sud-Est (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, dont fait partie Villeneuve-lez-Avignon) qui comptabilisent la plus forte augmentation de la surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et l'espace à dominante rurale entre 1992 et 2003, allant jusqu'à une augmentation de plus de 50% pour la région PACA.

La forte attractivité du Sud-Est de la France est un des facteurs qui a conduit à un développement important de l'urbanisation dans les couronnes périurbaines et une explosion des constructions de maisons individuelles.

---

Au cours des deux derniers siècles, qu'elle soit réelle ou perçue, la densité a été synonyme de maux urbains. A chaque fois le remède est le même : se disperser dans les campagnes pour fuir la ville. Le Sud-Est de la France a été une région fortement touchée par cette dispersion de l'urbanisation.

---

---

<sup>4</sup> INSEE. *La croissance périurbaine depuis 45 ans*. Juin 2009

## 2. LES CONSEQUENCES DE L'ETALEMENT URBAIN A L'APPROCHE DU XXIEME SIECLE

### > Conséquences environnementales

#### Les changements de l'occupation du sol ont de forts impacts sur l'environnement

La croissance des villes et leur expansion hors des limites historiques induit des emprises artificialisées de plus en plus importantes. D'après l'INSEE, « on entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (exemple : parking) ou non (exemple : jardin de maison pavillonnaire). Les surfaces artificialisées incluent donc également les espaces artificialisés non bâtis (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs etc.) »<sup>5</sup>.

L'artificialisation des sols a un impact non négligeable sur l'environnement puisque les revêtements urbains utilisés « favorisent le ruissellement des eaux, posent des problèmes d'érosion des sols et gênent le rechargement des nappes phréatiques »<sup>6</sup>. De plus, elle « appauvrit la biodiversité végétale et animale [...], directement par la disparition des espèces animales et végétales concernées, mais aussi indirectement, par le morcellement de leurs biotopes. »<sup>7</sup>.

Les espaces naturels et agricoles sont impactés et notamment les terres agricoles périurbaines qui ont pourtant la meilleure capacité agronomique. Les villes s'étant installées historiquement dans les régions les plus fertiles, les mieux irriguées et les plus facilement exploitables<sup>8</sup>.

L'artificialisation des sols augmente aussi les aires construites en zones à risques comme en témoigne, début 2014, plusieurs cas d'éboulements sur des habitations dans les Alpes-Maritimes.

#### Un développement du territoire avec un impact sur l'effet de serre

L'éparpillement de l'urbanisation au cours de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a entraîné une dépendance des français à l'automobile. L'accroissement de cette mobilité individuelle pour toutes les activités quotidiennes a engendré une pollution de l'air, spécialement élevée lors des embouteillages. Par les transports motorisés mais aussi par les activités économiques, la concentration des gaz à effet de serre augmente, altère la composition de l'atmosphère et provoque des changements climatiques.

Cependant, nous verrons dans la prochaine partie qu'avec l'évolution des mobilités, cette tendance n'est pas aujourd'hui particulièrement associée à une forme urbaine étalée.

---

<sup>5</sup> INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES [en ligne]. (avril 2014). <www.insee.fr>

<sup>6</sup> MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE. *Les problèmes que pose l'étalement urbain et l'artificialisation des sols qui l'accompagne*, mis à jour le 17 janvier 2011 (consulté le 27 avril 2014). Disponible sur <www.developpement-durable.gouv.fr>

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

### L'urbanisation croissante non maîtrisée impacte le paysage

Que ce soit par les infrastructures de transports, les constructions à usage économique ou les habitations, l'anthropisation des paysages est susceptible de les altérer.

Les infrastructures morcellent les entités paysagères en place, elles sont largement perceptibles depuis les alentours et marquent durement le grand paysage.

Les constructions à usage économique, particulièrement les locaux commerciaux greffés aux infrastructures et situés en entrées de villes, dénaturent le cadre paysager et brouillent la perception de l'espace urbain.

Quant aux habitations, elles échappent à l'obligation de recours à l'architecte fixée par la loi du 3 janvier 1977, leurs surfaces étant souvent inférieures à 170 m<sup>2</sup>. Les constructions se ressemblent ainsi dans leur médiocrité et usent souvent du pastiche plutôt que de refléter l'identité de leur territoire ou de s'intégrer au paysage.

#### > Conséquences socio-économiques

##### Vers une ségrégation sociale :

A partir des années 1970, les habitants avec le plus de ressources peuvent s'offrir un pavillon en périphérie, ou pour les plus riches un logement qualitatif en ville. Les plus modestes quant à eux sont contraints de rester dans les grands ensembles édifiés après la seconde guerre mondiale.

Malgré la volonté de mixité sociale émise par les dirigeants lors de la reconstruction, c'est une ségrégation spatiale qui s'installe sur le territoire.

##### Des surcoûts économiques

Pour les ménages installés hors des villes, c'est le coût de la mobilité qui pèse sur leur budget. Essentielle pour se rendre au travail, dans les commerces ou lieux de loisirs, la voiture entraîne un coût d'utilisation de plus en plus conséquent au fil des années, même si son achat devient accessible à une grande partie de la population.

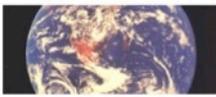
Pour les collectivités ce sont les réalisations de réseaux, d'infrastructures et d'équipements adaptés à la nouvelle population qui augmentent les coûts.

---

A la fin des années 1980, devant les problèmes environnementaux et sociaux que soulève le fonctionnement de la ville étalée, les pouvoirs publics se doivent de réagir.

---





**1987**

Publication du rapport Brundtland.

**1991**

Loi d'orientation pour la ville (LOV) : la réalisation de logements sociaux devient d'intérêt national.

**1992**

Loi Joxe : les communes acquièrent davantage de compétences.

**1993**

Loi du 8 janvier sur la protection et la mise en valeur des paysages.

**1995**

Décret du 29 septembre : Mise en place du prêt à taux 0%.  
Il facilite l'achat d'un logement.

**1999**

Loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

**1999**

Loi Chevènement : loi sur l'intercommunalité avec pour but de renforcer la coopération communale et d'atténuer la concurrence fiscale.

**2000**

Loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) : elle prône la limitation de l'étalement urbain et la densification des centres urbains.

**2003**

Loi Robien « urbanisme et habitat » : elle remanie fortement la loi SRU et met en place un dispositif fiscal en faveur des investisseurs.

**2007-2009**

Lois Grenelle Environnement I et II.

**2010**

Plan d'actions « Ville durable » du ministère de l'Ecologie.  
Premier appel à projets Ecoquartiers.

**2012**

Loi du 20 mars : relative à la majoration des droits à construire.  
Elle est abrogée le 25 juillet de la même année.



**2013**

Les sondages montrent que huit français sur dix souhaitent habiter une maison individuelle.

**2014**

Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

### 3. LA REACTION DES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX CONSEQUENCES NEGATIVES DE L'ETALEMENT URBAIN

#### > Le contexte réglementaire en France dans les années 1960 est propice à l'étalement urbain

La loi d'Orientation Foncière de 1967 a instauré et structuré les documents d'urbanisme en deux échelons : supra communal et communal.

A l'échelle intercommunale, Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) devait définir les orientations qui étaient ensuite traduites par le Plan d'Occupation des Sols à l'échelle communale. Dans les faits, peu de SDAU ont été élaborés et les logiques communales primaient sur des réflexions portées à grande échelle.

Ces documents avaient vocation à organiser le développement urbain sans pour autant freiner la consommation foncière. La loi mettait d'ailleurs un nouvel outil à disposition des communes : le Coefficient d'Occupation des Sols (rapport entre la surface de plancher et la surface de terrain) qui permettait de fixer pour chaque zone du POS une densité maximale. Il aura été largement utilisé pour limiter la densité bâtie et donc favoriser l'étalement urbain.

Dans le même registre, le Plafond Légal de Densité (PLD) a été instauré en 1975 par la loi Galley. Il limitait la possibilité de construire et contraignait le bénéficiaire du permis de construire à verser une taxe en cas de dépassement du plafond.

#### > Le rapport Brundtland : l'élément déclencheur

En 1987, le rapport Brundtland est rendu par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Mme Gro Harlem Brundtland.

La notion de « développement durable » y est définie comme étant un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». La lutte contre la pollution pour atténuer l'effet de serre devient un enjeu mondial et implique une diminution de la place de l'automobile.

L'étalement de l'urbanisation est directement mis en cause et le développement soutenable devient « une affaire de volonté politique » selon le rapport précédemment cité.

#### > La réaction des pouvoirs publics français

Dès les années 1990, l'Etat français considère l'enjeu et tente de prendre des mesures visant à maîtriser l'étalement urbain afin de se rapprocher d'un développement durable :

**En 1991, la Loi d'Orientation pour la Ville** vise à favoriser la cohésion sociale et à faire disparaître la ségrégation spatiale, notamment accentuée par l'étalement urbain.

Les limites et dangers d'un développement non maîtrisé de l'urbanisation apparaissent.

**En 1992, la Loi Joxe relative à l'administration territoriale de la République** place sur un pied d'égalité les services de l'Etat et les collectivités territoriales en indiquant que «l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat». Les communes acquièrent davantage de compétences.

**La Loi du 8 janvier 1993** permet à l'Etat de prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages. Les parcs naturels régionaux constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. La protection des espaces naturels devient un moyen, parmi d'autres, de gérer l'urbanisation.

**Le décret du 29 septembre 1995** modifie le code de la construction et de l'habitation et porte sur la création d'une aide de l'Etat à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale. Le prêt à taux 0% est mis en place, il facilite l'achat d'un bien pour les ménages modestes et accélère les constructions de logements individuels sur le territoire.

**Le 25 juin 1999, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire**, autrement appelée loi Voynet, vise une démocratie plus participative et un développement plus durable des territoires. Elle recompose les territoires en établissant les pays, les agglomérations et les contrats de villes afin de mener des projets qui s'extrait des limites communales.

Mais c'est **la Loi du 12 juillet 1999** portée par Jean-Pierre Chevènement qui renforce réellement la coopération intercommunale avec la création des communautés de communes, d'agglomérations et des communautés urbaines.

C'est seulement en 2000 que de profonds changements sont réalisés sur les documents d'urbanisme.

**La Loi du 13 décembre relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)** prône la limitation de l'étalement urbain et la densification des centres urbains avec pour objectif de privilégier un développement durable. Elle remplace le plan d'occupation des sols (POS) par le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma directeur (SDAU) par le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Les fonctions et objet du droit de l'urbanisme sont étendus et permettent ainsi aux collectivités de maîtriser l'urbanisation tout en étant conforme aux directives territoriales.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est le nouvel élément majeur intégré dans l'architecture des documents d'urbanisme.

Pour le SCoT, le PADD fixe « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. »<sup>9</sup>.

Tandis que pour le PLU il « peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de villes, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain. »<sup>10</sup>.

Le SCOT et le PLU se voient ainsi incorporer une partie déterminante dans l'élaboration du document d'orientations générales (DOG) pour le premier et du zonage et du règlement pour le deuxième.

C'est avec la loi SRU que les pouvoirs publics énoncent pour la première fois la volonté de limiter l'étalement urbain en densifiant les centres urbains existants. Pourtant, et même si le milieu professionnel commence à réellement prendre conscience de l'enjeu, la sphère privée et les particuliers montrent de grandes réticences.

Malgré la volonté apparente des pouvoirs publics, les lois qui suivent témoignent d'un retour en arrière.

**Le 2 juillet 2003, la loi urbanisme et habitat ou Loi Robien** a pour ambition de simplifier et de clarifier la loi SRU et met en place un dispositif fiscal en faveur des investisseurs.

Dans les faits, elle réduit la portée des mesures de la loi SRU.

Elle revient par exemple sur la disposition de la loi SRU qui permettait de geler l'ouverture à la construction des zones de future urbanisation et des zones naturelles de certaines communes.

La Loi Robien permet aussi aux communes de fixer une taille minimale des parcelles constructibles (lorsqu'elle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone), alors que la loi SRU avait supprimé cette possibilité.

La loi de 2003 autorise une urbanisation en discontinuité de l'urbanisation existante à condition que le SCoT ou le PLU comporte une étude spécifique. Dans le même esprit, elle admet les nouvelles constructions isolées dans les communes sans pression foncière et non couvertes par un PLU ou une carte communale.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> LEGIFRANCE. *JORF n°289 du 14 décembre 2000*. (avril 2014). <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> IDDAF Isère. *Aide mémoire, Loi de Robien (UH)*. Juin 2006. Téléchargeable sur <[www.isere.gouv.fr/](http://www.isere.gouv.fr/)>

A l'inverse de favoriser la concentration de l'urbanisation, la loi Robien redonne du souffle à l'étalement urbain.

**En 2005, la Loi relative au développement des territoires ruraux** a pour ambition de réduire le clivage culturel entre les villes et les campagnes en donnant un nouvel élan à un monde rural qui ne se confond désormais plus avec le monde agricole.

Elle instaure des mesures pour revitaliser les villages à la manière des exonérations d'impôts mises en place pour les créations d'entreprises, des aides à l'installation des médecins ainsi que des aides à l'acquisition ou à la réhabilitation de bâti ancien pour la location en résidence principale.<sup>12</sup>

Le cadre législatif incite les français à s'installer dans les territoires ruraux.

C'est aussi en **2005 que la charte de l'environnement** inscrite dans la constitution indique que les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable en conciliant protection de l'environnement, développement économique et progrès social.

S'en suit le Grenelle de l'Environnement qui fera émerger des lois en faveur de la protection de l'environnement et d'un développement durable.

**Le Grenelle de l'Environnement** est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en 2007 visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable. Deux lois en émergeront, la première en 2009 est appelée « Grenelle 1 », c'est une loi de programmation qui cadre la seconde, la « Grenelle 2 ».

L'article 7 de la première fixe de nouveaux objectifs pour le droit de l'urbanisme dont notamment :

- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles,
- Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie et permettre la revitalisation des centres villes,
- Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace,
- Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.<sup>13</sup>

L'intercommunalité systématique des PLU, proposée lors des débats du Grenelle ne sera pas retenue par les parlementaires mais sera intégrée quelques années plus tard par la loi Alur.

Le texte d'application, **loi « Grenelle II » ou loi portant engagement national pour l'environnement (ENE)** est voté en 2010.

---

<sup>12</sup> Délégation à l'information et à la communication et Direction générale de la forêt et des affaires rurales. *Loi relative au développement des territoires ruraux : Guide pratique des principales mesures et exemples*. Juillet 2005. Téléchargeable sur <<http://agriculture.gouv.fr>>

<sup>13</sup> LEGIFRANCE. (avril 2014). <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)>

Par la modification du code de l'urbanisme, la loi poursuit les objectifs de la loi SRU dans la lutte contre l'étalement urbain et l'aménagement économe de l'espace et des ressources.

Le SCoT peut désormais fixer, dans des secteurs délimités, des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols. Il peut aussi définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) remplace le document d'orientations générales (DOG). Il devient plus prescriptif avec des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace. Il a la possibilité de déterminer des secteurs dans lesquels l'urbanisation est conditionnée par la desserte en transports collectifs ou de définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction.

Quant au PLU, leur élaboration à l'échelle intercommunale est préférée mais non imposée par la loi ENE.

Au sein du document, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) doit dorénavant fixer « des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » comme le précise l'article L. 123-1-3 du Code de l'Urbanisme.

Ce même article impose la présence dans le rapport de présentation d'une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers mais aussi d'une justification des objectifs pris dans le PADD au regard de ceux fixés par le SCoT.

Le PLU obtient la possibilité d'imposer une densité minimale de construction dans des secteurs délimités et situés à proximité des transports collectifs.

Il peut aussi imposer l'utilisation des terrains déjà situés en zone urbanisée et desservis plutôt que l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur.

L'article L. 127-1 CU permet à la commune de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes comportant des logements locatifs sociaux bénéficiera d'une majoration du volume constructible.<sup>14</sup>

Conjointement au Grenelle Environnement, **le plan d'action « Villes durables »** est mis en place par le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, alors représenté par Jean-Louis Borloo.<sup>15</sup> Il met en valeur des opérations exemplaires d'aménagement, comme les projets

---

<sup>14</sup> DIRECTION REGIONALE ET INTERDEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT. *L'apport du Grenelle dans les documents d'urbanisme*. Juin 2011. Disponible sur <[www.caue92.fr](http://www.caue92.fr)>.

<sup>15</sup> DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE. *Pour une ville durable...* Septembre 2010. Disponible sur <[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)>

d'EcoQuartier où la densité et les formes urbaines apparaissent comme des critères déterminants, ou les projets d'EcoCité et ceux de Transports collectifs qui mettent en évidence la nécessaire relation entre les politiques urbaines et de transports.<sup>16</sup>

Une des solutions préconisées par les pouvoirs publics pour limiter l'étalement urbain est l'augmentation de la densité. Par la suite, une loi s'engouffrera dans cette réponse et son échec témoignera de l'importance de la considération du contexte lors de la densification.

**Le 20 mars 2012** est votée **la loi relative à la majoration des droits à construire**, elle sera abrogée le 25 juillet de la même année. Celle-ci permettait de majorer les droits à construire de 30 % pendant trois ans. L'objectif était de relancer l'offre en logement en agrandissant ceux existants et en produisant de nouveaux tout en réduisant la consommation foncière par la densification. La loi prévoyait que les communes ou EPCI concernés puissent prendre une délibération afin que cette majoration ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire.

Adoptée à la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy cette loi a ensuite été abrogée par la gauche. Selon Cécile DUFLOT, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, cette loi imposait «un dispositif de densification uniforme sur tout le territoire alors qu'il existe déjà trois dispositifs de densification». En affirmant que son abrogation ouvrait la voie à des textes «plus justes, plus efficaces et plus pérennes», elle esquisse les grandes lignes de la loi sur le logement qu'elle présentera plus tard. Quant à l'association des maires de France, elle avait jugé cette loi «trop systématique, inflationniste et source de contentieux».<sup>17</sup>

Cette loi qui utilisait la densification comme seul outil, appliquée sans prise en compte du contexte urbain, a été victime de sa grande maladresse quant à la planification territoriale.

---

L'empilement des lois de planification pour endiguer l'étalement urbain depuis le début des années 1990 et les contradictions qu'elles contiennent sont les symptômes de leur inefficacité. Les pouvoirs publics peinent à trouver des mesures efficaces pour lutter contre l'étalement urbain et l'opinion publique est peu sensibilisée au phénomène puisqu'en 2013, huit français sur dix souhaitent toujours habiter une maison individuelle.

---

---

<sup>16</sup> DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE. *Pour une ville durable...* Septembre 2010. Disponible sur <[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)>

<sup>17</sup> LIBERATION. *Le Parlement abroge la loi augmentant les droits à construire*. 25 juillet 2012. Disponible sur <[www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)>

#### 4. POURSUITE DES EFFETS DE L'ÉTALEMENT URBAIN AU DÉBUT DU XXIÈME SIÈCLE

En 2014 et malgré les tentatives de l'État pour ralentir le phénomène, les conséquences néfastes de l'étalement urbain se font ressentir sur le territoire. Plus facilement quantifiables que dans les années 1990, elles témoignent de nouveaux mécanismes qui remettent en question la densité comme unique réponse à la lutte contre l'étalement urbain.

##### > Les effets sur l'environnement s'intensifient

Une surface agricole en diminution au profit des surfaces boisées et artificialisées :

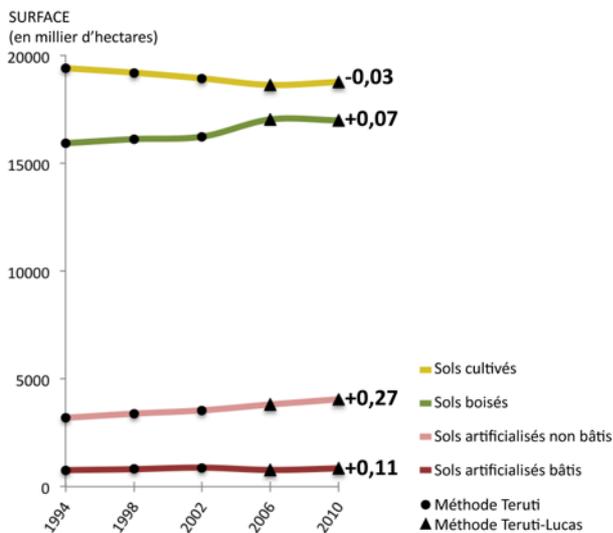


Figure 3 : Evolution de l'occupation des sols en France métropolitaine. (Source : Agreste - Teruti - TerutiLucas)

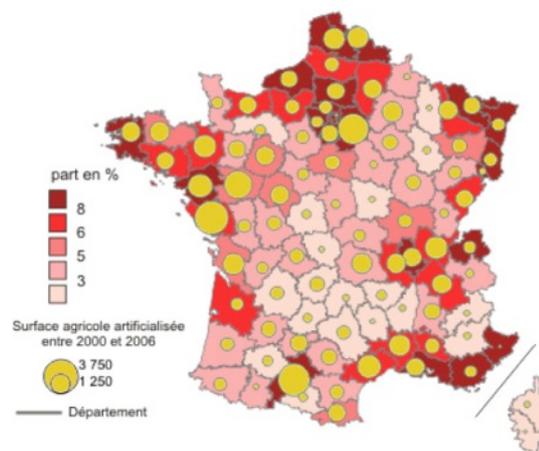


Figure 4 : Les surfaces artificialisées en 2006. (Source : IGN-Insee Basse-Normandie 2012, UESOes, Corine Land Cover)

L'évolution de l'occupation des sols en France métropolitaine depuis 1994 nous montre une nette avancée de la surface boisée qui contraste avec la diminution de la surface cultivée. Bien que l'on puisse en partie expliquer cette baisse par la déprise agricole qui permet à la forêt de regagner son territoire, c'est surtout par l'artificialisation des sols (figure 4) que la surface agricole perd de son ampleur. Les terres cultivées se voient ainsi menacées par l'avancée de la forêt d'un côté et par l'urbanisation de l'autre.

La comparaison entre l'évolution des sols artificialisés non bâtis et celle des sols artificialisés bâtis (figure 3) révèle que ce ne sont pas seulement les emprises des bâtiments qui ont un impact mais surtout les surfaces artificialisées permettant leurs fonctionnements.

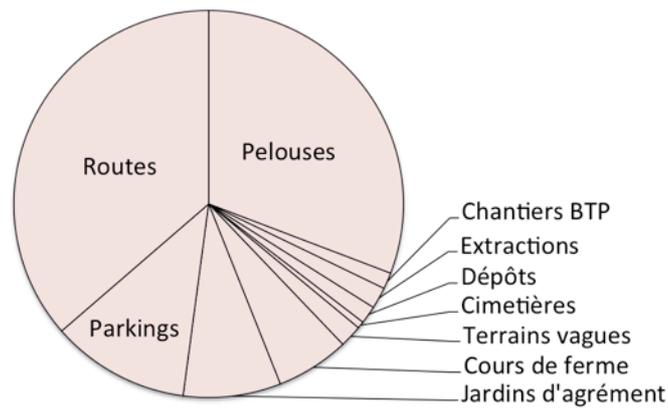


Figure 5 : Occupation des sols artificialisés non bâtis en France métropolitaine en 2004 (Source : Agreste-Teruti)

Les surfaces artificialisées non bâties, en considérant l'occupation des sols en 2004 (figure 5), sont essentiellement composées de routes et de parkings qui permettent de faire fonctionner la ville diffuse. Les pelouses, qu'elles soient dédiées à l'habitat ou non, sont aussi largement présentes.

Notons toutefois que la diminution des surfaces agricoles mise en évidence ne comprend pas d'approche qualitative de la fonction des sols et de leur valeur agronomique.

En plus de sa diminution, l'espace agricole contenu dans l'espace rural devient un espace habité et considéré davantage comme un cadre de vie qu'un lieu d'activité productive. Les usages distincts qui y sont menés et leurs nuisances sont parfois source de conflit entre les habitants et les producteurs.

En considérant la forte proportion qui ne cesse d'augmenter des sols artificialisés non bâtis liés à l'éparpillement des emprises bâties, il serait en effet judicieux de favoriser la compacité de l'urbanisation afin de mutualiser les routes, parkings et pelouses.

#### Un développement du territoire avec un impact sur l'effet de serre

L'approche historique de l'évolution de l'urbanisation en France vue précédemment fait émerger l'accessibilité comme une des principales causes de l'étalement urbain.

Entre 1980 et 2010 et malgré la hausse croissante du prix de l'essence, l'achat d'une voiture reste facilité par la baisse des coûts de production. C'est ainsi qu'en 2002, plus de 80% des ménages sont motorisés, dont un tiers multi-motorisés.<sup>18</sup>

La mobilité est devenue un droit, facilité par l'aménagement du territoire.

<sup>18</sup> MANGIN DAVID. *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*. Editions de La Villette, février 2010. 398 p.

Mais cette mobilité produit d'importantes quantités de gaz à effet de serre qui ont une influence directe sur le réchauffement climatique.

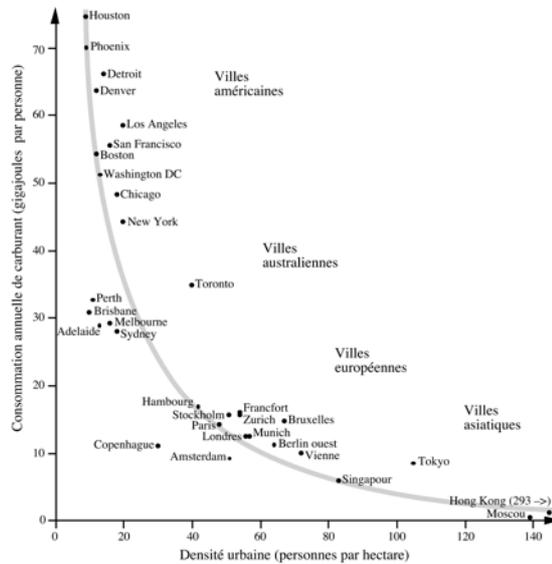


Figure 6 : Consommation de carburant et densité urbaine (Source : Peter Newman et Jeffrey Kenworthy, version française publiée par Frédéric Héran en 2001)

La ville étalée est montrée comme polluante, contrairement à la ville dense qui aurait des vertus environnementales. Cette idée est notamment illustrée par la courbe de Newman et Kenworthy en 1990 (figure 6). Celle-ci montre le lien entre densité des agglomérations et consommation énergétique des habitants. Plus la densité augmente moins la consommation est importante.

Les auteurs semblent donner « une solution simple contre un problème complexe : la densité contre le réchauffement climatique »<sup>19</sup>.

Mais ce résultat ne porte que sur une part minoritaire des consommations énergétiques, celles issues de la seule mobilité intra-métropolitaine des individus liée notamment aux trajets domicile/travail. Or, des études plus récentes ont montré que la mobilité de loisirs, permise par l'accroissement du temps libre, augmenterait avec la densité.

Il s'agit aujourd'hui de considérer tous les autres facteurs qui conduisent à des mobilités occasionnelles ou récréatives, parfois liées à la multi-résidentialité et qui ne placeraient plus la densité comme l'unique réponse à l'étalement urbain.

### L'urbanisation croissante non maîtrisée impacte le paysage

Comme à l'approche du XXIème siècle (chapitre 2), la croissance des espaces urbanisés ne cesse d'altérer le paysage et de rendre illisible l'identité de chaque territoire, qu'il soit naturel ou construit.

<sup>19</sup> DESJARDINS XAVIER. 20 après, Que retenir de la courbe de Newman et Kenworthy ? Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 27-29.

## > Des effets socio-économiques qui se précisent

### Une ségrégation sociale qui se poursuit et un éparpillement urbain contraint

Avec le même mécanisme de celui de la mise à l'écart d'une classe sociale dans les grands ensembles au fil des années, le territoire est aujourd'hui nappé de poches d'habitations qui regroupent des individus issus de mêmes milieux.

En effet, l'étalement urbain est alimenté par le prix du foncier en général décroissant suivant l'éloignement de la ville centre et par l'insuffisance de l'offre en premières couronnes où les habitants sont réticents à l'accueil de nouveaux arrivants.<sup>20</sup>

Les personnes les plus modestes sont contraintes de s'installer hors de la ville. Les terrains d'un même lotissement étant vendus à des prix similaires, elles se retrouvent dans des secteurs attirant des individus de mêmes profils financiers.

Comme le souligne David MANGIN dans son ouvrage publié en 2010 *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine* : « [...] l'habitat périurbain résulte en premier lieu d'un choix contraint, inscrit tant dans des politiques de l'habitat que dans des politiques foncières ».

### Des surcoûts économiques non vérifiés

**La ville étalée** est considérée à première vue comme plus coûteuse.

Pour les usagers, bien que « la maison sur catalogue [soit] le produit logement le moins cher »<sup>21</sup>, les coûts de transports quotidiens du péri-urbain sont élevés.

Pour les collectivités, c'est l'important budget alloué au déploiement des réseaux et à la création des voiries qui induirait une ville dense moins coûteuse.

Pourtant, **la ville dense** n'est pas forcément moins onéreuse, et « [...] il est plus facile et moins coûteux d'urbaniser de nouveaux terrains que de recycler les anciens »<sup>22</sup>.

En ce qui concerne le coût de la construction, la densification ne permet pas d'économies sur les travaux. Au contraire, les quelques matériaux économisés sont « contrebalancés par les surcoûts d'une réalisation plus complexe, soumise à davantage de normes, mobilisant davantage d'ingénierie et de moyens financiers et commerciaux. »<sup>23</sup>. Les recherches conduites en France ont d'ailleurs mi en évidence que « les coûts de construction du mètre carré habitable augmentent proportionnellement à la densité du bâtiment »<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> VILMIN THIERRY. *Il est plus facile d'étaler que d'aménager*. Urbanisme, hors-série n°46, novembre 2013. p. 29-30

<sup>21</sup> CASTEL JEAN-CHARLES. *La face cachée de l'étalement urbain*. Urbanisme, hors-série n°46, novembre 2013. p. 34-35

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> CASTEL JEAN-CHARLES. *Quel prix de revient des constructions ?* Constructif, n°35, juin 2013. Disponible sur <www.constructif.fr>

<sup>24</sup> Ibid.

Les coûts de viabilisation augmentent eux avec le nombre d'habitants accueillis sur le terrain aménagé, ainsi qu'avec le nombre de divisions parcellaires prévues. « Si on augmente le nombre de logements sur un terrain donné, le prix de vente des parcelles diminue moins vite que leurs surfaces »<sup>25</sup>.

Pour les collectivités, même si la ville dense présente des économies d'échelles quant à la viabilisation (linéaires de réseaux moindres), elle s'accompagne de dépenses liées à l'augmentation du coût des services engendré par l'obsolescence plus rapide et à la maintenance induite. Elle impose davantage d'équipements et entraîne des frais de sécurisation, de surveillance, et de gestion de la congestion automobile. Mais ce sont aussi les coûts administratifs, ou résultants de l'application de normes fixées en fonction de seuils, qui augmentent en fonction de la taille des opérations.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> CEREMA. *Quiz, Etalement urbain : où est le problème ?* Juillet 2014 [en ligne]. (Consulté en juillet 2014). Disponible sur < [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) >

<sup>26</sup> CASTEL JEAN-CHARLES. *Les coûts de la ville dense ou étalée*. Etudes foncières, n°119, janvier-février 2006. p. 18-21.

---

Devant les conséquences néfastes de l'étalement urbain qui persistent sur le territoire français, les pouvoirs publics réalisent une nouvelle tentative de contention urbaine avec la loi Alur. Le chapitre suivant analyse son contenu et relève ses premières critiques.

---

## 5. LA LOI ALUR, UNE NOUVELLE TENTATIVE DE CONTENTION URBAINE

### > Les objectifs

Le 24 mars 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové portée par Cécile DUFLOT (ministre de l'Égalité des territoires et du Logement) veut moderniser les documents de planification et d'urbanisme (titre IV) dans la perspective de transition écologique des territoires.

Elle a pour objectif de mieux les articuler pour qu'ils « répondent aux enjeux de lutte contre l'étalement urbain, d'artificialisation des sols et permettent un réel développement d'une offre de logement plus dense »<sup>27</sup>.

L'ambition est de favoriser la construction de 500 000 logements par an d'ici à 2017 pour répondre à la crise du logement. Pour ce faire, la loi se veut un cadre juridique pour une ville plus dense et moins consommatrice d'espace.

La loi Alur vient donc confirmer, en donnant de nouveaux outils, les grands principes déjà portés par les lois SRU et ENE.

### > Les enjeux et leurs mises en œuvre

#### La densification

La réponse clairement apportée à la lutte contre l'étalement urbain est la densification.

Sa mise en œuvre sur le territoire est encouragée par :

- L'utilisation du gisement foncier des quartiers pavillonnaires, facilitée par la suppression de deux réglementations : la taille minimale des terrains fixée par le PLU, instaurée en 2003 par la loi « urbanisme et habitat » et le coefficient d'occupation des sols (COS).

La loi conforte ainsi la démarche BIMBY, que nous détaillerons en deuxième partie.

- Le renforcement de la mobilisation des gisements fonciers grâce à la modernisation du droit de préemption. Dorénavant le préfet peut préempter tout type d'immeubles, quel que soit leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement dans les communes en retard sur leurs obligations de construction de logements sociaux.

De plus, les intercommunalités peuvent se doter d'une zone d'aménagement différé locale où s'applique le droit de préemption.

---

<sup>27</sup> MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT. *Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, exposé des motifs* [en ligne]. [Consulté le 2 novembre 2013]. Disponible sur <[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)>

Le rapport de présentation du SCoT et celui du PLU doivent désormais contenir une analyse du potentiel de densification. Le PADD du PLU doit fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

#### La préservation des espaces naturels en ville

Afin de favoriser la qualité de vie en ville, la loi introduit « un coefficient de biotope » qui favorise la préservation ou la création d'espaces naturels. Précisé au sein du plan local d'urbanisme (PLU), il établit un ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite ou en passe de l'être. Le cadre de vie, entendu comme étant un accès à la nature et donc à la liberté, est pris en compte dans la loi. Il pourra peut-être permettre à la ville dense de s'approprier les qualités recherchées des logements présents dans le périurbain.

La loi renforce les objectifs de prise en compte et de protection de la biodiversité. Au sein du PLU, le diagnostic doit être établi au regard des besoins répertoriés en matière d'environnement et notamment en matière de biodiversité. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent définir les actions et opérations nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques. Le règlement peut fixer des règles pour contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ou pour permettre le maintien et la préservation ou la remise en état des continuités écologiques. Le zonage peut localiser les espaces nécessaires au maintien des continuités écologiques et les rendre inconstructibles.

#### La préservation des espaces naturels ou agricoles

La loi prend deux mesures pour préserver les espaces naturels ou agricoles de l'artificialisation des sols :

- La loi impose une justification poussée des demandes d'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU (zones à urbaniser, pas encore constructibles et distantes des réseaux) lors de l'élaboration du document d'urbanisme. Justification faite tout en démontrant que le tissu urbain (zones U) ne peut pas accueillir de nouvelles constructions.

Afin de conforter cette mesure, les zones 2AU qui n'auront fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de 9 ans seront considérées comme zones naturelles ou agricoles.

- La loi consolide la lutte contre le mitage en rendant exceptionnelle l'utilisation du « pastillage » qui permettait de délimiter des secteurs de tailles et de capacités limitées constructibles, en zones naturelles ou agricoles. Son exception sera accordée par le préfet avec l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

Le SCoT prévoit désormais un diagnostic agricole du territoire, quant au rapport de présentation du PLU, il analyse la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant son approbation.

#### Favoriser l'intercommunalité

Le gouvernement encourage les intercommunalités, elles sont en effet plus pertinentes au regard des enjeux énoncés. Pour ce faire, le PLU devient intercommunal (PLUi) et la communauté de communes ou d'agglomération acquière la compétence. Toutefois, le PLU peut rester communal si 25% de villes représentant au moins 20% de la population s'opposent à l'intercommunalité.

#### Moderniser les documents d'urbanisme

Afin d'encourager les collectivités à se doter d'un plan local d'urbanisme répondant aux enjeux environnementaux actuels, la loi met fin au plan d'occupation des sols.

Particulièrement présents en l'Île-de-France ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les POS font obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales, notamment en matière d'environnement ou de logement.

#### Maitriser le déploiement des surfaces commerciales

La maîtrise du développement des surfaces commerciales est déterminante dans la lutte contre l'étalement urbain. L'implantation anarchique des « drive » (entrepôts de retrait de marchandises par le client sans sortir de son automobile) qui s'est faite depuis trois ans est freinée en les soumettant à une autorisation d'exploitation commerciale.

La superficie des parcs de stationnement des équipements commerciaux devient davantage limitée et peut désormais représenter au maximum les trois quarts de la surface du bâti.

Le rapport de présentation du PLU réalise dorénavant un rapport des capacités de stationnement.

#### Favoriser une mobilité durable

La loi renforce l'approche qualitative des déplacements effectuée dans les SCoT depuis le Grenelle.

Le PLU doit tenir compte de l'objectif de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile. Pour ce faire, le rapport de présentation contient un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés et de vélos ainsi que leurs possibilités de mutualisation. Le règlement fixe des obligations minimales en termes de stationnement pour les vélos et peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés lorsque la desserte en transports en commun le permet.

### > Des critiques déjà énoncées

Alors que la loi a été publiée au Journal Officiel de la République Française le 26 mars 2014 et que les décrets d'application peinent à voir le jour, elle est déjà lourdement critiquée par le monde professionnel.

Ça a été le cas lors du colloque intitulé « La Loi Alur Mise en perspective » qui s'est déroulé à la faculté de droit à Aix-en-Provence en juin 2014. Le constat est amer et même si en apparence la loi paraît adéquate, son efficacité est largement mise en doute. Malgré sa promesse de simplification, la loi Alur se compile aux nombreux autres textes législatifs et paraît trop timide et trop complexe.

#### Une loi trop permissive

De nombreuses procédures dérogatoires sont permises par la loi Alur.

Par exemple, bien que le processus d'intercommunalité et le recours aux PLU paraissent inévitables étant donné les logiques d'urbanisation actuelles qui se réalisent au delà des limites communales, la loi Alur permet aux communes de garder la compétence du PLU sous certaines conditions.

Dans le même registre, les lotissements existants sans cahier des charges sont dorénavant censés devoir appliquer le règlement du PLU. Cependant, une procédure est une nouvelle fois mise en place par la loi Alur pour déroger à cette obligation.

Le cadre législatif permet donc un retour en arrière qui empêche une réflexion à plus grande échelle et freine la lutte contre l'étalement urbain.

#### Une densification complexe et entravée

##### ***Un processus compliqué à mener en raison de documents d'urbanisme peu adaptés :***

Les études de capacité du tissu urbain qui doivent désormais être présentes dans le rapport de présentation du SCoT et du PLU n'ont pas de portée normative et n'ont donc pas nécessairement d'impact sur les dispositions d'urbanisme.

A contrario, le PADD du PLU doit comporter des objectifs chiffrés en termes de densification qui impliquent un contrôle juridique plus sévère. On passe d'une notion de compatibilité à une notion de conformité qui peut stériliser la longue réflexion contextuelle nécessaire à toute densification.

##### ***La densification complexifie l'équilibre économique de l'opération :***

La densification apporte un accroissement de la constructibilité. Hors le prix du foncier est directement lié à son potentiel constructible. L'élévation de la densité va donc augmenter les prix du foncier qui vont se répercuter sur les prix de sortie des logements.

***Un contrôle de légalité difficile :***

La loi Alur supprime le coefficient d'occupation des sols (COS) qui avait une approche quantitative de la densité. Sa suppression suppose une démarche davantage qualitative qui s'appuie, au sein du PLU, sur les règles relatives à la forme urbaine (implantation des constructions, hauteur, emprise au sol, espaces libres etc.).

Dans les faits, il est toutefois difficile d'appliquer ces règles uniformément sur de larges zones. L'approche qualitative nécessite davantage de précisions dans le zonage du PLU et implique un contrôle de légalité complexe.

---

Malgré les critiques on souligne tout de même la qualité de la loi Alur pour la densité contextuelle qu'elle encourage. Au lieu de l'appliquer sur l'ensemble du territoire, la loi propose une analyse fine des capacités de mutation des espaces bâtis dans le but de détecter des zones densifiables. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) présentes dans le PLU apparaissent d'ailleurs comme de bons outils puisqu'elles permettent de spatialiser une densification et d'y intégrer une mixité fonctionnelle (elles seront développées en deuxième partie).

---

## CONCLUSION

Bien que les problèmes causés par l'étalement urbain soient évidents, on ne peut que constater la difficulté des pouvoirs publics pour trouver les moyens législatifs efficaces pour le contenir.

Même si dès 1967, la Loi d'orientation Foncière évoque officiellement l'idée d'une contention urbaine, la réalité est plutôt synonyme d'étalement et de logiques individuelles.

La croissance démographique actuelle et le desserrement des ménages impliquent une nouvelle réflexion sur l'organisation des territoires. Celle-ci semble devoir être pensée à une échelle élargie, avec la densité comme maître mot. Après avoir été considérée comme source des plus graves pathologies urbaines et dont l'éparpillement des constructions constituait le seul remède, la densité devient aujourd'hui « un antidote à la crise environnementale et [...] un idéal pour les villes »<sup>28</sup>. Mais n'est-il pas délicat de la considérer comme une fin en soi et ne risque-t-on pas de créer un nouveau mécanisme de rejet qui se traduirait par une dispersion de l'urbanisation? Les individus sont-ils prêts à accepter une ville plus dense alors que les stratégies d'entre soi et de protection du cadre de vie prédominent ?

Pour répondre à ces interrogations, nous tenterons de déterminer en deuxième partie les modalités d'acceptabilité de la densité et les outils mobilisables pour la mettre en œuvre.

---

<sup>28</sup> TOUATI ANASTASIA. *Histoire des discours politiques sur la densité*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 24-26.



## II. LA QUETE D'UNE CONTENTION URBAINE

---

La partie suivante s'attachera à comprendre les termes de la densification et les modalités de son acceptabilité.

Elle élargira surtout le raisonnement en démontrant que la densification ne constitue qu'une partie du processus de contention de l'urbanisation.

Enfin, elle énoncera de manière non exhaustive les outils mobilisables par les collectivités territoriales pour mettre en place une densification. L'application de certains d'entre eux sera étudiée en troisième partie.



## 1. LA DENSIFICATION EN QUESTION

Comme nous l'avons dit précédemment, la loi Alur a pour objectif de « lutter contre l'étalement urbain ».

Marc WIEL définit l'étalement urbain comme « la propension des agglomérations urbaines à croître et se développer sur de beaucoup plus larges périmètres qu'autrefois »<sup>29</sup>. L'étalement étant le résultat « d'étaler dans l'espace »<sup>30</sup>, il induit une notion de continuité.

En réalité, ce qui est désigné comme un étalement urbain correspond plus à « un éparpillement des espaces bâtis et à une absence de continuité »<sup>31</sup>. Le terme périurbanisation est alors plus adapté dans la mesure où il désigne une discontinuité avec la ville compacte. Ce dernier est néanmoins critiqué pour la classification qu'il induit de ses habitants en « urbains » de deuxième zone, l'adjectif « périurbain » désignant un espace « situé dans les environs immédiats d'une ville ou relatif à la périphérie d'une ville »<sup>32</sup>.

Selon Marc WIEL, c'est moins l'étalement urbain que l'éparpillement urbain qui est problématique. L'éparpillement est en effet la forme urbaine la plus difficile à traiter en matière de desserte collective et elle a des conséquences néfastes admises par tous : une grande consommation d'espaces naturels, agricoles et de fortes émissions de gaz à effet de serre induites. Selon la loi Alur, ces effets sont censés être endigués grâce à la densification des espaces urbains existants.

### > De quelle densité s'agit-il?

#### Un foisonnement de définitions

La « **densité** » est le terme qui revient aujourd'hui beaucoup dans les discours des politiques urbaines mais sa signification reste éminemment floue.

Le mot désigne la « qualité de ce qui est dense, de ce qui est fait d'éléments nombreux et serrés, contient beaucoup de matière par rapport à l'espace occupé. »<sup>33</sup>. En démographie c'est le « nombre d'habitants par unité de surface, généralement le kilomètre carré »<sup>34</sup>, ce qui correspond à la **densité de population**.

Au delà de ces définitions, le terme « densité » est aujourd'hui accompagné de nombreux adjectifs. La **densité** est un rapport théorique entre un indicateur statistique et l'espace occupé. Dans le domaine de l'urbanisme elle peut être bâtie (nette ou brute), résidentielle, relative à l'emploi ou à l'activité humaine ou encore végétale.

---

<sup>29</sup> WIEL MARC. *Etalement urbain et mobilité*. Direction de l'information légale et administrative, 2010. p.9.

<sup>30</sup> LE TRESOR DE LA LANGUE FRANCAISE INFORMATISE. (juin 2014). < atilf.atilf.fr >

<sup>31</sup> WIEL MARC. *Etalement urbain et mobilité*. Direction de l'information légale et administrative, 2010. p.9.

<sup>32</sup> LE TRESOR DE LA LANGUE FRANCAISE INFORMATISE. (juin 2014). < atilf.atilf.fr >

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

La **densité bâtie** résulte du rapport entre la surface de planchers et la superficie totale du terrain d'assiette de l'opération (voirie publique interne comprise si **densité brute**, déduite si **densité nette**).<sup>35</sup> Elle correspond au **coefficient d'occupation des sols (COS)** qui pouvait être utilisé dans les règlements des documents de planification urbaine (plans d'occupation des sols ou plans locaux d'urbanisme) jusqu'à l'arrivée de la loi Alur en 2014.

Elle diffère de la **densité de logements** aussi appelée **densité résidentielle** qui est exprimée par le rapport entre le nombre de logements et la surface du terrain d'assiette de l'opération hors voirie publique, ramené à l'hectare.<sup>36</sup>

La **densité d'emplois** est le rapport entre le nombre d'emplois et la surface considérée quand la **densité d'activité humaine** provient du rapport entre le nombre d'emplois additionné au nombre d'habitants et la surface du secteur.<sup>37</sup>

Une densité peut aussi exprimer l'espace non bâti, comme la **densité végétale** qui découle du rapport entre surface végétale et surface totale.

La **densification** est l'action de densifier. Pour l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise, c'est le « processus d'accroissement du Coefficient d'Occupation des Sols par urbanisation de la surface non bâtie et/ou par augmentation par surélévation du nombre d'étages des édifices existants ou lors d'une reconstruction »<sup>38</sup>. L'idée première étant de faire vivre un plus grand nombre de personnes sur une même unité de surface.

Au sein de la loi Alur, il est question de « densification » mais il n'est à aucun moment mentionné le type de densité qu'il s'agit d'augmenter. La suppression du COS permet d'augmenter de fait la densité bâtie, mais dans les discours politiques on s'attache plutôt à la densité résidentielle et sur le terrain, toutes ces terminologies s'entremêlent.

Les densités définies ici sont exprimées quantitativement et reflètent donc une réalité physique. Cependant, la densité désigne une multitude de phénomènes qui rendent la notion toute relative. Au delà de l'indicateur de comparaison permis par le calcul de la densité, c'est sa perception qui domine.

---

<sup>35</sup> FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME. Habitat - formes urbaines. Densités comparées et tendances d'évolution en France. Octobre 2006. p.23

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> ASSOCIATION DES MAIRES DE France, UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, ARCHINOV ET UNSFA. Ambiances, densités urbaines et développement durable. Editions PC, juin 2008. p.24

<sup>38</sup> AGAM. Densité et formes urbaines dans la métropole marseillaise. Editions Imbernon, octobre 2005. p.177

## La densité qu'il convient d'augmenter

### **Un même TERRAIN D'ASSIETTE (5 000m<sup>2</sup>), un même COEFFICIENT D'OCCUPATION DES SOLS (0,5)**

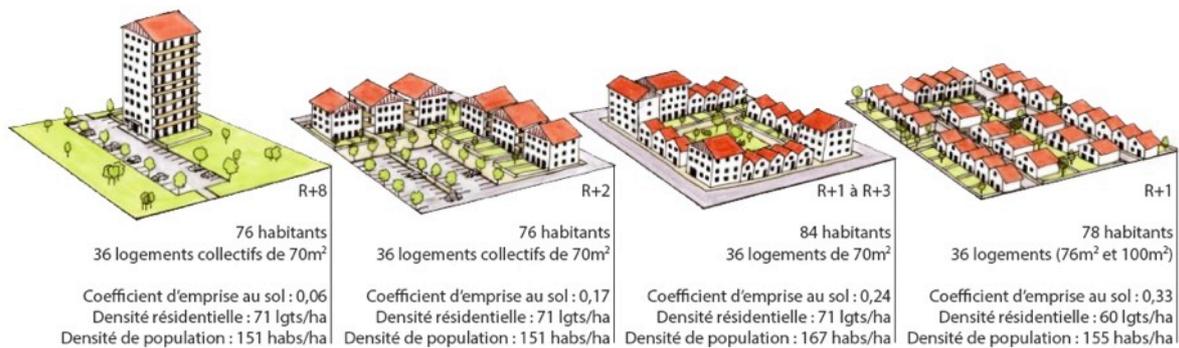


Figure 7 : Des formes urbaines diversifiées avec un même terrain d'assiette et COS (Source : Présentation *L'exemple du contrat d'axe de l'agglomération grenobloise* de Anne-Marie Maür à l'IUG le 20 novembre 2013)

La figure 7 permet d'affirmer deux choses :

- Un même coefficient d'occupation des sols (COS), autrement appelé densité bâtie, peut aboutir à une multitude de valeurs concernant la consommation foncière.
- Une même valeur de densité (qu'elle soit bâtie ou résidentielle) peut être associée à une grande variété de formes urbaines. La détermination d'une densité ne commandera donc pas la forme des opérations.

Etant donné l'objectif de la loi Alur de lutter « contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers », c'est la densité résidentielle (lgts/ha) qu'il convient d'augmenter, le coefficient d'emprise au sol (CES) pouvant être utilisé comme un indicateur de consommation d'espace. Par exemple, à même densité résidentielle, un coefficient d'emprise au sol moindre sera garant d'une économie foncière.

#### > La peur de la densité

La « densité » est mal perçue par la sphère privée mais aussi par la sphère publique. Le terme affole et on lui cherche des synonymes moins connotés.

La densité perçue dépend des formes urbaines, des hauteurs de bâtis et de la présence végétale. Pour la majorité des habitants, la densité est associée aux grands ensembles et elle est synonyme de mal-vivre. Plus les bâtiments sont élevés, plus le quartier est qualifié de dense alors que la densité bâtie réelle est souvent bien inférieure à d'autres secteurs de moindre hauteur.

La densité est aussi associée à la mixité et à la crainte de côtoyer des individus imposés.<sup>39</sup> Une trop grande densité de population favoriserait l'anonymat et rendrait les interactions sociales difficiles. Même si la densité dépend des représentations de chacun, son refus est largement plébiscité par le domaine privé et souvent entendu par les politiques communales. La densité est un terme qui effraie et son acceptabilité en est rendue difficile.

### > La densité acceptée

La demande en maisons individuelles persistant sur le territoire français, il semble opportun de transposer les qualités recherchées dans cet habitat à des formes plus denses afin de les rendre acceptables.

#### Le cadre de vie recherché dans la maison individuelle

Les habitants du périurbain sont sensibles à la morphologie des lieux, c'est à dire à la faible densité de l'habitat qui permet une prédominance du végétal. Les vues sur le paysage naturel sont aussi largement plébiscitées dans l'espace rural qui est perçu par ses habitants comme un cadre de vie et non comme un lieu d'activité productive.

Le lien de la maison individuelle avec le jardin de pleine terre est très fort, il permet son appropriation par des plantations. L'intimité qui peut y être préservée est une grande qualité mise en avant par les habitants. Il permet aussi un marquage de l'entrée et un contrôle de l'arrivée d'autrui, c'est un espace de transition entre l'espace public et l'espace très privé du logement.

C'est aussi le cadre de vie social qui est recherché, les larges espaces entre les habitations permettent une mise à distance des individus et évitent ainsi les frictions sociales.

#### Sa transposition pour une densité acceptée

Dans une ville dense, le vide est à traiter avec autant d'importance que le plein dans la mesure où il est rare et cher aux habitants. Le traitement des espaces publics devient primordial, mais c'est aussi le vide des espaces privés qu'il convient de soigner. En effet, l'importance des espaces extérieurs est un gage de réussite pour l'acceptabilité de la densité. Ils sont les prolongements du logement, qu'ils se matérialisent par des loggias, des patios, des terrasses, des balcons ou des jardins privatifs, ils « permettent d'étendre l'espace domestique »<sup>40</sup> en le dilatant.

Particulièrement recherchés dans le sud de la France où le temps permet à l'espace extérieur de devenir une « pièce à vivre », ils seront d'autant plus appréciés s'ils offrent de généreuses surfaces.

---

<sup>39</sup> D'après BELLIOU Marcel de la FNAU. Propos recueillis dans FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME. *Habitat - formes urbaines. Densités comparées et tendances d'évolution en France*. Octobre 2006. p.11.

<sup>40</sup> FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME. *Habitat - formes urbaines. Densités comparées et tendances d'évolution en France*. Octobre 2006. p.17

L'appropriation des espaces extérieurs est néanmoins dépendante d'une intimité, souvent permise au moyen de masques visuels.

C'est aussi cette intimité, mise à rude épreuve dans les formes urbaines denses, qui est garante d'une densité acceptée. Au-delà de la conception architecturale déterminante, c'est la mise en œuvre et la qualité des matériaux qui garantissent une certaine intimité et autonomie. Ainsi, une bonne isolation acoustique permettra simplement à chacun de se sentir chez-soi tout en côtoyant les autres au sein des espaces collectifs.

Notons que selon l'architecte-urbaniste Gérard BAUER, « la proximité horizontale n'est pas ressentie du tout de la même manière que la proximité verticale. Elle est tacitement acceptée, voire reconnue comme valeur ajoutée »<sup>41</sup>.

#### La maison individuelle, un habitat adapté et adaptable

Le logement individuel est adapté à ses occupants, les larges surfaces non réduites à la stricte fonctionnalité permettent notamment d'accueillir les ménages avec enfants. Le logement a une grande possibilité d'évolution avec les éventuelles constructions d'annexes, de véranda ou d'autres éléments. « Elle répond à des attentes profondes de changement, d'appropriation, d'individualisation, même si en réalité, on habite la même maison que son voisin »<sup>42</sup>.

Cependant, elle est peu adaptée au vieillissement de la population et c'est à ce moment de la vie que les individus sont contraints de devenir plus urbains.

#### Sa transposition pour une densité acceptée

Aujourd'hui, et contrairement aux maisons individuelles, les formes urbaines qui présentent de fortes densités semblent seulement adaptées aux personnes seules ou aux couples sans enfants. Il s'avère nécessaire de tendre vers des logements évolutifs capables d'accueillir des familles et de s'adapter à d'autres structures de populations en demande d'usages variés. Pour cela, les surfaces de logements doivent être généreuses, la densité ne doit pas impliquer obligatoirement de petits logements dont les habitants ne rêvent qu'à s'échapper le temps d'un weekend.

Le besoin d'identification est de même essentiel dans l'acceptabilité de la densité. Aujourd'hui elle est souvent contrainte par une grande répétition et monotonie de formes.

---

<sup>41</sup> ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE L'URBANISME DE MIDI-PYRENEES ET INSTITUT D'ETUDES TERRITORIALES DE BARCELONE. *La ville étalée en perspectives*. Editions Champ social, 2003. p.201

<sup>42</sup> ASSOCIATION DES MAIRES DE France, UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, ARCHINOV ET UNSFA. *Ambiances, densités urbaines et développement durable*. Editions PC, juin 2008. p. 28

Au-delà des caractéristiques des logements, les discours des politiques communales inventent de nouvelles terminologies pour tenter de faire accepter la densité aux habitants. On voit apparaître la « densification douce » ou la « densification raisonnée » qui sont souvent associées à des formes urbaines de faibles hauteurs. L’habitat individuel dense pourrait-il répondre aux nombreuses attentes des habitants?

> La densité, source de nouvelles formes urbaines ? L’exemple de l’habitat individuel dense (HID)

L’habitat pluriel

L’habitat pluriel, dont dérive l’habitat individuel dense, tente de répondre à la problématique de la forte demande de la maison insulaire qui va à l’encontre des politiques urbaines prônant un développement durable.

Entamé il y a plus de quarante ans par Le team X, **l’habitat pluriel** peut être défini aujourd’hui comme une « conjugaison des formes les plus agglomérées de l’habitat individuel, qu’il s’agisse de maison superposées, mitoyennes, dos-à-dos, ou simplement groupées. [...] Il a pour vertus et qualités de permettre d’habiter ensemble mais séparément jusqu’au toit et aussi près du sol que possible sans trop en consommer. Il offre aussi le plaisir d’un jardin ou d’une terrasse en ville [et] se situe entre les formes les plus horizontales de l’habitat collectif et les formes les plus verticales de l’habitat individuel»<sup>43</sup>.

La densité y est considérée comme une dimension structurante permettant de consolider les espaces publics et de favoriser les espaces de transition qui aboutissent à des paysages urbains diversifiés.

L’habitat individuel dense

L’habitat individuel dense (HID) peut être défini comme de « l’individuel rendu plus ou moins collectif » ou comme un habitat « essayant de concilier les avantages de l’habitat individuel et collectif »<sup>44</sup>. Par extension il est qualifié comme de l’« habitat individuel urbain »<sup>45</sup>. Il se distingue de l’habitat intermédiaire par sa « possibilité d’avoir son habitation liée au sol, au sein de son propre lot clairement délimité [et] avec accès totalement individuel »<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010. p.10

<sup>44</sup> BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010.172 p.

<sup>45</sup> Extrait de l’intervention de MOLEY Christian p.27. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010.172 p.

<sup>46</sup> Ibid.

L'habitat intermédiaire étant quant à lui caractérisé par un groupement de logements superposés avec des caractéristiques proches de l'habitat individuel comme un accès individualisé aux logements, des espaces extérieurs privatifs pour chaque logement et des pièces à vivre plus grandes. En 1974, la hauteur maximale de l'habitat social intermédiaire est définie par la circulaire de la Direction de la Construction à du R+3.<sup>47</sup>

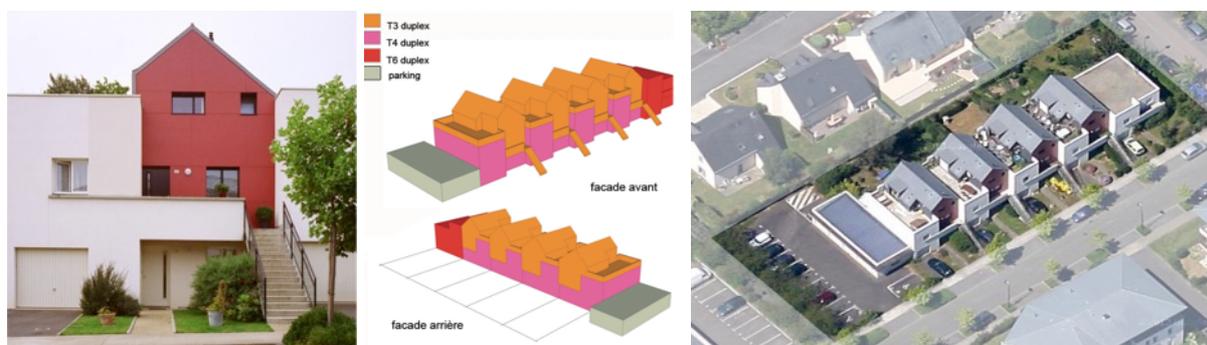


Figure 8 : Exemple d'habitat intermédiaire. Densité résidentielle : 51 lgts/ha. CES: 0,31.

ZAC de la Timonière, *Opération Plein Sud*, Acigné. Architecte Laurence Croslard (Sources : Photo, Christophe Simonato ; Vue aérienne, Googlemaps)

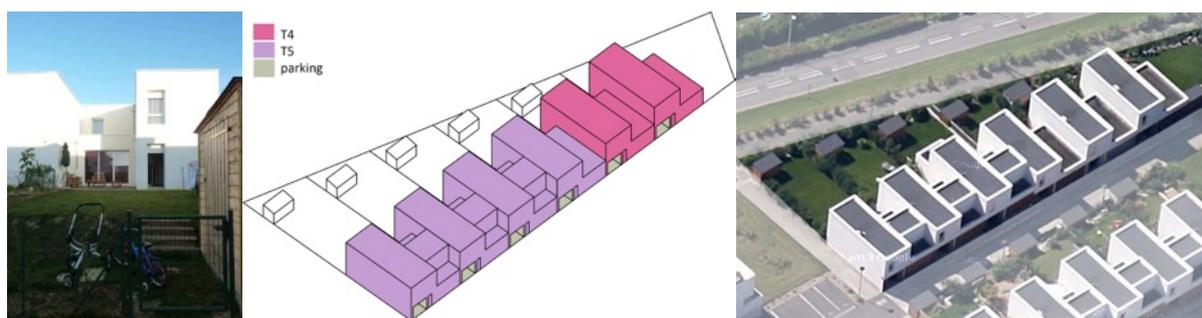


Figure 9 : Exemple d'habitat individuel dense. Densité résidentielle : 55 lgts/ha. CES : 0,41.

ZAC de la Timonière, *Le village de Flore*, Acigné. Architecte Julien Chouzenoux (Sources : Photo, Forum envie d'habiter ; Organisation typologique, P.GEGLO ; Vue aérienne, Googlemaps)

Il existe une multitude de formes d'habitat individuel dense mais toutes tentent de répondre à des critères bien précis :

- un espace extérieur privatif, prolongement du logement. Le jardin étant l'attribut le plus attendu de la maison individuelle, il est ici réinterprété tout en maintenant une possible appropriation par les habitants. Pour cela, et bien qu'il ne puisse pas être hermétique, il semble indispensable qu'il soit circonscrit.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> AGENCE D'URBANISME ET DE DEVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL DE L'AGGLOMERATION RENNAISE. *Entre maison et appartement : l'habitat intermédiaire*. Composition urbaine, décembre 2008 [en ligne]. (Consulté le 20 juillet 2014). Disponible sur < <http://www.formes-urbaines-rennesmetropole.fr> >

<sup>48</sup> Extrait de l'intervention *Magali Paris et Anna Wiczorek du Cresson* p.27. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010.172 p.

- une promesse d'intimité, l'HID doit préserver l'équilibre entre le désir d'un lien social et la forte aspiration à l'autonomie et à l'intimité.<sup>49</sup> L'HID contraint à vivre avec son voisin et ne permet pas de conserver son anonymat, comme ça peut être le cas en habitat collectif.<sup>50</sup>

Le principal problème de l'HID réside tout de même dans l'intimité des espaces extérieurs, l'usage privatif est mis à mal lorsque ces espaces sont perçus par les voisins ou les tiers.

Pourtant, et malgré ses qualités apparentes, il semble ne pas exister encore de véritable demande pour l'habitat individuel dense.<sup>51</sup> « Pour être « concurrentiel » avec le pavillon, les qualités intrinsèques de l'HID ne suffisent pas. L'évolutivité des formes ainsi que la proximité d'accès aux services et aménités urbaines doivent être assurées, ce qui fait dire aux chercheurs que c'est la dynamique de co-élaboration d'un projet à grande échelle pour le territoire qui permettra d'assurer le succès de ce type d'habitat »<sup>52</sup>.

L'habitat individuel dense n'admet pas une densité si élevée et semble permettre la ventilation naturelle d'une agglomération urbaine qui va dans le sens du concept de la ville poreuse. Concept qui diffère de la ville compacte, critiquée pour ses centres excessivement denses et minéralisés qui deviennent des îlots de chaleur néfastes pour l'environnement.<sup>53</sup>

---

Comme nous avons pu le constater, l'objectif de densité est surtout lié à l'habitat. Pourtant, les zones pavillonnaires demeurent minoritaires dans une consommation foncière périurbaine largement dominée par les surfaces industrielles et commerciales. Pour contenir l'étalement urbain et au-delà de densifier les secteurs d'habitation, c'est une réflexion sur la mixité fonctionnelle et sur la mobilité qu'il convient de mener.

---

---

<sup>49</sup> Intervention de Christine Dourousseau-Dugontier, Claire Poutauraud (Agir en ville) p.140. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010.172 p.

<sup>50</sup> Extrait de l'intervention Magali Paris et Anna Wiczorek du Cresson p.27. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010.172 p.

<sup>51</sup> Intervention de MOLEY Christian. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010.172 p.

<sup>52</sup> BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010. p.20

<sup>53</sup> BRUN GERARD. *Ville et mobilité, nouveaux regards*. Editions Economica, 2013. p. XIII

## 2. L'INEFFICACITE DE L'UNIQUE DENSIFICATION RESIDENTIELLE

L'adage selon lequel l'étalement urbain serait causé principalement par l'habitat périurbain est faux. Marc WIEL nous rappelle qu'« un peu plus de la moitié des nouveaux espaces urbanisés en une année est destinée aux activités économiques et aux équipements publics »<sup>54</sup>.

Le raisonnement ne doit donc pas uniquement s'attacher à densifier les secteurs d'habitations. La densification n'est pas applicable à tous les territoires, elle doit être coordonnée avec une réflexion sur la mobilité et la mixité.

### > Une cohérence urbanisme - mobilité, essentielle

Nous avons vu en première partie que l'augmentation de la motorisation des ménages avait permis à l'urbanisation de s'éparpiller sur le territoire. Le lien entre la mobilité et l'urbanisme apparaît comme un levier évident pour contenir l'urbanisation.

Selon GERARD BRUN, une densité efficace pourrait être une densité répartie (et non concentrée) sur les centres secondaires existants, développant ainsi leur vie locale et minimisant les déplacements. Ce principe d'urbanisation pourrait notamment diminuer les déplacements liés aux loisirs qui sont encouragés par les désagréments d'une ville excessivement dense (élément mis en évidence en première partie).

De plus, au même titre que la voiture est vectrice d'étalement urbain, les transports en commun peuvent jouer un rôle structurant dans l'urbanisation du territoire, déjà entamé de façon opportuniste autour des gares par exemple.

Une maîtrise de l'urbanisation dépend donc de la cohérence entre l'urbanisme et la mobilité dont la mise en œuvre peut être réalisée par le biais du « contrat d'axe ».

---

<sup>54</sup> WIEL MARC. *Etalement urbain et mobilité*. Direction de l'information légale et administrative, 2010. p.79



Figure 10 : Fuseau d'intensification urbaine autour de la ligne E. Contrat d'axe ligne E de l'agglomération Grenobloise.

### Le contrat d'axe : exemplaire en agglomération Grenobloise

Un contrat d'axe est une démarche négociée entre l'autorité organisatrice de transports et les collectivités locales concernées par un projet de nouvelle ligne de transports en commun. Elle « consiste à planifier de manière conjointe la réalisation d'un axe de transport en commun et l'urbanisation associée et de contractualiser les engagements de chaque acteur »<sup>55</sup>. C'est un outil qui a pour objectif de lier les politiques de transport et d'urbanisme.

Au sein de l'agglomération Grenobloise, c'est lors du projet de la ligne E du tramway et devant des besoins financiers de la part du syndicat mixte des transports en commun (SMTC) que s'est engagée cette démarche d'urbanisme négocié.

Elle s'initie par **une charte urbanisme et transport**, moyen de mener un travail collectif avec les collectivités traversées par les futures lignes. La SMTC fait accepter l'idée d'une densification autour des futures stations de tramway afin d'en augmenter leur fréquentation.

**Le contrat d'axe** arrive alors comme un outil opérationnel de mise en œuvre de la charte, spécifique à chaque ligne de transport en commun. Il fait l'objet d'une négociation, décline les principes de la charte et concerne les opérations d'aménagement et d'urbanisation situées dans la bande de 500 mètres autour de l'axe de transport en commun.

Au milieu de nombreuses études (études techniques d'infrastructures, d'environnement, de paysage) les études urbaines et foncières qui déterminent le potentiel de densification apparaissent déterminantes dans l'acceptation de la densification.

Deux outils peuvent être mis en évidence pour préserver le potentiel foncier présent autour des stations de tramway :

- le périmètre de vigilance pour veiller sur les transactions foncières et permis de construire, mis en place pendant la durée des études préalables. Il permet également de conseiller les communes sur le dialogue avec leurs administrés et d'associer l'établissement public foncier local (EPFL) à toutes les phases d'études.
- La confidentialité des études fines (réalisées à l'échelle des parcelles) pour éviter les stratégies de contournement de la part des propriétaires fonciers. Concrètement, les parcelles révélées autour des futurs arrêts de Tramway sont agrégées en grands secteurs où elles ne sont plus identifiables.

---

<sup>55</sup> AGENCE D'URBANISME DE L'ARRONDISSEMENT DE BETHUNE. *Articuler urbanisme et transport : l'exemple du contrat d'axe*. Septembre 2013.

Une telle démarche doit son succès à la coordination et à l'implication des communes. Le tramway devient moteur d'une dynamique intercommunale et permet de décloisonner les pratiques institutionnelles et professionnelles (urbanisme/transport).

Selon l'agence d'urbanisme de la région Grenobloise, le contrat d'axe est un bon outil pour faire des nouvelles lignes de tramways, les leviers d'un urbanisme durable. Adapté à la mise en œuvre d'un urbanisme négocié, il crée le cadre et l'opportunité d'un projet de territoire durable et concerté à une échelle intermédiaire entre la commune et l'agglomération. Le schéma de cohérence territoriale de la région Grenobloise s'est d'ailleurs nourri de la démarche pour imposer des densifications le long des axes de transport en commun et autour des gares.

La réflexion menée conjointement entre l'urbanisme et la mobilité et notamment les transports en commun est donc essentielle pour maîtriser l'urbanisation, qu'elle soit résidentielle, commerciale ou industrielle. Afin de réduire les mobilités qui génèrent des émissions de gaz à effet de serre (notamment lors du trajet domicile-travail effectué en voiture), il semble important de développer « une approche fonctionnelle, visant à la plurifonctionnalité des espaces »<sup>56</sup>.

#### > Une mixité primordiale

La mixité se décline dans de nombreux domaines. Qu'elle soit fonctionnelle ou sociale elle est garante d'une ville limitant les déplacements et d'une acceptabilité de la densité.

**La mixité fonctionnelle** tout d'abord implique la présence de plusieurs activités en un même secteur. Il peut ainsi recevoir les lieux d'habitation, de travail et de loisirs et cet équilibre est essentiel à l'intégration urbaine et sociale de la densité, au même titre que le maintien de la faune et de la flore dans l'espace urbain.

La notion de « ville cohérente » proposée par Jean-Pierre ORFEUIL et Emre KORSU met en avant les avantages de cette mixité. Selon eux, la ville cohérente est « un agencement urbain où tous les actifs peuvent être à moins de « x » minutes de leur emploi »<sup>57</sup>. Cette proximité organisée permettrait une ville lente basée, non pas sur la vitesse automobile comme c'est souvent le cas, mais sur la proximité physique qui incite les déplacements effectués à pieds ou à vélo. Les écarts d'accessibilité mettant des catégories sociales de côté seraient ainsi réduits.

---

<sup>56</sup> KORSU EMRE, MASSOT MARIE-HELENE, ORFEUIL JEAN-PIERRE. *La ville cohérente. Penser autrement la proximité*. Direction de l'information légale et administrative. Paris 2012.

<sup>57</sup> Jean-Pierre ORFEUIL, KORSU Emre. *Ville et mobilité cohérentes*. Chapitre issu de l'ouvrage : BRUN GERARD. *Ville et mobilité, nouveaux regards*. Editions Economica, 2013. p.101

Dans leur proposition, Il est donc aussi question de **mixité sociale**. Elle garantit une diversité culturelle et permet d'éviter le phénomène de ségrégation sociale vu dans certains grands ensembles édifiés lors de la reconstruction. La loi SRU avait d'ailleurs introduit une mixité sociale en imposant 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Aujourd'hui, il paraît primordial d'étendre la mixité à plus de champs afin d'obtenir des espaces urbains avec une pluralité d'activités, de pratiques et d'usages. Les outils de mise en œuvre seront détaillés dans le prochain chapitre.

Nous avons vu que la densité résidentielle ne pouvait pas à elle seule répondre à la lutte contre l'éparpillement urbain. Elle fait partie d'un long processus de maîtrise de l'urbanisation. La mobilité y prend une large place et la mixité apparaît davantage comme une clause d'acceptabilité de la densité. Cette dernière permet une ville viable où les individus peuvent se déplacer sans être dépendants d'un véhicule motorisé personnel. Ces considérations se rapprochent de la notion de « ville compacte » qui renvoie « non seulement à la densité, mais aussi à la mixité fonctionnelle et à la concentration de l'urbanisation »<sup>58</sup>.

Pourtant, l'analyse des déplacements dans des configurations urbaines diverses et le constat de l'augmentation des longs déplacements en présence d'une forte densité mettent en évidence que « [...] la densité la plus vertueuse pour l'environnement pourrait bien être une densité intermédiaire, suffisamment élevée pour rendre viable une desserte en transports collectifs et des services, équipements et commerces de proximité, mais suffisamment faible pour limiter les désirs de quitter la ville pour décompresser ou s'aérer pendant les fins de semaine »<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> CHARMES ERIC. *La densification en débat*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 20-23.

<sup>59</sup> Ibid.

---

Les modalités d'une densification acceptée et efficace mises en évidence dans le chapitre précédent induisent de concevoir des stratégies urbaines à des échelles supra-communale.

Pourtant, et contrairement au contrat d'axe qui permet de dépasser les périmètres institutionnels, les plans locaux d'urbanisme sont conçus à l'échelle communale.

Dans un tel contexte et avec l'architecture des documents d'urbanisme actuels, nous tenterons dans les pages suivantes de répertorier les outils détenus par les collectivités pour contenir l'urbanisation.

---

### 3. LES OUTILS A LA DISPOSITION DES COLLECTIVITES POUR CONTENIR L'URBANISATION

Les collectivités territoriales possèdent des outils pour permettre un développement urbain durable qui semble être possible grâce au triptyque « densifier, mixer et relier ».

#### > Les outils en place avant la loi Alur.

##### A destination de l'initiative privée

Les collectivités n'ont pas toujours le pouvoir de maîtriser l'urbanisation et avant l'apparition de la loi Alur en mars 2014, c'est surtout grâce à l'initiative privée que s'enclenche la densification. Pour ce faire, elle s'appuie sur le procédé de **division foncière** (qui aujourd'hui prend une réelle ampleur en raison de la flambée des prix d'un foncier devenu rare).

«Une division foncière participe à la constitution de nouvelles parcelles délimitées à l'intérieur d'une même propriété. Elle est généralement effectuée dans le but de vendre ledit bien foncier, de réaliser un partage familial, une expropriation ou une donation »<sup>60</sup>.

Même si cette procédure permet de créer de nouveaux bâtiments sur une parcelle déjà bâtie, elle permet aussi de diviser une parcelle non bâtie appelée « le lotissement ». Ce dernier est associé à l'image du secteur pavillonnaire monofonctionnel très consommateur d'espace. Largement critiqués pour leur grande consommation foncière, les lotissements deviennent le cœur du projet de densification du tissu urbain existant, comme nous le verrons plus loin avec la démarche BIMBY.

##### A destination de l'initiative publique

Du côté de l'initiative publique, les collectivités ont la possibilité de densifier et d'intégrer une mixité à un secteur d'aménagement lorsqu'ils maîtrisent le foncier. Plusieurs outils lui sont alors envisageables pour acquérir le foncier et constituer des réserves foncières :

- la **voie amiable**, elle reste la voie privilégiée ;
- l'**expropriation**, communément désignée par la déclaration d'utilité publique (DUP).

C'est « la procédure par laquelle une personne morale de droit public impose à un propriétaire la cession d'un bien immobilier ou un droit réel immobilier dans un but d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité. L'expropriation permet à l'Etat d'assurer la prééminence de l'intérêt général sur l'intérêt particulier du propriétaire du bien convoité »<sup>61</sup> ;

---

<sup>60</sup> CEREMA, Direction technique Territoires et ville. (juillet 2014). <<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr>>

<sup>61</sup> Ibid.

- Le **droit de préemption urbain** (DPU). Il « offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement »<sup>62</sup> ;
- la **Zone d'aménagement différé** (ZAD). Elle évite la rente foncière de la part des investisseurs privés qui entraîne un blocage des potentiels fonciers. La procédure permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption particulier, de s'assurer de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.<sup>63</sup>

Une fois la commune propriétaire du foncier, elle peut imposer dans l'acte de vente un certain nombre de mesures (contenu du programme, qualité architecturale etc.). Ces clauses, qui ne peuvent être régies par les règles du document d'urbanisme, obligeront l'acquéreur à réaliser une opération mixte par exemple.

Lorsque les pouvoirs publics ne peuvent pas acquérir le foncier, ils peuvent tout de même mettre en place une stratégie pour inciter ou imposer des modalités lors de l'urbanisation de son territoire. La commune peut notamment se servir de son **plan local d'urbanisme** (PLU).

Lors de l'élaboration du document, c'est au cours de la définition du Projet d'Aménagement et de Développement Durable que peuvent être initiées des stratégies de maîtrise de l'urbanisation.

Elles sont ensuite traduites dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation et dans le règlement.

- Les **Orientations d'Aménagement et de Programmation** : Elles comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

Concernant l'aménagement, elles peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement. Elles peuvent surtout favoriser une mixité fonctionnelle en prescrivant une part obligatoire de surface commerciale.<sup>64</sup>

Pour une commune, les OAP sont aussi intéressantes en termes de formes urbaines puisqu'elles peuvent prescrire des implantations et des organisations urbaines. Elles servent ainsi à contraindre le promoteur ou l'investisseur de réaliser son projet en accord avec ceux de la commune. Les secteurs à enjeux (les entrées de villes par exemple) ou les secteurs difficiles à régler peuvent donc être maîtrisés sans que la commune en soit le propriétaire foncier.

---

<sup>62</sup> CEREMA, Direction technique Territoires et ville. (juillet 2014). <<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr>>

<sup>63</sup> CERTU. *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*. Juin 2013. Disponible sur <<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr>>

<sup>64</sup> LEGIFRANCE [en ligne]. <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)>

Afin de transmettre les intentions de la commune, les Orientations d'Aménagement et de Programmation peuvent prendre la forme de documents graphiques. Il est toutefois important de veiller à ce qu'ils n'appauvrissent pas l'imaginaire et les idées des futurs concepteurs. Dans le même but, les OAP sont instruites par compatibilité et non conformité. La compatibilité implique un rapport de non-contrariété, c'est à dire qu'un aménagement pourra comporter d'éventuelles différences avec l'orientation d'aménagement et de programmation. Cela donne une certaine liberté aux opérateurs et architectes tout en permettant un dialogue et une négociation avec les services compétents de la commune.

- **Le règlement** : Il peut comprendre de nombreuses règles portant sur les zones d'un territoire communal, dont notamment :

Les articles 6 et 7 qui règlementent l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux emprises publiques et aux limites séparatives. Appliqués à de larges zones et peu adaptés aux cas particuliers, ces articles sont parfois difficiles à justifier auprès des propriétaires fonciers.

L'article 9 relatif aux emprises au sol des constructions et l'article 10 sur leurs hauteurs maximales permettent seulement un certain gabarit de bâtiment.

L'article 12 définit quant à lui des obligations en termes de stationnement. Cet article est critiqué pour la place considérable qu'il prend au regard de la constructibilité du terrain et de la conception même du bâti.

L'article 13 permet d'imposer un pourcentage de surface en pleine terre, ce qui induit une maîtrise du cadre paysager de la zone.

L'article 14 qui régissait le coefficient d'occupation du sol a été supprimé en 2014 par la loi Alur, rendant de fait une constructibilité des terrains plus importante et redonnant un poids déterminant aux articles précédents.

Le règlement peut aussi comprendre une délimitation des secteurs dans lesquels les programmes de logements devront comporter obligatoirement des catégories de logements locatifs définis par le PLU, ce sont les « secteurs de mixité sociale ». Cet outil permet particulièrement de faire prévaloir le choix de la commune auprès des investisseurs privés.

Le PLU peut aussi instituer des servitudes garantissant à la collectivité la possibilité d'agir sur les transactions et les aménagements sans acquisition immédiate :

- **l'emplacement et le secteur réservé** : Délimités dans le plan local d'urbanisme, ils sont réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ou aux programmes de logement social. La collectivité publique place ainsi une option sur des terrains qu'elle envisage d'acquérir pour un usage d'intérêt général futur.<sup>65</sup>
- **le périmètre d'attente d'un projet d'aménagement (PAPAG)** : il permet d'interdire les constructions ou installations, dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global (la durée maximale autorisée étant de 5ans)<sup>66</sup>.

Une fois le PLU approuvé, il est encore possible pour une commune de négocier avec les opérateurs ou de les influencer dans leurs choix.

En effet, si dans le règlement a été introduite la notion selon laquelle la commune peut « prescrire ou autoriser autrement », il lui est rendu possible de convaincre le promoteur de réaliser un aménagement ou une construction en accord avec ses projets communaux. Des exemples d'aménagements peuvent ainsi être enseignés aux propriétaires.

Le contenu du PLU peut donc permettre à la commune de faire prévaloir son point de vue auprès d'investisseurs ou de promoteurs. On préférera, aux règlements trop généraux, les Orientations d'Aménagement et de Programmation adaptées à des secteurs particuliers et qui permettent une négociation avec l'investisseur privé.

Concernant l'importance de la mobilité dans le processus de contention de l'urbanisation, le contrat d'axe, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, est un outil adéquat et mobilisable par les pouvoirs publics. La loi Alur apportera quelques prémices d'une cohérence entre l'urbanisme et le transports.

---

<sup>65</sup> CEREMA, Direction technique Territoires et ville. (juillet 2014). <<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr>>

<sup>66</sup> Article L123-2 du Code de l'urbanisme. (juillet 2014) Disponible sur < <http://www.legifrance.gouv.fr>>

### > Les nouveaux outils offerts par la loi Alur

La loi Alur apporte de nouveaux outils qui ont pour finalités de lutter contre l'étalement urbain et de promouvoir une ville durable. Elle a l'ambitieux objectif de concilier une forte production de logements avec une économie de l'espace. Pour ce faire, elle offre par exemple la possibilité aux PLU d'imposer une plus grande densité autour des gares et des axes de transports stratégiques.

L'espace foncier urbanisable devenant rare, sa valeur augmente (le potentiel de constructibilité déterminant le prix du foncier) et l'articulation des politiques foncières et d'aménagement devient vitale.

Les pouvoirs publics ont bien conscience de ce phénomène de surenchère foncière et tentent de se doter de nouveaux outils, le processus est complexe et demande « une stratégie d'anticipation de la part des collectivités locales ou des aménageurs publics ou privés »<sup>67</sup>.

#### Les nouveaux outils relatifs au foncier :

Détenus par les pouvoirs publics, ils tentent de faciliter une maîtrise foncière devenue rude. Le **droit de préemption** est ainsi modernisé, son champ d'application est élargi et les pouvoirs des titulaires de l'exercice du droit de préemption sont renforcés.<sup>68</sup>

L'**association foncière urbaine de projet** (AFUP) permet à la collectivité locale d'inciter à l'aménagement sans se rendre maître du foncier. Elle s'ajoute aux trois types d'associations foncières urbaines existantes qui sont des collectivités de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir, à frais communs, les travaux qu'elles énumèrent. Avec cette déclinaison de l'Association foncière urbaine autorisée (AFUA), la collectivité peut instaurer un périmètre de projet destiné à inciter les propriétaires à se regrouper pour faire évoluer une structure foncière impropre à l'aménagement et à l'urbanisation du secteur. Le périmètre de projet délimité par la collectivité facilitera l'émergence d'initiatives en offrant un cadre de discussion et d'objectifs. Il peut s'accompagner de propositions incitatives pour faciliter la mise en œuvre de l'AFUP, comme l'avance des études opérationnelles par la commune.<sup>69</sup>

L'AFUP permet à la collectivité de privilégier le regroupement des propriétaires plutôt que de procéder à l'expropriation.

---

<sup>67</sup> FAUVET GUILLAUME. *Politiques foncières : des outils pour agir*. Techni.Cités, n°257, 23 octobre 2013. pp.16-18.

<sup>68</sup> VIANNAY AXELLE, DIOT KARELLE. *Le droit de préemption au service du logement*. Le Moniteur, 2 mai 2014. pp.40-41

<sup>69</sup> MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES. *Association foncière urbaine de projet (AFUP)* [en ligne]. Publié en mai 2014 (consulté en juillet 2014). Disponible sur <<http://www.territoires.gouv.fr/>>

Mais c'est une ingénierie d'accompagnement stratégique et opérationnelle que requiert la politique d'acquisition foncière. Elle est permise grâce au **renforcement du rôle des établissements publics fonciers locaux** (EPFL) dont les missions deviennent similaires aux établissements publics fonciers d'Etat (EPFE). Ils peuvent assurer pour le compte des collectivités des fonctions de veille foncière ou d'aide à la définition des stratégies d'interventions. En assurant le portage préalable et la gestion du foncier, ils leur permettent d'acquérir des biens dans les meilleures conditions et leur dégagent du temps et des moyens pour élaborer leur projet d'aménagement.

#### Un plan local d'urbanisme renforcé

Même si le PLU était déjà armé pour lutter contre l'éparpillement urbain (contrairement au plan d'occupation des sols (POS) qui avait plutôt une logique d'extension urbaine), la loi Alur intensifie son contenu comme nous l'avons vu en première partie.

D'un côté l'expansion de l'urbanisation peut être limitée par la présence de zones naturelles ou agricoles où la constructibilité devient drastique.

De l'autre, l'analyse du potentiel de densification, la suppression du coefficient d'occupation des sols, la suppression de la taille minimale des parcelles et la subdivision facilitée dans les lotissements visent à construire la ville sur elle-même en facilitant l'initiative privée, et notamment la démarche BIMBY.

## BIMBY sur un piédestal

La démarche « Build In My BackYard » (BIMBY), littéralement « Construire dans mon jardin » a émergé par opposition au syndrome « Not In My BackYard » (NIMBY, « pas dans mon jardin »), qui se manifeste lorsque les intérêts particuliers s'opposent à l'intérêt général. En réalité ce syndrome NIMBY s'exprime « davantage contre le développement des routes que contre celui de l'habitat, à l'exception de la construction en hauteur »<sup>70</sup>.

BIMBY est un projet de recherche, sélectionné en 2009 par l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre de son appel à projets "Villes Durables". Il bénéficia d'un budget de 3,1 millions d'euros sur 3 ans et aura rassemblé 10 partenaires publics : deux communautés d'Agglomération (Rouen et Saint-Quentin-en-Yvelines), le CAUE de l'Eure, trois écoles d'architecture (Paris Belleville, Rouen et Marseille), le LATTs (ENPC) et le RIVES (ENTPE), ainsi que deux bureaux d'études du Réseau Scientifique et Technique du MEEDDTL : le CETE Normandie Centre (pilote du projet) et le CETE Ile-de-France (co-pilote). En parallèle, d'autres partenaires comme des institutions ou des collectivités territoriales ont engagé des expérimentations sur leurs territoires.

Le projet BIMBY souhaite définir une nouvelle filière de production de la ville, capable d'intervenir au sein des tissus pavillonnaires existants. Pour les collectivités, c'est une possibilité de densification urbaine sans acquisition foncière puisque la démarche est dépendante de l'initiative privée, « moyennant une évolution des mentalités grâce à un travail participatif ».<sup>71</sup>

Le projet est initié par l'habitant mais est toutefois maîtrisé par la commune. L'hypothèse centrale du projet BIMBY porte sur « la capacité des acteurs de l'urbain (habitants, techniciens, élus) à mobiliser le foncier des tissus pavillonnaires existants qui permettra de financer le renouvellement et la densification progressive de ces quartiers». L'intérêt des individus, notamment à diviser un terrain pour mieux valoriser son bien sur le marché immobilier, peut aller dans le sens des intérêts de la collectivité à proposer une offre diversifiée de logements individuels sur son territoire sans engendrer d'étalement urbain. Pour cela, la collectivité doit savoir « encourager, maîtriser et canaliser » les initiatives individuelles grâce à la définition de règles d'urbanisme adéquates et à la mise à disposition d'un conseil au particulier en matière d'architecture et d'urbanisme dense. Le projet mise aussi sur la faculté de la collectivité à cibler les moments où les intérêts individuels et collectifs se rejoignent, par exemple lors des ventes des maisons individuelles.

---

<sup>70</sup> DESGRANDCHAMPS GUIY, FERRAND MARYLENE, LEGER JEAN-MICHEL, LE ROY BERNARD, LE ROY MARINE. *Lotir les lotissements. Conditions architecturales, urbanistiques et sociologiques de la densification douce de l'habitat individuel*. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010. p.117.

<sup>71</sup> CAETANO VIELLARD MARINA. *Bimby ou l'intensification pavillonnaire*. Traits urbains, n°50, novembre 2011. pp.45-46



Figure 11 : Le projet BIMBY en quelques mots (Source: <<http://bimby.fr>>)

Une nouvelle maison peut ainsi être construite entre deux existantes après division parcellaire. Cette implantation permet de créer un front de rue tout en préservant l'intimité des maisons voisines. Idéalement et selon les fondateurs du projet BIMBY, l'opération permet à son propriétaire de valoriser son patrimoine afin de financer ses projets tout en permettant à la commune de créer un terrain à bâtir dans un quartier déjà desservi et équipé. BIMBY a l'ambition de faire émerger la ville durable des tissus pavillonnaires existants.

Les travaux du projet de recherche suggèrent que :

- d'un point de vue économique, il est possible de fabriquer un urbanisme sur mesure et à moindre coût pour la collectivité, sans maîtrise foncière, en permettant aux propriétaires de maisons individuelles de mobiliser une partie de leur patrimoine foncier pour financer la réalisation de leurs projets ;
- d'un point de vue environnemental, il est possible de construire, sur ces nouvelles parcelles au sein des tissus urbains existants, de la maison individuelle à étalement urbain nul, tout en maintenant des densités faibles et sans engendrer de pression foncière. Ceci dans des quantités qui permettraient de répondre chaque année à une part significative des besoins en logements ;
- d'un point de vue social, le rôle de maître d'ouvrage attribué à l'habitant permet à la collectivité de posséder de puissants leviers pour porter une politique urbaine ambitieuse. Cette dernière étant fondée sur la mise en synergie des projets des habitants et des projets de la collectivité, en faisant appel aux entreprises locales de construction qui sont les plus économiques et les plus créatrices d'emplois.

Afin de favoriser la démarche BIMBY sur le territoire, le projet propose des outils d'aide à la rédaction des PLU qui facilitent la division parcellaire pour recevoir de nouvelles constructions dans les espaces déjà bâtis.

Par exemple, le projet BIMBY propose des outils pour maîtriser la division parcellaire en drapeau qui présente de faibles qualités puisque le front de rue devient constitué principalement de portails d'accès et les cœurs d'îlot construits peuvent impliquer des conflits de voisinage. Cette division peu qualitative est pourtant très présente sur le territoire.

Elle est due au règlement d'urbanisme, notamment aux articles 3, 6 et 7 du PLU qui donnent les conditions de desserte des terrains, la distance par rapport à la voie et la distance par rapport aux limites séparatives.

Une des solutions proposées par la recherche BIMBY se trouve en partie dans l'écriture de l'article 3 qui concerne les accès et la voirie :

En général, trois mètres de large minimum sont exigés pour les accès et voies de desserte. Cette règle restrictive peut parfois empêcher la division parcellaire. BIMBY propose d'autoriser les divisions sans imposer de largeur d'accès.

Dans le cas d'une division parcellaire en drapeau, la règle de l'article 3 multiplie les accès, ce qui consomme de la surface constructible et multiplie les portails sur le front de rue. BIMBY propose d'intégrer à l'article la possibilité de mutualiser les accès en cas de division de plusieurs parcelles contiguës afin d'obtenir ce type de configuration :

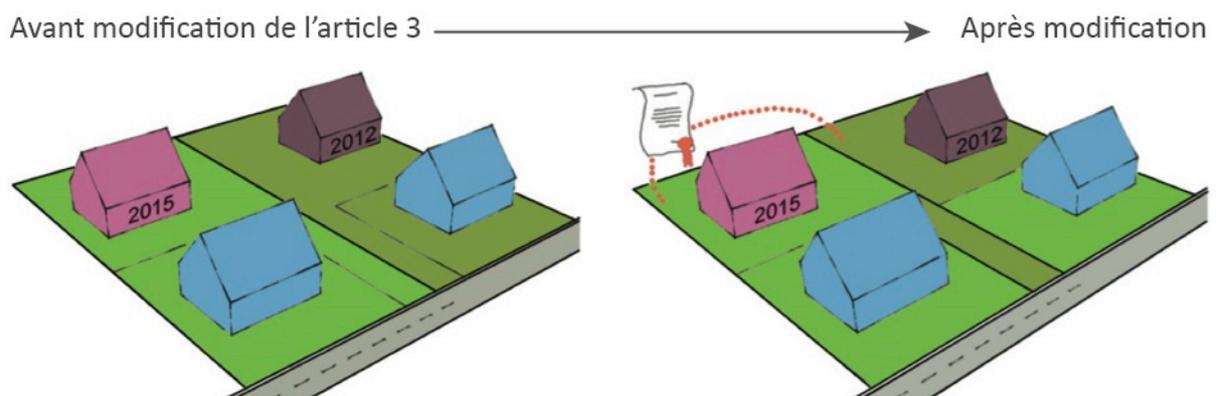


Figure 12 : L'article 3 du PLU dans la perspective BIMBY (Source : <bimby.fr>)

Mais devant la vulgarisation du projet de recherche BIMBY en simple division parcellaire, fruit d'une « pseudo-filière courte » rassemblant « un conseil architectural d'une heure et une modification des règles d'urbanisme »<sup>72</sup>, le CAUE de l'Eure rappelle un principe essentiel. Plutôt que de découper le parcellaire, le conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement (CAUE) propose de le rapiécer dans des projets d'ensembles. La réglementation devient alors une résultante et s'adapte en fonction des projets.

Par exemple, la maquette réalisée dans le cadre de l'exposition « Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ? » montre deux scénarios possibles pour un même secteur construit.



Figure 13 : Maquettes réalisées par le CAUE27 dans le cadre de l'exposition "Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires?"

1. Etat initial
2. Simulation d'évolution par multiplication d'opérations individuelles et indépendantes
3. Simulation d'évolution par réalisation d'un projet collectif de type Association Foncière Urbaine (AFU)

Le premier découle d'initiatives individuelles indépendantes et aboutit à des divisions parcellaires en drapeau, présentant peu de qualités urbaines.

Le second est le résultat d'une association foncière urbaine (AFU) qui est une « association syndicale constituée entre propriétaires intéressés pour l'exécution de travaux d'aménagement sur leurs parcelles et, si nécessaire, le remembrement de celles-ci »<sup>73</sup>. Elle permet de développer un projet d'ensemble sur plusieurs parcelles contigües. Tissé avec le maillage viaire existant, le projet s'intègre parfaitement à la ville.

Cinq ans après le lancement du projet de recherche, les résultats sont pris au sérieux par les pouvoirs publics et la loi Alur instaure des modifications du PLU qui favorisent cette démarche. Mais est-elle si parfaite comme nous aimerions le penser ?

<sup>72</sup> ROUSSET MICHEL. *Dépecer ou rapiécer les quartiers pavillonnaires ?* Urbanisme, hors-série n°46, novembre 2013. p.62

<sup>73</sup> CAUE27. *Contribution à la recherche BIMBY, quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?* Éditions du Sextant, Octobre 2010.

Les auteurs de l'ouvrage *Habitat pluriel, densité, urbanité, intimité* relèvent que l'édification d'une nouvelle maison entre deux existantes perturbe les relations de voisinages acquises au fil des années, elle est « perçue comme une intrusion dans un réseau de relations sensorielles et sociales »<sup>74</sup>. Les distances sociales sont réduites et c'est tout l'équilibre relationnel du quartier qui est mis à mal, la densification non choisie étant perçue comme une menace par les voisins.

De plus, et même si les chercheurs de la démarche BIMBY affirment que dans les quartiers bien situés des agglomérations, la somme de la valeur du terrain créé par division parcellaire et de la maison amputée de ce terrain est supérieure à la valeur de la maison initiale. L'opération ne permet pas toujours à son propriétaire de valoriser son patrimoine. Jean Castel observe que la densification présente le risque d'une perte de valeur du bien, par diminution de la rente de situation « vue et silence ».

Pour la collectivité, c'est parfois le raccordement aux réseaux des nouvelles habitations qui pose problème. Lorsque les réseaux ne sont pas adaptés à voir leurs capacités augmenter, les frais nécessaires à leur mise en conformité refroidissent les communes.

D'autre part, et alors même que la loi Alur ouvre des potentialités de densification, notamment en rendant les cahiers des charges des lotissements caduques et ces derniers soumis au règlement du plan local d'urbanisme. Un PLU en faveur de la densification ne réduit pas, bien au contraire, les recours contre les nouveaux permis de construire de la part des propriétaires existants.

---

<sup>74</sup> DESGRANDCHAMPS GUIY, FERRAND MARYLENE, LEGER JEAN-MICHEL, LE ROY BERNARD, LE ROY MARINE. *Lotir les lotissements. Conditions architecturales, urbanistiques et sociologiques de la densification douce de l'habitat individuel*. BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010. p.122.



## CONCLUSION

La réflexion simultanée quant à la densité, la mixité et à la mobilité est primordiale pour produire un territoire durable. La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et les émissions de gaz à effet de serre en sont réduites.

Mais en réalité, les outils dont disposent les professionnels de l'aménagement du territoire (notamment les collectivités) font surtout l'éloge de la densité résidentielle.

De plus, et même si le périmètre du schéma de cohérence territoriale est supra-communal, les outils disponibles ne prennent pas assez en compte les logiques d'urbanisation qui se mettent en place à l'échelle du grand territoire. La loi Alur tend tout de même à élargir les périmètres puisqu'elle plébiscite, même s'ils sont facilement contournables, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

La démarche BIMBY rappelle que le PLU régit l'action privée, l'encadre et l'incite mais ne peut l'imposer. C'est une forte volonté politique, surtout communale, associée aux outils adéquats qui pourront proposer un cadre de contention de l'urbanisation.

A travers l'élaboration de PLU réalisés dans le Sud-Est de la France, nous confronterons en dernière partie les éléments théoriques énoncés précédemment avec la réalité.



### III. DES COMMUNES DU SUD DE LA FRANCE MISES A L'ÉPREUVE

---

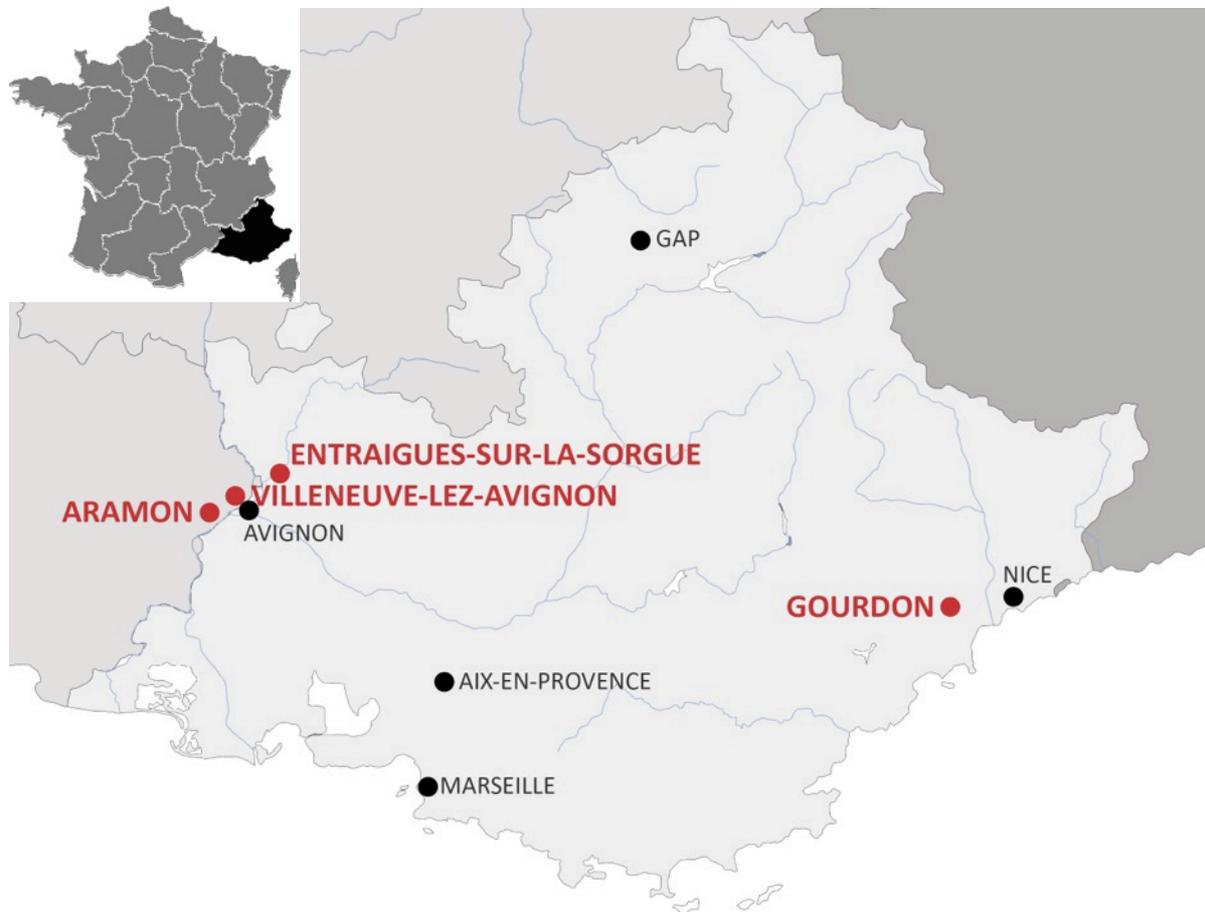
Le travail mené lors de mon apprentissage dans le bureau d'études Cyclades m'a permis de confronter l'aspect théorique de la densification, appréhendé dans les deux premières parties, avec la réalité du terrain dans le Sud-Est de la France. En effet, le bureau d'études s'est vu attribuer, entre autres, la révision générale ou l'élaboration des plans locaux d'urbanisme de Villeneuve-lez-Avignon, Entraigues-sur-la-Sorgue, Aramon et Gourdon.

Étant particulièrement intervenue sur l'analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis prévue par la loi Alur et sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), j'ai pu me confronter aux principaux enjeux et difficultés que soulève la densification. Ils seront exposés dans cette dernière partie.



## 1. LES SPECIFICITES DU SUD-EST DE LA FRANCE

Les études de cas proposées se localisent en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et à proximité immédiate, comme Villeneuve-Lez-Avignon ou Aramon qui se situent en Languedoc-Roussillon.



L'ensemble de ces exemples nous donnera un aperçu des mécanismes de densification, de l'étape de la prise de décisions à celle de la mise en œuvre par les collectivités territoriales.

La comparaison des analyses des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis réalisées à Villeneuve-Lez-Avignon (12 463 habitants) et Entraigues-sur-la-Sorgue (7 690 habitants) nous permettra dans un premier temps de définir un contexte favorable.

Ensuite, le travail réalisé à Gourdon (452 habitants) sur deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) révélera les facilités et les difficultés rencontrées lors d'une volonté de densification communale.

Enfin, et pour compléter l'étude de cas de Gourdon, nous nous servirons de l'expérience antérieure du bureau d'études quant à la concertation menée avec les habitants sur le territoire d'Aramon (3 821 habitants).

> Des centres-historiques denses et une urbanisation récente éparpillée

Comme c'est le cas dans la plupart des villes françaises, les communes étudiées présentent toutes un centre-historique dense qui contraste avec l'urbanisation récemment étendue. Cette dernière est particulièrement importante dans le sud de la France, à l'image de l'évolution de l'urbanisation de Villeneuve-lez-Avignon entre le XIX<sup>ème</sup> siècle et 2013 qui est essentiellement réalisée par des villas :

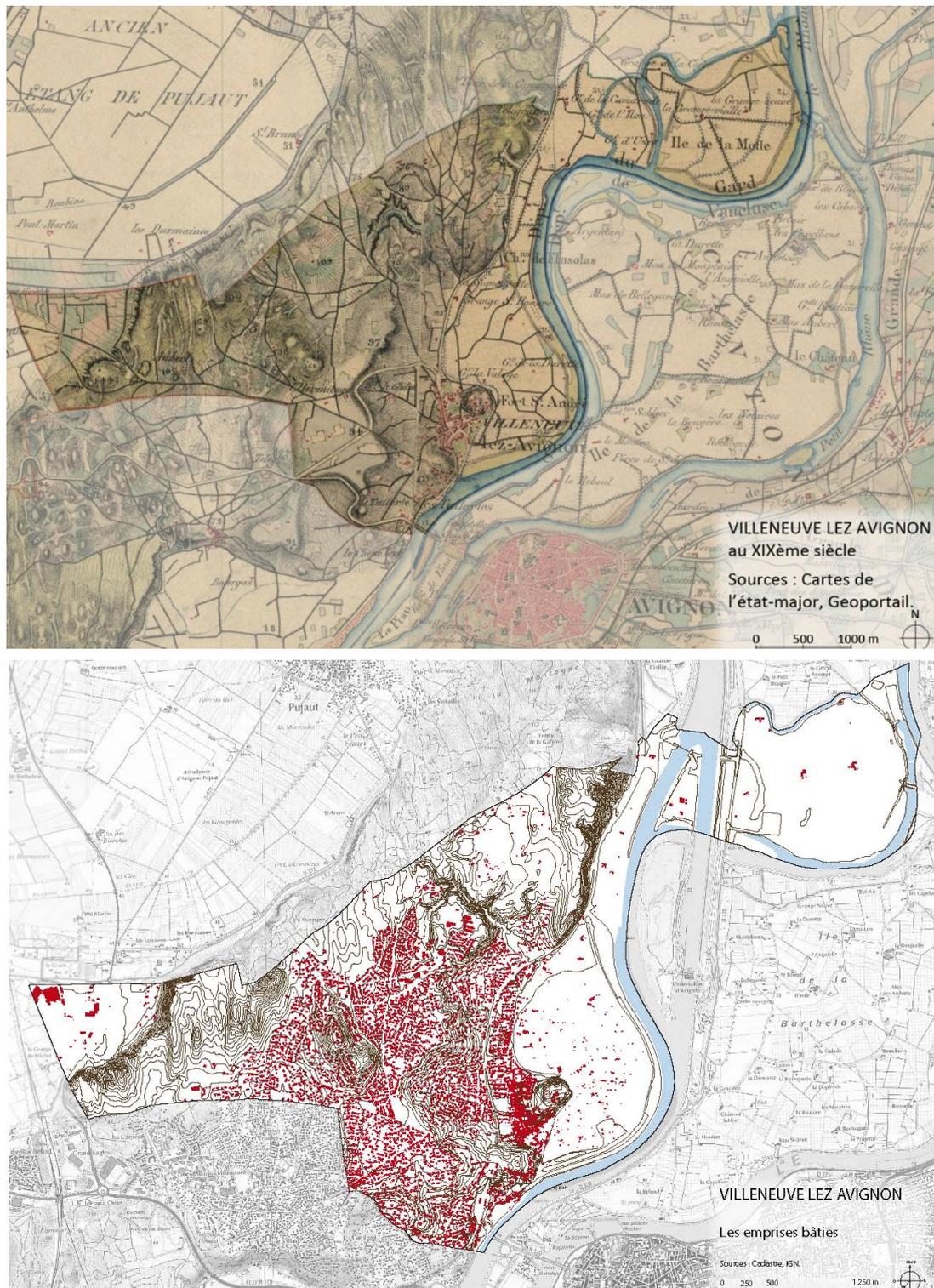


Figure 14 : L'urbanisation de Villeneuve-lez-Avignon du XIX<sup>ème</sup> siècle à aujourd'hui. (Source : Cyclades)

Comme cela a été mis en évidence en première partie, les régions Paca et Languedoc-Roussillon ont été victimes de leur attractivité puisqu'elles connaissent une très forte croissance démographique de leurs couronnes périurbaines entre 1975 et 1982.

Elles comptabilisent ensuite (entre 1992 et 2003) l'augmentation la plus élevée de surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et dans l'espace à dominante rurale. Aujourd'hui encore, le mitage et l'étalement urbain continuent de progresser sur le secteur du sud-est de la France.

Le territoire devient largement artificialisé et partout naissent des maisons individuelles pastichées du style « provençal ». Il se caractérise par « de la pierre (un peu), des enduits colorés, un double ou triple rang de génoise avec une toiture à quatre pentes, une arche, une balustrée... »<sup>75</sup>.

Dans ce contexte, et là où jouir d'un jardin ou d'un extérieur est primordial, il est difficile culturellement de revenir sur le principe du logement individuel. On voit alors apparaître de fortes oppositions à une densification du tissu urbain existant, perçue comme le retour à de grands immeubles collectifs.

De plus, et contrairement à des villes qui admettent des contraintes naturelles, agricoles ou topographiques fortes (à l'instar de Reims et de son urbanisation concentrée notamment due à la grande valeur des terres viticoles alentours), les villes ont pu s'étaler. Toutefois, nous verrons avec l'exemple de Gourdon que c'est évidemment moins le cas au sein du relief accidenté du département des Alpes-Maritimes.

### > Une acquisition foncière problématique

#### Le maintien de l'attractivité

L'héliotropisme et le dynamisme économique des régions Languedoc-Roussillon et PACA les rendent toujours attirantes.

En 2012, l'APEC place la région PACA en deuxième position des régions françaises les plus attractives pour les jeunes cadres et jeunes diplômés, derrière la région Rhône-Alpes.

Mais contrairement à certaines communes françaises qui cherchent à capter de nouvelles populations, l'attractivité dans le Sud est souvent vécue comme une difficulté par les élus, la plupart des communes ne souhaitant d'ailleurs pas voir leur population augmenter.

---

<sup>75</sup> DUROUSSEAU-DUGONTIER Christine, POUTAURAUD Claire. *Comment concevoir aujourd'hui un habitat individuel dense, durable et qualitatif dans le sud de la France ?* BENDIMERAD SABRI, sous la direction de. *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010. p.117.

### Un foncier hors de prix

Le refus de croître s'accompagne d'un épuisement du foncier constructible. Celui restant est vendu à prix d'or et devient hors d'atteinte, notamment pour les jeunes ménages en début de parcours résidentiel.

A titre d'exemple, M.BERGEON (maire de Sait-Christol dans l'Hérault) explique lors de son entretien avec le CAUE publié dans la revue *Urbanisme* en 2013, que depuis dix ans, le prix du terrain est supérieur à celui de la maison en région Languedoc-Roussillon. L'accession à la propriété en est rendue impossible pour les jeunes actifs, pourtant attirés par le sud de la France.

### Un équilibrage financier complexe, une acquisition foncière presque impossible

Devant le prix du foncier, les opérations privées réalisées dans le sud ont du mal à s'équilibrer financièrement sans proposer des prix de sortie de logements exorbitants. La crise du logement s'alimente et les pouvoirs publics peuvent difficilement empêcher le phénomène.

En effet, même si les revenus des habitants d'une commune sont élevés, cela ne garantit en rien la richesse que peut mobiliser la commune. Bien au contraire, une commune à dominante résidentielle hébergeant une population aisée percevra moins de ressources fiscales issues des taxes locales que celle accueillant des activités économiques. Elle sera « à la fois pauvre pour la valeur ajoutée produite localement, et riche pour les revenus que leurs habitants reçoivent en travaillant dans des espaces voisins »<sup>76</sup>, comme c'est par exemple le cas à Villeneuve-lez-Avignon.

De ce fait, certaines collectivités ne peuvent pas acquérir le foncier disponible et nécessaire à une maîtrise des opérations.

---

Dans ce contexte du sud-est de la France (région attractive, urbanisation étalée, foncier coûteux), les communes peuvent répondre de manière différente aux questions du renouvellement urbain et de la densification des espaces urbanisés. C'est le cas pour Villeneuve-Lez-Avignon et Entraigues-sur-la-Sorgue dont l'élaboration des PLU sera comparée en partie suivante.

---

---

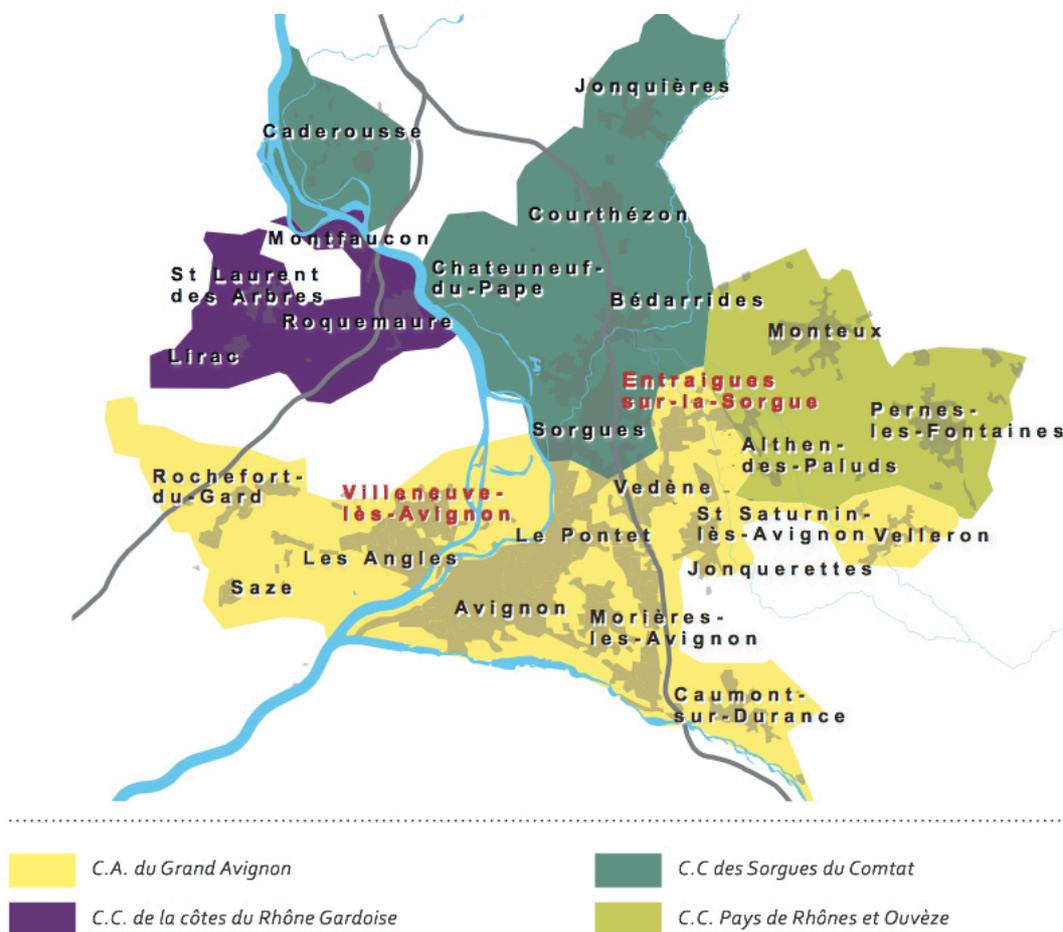
<sup>76</sup> INSEE NORD-PAS-DE-CALAIS. *Pages de profils : Revenus des ménages et potentiel fiscal des territoires : une lecture communale*, n°20, février 2007.

## 2. DEUX REGARDS POUR UNE MEME PROBLEMATIQUE : VILLENEUVE-LEZ-AVIGNON ET ENTRAIGUES-SUR-LA-SORGUE.

### > Similitudes et dissemblances

#### Un même bassin de vie

Les communes de Villeneuve-Lez-Avignon et d'Entraigues-sur-la-Sorgue se situent dans deux régions administratives différentes (respectivement Languedoc-Roussillon et PACA) mais font partie de la même intercommunalité (Communauté d'Agglomération du Grand Avignon). Elles sont toutes deux régies par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin de vie d'Avignon. Ce dernier compte 26 communes et près de 250 000 habitants.



L'analyse des modes d'extension des différentes communes du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon démontre qu'elles ont toutes connu, à partir des années 80, le phénomène de périurbanisation générateur d'étalement urbain.

Selon le diagnostic du SCoT, le territoire bénéficie de nombreux atouts qui sont autant de facteurs d'attractivité, tels que son positionnement stratégique, sa bonne desserte (qu'elle soit routière, ferroviaire ou fluviale), sa renommée culturelle internationale liée à Avignon et ses paysages naturels et urbains diversifiés.

Cependant, son mode de développement est porteur de risques. L'urbanisation qui s'étaie entraîne la dégradation des paysages et des milieux naturels ainsi qu'une perte d'identité territoriale. L'artificialisation des sols provoque une augmentation des risques d'inondation. La pression foncière accroît les inégalités pour l'accès au logement et au final, c'est la menace d'une dégradation de l'environnement et de la qualité de vie.

Face à ces constats, le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT décline douze objectifs. Parmi eux et selon les critères évoqués dans la deuxième partie de ce mémoire, nous retiendrons ceux en lien avec la volonté de contenir l'urbanisation :

- Se donner les moyens d'une extension mesurée de l'urbanisation,
- Protéger les espaces agricoles, naturels et paysagers,
- Organiser une mobilité durable,
- Renforcer le lien entre urbanisme et déplacement,
- Développer des espaces urbains plurifonctionnels,
- Construire une attractivité résidentielle réaliste, adaptée et diversifiée.

Le document d'orientations générales (DOG) promeut « un urbanisme innovant et intégré » grâce notamment au renforcement de la densité et de la mixité du tissu urbain dans les périmètres de projet. Les opérations denses sont encouragées et la part du logement individuel vise à être diminuée.<sup>77</sup> Afin de maîtriser les déplacements, l'objectif est de privilégier l'offre en logements, équipements, services, et locaux d'activités tertiaires comme le commerce. L'urbanisation doit y atteindre un niveau de densité suffisante pour permettre à la desserte en transports collectifs d'être efficace et rentable.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> SCoT 2020 du bassin de vie d'Avignon. *Tome 1 : Rapport de présentation*. Approuvé le 16 décembre 2011.

<sup>78</sup> SCoT 2020 du bassin de vie d'Avignon. *Tome 3 : Document d'orientations générales*. Approuvé le 16 décembre 2011.

Le Programme local de l'habitat est la déclinaison du SCoT sur la problématique spécifique de l'habitat. Il concerne le territoire de la communauté d'agglomération du Grand Avignon, soit quinze communes et 175 673 habitants (en 2009). Le PLH 2 fait suite à un premier programme portant sur la période 2005-2010. Il met en évidence la dynamique démographique de l'agglomération essentiellement liée aux migrations mais aussi la forte dynamique économique du territoire.

Du point de vue de l'habitat, le PLH fait le constat d'un rythme de production qui s'est intensifié mais d'une offre en partie inadaptée aux besoins, tant en terme de volume que de niveaux de prix. Le marché exclut en particulier les jeunes ménages. Il met aussi en évidence l'inégale répartition du parc social sur le territoire et les faibles disponibilités foncières.

Face à ces constats, le PLH met l'accent sur quatre priorités :

- Répondre aux besoins générés par le développement économique et améliorer l'équilibre habitat/emplois : adaptation de la production, optimisation du système d'aide au logement locatif social, développement de l'accession à prix maîtrisée ;
- Réduire les déséquilibres sociaux internes au Grand Avignon et entre l'agglomération et sa périphérie ;
- Accélérer la remise à niveau des parcs existants ;
- Renforcer la gouvernance en approfondissant le dialogue interne et externe

L'objectif du 2<sup>ème</sup> PLH (2014-2017) est celui d'une production annuelle de 1 411 logements à l'échelle de la communauté d'agglomération dont 130 à Villeneuve-lez-Avignon et 71 à Entraigues-sur-la-Sorgue. Objectif pour lequel il est nécessaire de mobiliser du foncier et de favoriser la densification du foncier d'habitation.

### Des objectifs distincts

Dans le SCoT, les communes étudiées sont traitées différemment. Villeneuve-lez-Avignon est identifiée comme « cœur urbain » quand Entraigues-sur-la-Sorgue est une « ville relais ».

La vocation du « **cœur urbain** » (Villeneuve-lez-Avignon) est d'accueillir une large part du développement de l'agglomération afin de conforter sa vocation de moteur de la dynamique que ce soit au niveau démographique, économique ou en matière d'équipement. C'est là aussi que sera optimisée la desserte en transports en commun.

L'extension urbaine prévue par le SCoT est limitée, réduite à l'emprise actuelle des zones à urbaniser prévue par le PLU de 2008. Les espaces naturels des collines mais aussi ceux de la Plaine font partie intégrante des grands espaces naturels à protéger.

Le SCoT du bassin de vie d'Avignon affiche une ambition de croissance démographique raisonnée. Il fait ainsi une hypothèse de croissance de 12% de la population à échéance 2020 soit une croissance annuelle de 1,1%/an et un gain total de 31 000 habitants. Le cœur urbain devrait accueillir 60% de ces nouveaux habitants. Pour Villeneuve cette progression devrait conduire à l'accueil de 2 465 habitants supplémentaires soit une population totale de 14 850 habitants.

« **Les villes relais** » (Entraigues-sur-la-Sorgue) bénéficient d'une position stratégique. Elles sont situées le long d'un « axe de développement » du SCoT. Ces axes correspondent aux lignes de flux économiques et concentrent les principales voies de communication ferroviaires et routières. Afin de ne pas diffuser l'urbanisation de manière linéaire le long de ces axes, les élus ont fait le choix de privilégier le développement de villes relais. Ce sont celles qui bénéficient déjà d'un certain poids démographique, économique et d'une gare ou halte ferroviaire (existante ou en projet). Ces communes doivent participer de manière significative à l'accueil de nouveaux habitants en étant toutefois vigilantes à l'équilibre emplois / habitants et en liant urbanisation et desserte en transports en commun.

Concernant la croissance démographique et selon le SCoT, les villes relais doivent accueillir plus de 30% des nouveaux habitants. Avec le maintien du taux de croissance de 1,5%/an sur Entraigues-sur-la-Sorgue cela représenterait 1 950 habitants de plus en 15 ans, soit une moyenne de 130 habitants par an.

Pour tenir l'objectif visant à diviser par deux la consommation foncière liée à la production d'habitat à l'horizon 2020, le SCoT fixe des seuils de densités et de formes urbaines à respecter par les communes dans leurs documents d'urbanisme.

*Les objectifs de densités et de formes urbaines fixés dans le SCot BVA*

Territoire	Types d'habitat		
	Individuel pur (maximum)	Individuel groupé	Collectifs (minimum)
<b>Le cœur urbain</b>	30%	30%	40%
<b>Les villes dont les villes relais</b>	40%	40%	20%
<b>Densité minimum en log/ha</b>	15	25	De 50 à + de 100*

*\*Une fourchette est proposée car il faut nuancer l'effort entre les pôles villageois et le cœur urbain, notamment la ville centre.*

Source : Document d'Orientations Générales du SCoT 2020 du Bassin de Vie d'Avignon, approuvé le 16 décembre 2011.

Les densités inscrites dans le tableau sont des minima correspondant aux densités « brutes », intégrant les voiries, les espaces publics nécessaires à l'échelle de la zone de projet dans la surface bâtie. Bien que l'objectif soit de densifier, nous pouvons relever que les minimums de densités imposées sont relativement faibles.

Les communes bénéficient d'une marge de manœuvre, dans le cadre de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, pour ventiler et mixer ces formes urbaines (habitat individuel, groupé et collectif) dans les secteurs de leur choix. De plus, il est précisé dans le document d'orientations générales (DOG) que la commune pourra « fixer des densités plus importantes dans les quartiers bien desservis par les transports collectifs, proches des centres villes ou proches des équipements »<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> AURAV. GUIDE : Déclinaison des orientations du SCOT du Bassin de Vie d'Avignon dans les PLU. Les publications du SCOT, décembre 2012.

Un contexte spécifique à chaque commune

**Villeneuve-lez-Avignon :**

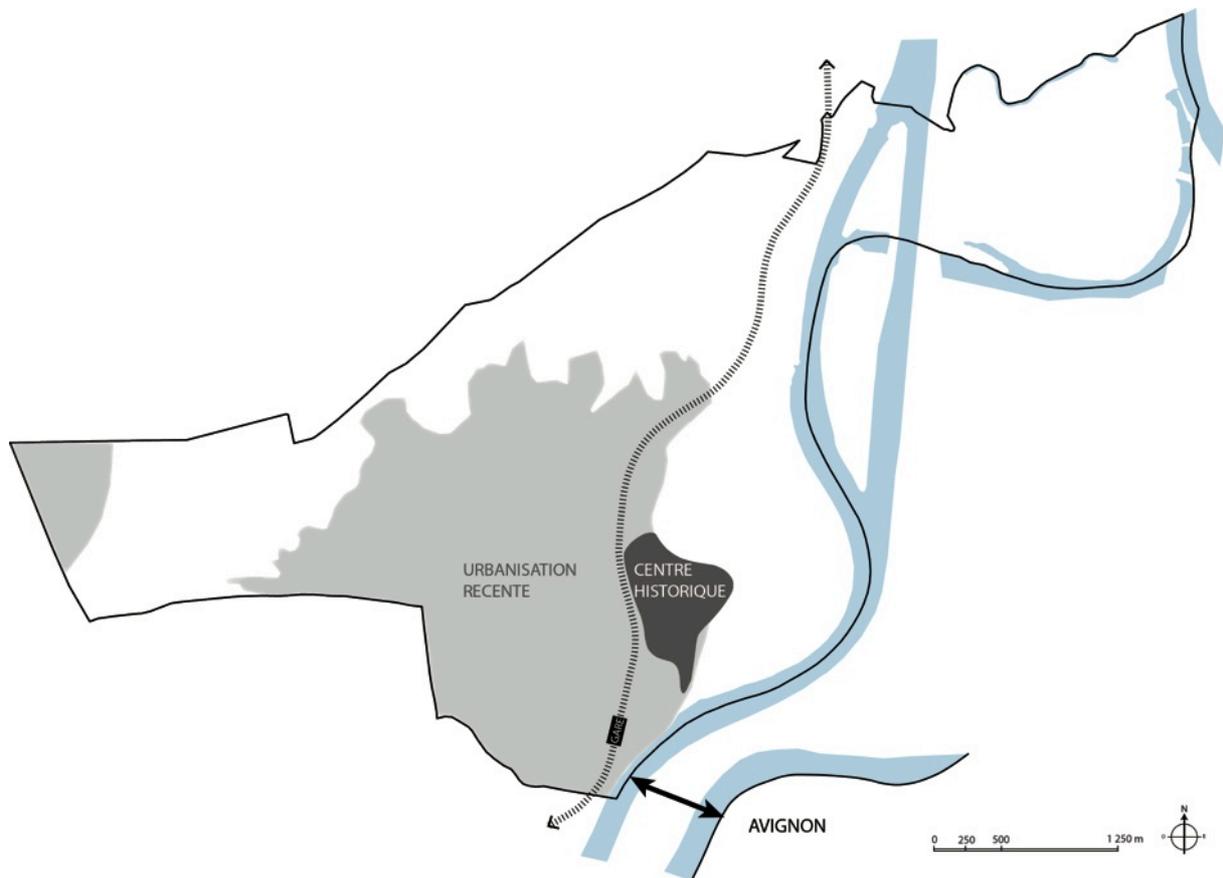


Figure 16 : Le territoire de Villeneuve-Lez-Avignon schématisé (Sources : Cyclades, P.GEGLO)

La population : 12 463 habitants sur 18,3km<sup>2</sup>, soit une densité de population de 682,2 hab./km<sup>2</sup> (en 2009 selon l'INSEE).

Les caractéristiques sociodémographiques de Villeneuve-lez-Avignon sont particulièrement marquées puisqu'elle accueille une **population aisée et vieillissante**. L'enjeu est d'ailleurs de faciliter l'arrivée de jeunes ménages avec enfants pour compenser le vieillissement de la population résidente.

Le logement : Il est **peu adapté** à la population, le parc est composé de **grands logements individuels** (70% en 2010) alors que **63% des ménages sont constitués de 2 personnes ou moins**.

Le **déficit de logements sociaux** par rapport à l'objectif de 25% fixé par la loi est important et s'établit à 1 036 logements au 1 janvier 2013. La **commune est considérée comme carencée** par les services de l'Etat et soumise à de fortes pénalités financières.

Le taux de vacance est de moins de 6% (contre plus de 9% à l'échelle de la communauté d'agglomération). Il est toutefois plus élevé dans le centre-historique (8,29%) où il est probable que la difficulté d'adaptation du bâti ancien aux besoins actuels accompagnée de l'existence d'un secteur sauvegardé freine les processus de réhabilitation. **Le marché est donc tendu** et le rythme de production ralenti.

Les niveaux des **prix de l'immobilier et du foncier** pratiqués sur le territoire de Villeneuve-lez-Avignon sont très **élevés**. La moyenne est de 3 500 à 4 000 €/m<sup>2</sup> pour les logements neufs et environ 300 €/m<sup>2</sup> pour le foncier (contre 157€/m<sup>2</sup> à l'échelle de la région d'Avignon).

Les déplacements : Ils sont essentiellement réalisés en voiture, avec 87% des habitants motorisés. Ils se concentrent sur le trajet Villeneuve/Avignon et c'est logiquement sur cette liaison que se structure la desserte en transports en commun.

Les liens de déplacement entre le nord et le sud de la commune sont compliqués du fait d'un éloignement physique entre les pôles de développement urbain et le centre historique.

Un projet de réouverture de la gare ferroviaire aux voyageurs est en cours.

L'activité économique : Malgré un fort développement du nombre d'emplois, la commune reste un **territoire essentiellement résidentiel** marqué par l'importance des migrations pendulaires. L'agriculture continue à **perdre de son dynamisme** malgré son rôle essentiel.

**Entraigues-sur-la-Sorgue :**

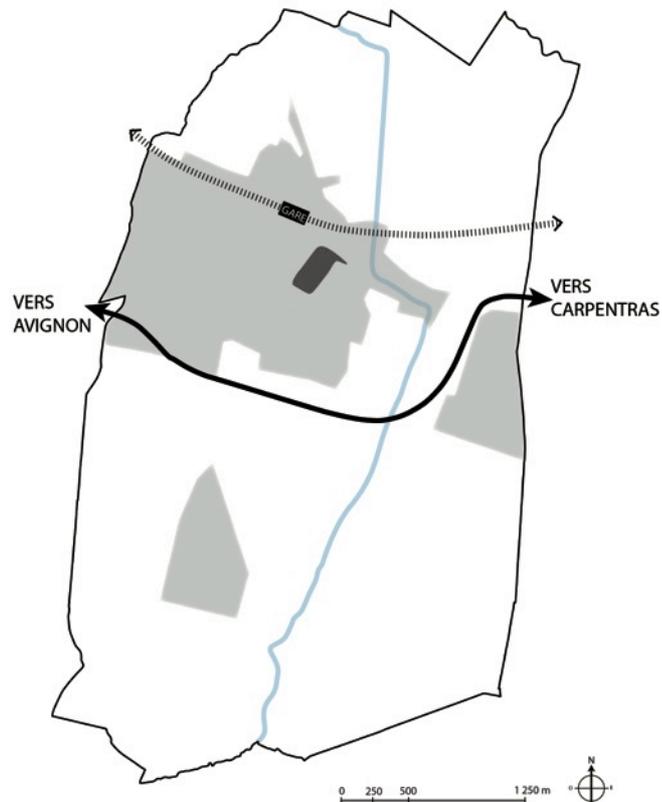


Figure 17 : Le territoire d'Entraigues-sur-La-Sorgue schématisé (Sources : Cyclades, P.GEGLO)

La population : 7 690 habitants sur 16,6km<sup>2</sup>, soit une densité de population de 464,1 hab./km<sup>2</sup> (en 2009 selon l'INSEE)..

La **croissance démographique est dynamique** (1,5% par an entre 1999 et 2010). On observe néanmoins **une tendance au vieillissement** de la population et ce même si la part des 15-29ans a remonté récemment. **La taille des ménages est en constante diminution** (2,44 personnes/ménage en 2010) avec une forte augmentation des personnes seules.

Le logement : C'est une commune largement résidentielle avec un **faible taux de vacance** (4,5%) qui indique un marché immobilier assez tendu.

Le parc est récent puisque près de 50% des logements ont été construits à partir de 1975.

Bien que l'habitat individuel prédomine, on constate une forte remontée du **logement collectif dans les opérations récentes** (68% des logements construits entre 1999 et 2006). Le parc est constitué majoritairement de grands logements (T4 et +) quand la part des logements plus restreints (du T1 au T3) augmente pour être en adéquation avec le nombre important de petits ménages.

En termes de logements sociaux, la commune est bien placée puisqu'elle représente 2% du parc social de la communauté d'agglomération du grand Avignon et se positionne en 4<sup>ème</sup> position des communes les mieux dotées. Cependant, avec ses 372 logements locatifs sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (11,5% des résidences principales) et malgré une accélération de leur production depuis 2006, elle reste en retard quant aux objectifs fixés par la loi.

Les déplacements : La commune est traversée par la voie rapide RD 942 qui permet la liaison vers Avignon et Carpentras mais divise la commune. Entraigues-sur-la-Sorgue est **exemplaire en termes de modes doux** puisqu'elle est desservie par quatre lignes de bus interurbaines et un service de transport à la demande. Elle encourage surtout la pratique de la marche à pieds et du vélo avec un « schéma directeur des aménagements en faveur des modes doux ».

Pourtant, et malgré ces efforts, la **motorisation des ménages reste élevée** (91,6% des ménages en 2009, dont 47,6% avec 2 voitures ou plus). Le projet de réouverture de la gare ferroviaire aux voyageurs (axe Avignon/Carpentras) pourra changer ces pratiques.

L'activité économique : Le dynamisme économique de la commune se maintient même si la majorité des **actifs ayant un emploi ne travaillent pas sur la commune**.

Le recensement agricole de 2010 met en évidence un net **recul de l'activité agricole** sur la commune.

---

Les deux communes étudiées sont donc régies par le même SCoT, bien que les objectifs soient fixés différemment selon le statut de la commune (cœur urbain ou ville relais). Il prône dans les deux cas une contention de l'urbanisation qui se traduit naturellement par la réalisation de nouvelles constructions au sein du tissu urbain existant.

La comparaison des contextes propres à chaque commune nous montre qu'elles se ressemblent par la taille de leurs territoires, leurs caractères résidentiels, leurs marchés immobiliers tendus et l'usage de la voiture qui y prédomine.

Entraigues-sur-la-Sorgue se différencie par sa plus faible population mais surtout par son exemplarité en termes de logements sociaux et d'incitation à la pratique des modes de déplacements doux.

Pourtant, nous verrons dans le prochain chapitre que les volontés communales peuvent s'éloigner des préconisations édictées dans le cadre de référence qu'est le SCoT. En effet, malgré des caractéristiques similaires et la présentation d'une même méthode de densification, les réactions des communes s'opposent.

---

> Une même démarche de densification

Dans le cadre de la loi Alur, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme doit dorénavant contenir une analyse de « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (Article L'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 139 de la loi Alur).

Pour répondre à cette nouvelle obligation, nous avons tenté d'élaborer, au sein du bureau d'études et en partenariat avec les élus concernés, une méthodologie facilitant la détermination de la capacité de densification d'un territoire communal. C'est cette méthode, décrite dans le paragraphe suivant, que nous avons utilisée pour les communes de Villeneuve-Lez-Avignon et d'Entraigues-sur-la-Sorgue.

## Rappel du contenu du plan local d'urbanisme

En accord avec les articles L.123-1 à L.123-5 du code de l'urbanisme, le PLU doit comprendre :

- « un **rapport de présentation**, qui explique les choix effectués notamment en matière de consommation d'espace, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- un **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** qui expose le projet d'urbanisme et définit notamment les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;
- un **règlement**, qui délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N), et fixe les règles générales d'urbanisation ;
- des **annexes** (servitudes d'utilité publique, liste des lotissements, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, plan d'exposition au bruit des aérodromes, secteurs sauvegardés, ZAC, etc.).

Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. »<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES. *Quel contenu pour les PLU et PLUi ?* Publié le 14 mai 2014 (consulté le 14 juillet 2014). Disponible sur <<http://www.territoires.gouv.fr/>>

## La méthode commune

### ***L'organisation stratégique des réunions de présentation***

Les élaborations des plans locaux d'urbanisme étudiées dans ce chapitre ont débuté il y a moins d'un an. L'état d'avancement est donc sensiblement au même stade en juillet 2014 : pour Villeneuve-lez-Avignon la rédaction du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est enclenchée quand le diagnostic d'Entraigues-sur-la-Sorgue est en cours de finalisation.

Dans les deux cas, la méthode initiale est la même. Outre la rédaction du document, c'est le dialogue avec les élus et les services techniques de la commune qui sont déterminants.

Dans un premier temps, une réunion de « pré-diagnostic » est organisée avec le comité de pilotage. Tous les grands enjeux du territoire y sont présentés mais nous nous intéresserons ici uniquement à la partie « capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ». Cette réunion a pour objectif d'ouvrir le débat avec le groupe de suivi afin de pouvoir engager la rédaction du diagnostic.

En présentant une première analyse urbaine et une cartographie approximative des secteurs potentiellement densifiables (détail de la méthode de réalisation en page suivante), nous suscitons déjà les réactions des élus afin de connaître leurs positions face à cette problématique qui s'avère sensible.

Une fois les remarques des élus prises en compte, nous rédigeons le diagnostic et le présentons lors d'une deuxième réunion. Hormis les constats énoncés une nouvelle fois, la réunion a surtout pour objectif de débattre sur les enjeux afin d'introduire la construction du projet d'aménagement et de développement durable.

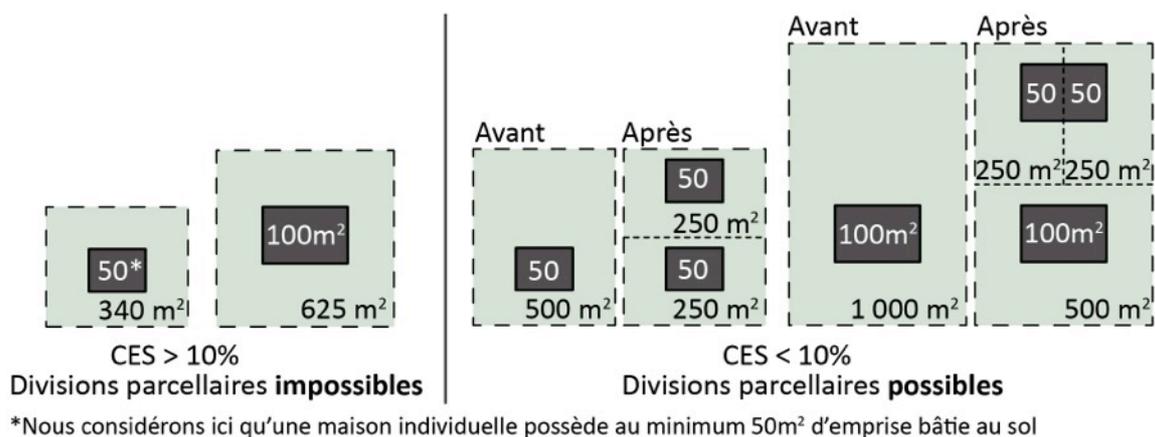
Pour ce qui est du chapitre « capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis », les cartographies localisent cette fois précisément les secteurs identifiés.

### *Méthode employée pour identifier la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis*

La technique pour détecter les emprises foncières aptes à recevoir de nouvelles constructions dans le tissu urbain existant se compose de plusieurs étapes :

- A l'aide du logiciel de système d'information géographique « MapInfo » nous identifions les parcelles peu ou pas bâties : au sein des zones urbaines et à urbaniser du document d'urbanisme précédent, ce sont celles dont l'emprise bâtie (de la construction et de la piscine, cette dernière étant très présente dans le sud de la France) est inférieure à 10%.

Cette fourchette de coefficient d'emprise au sol n'a pas été choisie au hasard. Dans le but d'identifier les potentialités de divisions parcellaires, nous avons volontairement écarté les parcelles inférieures à 500m<sup>2</sup> qui ne nous paraissent pas divisibles étant donné la trop grande proximité que cela entraînerait entre les constructions.



On peut reprocher à cette méthode d'exclure les regroupements de parcelles de moins de 500m<sup>2</sup> qui pourraient être porteurs de nouveaux projets. Mais à ce stade de l'analyse, et avec les moyens informatiques mobilisés, ces regroupements sont difficilement discernables.

- Parmi ces parcelles détectées, nous repérons celles à proximité des secteurs attractifs (équipements, activités et commerces). Nous privilégions les secteurs correctement desservis, que ce soit par la voirie, les transports en communs, ou les réseaux d'eau et d'assainissement. Dans les deux communes étudiées, le réseau de transports en commun est pour l'instant uniquement constitué d'autobus qui peuvent facilement s'adapter à de nouvelles configurations urbaines. Les projets de réouverture des gares ferroviaires aux voyageurs, présents dans les deux cas, font des quartiers alentours des secteurs stratégiques pour une nouvelle urbanisation.

- Nous évaluons ensuite l'impact des contraintes topographiques, écologiques et des risques. Les contraintes écologiques sont évaluées grâce à la collaboration avec un bureau d'études spécialisé en environnement, elles sont ensuite intégrées à la cartographie des emprises peu ou pas bâties. Les risques sont pris en compte à partir des plans de préventions des risques (inondation PPRI, incendie de forêt PPRIF) ou des cartes d'aléas (mouvements de terrain etc.). Nous hiérarchisons ces contraintes en considérant par exemple que le risque incendie est facilement contournable avec des aménagements adéquats quand le risque inondation est plus handicapant.
- Toutes ces étapes cartographiées sur un même document nous permettent de donner une première approche des parcelles densifiables. Généralement, la surface foncière physiquement disponible calculée apparaît à première vue assez conséquente pour répondre aux besoins fonciers de la commune à court terme.  
Cependant, nous alertons les élus sur l'impact de la « rétention foncière privée ». Cette expression désigne la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables alors qu'ils pourraient être mis en vente sur le marché foncier du territoire, la rétention est de 50% à 75% dans le sud-est. Une fois considérée, le foncier mobilisable est largement moindre et apparaît insuffisant par rapport aux besoins. « La rétention foncière privée représente donc un enjeu en matière d'aménagement de la ville dense et de levier sur la construction de logements neufs »<sup>81</sup>.
- A partir de la cartographie réalisée, nous repérons les secteurs de la commune où sont recensées de nombreuses parcelles répondant aux critères précédemment énoncés. Des visites sur le terrain nous permettent d'affiner le diagnostic. Nous déterminons le degré de mutabilité des parcelles à l'aide d'une grille analytique (jointe en annexe n°1). Cette dernière considère la parcelle en elle-même (occupation, desserte, ensoleillement, co-visibilité, déclivité, etc.) et les constructions voisines (typologie, hauteur, état, etc.).
- Au bout de ce processus, nous présentons au comité de pilotage une carte où apparaissent les secteurs potentiellement densifiables et mutables au sein du tissu urbain existant. Volontairement, les parcelles concernées n'apparaissent pas distinctement afin que les membres du comité de suivi n'identifient pas la parcelle d'un individu en particulier mais qu'ils perçoivent la stratégie d'ensemble.

---

<sup>81</sup>DREAL PAYS DE LA LOIRE. *Identifier et comprendre la rétention foncière* [en ligne]. 9 octobre 2013 (consulté en juillet 2014). Disponible sur < <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/>>

La méthode appliquée sur la commune de Villeneuve-lez-Avignon suscite de vives réactions

L'exemple de Villeneuve-lez-Avignon nous permet d'illustrer et de critiquer la méthode employée.

Lors de la réunion du pré-diagnostic, nous avons présenté une cartographie des parcelles peu ou pas bâties (en orange clair et orange foncé), des secteurs attractifs (entourés en noir) et des risques incendie et inondation (hachurés en noir).

Par ailleurs, le foncier nécessaire au développement de la commune est évalué à 43 hectares pour les dix prochaines années.

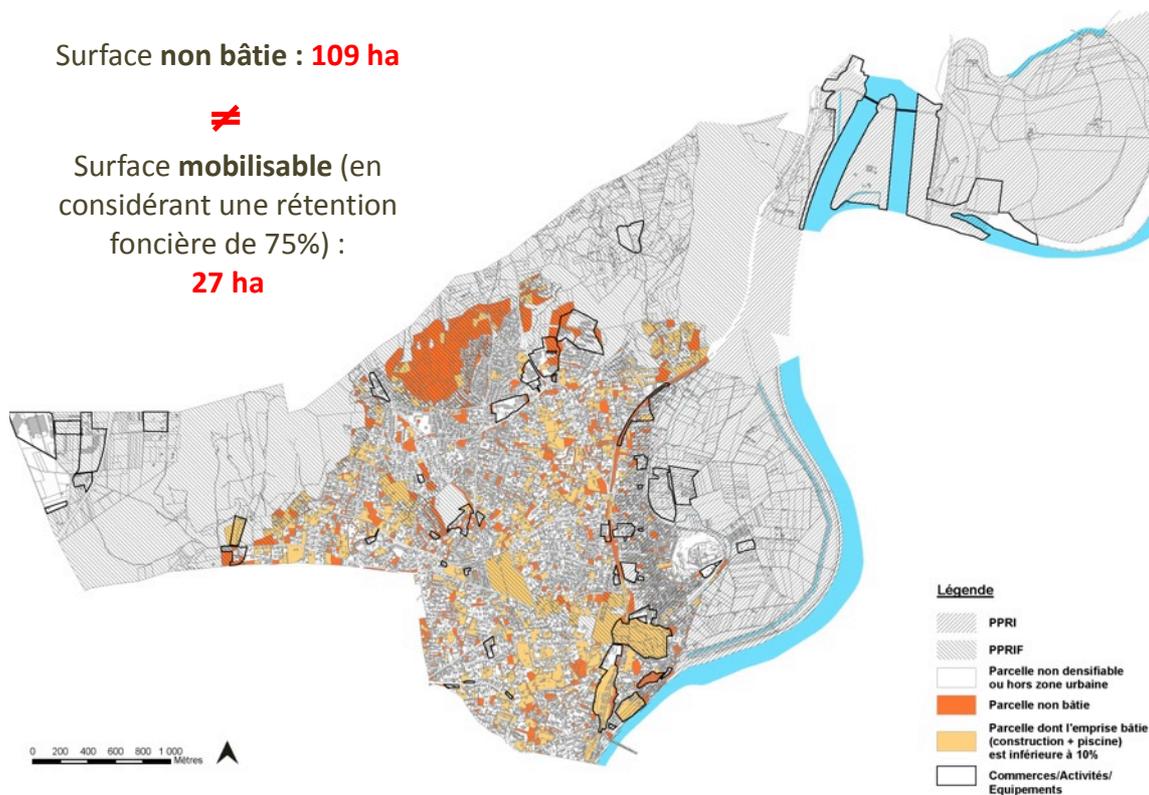


Figure 18 : Extrait de la présentation du pré-diagnostic, avril 2014 (Source : Cyclades)

Cette première carte montre que même si 109 hectares de surface foncière sont disponibles, seulement 27 hectares sont mobilisables une fois la rétention foncière prise en compte. Surface largement inférieure aux 43 hectares nécessaires.

Nous présentons ensuite les secteurs qui regroupent de nombreuses parcelles peu ou pas bâties et qui nous paraissent mobilisables une fois les visites de terrains effectuées avec la grille analytique :

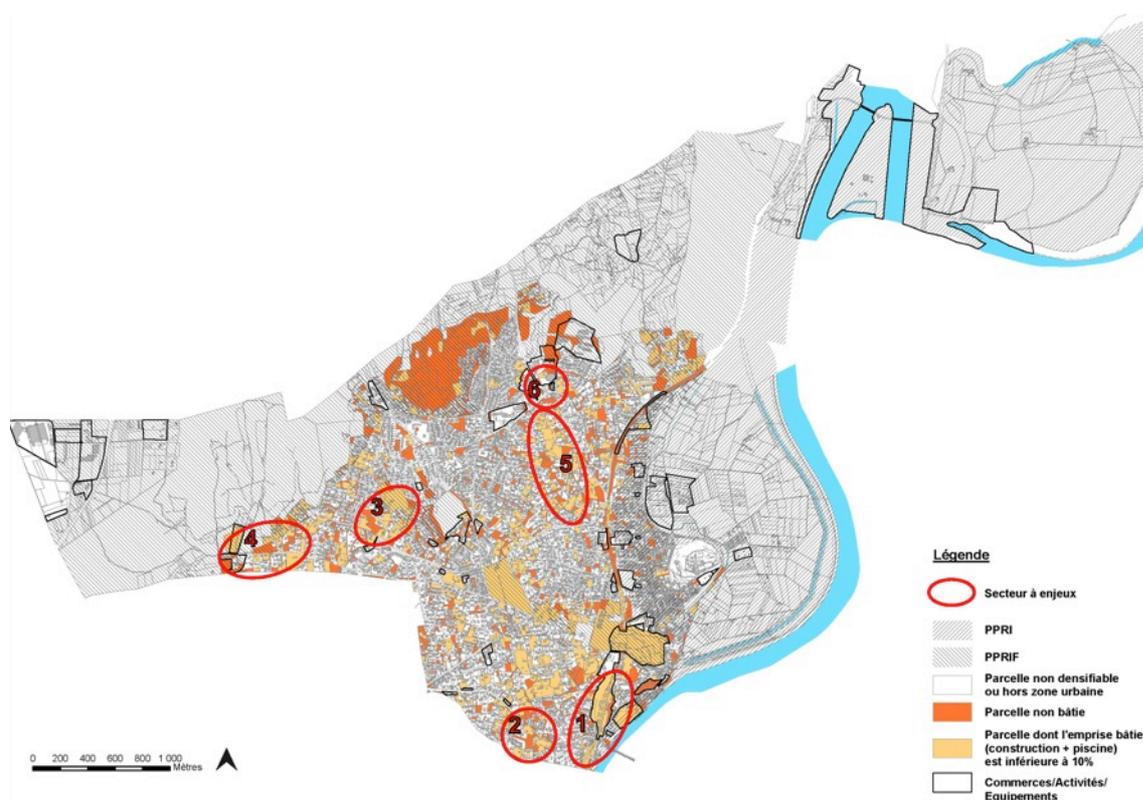


Figure 19 : Extrait de la présentation du pré-diagnostic, avril 2014 (Source : Cyclades)

Nous alertons le comité de pilotage sur le peu de secteurs mobilisables et détaillons les spécificités et atouts de chacun d'entre eux. Ils ont tous une position stratégique, que ce soit pour leur proximité avec la gare ferroviaire ou avec les projets d'extension de la commune. Les secteurs admettent peu de co-visibilité et de nouveaux bâtiments pourraient s'y intégrer sans détériorer le paysage existant. La démarche révèle en conclusion que peu de surfaces sont mobilisables, que les grands secteurs constructibles sont rares et que le tissu urbain de la commune nécessite une analyse fine de densification à la parcelle. L'enjeu est de geler très vite les grands terrains pour garantir leur densification et de densifier lorsque la commune possède des opportunités foncières, notamment dans les zones d'aménagement concerté en cours d'élaboration au Nord du territoire.



Les secteurs identifiés intègrent la question du renouvellement urbain. En effet, la commune est amenée à se développer vers le Nord et cette partie risque d'être déconnectée du centre-ville et de ses équipements. Pour y pallier, nous révélons la nécessité de structurer un pôle secondaire (secteur 6), pour l'instant uniquement constitué d'un tissu urbain lâche inadapté aux usages actuels et futurs (proximité du Lycée et des nombreux projets de logements). L'enjeu est de permettre des liaisons



urbaines et fonctionnelles avec le centre-ville.

Figure 20 : Secteur Nord (Sources : Géoportail, Cyclades)



Géographiquement opposée (secteur 1), l'entrée de ville depuis Avignon demande d'importants travaux de réhabilitation du bâti dégradé, souvent vacant. La réorganisation de l'espace public, pour l'instant uniquement composé de voies routières et de leurs espaces délaissés, est aussi nécessaire.



Figure 21 : Secteur de l'entrée de ville Sud (Sources : Géoportail, Cyclades)

Lors de cette réunion de pré-diagnostic, le comité de pilotage n'a pas semblé en désaccord avec les constats énoncés.

Nous avons donc finalisé la rédaction du diagnostic et organisé une seconde réunion pour débattre avec eux des enjeux afin d'enclencher la rédaction du plan d'aménagement et de développement durable.

Au cours de la deuxième réunion, nous leur avons résumé le chapitre concernant la « capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis » en trois éléments graphiques.

La première carte présente les parcelles peu ou pas bâties, elle est sensiblement identique à celle montrée lors du pré-diagnostic et expose des potentialités foncières théoriques :

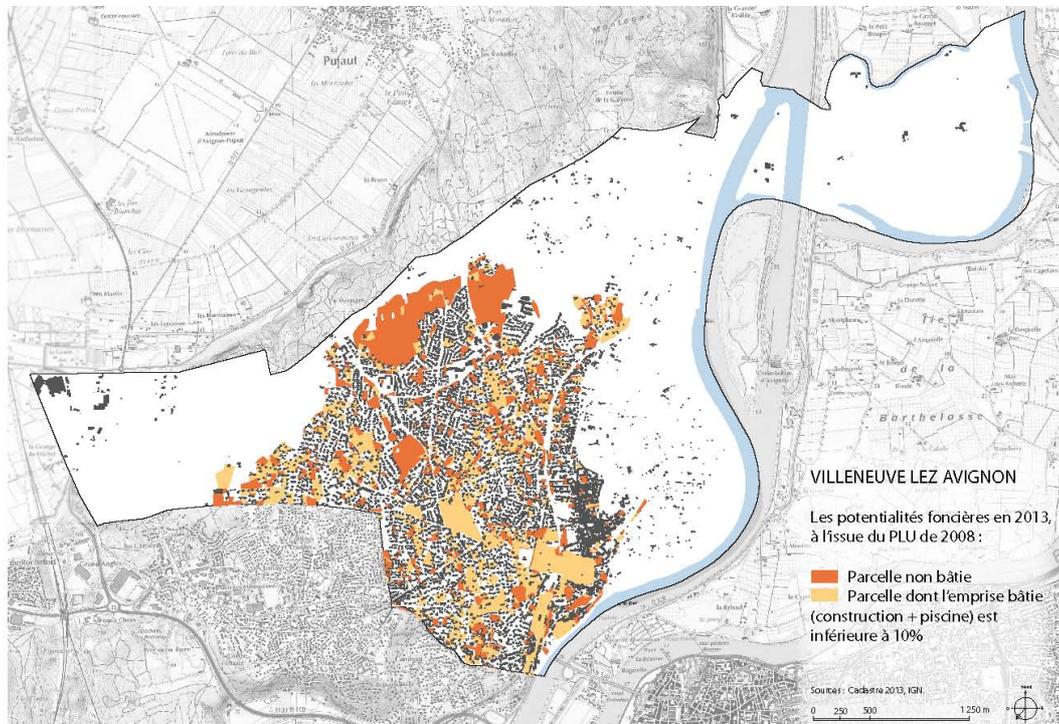


Figure 22 : Extrait de la présentation du diagnostic, juin 2014 (Source : Cyclades)

La seconde compile les contraintes prises en compte et révèle des secteurs potentiellement densifiables et mobilisables, comme nous l'avons montré lors de la réunion de pré-diagnostic :

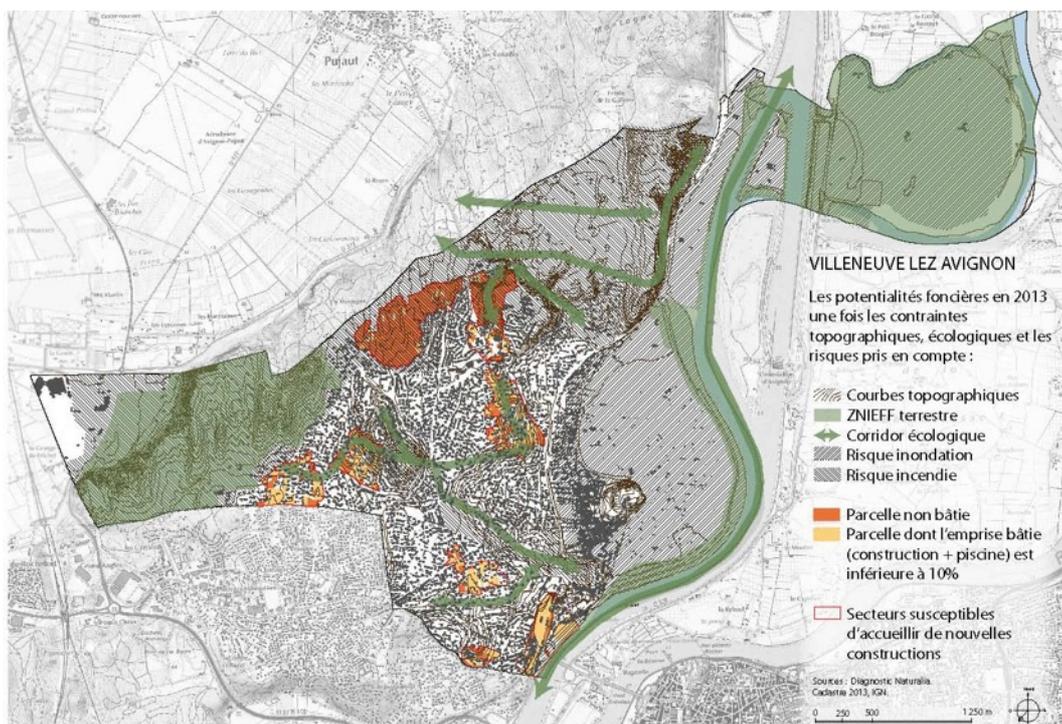


Figure 23 : Extrait de la présentation du diagnostic, juin 2014 (Source : Cyclades)

Mais c'est la troisième diapositive qui déplaît aux élus. Elle représente les secteurs identifiés, agrandis de telle sorte que l'on puisse facilement les situer. Elle associe chaque périmètre à un nom de voie, de quartier ou de lieu-dit qui rend le secteur immédiatement localisable.

**Neuf secteurs apparaissent aptes à recevoir de nouvelles constructions :**

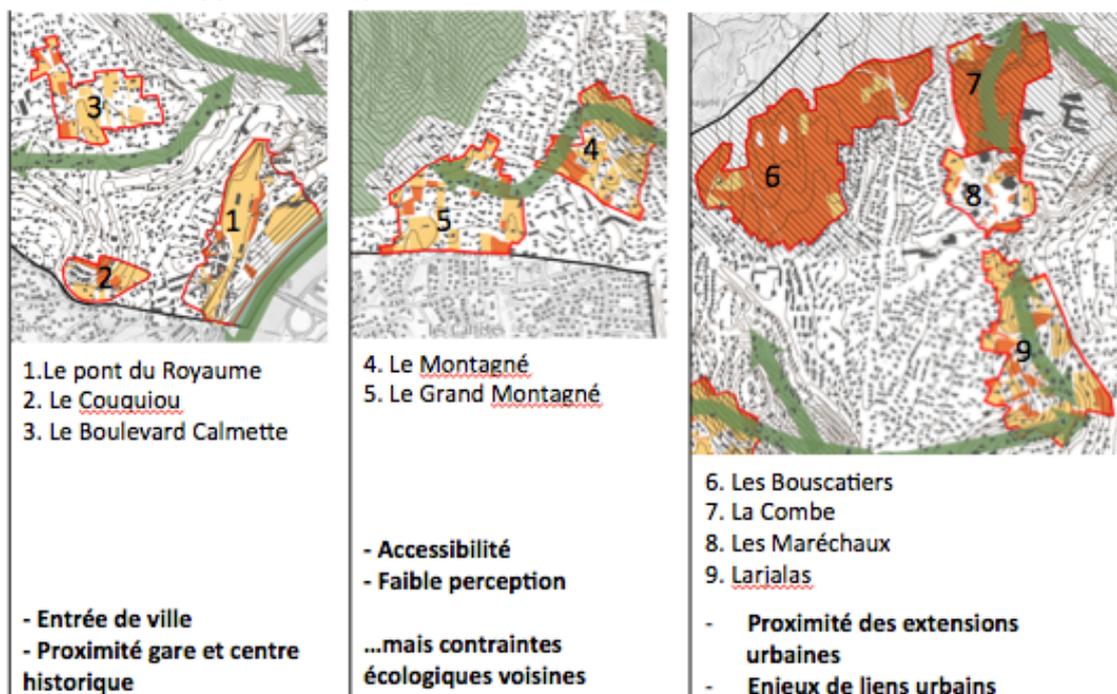


Figure 24 : Extrait de la présentation du diagnostic, juin 2014 (Source : Cyclades)

Le comité de pilotage avance l'impossibilité de montrer de telles cartes aux habitants qui exprimeraient fortement leurs désaccords. En effet, les nombreux recours qui fleurissent dès qu'une autorisation de permis de construire est accordée au sein du tissu urbain communal témoignent d'un rejet de la densification.

La réunion de présentation du diagnostic a déclenché des signes de réticence de la part des élus. Au-delà de ceux exposés dans les paragraphes précédents, ils se sont aussi manifestés par le refus de croire. La croissance démographique préconisée par le SCoT est remise en cause. Elle est dite irréaliste et irréalisable, la commune ne souhaite pas augmenter sa population et voir arriver de nouveaux habitants. Elle est accompagnée d'un manque de volonté pour créer du logement social, qui peut d'ailleurs être interprété comme un refus d'accueillir ses ayants droits, population moins riche que celle installée sur la commune.

Même si la commune choisit le scénario d'une croissance amoindrie induisant moins d'espace foncier à mobiliser, « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis » doit tout de même être présente dans le rapport de présentation.

Le comité de pilotage en est conscient et demande d'y intégrer de nouveaux éléments, garants d'une densification potentiellement acceptée par la population :

Le maintien du caractère de la commune : le cadre arboré et résidentiel doit être préservé. Par cette volonté, c'est la notion du cadre de vie qui est abordée. Il doit être paysager certes, mais c'est surtout un cadre de vie au sens social qui est avancé à travers le terme « résidentiel ».

Une modification du vocabulaire utilisé : afin de ne pas provoquer un rejet immédiat de la part des habitants, une réflexion sur la toponymie des secteurs identifiés comme densifiables est demandée. De la même manière, le terme « densification » devra être évité et remplacé par exemple par l'expression « créer de nouveaux modes d'habitat ». Cette réflexion sémantique traduit bien le refus des habitants et des élus pour une telle problématique.

Une analyse plus fine : Au-delà des dents creuses, c'est une réflexion sur la densification par mutation des espaces bâtis qui est souhaitée. Certains secteurs bien desservis et à proximité des équipements font déjà l'objet d'une densification par la sphère privée par démolition de logements individuels et reconstruction de petits collectifs. Le PLU doit permettre de faciliter ces évolutions tout en les encadrant. Pour cela, l'analyse des potentiels de densification devra être approfondie.

Paradoxalement à la réaction du comité de pilotage concernant les secteurs identifiés lors de notre analyse, celui-ci demande un travail plus fin se rapprochant davantage de la démarche BIMBY. Avec les outils informatiques que nous possédons, nous pourrions peut être en effet, faire fi du découpage parcellaire existant et repérer les grands espaces libres au sein du tissu urbain.

L'expérience réalisée sur la commune de Villeneuve-Lez-Avignon nous enseigne la dualité que pose la question de la densification, entre refus et acceptabilité. Les avis divergent parfois au sein d'un même comité de pilotage composé d'élus et d'employés des services.

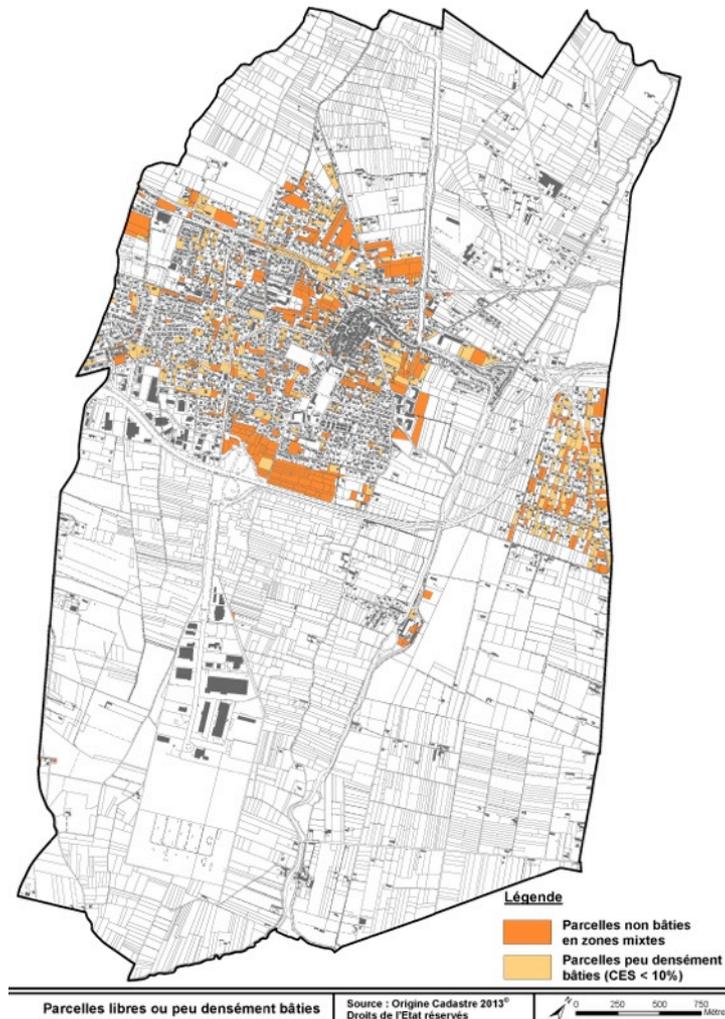
Le SCoT et ses objectifs ne s'avèrent pas suffisants pour contrer les volontés communales divergentes.

La densification, bien qu'aujourd'hui prévue dans le code de l'urbanisme, ne semble pas encore être admise par tous les élus communaux. La méthode que nous avons appliquée au territoire apparaît alors trop brutale.

Pourtant, le second cas d'étude va nous montrer que les réactions suscitées par cette méthode peuvent être éminemment différentes et confirme le rôle primordial des décisionnaires communaux dans la densification du tissu urbain.

Entraigues-sur-la-Sorgue : une même approche pour une réaction différente

La méthode de travail a été appliquée à Entraigues-sur-la-Sorgue de la même façon qu'à Villeneuve-Lez-Avignon, avec la présentation de cartographies similaires :



Objectifs énoncés précédemment dans « les besoins fonciers » :

	Individuel	Ind. groupé	Collectif	Totaux
≈ % SCoT	30%	40%	30%	100%
1.Nb logt	434	580	434	1448 logs
2.Densités	15 log/ha	25 log/ha	70 log/ha	
3.Surface	29ha	23,2ha	6,2ha	58,4 ha

Avec 27,5ha mobilisables, et étant compatible avec les préconisations du SCoT, la possibilité de création de logements d'ici 2025 est seulement de 975 logs :

	Individuel	Ind. groupé	Collectif	Totaux
≈ % SCoT	30%	40%	30%	100%
3.Surface	8,25 ha	11 ha	8,25	27,5 ha
2.Densités	15 log/ha	25 log/ha	70 log/ha	
1.Nb logt	123	275	577	975 logs

➤ Enjeu : Densifier en mobilisant les parcelles non bâties et peu bâties.

Figure 25 : Extrait de la présentation du pré-diagnostic, juillet 2014 (Source : Cyclades)

Les conclusions de notre analyse sont sensiblement les mêmes qu'à Villeneuve-Lez-Avignon.

Le tissu urbain clairsemé en zones U et AU du PLU précédent admet de nombreuses emprises foncières non bâties ou peu densément bâties (CES<10%). Bien que 55 hectares de parcelles non bâties soient disponibles, dans les faits et en considérant une rétention foncière d'au moins 50%, la surface mobilisable est de 27,5 hectares. Surface insuffisante au regard des 58,4 hectares nécessaires pour la création de logements d'ici 2025, selon les préconisations d'évolution démographique du SCoT.

Quand bien même le comité de pilotage évoque en premier lieu, comme à Villeneuve-lez-Avignon, une évolution démographique prévue par le SCoT surréaliste, ses réactions au vu des capacités de densification diffèrent nettement de celles de la commune précédente :

Un division parcellaire plébiscitée : Le processus de division parcellaire est déjà bien ancré dans la culture urbaine de la commune, incité par les prix du foncier élevés et les habitants plus modestes qu'à Villeneuve-lez-Avignon. La commune cherche donc à instaurer un règlement de plan local d'urbanisme adapté qui privilégie une qualité urbaine et facilite l'instruction des permis de construire. A Entraigues-sur-la-Sorgue, de l'habitat individuel se construit sur des parcelles de 500m<sup>2</sup> et de l'individuel groupé sur 300m<sup>2</sup>, diminuant ainsi les besoins fonciers.

Une mixité souhaitée : Le maire insiste particulièrement sur l'importance de la mixité pour le fonctionnement de la ville. Qu'elle soit sociale ou fonctionnelle (logements avec activités économiques par exemple) elle demande une variété dans l'occupation des logements (locatif, locatif social, accession ou accession sociale).

La mixité est aussi souhaitée en termes de formes urbaines, récemment les constructions sur la commune se sont tournées vers du collectif allant jusqu'à une hauteur de quatre niveaux au-dessus du rez-de-chaussée. Il est demandé de moduler aujourd'hui l'offre à travers de l'habitat individuel dense par exemple.

Eviter de densifier des secteurs mal desservis : Malgré la volonté des élus pour desservir correctement l'ensemble du territoire, les moyens alloués au budget transports s'avèrent insuffisants pour ouvrir à la densification certains secteurs éloignés.

A Entraigues-sur-la-Sorgue, le comité de pilotage a donc une réelle volonté de « construire la ville sur la ville ». Les élus semblent bien informés de l'enjeu de la densification et la méthode employée pour détecter les capacités de construction dans l'espace urbanisé convient aux décideurs.

---

Les travaux menés à Villeneuve-Lez-Avignon et Entraigues-sur-la-Sorgue mettent à jour les difficultés que pose la densification en termes de prises de décisions communales.

Une même méthode d'analyse peut ainsi être différemment accueillie selon le point de vue des élus. Nous tenterons d'expliquer dans les chapitres suivants les raisons d'une telle disparité de réactions entre deux communes d'un même bassin de vie.

---

## > Les raisons d'une telle différence de réactions

### Des sensibilités politiques distinctes

Le maire d'Entraigues-sur-la-Sorgue est attaché au Parti Communiste français, quand celui de Villeneuve-lez-Avignon adhère à l'Union pour un Mouvement Populaire. Nous pourrions réduire leurs différends à la notion de l'intérêt collectif. Pour Entraigues-sur-la-Sorgue il semble qu'il soit supérieur à l'intérêt individuel (plus ambitieux que la somme des intérêts individuels), alors qu'à Villeneuve-lez-avignon c'est justement la somme des intérêts individuels qui fait l'intérêt collectif.

Les divergences des deux partis politiques aboutissent, comme nous avons pu le constater, à des politiques urbaines différentes.

### Des politiques de transports éloignées

A Entraigues-sur-la-Sorgue, un contrat d'axe (à la manière de celui de l'agglomération Grenobloise, exposé en deuxième partie) a été récemment engagé. Il concerne la ligne ferroviaire Avignon/Carpentras, les communes concernées doivent s'engager « en faveur d'une intensification urbaine sur les sites stratégiques : quartiers gares et zones d'influence permises par les différents modes de rabattement (modes doux, bus, automobiles vers les parcs relais) »<sup>82</sup>. Les élus de cette commune ont ainsi déjà été sensibilisés à l'enjeu de la densité.

### Une différence sociale

A Entraigues-sur-la-Sorgue le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal s'élevait à 21 130 € en 2009 (Source INSEE) quand il était de 33 035 € à Villeneuve-lez-Avignon.

Les habitants de cette dernière sont donc plus à même de s'offrir une maison individuelle sur une large emprise foncière que les habitants d'Entraigues-sur-la-Sorgue.

---

<sup>82</sup> POLITIQUES D'AMENAGEMENT SOLIDAIRE – PACA. *Contrat d'axe Avignon-Carpentras [en ligne]*. (Consulté en juillet 2014) Disponible sur <<http://pas.regionpaca.fr>>

### Une perception de la densité déterminante

Le degré d'acceptabilité de la densité au sein des deux communes étudiées dépend aussi du cadre urbain de chacune d'entre elles.

Villeneuve-lez-Avignon s'est développée au XIVe siècle grâce à l'installation de la cour pontificale à Avignon qui fait construire d'imposants hôtels particuliers et résidences sur la rive droite du Rhône. L'émergence de la ville se poursuit et dès la fin du XIXe siècle, les collines de la ville accueillent les résidences des riches Avignonnais. Aujourd'hui encore, le lien étroit qu'entretient la commune avec Avignon influence grandement l'urbanisation du territoire. Il est associé culturellement à de grandes villas et les constructions récentes n'admettent pas beaucoup de collectif. A l'image du quartier suivant :

#### HABITAT INDIVIDUEL ISOLE



Surface terrain d'assiette hors voirie publique : 16 985 m<sup>2</sup>  
Nombre de logements : 14

Densité de logements : 8 logts/ha

Figure 26 : Extrait du diagnostic, avril 2014 (Source : Cyclades)

Quant à Entraigue-sur-la-Sorgue, l'urbanisation récente a accueilli de nombreuses opérations de logements collectifs ou d'individuels groupés, à l'instar du quartier suivant :

#### COLLECTIF ET INDIVIDUEL GROUPÉ



Surface terrain d'assiette hors voirie publique : 20 515 m<sup>2</sup>

Densité de logements : entre 50 et 70logts/ha

Figure 27 : Extrait du diagnostic, juin 2014. (Source : Cyclades)



---

La comparaison de l'élaboration des PLU de Villeuneuve-Lez-Avignon et d'Entraigues-sur-la-Sorgue nous montre qu'à contexte semblable, deux communes répondent de façon opposée à la question du renouvellement urbain et de la densification des espaces urbanisés.

Dans les deux cas, nous observons une contradiction entre les objectifs fixés dans le SCoT et la volonté des communes. Ces dernières voient le développement comme une contrainte et la croissance démographique est subie plus que choisie.

Mais alors que les réactions des élus à Villeneuve-lez-Avignon évoquent plutôt une recherche d'entre soi social, à Entraigues-sur-La-Sorgue, l'accueil de nouvelles populations est organisé.

A Villeneuve-lez-Avignon, la densification est mal perçue car entendue comme un apport de nouveaux logements qui engendre l'arrivée de nouveaux habitants. La densité y est assimilée à du logement collectif de plusieurs niveaux, tandis que la commune souhaite s'orienter vers des formes urbaines à allure « résidentielle », plus rassurantes pour la population.

Au sein des PLU précédents, la problématique de la densité suscite déjà de nombreux débats au sein des comités de pilotages alors que les niveaux d'avancement n'en sont qu'à la rédaction du diagnostic ou du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

La suite s'avère délicate, nous pouvons nous interroger sur la prise en compte de l'analyse des capacités de densification dans le règlement, particulièrement lorsque les volontés politiques ne vont pas dans ce sens.

En théorie, le règlement du PLU doit inciter à la densification de certains secteurs. Pour appréhender cette mise en œuvre réglementaire, qui peut notamment se réaliser à l'aide des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), nous nous intéresserons dans le prochain chapitre à l'élaboration de deux d'entre elles. Le cadre d'étude est celui de la conception du PLU de Gourdon, commune déterminée à densifier.

---

### 3. LA MISE EN ŒUVRE REGLEMENTAIRE DE LA DENSIFICATION DANS LE PLU DE GOURDON

#### > Contexte

Le bureau d'études Cyclades a été missionné en décembre 2009 pour l'élaboration du plan local d'urbanisme de Gourdon. Alors que la loi Alur n'existait pas encore, une des priorités de la commune était de densifier les secteurs déjà urbanisés afin de pouvoir loger ses habitants. En juillet 2014, la mission arrive bientôt à son terme et nous pouvons tirer les conclusions de la démarche.



La commune de Gourdon située en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans le département des Alpes-Maritime, est à environ 26 km de l'autoroute A8 et 37 km de Cannes et de Nice.

Elle admet 452 habitants sur un territoire d'une superficie de 2 200 hectares. Ce dernier est composé de vastes espaces naturels dont les falaises sont perçues depuis la côte méditerranéenne.

La faible urbanisation de la commune a la particularité de se détacher en deux centres agglomérés déconnectés : le vieux village perché et le quartier de Pont du Loup.

Malgré leur proximité à vol d'oiseau de seulement 900m, l'important dénivelé qui les sépare rend leur connexion difficile. Une douzaine de kilomètres de routes sinueuses sont nécessaires pour rejoindre Pont du Loup au village perché, soit un temps de parcours d'environ 20 minutes en voiture. Cette déconnexion historique se fait également sentir sur le plan social, culturel et touristique : alors que le village perché accueille un million de visiteurs par an, le hameau de Pont du Loup demeure un lieu de passage pour l'attraction touristique que sont les Gorges du Loup.

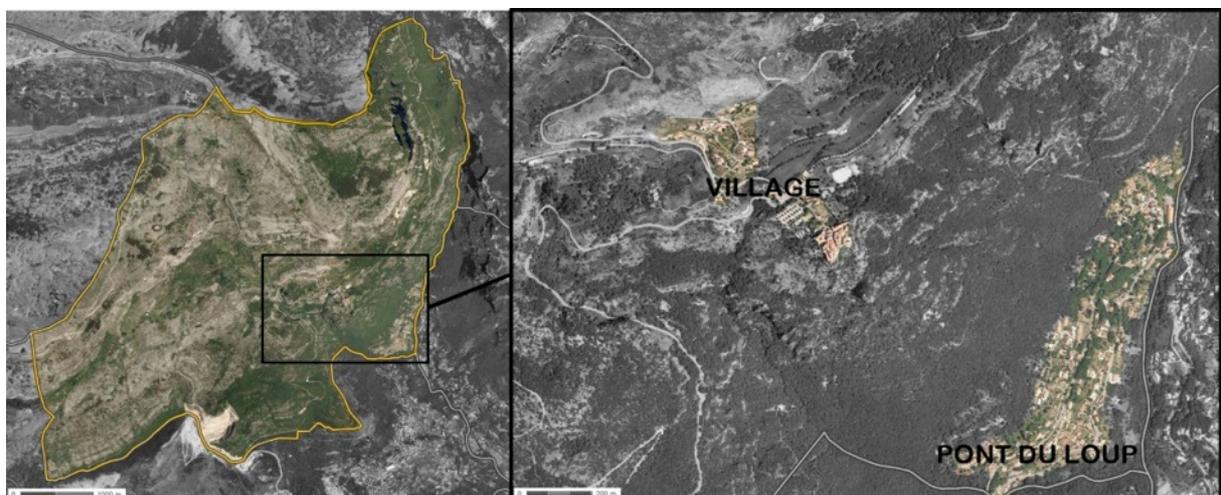


Figure 28 : Les entités urbaines de la commune de Gourdon (Source : Géoportail, 12/2013)



L'attrait touristique se porte au village perché. Surnommé le nid d'aigle de la Côte d'Azur, le village de Gourdon est installé à une altitude de 760m. Il offre un espace entièrement piéton avec une vue panoramique sur la côte méditerranéenne, de Nice à Théoule.

L'affluence touristique du vieux village a un impact positif sur la commune en terme économique. Toutefois, la fréquentation des visiteurs est concentrée sur la période estivale et soulève des problèmes de gestion des stationnements et de canalisation des flux.

En contrebas du village (à une altitude inférieure de 530 mètres), le hameau de Pont du Loup héberge les habitants. En raison de sa séparation géographique avec le village perché, le quartier est souvent perçu comme une commune distincte.

Le diagnostic et le projet d'aménagement et de développement durable ont permis de soulever les enjeux du territoire, notamment celui de proposer un développement adapté aux capacités d'accueil de la commune. Gourdon possède en effet un parc de logements essentiellement composé de maisons individuelles. Cette forme d'habitat qui a conduit à l'étalement urbain ne répond plus aux besoins. La population a augmenté de 3% entre 2006 et 2007 et les migrations amènent une population jeune avec des enfants.

Il apparaît nécessaire de diversifier l'offre en logements pour mieux gérer la densité des zones urbaines et limiter la consommation foncière. Cet accroissement doit être accompagné d'une offre commerciale de proximité jusqu'alors absente.

Le budget de la commune est principalement lié au produit de l'exploitation d'une carrière présente sur le territoire. Selon les années, son poids varie entre 65 et 75 % des recettes globales.<sup>83</sup> Gourdon est donc une commune relativement riche qui peut acquérir du foncier et maîtriser directement les opérations réalisées.

---

<sup>83</sup> GOURDON ALPES-MARITIMES. *Compte rendu de la Réunion Publique du 28 Mai 2010 [en ligne]*. (Consulté en juillet 2014). Disponible sur < <http://www.gourdon06.fr>>

Pour accueillir de nouveaux logements, la commune souhaite densifier deux secteurs en particulier :

- La Ferrage – St Pons, propriété foncière de la commune, le secteur est occupé essentiellement par du stationnement, il a aussi vocation à recevoir de nouveaux services de proximité ;
- Le Colombier, quartier résidentiel constitué uniquement de propriétés foncières privées.

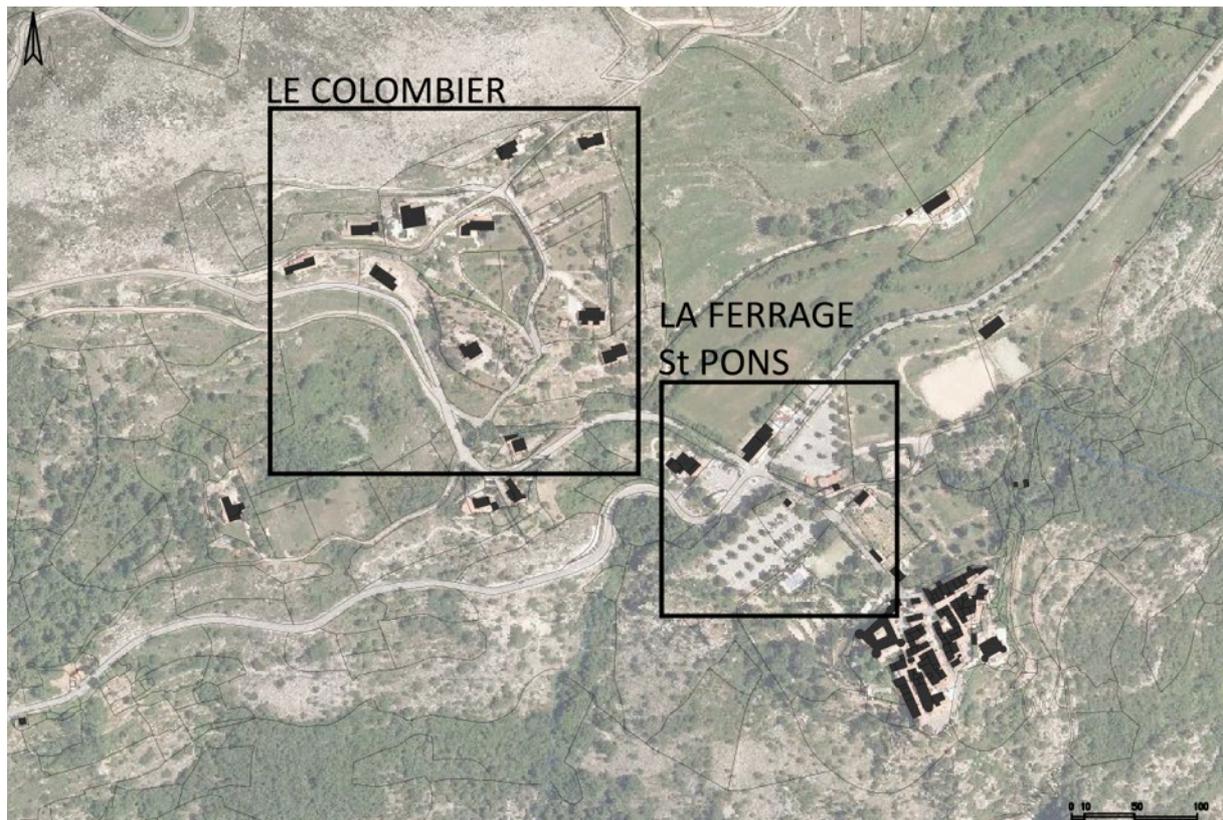


Figure 30 : Situation des deux OAP (Sources : Géoportail, Cyclades, P.Geglo)

---

Les chapitres suivants détaillent les OAP élaborées sur les deux secteurs, nous verrons si l'orientation d'aménagement et de programmation est l'outil adapté pour mettre en œuvre des objectifs de densification.

---

> L'orientation d'aménagement et de programmation pour impulser la densification

La densification à l'initiative publique

Propriétaire des terrains situés en entrée du village perché (secteur stratégique défini dans le PADD), la commune souhaite y voir s'implanter de nouveaux logements accompagnés d'une petite offre commerciale.

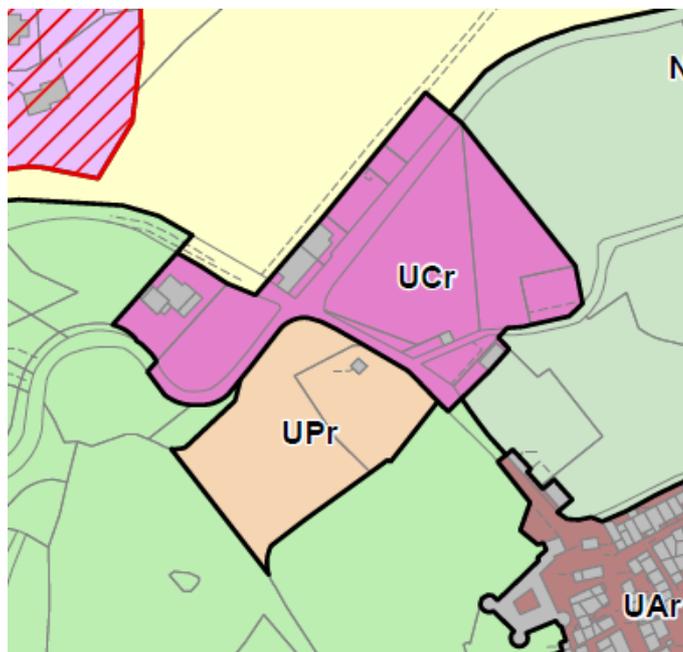


Figure 31 : Extrait du zonage du PLU réalisé (Source : Cyclades)

Pour garantir la volonté de la commune, il a été décidé dans le PLU de réaliser une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) accompagnée d'une servitude de projet sur le secteur de « La Ferrage – St Pons ». Cette dernière interdit les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global.<sup>84</sup>

Le règlement du PLU a été rédigé en fonction de ce projet puisque la zone concernée (UCr) est dédiée au commerce, à l'artisanat lié au tourisme, à l'hébergement et à l'habitation aux abords du village.

Afin de réaliser l'OAP, nous avons d'abord effectué une analyse urbaine. Celle-ci a montré que le secteur étudié ne possédait pas les qualités d'une entrée de village, notamment avec la prédominance des véhicules motorisés (voies et stationnements) et qu'il était nécessaire de le réaménager en y implantant de nouvelles activités pour le rendre attractif. L'enjeu majeur étant de réaliser un aménagement à l'échelle du village perché de Gourdon.

<sup>84</sup> Article L123-2 du Code de l'urbanisme. (juillet 2014) Disponible sur < <http://www.legifrance.gouv.fr>>

La rédaction de l'OAP a permis d'intégrer un certain nombre de dispositions concernant le traitement des espaces publics, la composition urbaine et les affectations à créer.

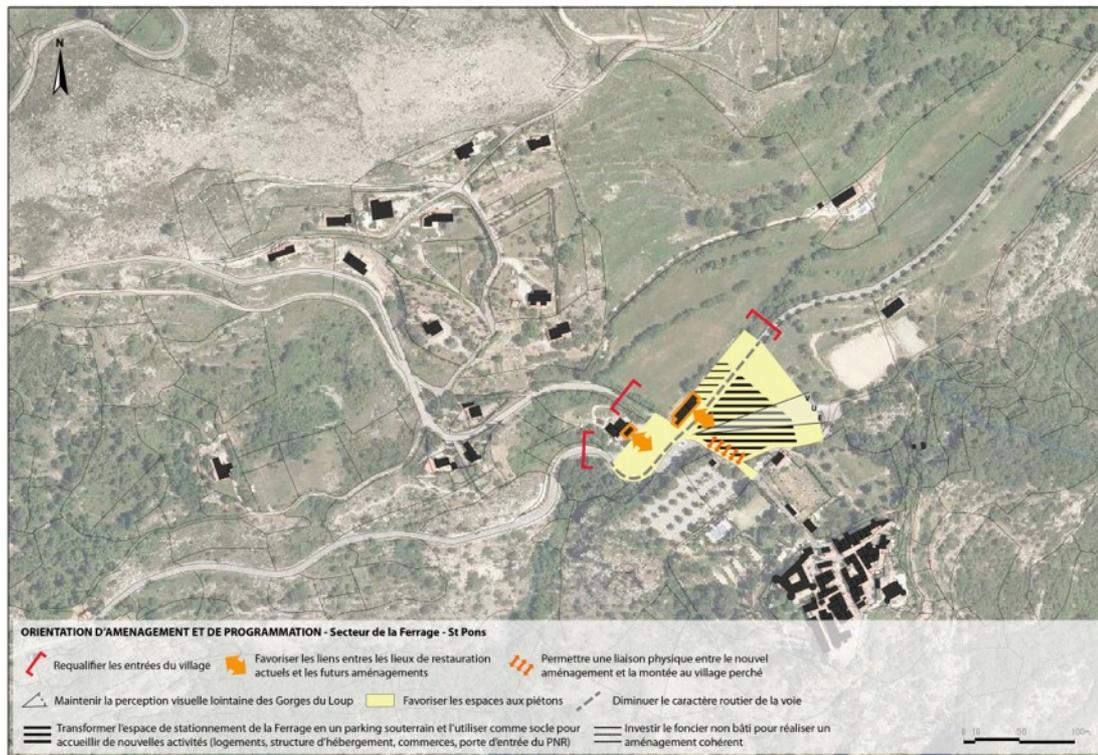


Figure 32 : Orientation d'aménagement et de programmation "La Ferrage - St Pons" (Source : Cyclades)

Même s'il n'est pas directement question de densité, elle est induite dans la démarche. Une telle OAP permet surtout d'assurer une mixité fonctionnelle et sociale. En effet, les logements proposés seront propriété de la commune pour fournir une offre locative et assurer un secteur vivant en évitant l'installation de résidences secondaires peu occupées.

Alors qu'ici il est assez facile pour la commune de maîtriser les opérations, c'est plus complexe de les inciter lorsqu'elles sont dépendantes de l'initiative privée. C'est le cas pour le secteur du Colombier, situé à une centaine de mètres de la Ferrage.

### La densification à l'initiative privée

Contrairement à la Ferrage St Pons, le Colombier a pour but de proposer une offre d'accèsion à la propriété d'initiative privée. Le règlement de la zone permettra une densification même si celle-ci est déjà permise dans le POS existant.

Le secteur du Colombier est une zone d'habitat individuel. A proximité immédiate du centre-village et peu visible depuis les alentours elle paraît idéale pour accueillir de nouvelles constructions et permettre la croissance démographique de la commune. Le secteur est composé de grandes parcelles (la majorité font entre 2 000 et 5 000m<sup>2</sup>), faiblement bâties et dont la déclivité pourrait faciliter l'intégration de nouveaux logements.

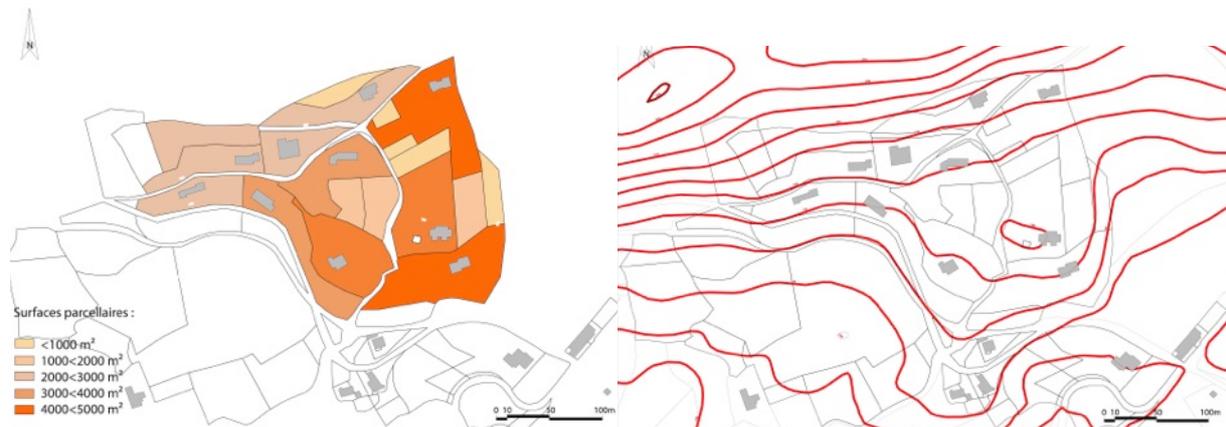


Figure 33 : Extrait de l'analyse urbaine – grandes parcelles et déclivité - (Source : Cyclades)

Le POS en place permettait déjà une constructibilité à l'aide d'un coefficient d'occupation des sols maximal de 0,12. Malgré cela, les propriétaires n'ont pas saisi l'opportunité et la problématique réside dans l'incitation de construire.

L'enjeu est d'optimiser le potentiel foncier en évitant la construction de villas positionnées de telle sorte que toute autre implantation serait impossible.

Pour inciter et encadrer la densification sans heurter les propriétaires privés, plusieurs solutions sont envisagées :

- Un plan masse, mais il semble trop prescriptif pour inciter les propriétaires à densifier leurs parcelles,
- Une OAP qui déterminerait des formes urbaines et des accès, la commune craint la réticence des propriétaires si trop de principes d'aménagement sont imposés sans concertation préalable,

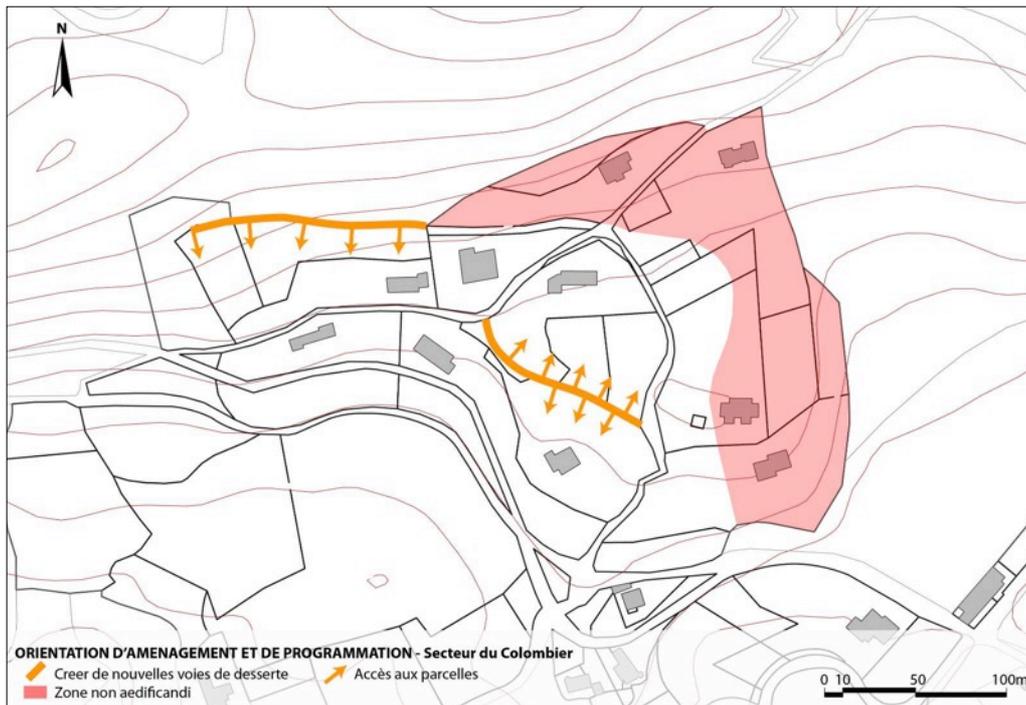


Figure 34 : Orientation d'aménagement et de programmation envisagée pour "Le Colombier" (Source : Cyclades)

- Un simple emplacement réservé concernant la voie d'accès aux parcelles privées et son bouclage. Un emplacement réservé suppose que la commune fasse l'acquisition de la route.

Le choix entre la réalisation d'une OAP ou l'intégration d'un emplacement réservé pour la voie d'accès sera fait après une réunion de concertation avec les propriétaires programmée en septembre 2014. Sur la base d'une simulation 3D, il est prévu d'écouter les projets des propriétaires fonciers afin d'élaborer avec eux le règlement adéquat.

Ici, la loi Alur n'a pas amené de grandes nouveautés pour inciter les propriétaires privés à construire. Le potentiel de constructibilité est prévu mais le déclencheur du processus n'est pas forcément facilité. L'enjeu majeur se trouve être la concertation avec les habitants et l'approche à la parcelle. Facile dans une commune de 400 habitants comme Gourdon, elle paraît plus compliquée dans une grande commune, comme en témoigne le prochain chapitre.

> L'échec de la concertation à Aramon

A titre d'exemple, l'élaboration du PLU d'Aramon (3 821 hab.) dans le Gard s'était montrée formatrice dans ce qu'il vaut mieux éviter en termes de concertation.

Dans le cadre d'un projet urbain qui impliquait une augmentation de la densité, le bureau d'études accompagné de la commune s'est retrouvé contre toute attente, bloqué par les habitants.

Le projet prévoyait une augmentation de la constructibilité de terrains privés, impliquant de nouveaux logements non visibles depuis les habitations voisines et à distance raisonnable des constructions existantes.

Pour la réalisation des études techniques (relevés du géomètre etc.) la commune devait avoir l'accord des propriétaires. Ces derniers ont été conviés à une réunion de présentation du projet urbain. On leur a exposé la plus-value qu'ils allaient pouvoir effectuer grâce à la vente de leur terrain, d'autant que les études techniques seraient réalisées aux frais de la commune.

Mais le refus des habitants s'est avéré catégorique, préférant préserver leur éloignement de toute construction à un quelconque bénéfice financier. Les projets de construction ont été abandonnés.

La notion très subjective de la « qualité de vie » s'est opposée à la valorisation du foncier.

Cette expérience enseigne l'importance considérable de la concertation avec les habitants. Elle est à aborder au plus tôt et les projets ne doivent pas être imposés aux propriétaires. Elle apprend aussi l'insuffisance de l'argument de la plus-value foncière pour voir s'implanter de nouvelles constructions. Après l'absence de volonté des élus, c'est le refus des habitants qui freine la densification.



---

L'étude de l'élaboration du PLU de Gourdon nous montre que la question de la densification se pose aussi dans des communes de faible démographie, à dominante rurale.

Dans le cas de Gourdon, il convient toutefois de noter que la densification est vue davantage comme une possibilité d'hébergement pour les enfants Gourdonnais que pour l'accueil de nouveaux habitants venus de l'extérieur.

La richesse de la commune due à l'exploitation de la carrière facilite grandement le processus de maîtrise foncière et une opération immobilière comme celle de la Ferrage St Pons.

Mais pour inciter l'initiative privée, hormis la concertation, peu de moyens sont disponibles. L'orientation d'aménagement et de programmation n'étant pas appropriée à tous les contextes.

Nous nous apercevons que même si la volonté de densification est prise par la commune, elle n'est pas facile à mettre en œuvre au sein du PLU.

---

## CONCLUSION

Lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, l'intention de densification du tissu urbain plébiscitée par la loi Alur se confronte à la réticence des habitants et de leurs représentants.

Pour la plupart des acteurs rencontrés dans le cadre des missions confiées au bureau d'études, la densité est l'ennemi du « cadre de vie ». Ce dernier étant pensé comme un contexte végétal, sonore (la tranquillité y est recherchée) mais aussi et surtout comme un contexte social.

L'implantation de nouvelles constructions dans un tissu déjà établi se heurte à la volonté d'entre soi, définie comme étant la « situation de personnes qui choisissent de vivre dans leur microcosme (social, politique, etc.) en évitant les contacts avec ceux qui n'en font pas partie »<sup>85</sup>.

A Villeneuve-lez-Avignon cet entre soi est davantage sociologique (personnes de même classe sociale) quand il est plus géographique à Gourdon (personnes de même origine). Même si, comme à Entraigues-sur-la-Sorgue, la détermination politique existe, c'est avec les habitants et leurs habitudes que la densité doit composer.

La densification d'un territoire est d'abord inhérente à un choix politique. Ensuite, les études des capacités de densification et l'ouverture des potentiels de constructibilité sont assez aisées à effectuer. Mais c'est leur mise en œuvre, notamment par les habitants, qui n'est pas évidente.

D'autre part, la cohérence de l'urbanisme avec les transports n'apparaît pas suffisamment traitée lors d'une densification d'un secteur. Dans le PLU, elle est pourtant prise en compte lors du diagnostic et des orientations du programme d'aménagement et de développement durable (PADD) mais les exemples proposés montrent qu'elle n'est pas assez considérée dans leur mise en œuvre.

Dans le cas de Gourdon, il est difficile d'imaginer une desserte en transports en commun viable pour l'instant. Mais il est envisagé d'installer un transport par câble entre le village perché et le hameau du Pont du Loup. Accompagné d'une refonte du réseau de transports en commun et d'un transport à la demande par exemple (plus individualisé et flexible), le transport par câble pourrait jouer un rôle intéressant dans la desserte de la commune.

Quant à Villeneuve-lez-Avignon et Entraigues-sur-la-Sorgue, le principal enjeu réside dans la réouverture des gares ferroviaires aux voyageurs et dans l'aménagement des quartiers voisins. Le contrat d'axe initié pour Entraigues laisse d'ailleurs espérer une cohérence urbanisme/transport.

Les domaines de l'urbanisme et des transports sont donc étudiés, mais c'est leur mise en relation qui semble faire défaut.

---

<sup>85</sup> LAROUSSE [en ligne] (consulté le 18 juillet 2014). Disponible sur <<http://www.larousse.fr/>>



## CONCLUSION

---

Le travail effectué tout au long de ce mémoire rappelle que la volonté de densifier ne peut à elle seule lutter contre l'éparpillement urbain.

La confrontation des objectifs émis par la loi Alur avec la réalité de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme permet de montrer les limites à la densification.

Ce mémoire révèle aussi la nécessité d'élargir la démarche, elle sera précisée plus loin.

Celle-ci clôt le travail d'une année en alternance et nous oriente vers de nouvelles perspectives de réflexions, indispensables pour engager un développement urbain durable.

Avec la loi Alur, les collectivités territoriales ont l'obligation d'intégrer une stratégie de contention urbaine à leurs documents d'urbanisme.

Même si la volonté est portée au niveau national, sa traduction locale se heurte parfois à des convictions politiques contraires et à des comportements d'habitants récalcitrants.

Le développement de ce mémoire analyse la réaction de communes du Sud de la France confrontées à la densification de leur tissu urbain.

Pour comprendre la contradiction qui existe entre les logiques d'en haut et celles d'en bas, le travail a constitué dans un premier temps à replacer la notion de densité dans son contexte historique.

La perception de cette dernière est héritée d'un passé défavorable où la densité a rimé avec difficulté. Pourtant, la densification est la solution plébiscitée par les pouvoirs publics depuis la fin du XXème siècle pour contrer l'éparpillement de l'urbanisation sur le territoire. Les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de tenter de réglementer le droit du sol pour enclencher un renouvellement urbain, la loi Alur en constitue la suite logique.

Parallèlement, la première partie a remis en question l'adage selon lequel la densification serait à elle seule la réponse à la lutte contre l'étalement urbain. Les différentes études considérées démontrent que la densité n'a pas toutes les vertus attribuées. Par exemple, une densité trop élevée augmente les déplacements de loisirs et ces derniers ont un fort impact sur l'émission des gaz à effet de serre.

Dans un deuxième temps, nous avons pu interroger le concept même de densification. Ce dernier renvoie à plusieurs définitions du terme « densité » qui lorsqu'elles s'entremêlent dans les discours des acteurs du milieu professionnel, peinent à être transmises correctement aux citoyens.

La démonstration présente en deuxième partie a dévoilé qu'au regard de l'objectif de la loi Alur de lutter « contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers », c'est la densité résidentielle (lgts/ha) qu'il convient d'augmenter. Le coefficient d'emprise au sol (CES) peut être utilisé simultanément, comme indicateur de consommation d'espace.

Pour rendre acceptable cette densité aux yeux des habitants, les qualités recherchées dans l'habitat individuel très prisé et fortement consommateur d'espace ont été mises en évidence. Leur transposition dans une forme urbaine plus dense est maintenant envisageable et appelle à l'imaginaire des concepteurs, à l'image de la théorisation de l'Habitat Individuel Dense.

Les outils de densification détaillés dans cette même partie font état d'un grand nombre de moyens mobilisables. Cependant, ils s'exposent au piège de la trop rapide association entre densification et réponse à la lutte contre l'éparpillement urbain. La densification doit être introduite dans un

processus complexe alliant mixité, mobilité et densité. Dans la planification urbaine, ces trois domaines manquent de relations, comme en ont témoigné les études de cas proposées.

Pour finir, l'étude de la densification de quatre communes du Sud-Est de la France par le biais de l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme a permis de confronter à la réalité du terrain les principes et outils énoncés dans les parties précédentes.

Bien qu'ils soient imparfaits et qu'ils manquent d'un véritable pouvoir d'incitation à la construction, les dispositifs mobilisables par les collectivités permettent d'orienter l'urbanisation vers les secteurs déjà construits.

Cependant, malgré les outils et les textes réglementaires, ce sont parfois les pouvoirs publics locaux qui peuvent freiner la densification. Le rejet de la densité par les habitants est alors relayé par leurs représentants. Les professionnels de l'urbanisme, acteurs politiques et propriétaires fonciers n'ont pas la même culture urbaine et un travail de fond serait à mener pour les alerter quant aux menaces de l'étalement urbain vues en première partie.

Les résultats de ce travail ne sont pas figés et invitent à explorer de nouvelles thématiques. Ce mémoire fait en effet ressortir l'existence d'une intense réflexion quant à la densification des secteurs résidentiels mais un manque cruel de stratégie sur la densification des zones d'activités économiques, que ce soit au sein des discours politiques ou au cœur de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Par exemple, les PLU étudiés ici appliquent principalement la densité prônée en deuxième partie au tissu urbain résidentiel (exception faite de la volonté de densification du secteur nord de Villeneuve-Lez-Avignon, constitué d'activités commerciales).

Pourtant, entre 1992 et 2004, les zones d'activités économiques ont représenté 30% des surfaces artificialisées.<sup>86</sup> Elles regroupent entre autres des zones industrielles, artisanales et commerciales. Souvent monofonctionnelles et localisées en périphérie des villes, elles sont implantées à proximité des infrastructures routières et admettent une faible densité.

Le manque de considération des espaces économiques tient peut-être dans la complexité à les faire muter. Plusieurs difficultés apparaissent pour les densifier, les plus évidentes à identifier sont le traitement des sols pollués, l'incompatibilité des destinations et l'assemblage formel.

---

<sup>86</sup> CEREMA. *Quiz, Etalement urbain : où est le problème ?* Juillet 2014 [en ligne]. (Consulté en juillet 2014). Disponible sur < [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) >

*Le traitement des sols pollués* : Certains anciens sites industriels ont une place stratégique dans la ville. Leurs friches pourraient donner lieu à de nouvelles constructions dans le tissu urbain mais c'est sans compter les problèmes liés à la pollution des sites.

Le droit français évolue en permanence concernant la reconstruction sur site pollué. Après les premières circulaires de 1999, la loi Bachelot de 2003 et l'ordonnance de 2010, la loi Alur aborde une nouvelle fois le sujet. Ses dispositions limitent encore un peu la marge de manœuvre de la commune dans la détermination de l'usage futur du site et empêchent ainsi tout renouvellement urbain.<sup>87</sup>

*L'incompatibilité des destinations* : Densifier des secteurs d'activités économiques implique l'intégration de nouvelles constructions à proximité de celles existantes. Il semble par exemple impossible d'intégrer du logement dans une zone industrielle où se présentent de fortes nuisances. Quant aux activités économiques, elles ne sont pas non plus toutes compatibles entre-elles.

*L'assemblage formel* : Les bâtiments que l'on rencontre dans les zones d'activités économiques sont difficilement modulables. A titre d'exemple, un bâtiment commercial ne peut pas soutenir des niveaux de plancher supplémentaires sans d'importants travaux qui nécessitent de lourds financements.

La lutte contre l'éparpillement urbain ne sera donc possible qu'en considérant toutes les implantations et usages qui existent sur le territoire français. Leur maîtrise dans les documents d'urbanisme et notamment dans les PLU s'avère difficile à l'échelle communale. Cette dernière n'est pas suffisamment adaptée et l'on peut espérer une évolution positive lors du passage aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux s'ils sont mis en place.

De plus, il serait opportun de comparer le modèle français avec celui d'autres pays pour comprendre comment densifier les zones d'activités économiques.

Ainsi, la réflexion sur la densification ne demande encore qu'à être élargie.

---

<sup>87</sup> INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL AIX-MARSEILLE. *La loi ALUR mise en perspective*, 5 juin 2014. Aix-en-Provence.



## TABLES DES FIGURES

---

Figure 1 : Evolution démographique des espaces périurbains entre 1962 et 2006 (Sources : Insee, La croissance périurbaine depuis 45 ans. Juin 2009).....	11
Figure 2 : Evolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et l'espace à dominante rurale entre 1992 et 2003 (Sources : Insee, La croissance périurbaine depuis 45 ans. Juin 2009) .....	11
Figure 3 : Evolution de l'occupation des sols en France métropolitaine. (Source : Agreste - Teruti - TerutiLucas).....	23
Figure 4 : Les surfaces artificialisées en 2006. (Source : IGN-Insee Basse-Normandie 2012, UESOeS, Corine Land Cover).....	23
Figure 5 : Occupation des sols artificialisés non bâtis en France métropolitaine en 2004 (Source : Agreste-Teruti) .....	24
Figure 6 : Consommation de carburant et densité urbaine (Source : Peter Newman et Jeffrey Kenworthy, version française publiée par Frédéric Héran en 2001).....	25
Figure 7 : Des formes urbaines diversifiées avec un même terrain d'assiette et COS (Source : Présentation <i>L'exemple du contrat d'axe de l'agglomération grenobloise</i> de Anne-Marie Maür à l'IUG le 20 novembre 2013) .....	41
Figure 8 : Exemple d'habitat intermédiaire. Densité résidentielle : 51 lgts/ha. CES: 0,31. ....	45
Figure 9 : Exemple d'habitat individuel dense. Densité résidentielle : 55 lgts/ha. CES : 0,41. ....	45
Figure 10 : Fuseau d'intensification urbaine autour de la ligne E. Contrat d'axe ligne E de l'agglomération Grenobloise. ....	48
Figure 11 : Le projet BIMBY en quelques mots (Source: < <a href="http://bimby.fr">http://bimby.fr</a> >) .....	60
Figure 12 : L'article 3 du PLU dans la perspective BIMBY (Source : < <a href="http://bimby.fr">bimby.fr</a> >) .....	61
Figure 13 : Maquettes réalisées par le CAUE27 dans le cadre de l'exposition "Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires?" .....	62
Figure 14 : L'urbanisation de Villeneuve-lez-Avignon du XIXème siècle à aujourd'hui. (Source : Cyclades) .....	70
Figure 15 : Le périmètre du SCoT regroupe 4 intercommunalités (Source : SCoT 2020 du bassin de vie d'Avignon, approuvé en 2011) .....	73
Figure 16 : Le territoire de Villeneuve-Lez-Avignon schématisé (Sources : Cyclades, P.GEGLO) .....	78
Figure 17 : Le territoire d'Entraigues-sur-La-Sorgue schématisé (Sources : Cyclades, P.GEGLO) .....	80
Figure 18 : Extrait de la présentation du pré-diagnostic, avril 2014 (Source : Cyclades) .....	88
Figure 19 : Extrait de la présentation du pré-diagnostic, avril 2014 (Source : Cyclades) .....	89
Figure 20 : Secteur Nord (Sources : Géoportail, Cyclades).....	90

Figure 21 : Secteur de l'entrée de ville Sud (Sources : Géoportail, Cyclades) .....	90
Figure 22 : Extrait de la présentation du diagnostic, juin 2014 (Source : Cyclades).....	91
Figure 23 : Extrait de la présentation du diagnostic, juin 2014 (Source : Cyclades).....	91
Figure 24 : Extrait de la présentation du diagnostic, juin 2014 (Source : Cyclades).....	92
Figure 25 : Extrait de la présentation du pré-diagnostic, juillet 2014 (Source : Cyclades) .....	94
Figure 26 : Extrait du diagnostic, avril 2014 (Source : Cyclades) .....	98
Figure 27 : Extrait du diagnostic, juin 2014. (Source : Cyclades) .....	98
Figure 28 : Les entités urbaines de la commune de Gourdon (Source : Géoportail, 12/2013).....	101
Figure 29 : Synthèse des Enjeux (Source : Présentation du Diagnostic, 28 juillet 2010, Cyclades).....	102
Figure 30 : Situation des deux OAP (Sources : Géoportail, Cyclades, P.Geglo) .....	104
Figure 31 : Extrait du zonage du PLU réalisé (Source : Cyclades).....	106
Figure 32 : Orientation d'aménagement et de programmation "La Ferrage - St Pons" (Source : Cyclades) .....	107
Figure 33 : Extrait de l'analyse urbaine – grandes parcelles et déclivité - (Source : Cyclades) .....	108
Figure 34 : Orientation d'aménagement et de programmation envisagée pour "Le Colombier" (Source : Cyclades) .....	109



## LISTE DES SIGLES

---

AFUF : Association foncière urbaine de projet  
ALUR (loi) : Pour l'accès au logement et un urbanisme rénové  
APEC : Association Pour l'Emploi des Cadres  
AU (zone) : A urbaniser  
BIMBY : Build In My BackYard  
CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement  
COS : Coefficient d'occupation des sols  
CU : Code de l'urbanisme  
DOG : Document d'orientations générales  
DPU : Droit de préemption urbain  
DUP : Déclaration d'utilité publique  
ENE (loi) : Engagement national pour l'environnement  
EPFE : Etablissement public foncier d'Etat  
EPFL : Etablissement public foncier local  
HID : Habitat individuel dense  
INSEE : Institut National des statistiques et des études économiques  
LOF : Loi d'orientation foncière  
LOV : Loi d'orientation pour la ville  
PACA (région) : Provence-Alpes-Côte d'Azur  
PAPAG : Périmètre d'attente d'un projet d'aménagement  
PLD : Plafond légal de densité  
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  
SCOT : Schéma de cohérence territoriale  
SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme  
SMTC : syndicat mixte des transports en commun  
SRU (loi) : Solidarité et renouvellement urbain  
U (zone) : Urbaine  
ZAC : Zone d'aménagement concerté  
ZAD : Zone d'aménagement différé

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Ouvrages

AGAM. Densité et formes urbaines dans la métropole marseillaise. Editions Imbernon, octobre 2005. 191 p.

APUMP et IET. *La ville étalée en perspectives*. Editions Champ Social, 2003. 293 p.

ASSOCIATION DES MAIRES DE France, UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, ARCHINOV ET UNSFA. *Ambiances, densités urbaines et développement durable*. Editions PC, juin 2008. 122 p.

BENDIMERAD SABRI (sous la direction de). *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*. Editions PUCA, mai 2010. 172 p.

BRUN GERARD. *Ville et mobilité, nouveaux regards*. Editions Economica, 2013. 352 p.

CAUE de la Haute-Garonne. *Extensions urbaines la suite dans les idées*. Editions Loubatières, 2009. 91 p.

CAUE27. *Contribution à la recherche BIMBY, quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?* Éditions du Sextant, Octobre 2010.

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME. *Habitat - formes urbaines*. Densités comparées et tendances d'évolution en France. Octobre 2006. 272 p.

KORSU EMRE, MASSOT MARIE-HELENE ET ORFEUIL JEAN-PIERRE. *La ville cohérente, penser autrement la proximité*. Direction de l'information légale et administrative, 2012. 167 p.

LEVY JACQUES. *Réinventer la France, trente cartes pour une nouvelle géographie*. Fayard, 2013.

MANGIN DAVID. *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*. Editions de La Villette, février 2010. 398 p.

PANERAI PHILIPPE, CASTEX JEAN et DEPAULE JEAN-CHARLES. *Formes urbaines, de l'îlot à la barre*. Editions parenthèses, novembre 2006. 196 p.

WIEL MARC. *Etalement urbain et mobilité*. Direction de l'information légale et administrative, 2010. 86 p.

### Périodiques

*Densifier la ville ?* [En ligne]. CONSTRUCTIF, n°35, juin 2013. [Consulté le 20 novembre 2013]. Disponible sur <<http://www.constructif.fr>>

*Pages de profils : Revenus des ménages et potentiel fiscal des territoires : une lecture communale*. INSEE NORD-PAS-DE-CALAIS, n°20, février 2007.

*Questionner l'étalement urbain*. URBANISME, hors-série n°46, novembre 2013.

### Articles de périodiques

BOUINOT JEAN. *Efficiency économique des formes urbaines : compacité avec des tours comparée à l'étalement urbain*. Géographie, économie, société, 2006/4 Vol. 8. p. 481-487.

CAETANO VIELLARD MARINA. *Bimby ou l'intensification pavillonnaire*. Traits urbains, n°50, novembre 2011. pp.45-46

CASTEL JEAN-CHARLES. *Les coûts de la ville dense ou étalée*. Etudes foncières, n°119, janvier-février 2006. p. 18-21.

CHARMES ERIC. *La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue*. Etudes foncières, n°119, janvier-février 2006. p. 14-17.

CHARMES ERIC. *La densification en débat*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 20-23.

CLERGEOT PIERRE. *Bourgs-villages-hameaux-écarts...* Géomètre n°2105, juillet-aout 2013. p. 34-47.

COULAUD NATHALIE. *Loi Alur : 10 mesures pour changer la donne*. Le Moniteur, 4 avril 2014. pp. 10-14.

DARRIEUS MARGAUX. *Dossier : bâtir la ville sur elle-même*. AMC, n°219, novembre 2012. p. 81-89.

DESJARDINS XAVIER. *20 après, Que retenir de la courbe de Newman et Kenworthy ?* Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 27-29.

DREYFUS MONIQUE. *Etalement urbain*. Diagonal, mai-juin 2002, n°155. Pp. 8-13

FAUVET GUILLAUME. *Politiques foncières : des outils pour agir*. Techni.Cités, n°257, octobre 2013. p. 16-18.

LEGER JEAN-MICHEL. *Densification des lotissements, les pavillonnaires font de la résistance*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 33-35.

MAIZIA MINDJID. *Densité énergétique versus densité urbaine*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 37-38.

MIALET FREDERIC. *Dossier : densifier le périurbain*. AMC, n°226, septembre 2013. p. 71-83.

NESSI HELENE. *Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 30-32.

NIVET SOLINE. *Dossier : l'architecture à la campagne, junkspace ou terroir ? La campagne, au propre et au figuré*, Xavier Fouquet en Pays de la Loire. D'Architectures, n°211, septembre 2012. p. 50-51.

PERINEL HUGUES, Directeur des rédactions. *Une réforme du droit de préemption, enfin*. Techni.Cités, n°258, 8 novembre 2013. p. 10.

PETITET SYLVAIN. *Densifier l'habitat pavillonnaire, entre solutions individualistes et projets collectifs*. Etudes foncières, n°161, janvier-février 2013. p. 27-381.

PIRON OLIVIER. *Densification versus mode de vie*. Etudes foncières, n°146, juillet-aout 2010. p. 27-29.

PIRON OLIVIER. *La densification acceptée*. Etudes foncières, n°119, janvier-février 2006. p. 11-13.

SABATIER BRUNO ET FORDIN ISABELLE. *Densifier le pavillonnaire*. Etudes foncières, n°155, janvier-février 2012. p. 12-16.

TOUATI ANASTASIA. *Histoire des discours politiques sur la densité*. Etudes foncières, n°145, mai-juin 2010. p. 24-26.

VIANNAY AXELLE, DIOT KARELLE. *Le droit de préemption au service du logement*. Le Moniteur, 2 mai 2014. pp.40-41

## Mémoires

DUCRETTET KEVIN (2011). *La planification à l'épreuve de l'étalement urbain : une confrontation à l'issue incertaine*. Mémoire : Master 2 Sciences du Territoire spécialité « Urbanisme et Projet Urbain ». Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 100 p.

MAURICE ROMAIN (2009). *L'adéquation des politiques foncières et des objectifs de la planification urbaine : la place des outils fiscaux*. Mémoire : Master 2 Sciences du Territoire spécialité « Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale ». Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 96 p.

SANGOUARD LAURA (2008). *Controverses sur la densité et alternatives à la maison individuelle*. Mémoire : Master 1 Urbanisme et Territoires mention « urbanisme ». Paris : Institut d'urbanisme de Paris, 99 p.

## Enseignements

MAÛR ANNE-MARIE. *L'exemple du contrat d'axe de l'agglomération grenobloise*. Cours du cursus de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. 2013/2014.

RATTEZ HERVE. *Histoire du logement social*. Cours du cursus de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie. 2008/2009.

## Colloque

INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL AIX-MARSEILLE. *La loi ALUR mise en perspective*, 5 juin 2014. Aix-en-Provence.

## Sites internet

BIMBY [en ligne]. <<http://bimby.fr>>

CEREMA, Direction technique Territoires et ville [en ligne]. <<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr>>

LEGIFRANCE [en ligne]. <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)>

## Articles électroniques

AP AVEC AFP. *Le Sénat adopte le projet de loi ALUR mais limite le transfert des PLU aux intercommunalités*. Le Monde. 28 octobre 2013 [consulté le 7 novembre 2013]. Disponible sur <[www.lemoniteur.fr](http://www.lemoniteur.fr)>

APEC. *L'attractivité des régions françaises pour les jeunes cadres et les jeunes diplômés*. Mars 2012. Disponible sur <<http://presse.apec.fr>>

AGENCE D'URBANISME ET DE DEVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL DE L'AGGLOMERATION RENNAISE. *Entre maison et appartement : l'habitat intermédiaire*. Composition urbaine, décembre 2008 [en ligne]. (Consulté le 20 juillet 2014). Disponible sur <<http://www.formes-urbaines-rennesmetropole.fr>>

CEREMA. *Quiz, Etalement urbain : où est le problème ?* Juillet 2014 [en ligne]. (Consulté en juillet 2014). Disponible sur <[www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr)>

DEPARTEMENT URBANISME-HABITAT. *Maison Individuelle dans les projets d'aménagement* [en ligne]. Cerema, Direction technique Territoires et ville. 21 juin 2013 [consulté le 16 février 2014]. Disponible sur < <http://www.certu.fr/maison-individuelle-dans-les-a568.html>>

DREAL PAYS DE LA LOIRE. *Identifier et comprendre la rétention foncière* [en ligne]. 9 octobre 2013 (consulté en juillet 2014). Disponible sur < <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/>>

GOURDON ALPES-MARITIMES. *Compte rendu de la Réunion Publique du 28 Mai 2010* [en ligne]. (Consulté en juillet 2014). Disponible sur < <http://www.gourdon06.fr>>

IDDAF Isère. *Aide mémoire, Loi de Robien (UH)*. (Juin 2006). Disponible sur <[www.isere.gouv.fr/](http://www.isere.gouv.fr/)>

LAETITIA. *Un encouragement à la densification en zone urbaine par le projet de loi Alur* [en ligne]. 2 septembre 2013 [consulté le 2 novembre 2013]. Disponible sur < <http://www.lesenr.fr/les-actualites/684>>

LOI ALUR. *Projet Loi Alur Duflot*. [Consulté le 11 novembre 2013]. Disponible sur <<http://www.la-loi-alur.org>>

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Dispositif de majoration des droits de construire de 30%*, [en ligne]. Mai 2012. Disponible sur <[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)>

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE. *Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), assurer la réussite d'une réforme essentielle* [en ligne]. Juillet 2013 [consulté le 3 novembre 2013]. Disponible sur <[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)>

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE. *Les problèmes que pose l'étalement urbain et l'artificialisation des sols qui l'accompagne*, mis à jour le 17 janvier 2011 (consulté le 27 avril 2014). Disponible sur <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>>

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE. *Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques* [en ligne]. Mars 2013 [consulté le 20 novembre 2013]. Disponible sur <[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)>

MINISTERE DE L'ÉGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT. *Un besoin de réguler* [en ligne]. [Consulté le 2 novembre 2013]. Disponible sur [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITE DES TERRITOIRES. *Quel contenu pour les PLU et PLUi ?* [en ligne]. Publié le 14 mai 2014 (consulté le 14 juillet 2014). Disponible sur <<http://www.territoires.gouv.fr/>>

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITE DES TERRITOIRES. *Association foncière urbaine de projet (AFUP)* [en ligne]. Publié en mai 2014 (consulté en juillet 2014). Disponible sur <<http://www.territoires.gouv.fr/>>

PILLET FRANÇOIS, VANDIERENDONCK RENE, COLLIN YVON ET DALLIER PHILIPPE. *Les outils fonciers à disposition des élus locaux* [en ligne]. Paris : Sénat, 2013. (Rapport d'information). [Consulté le 20 novembre 2013]. Disponible sur < <http://www.senat.fr/rap/r02-289/r02-289.html>>

POLITIQUES D'AMENAGEMENT SOLIDAIRE – PACA. *Contrat d'axe Avignon-Carpentras* [en ligne]. (Consulté en juillet 2014). Disponible sur <<http://pas.regionpaca.fr>>

PORTAIL DU GOUVERNEMENT. *Trois ordonnances adoptées en Conseil des ministres pour faciliter la construction de logements* [en ligne]. 2 octobre 2013 [consulté le 27 décembre 2013]. Disponible sur <[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)>

## Frise chronologique

La frise chronologique a été réalisée sur la base de celle publiée dans le hors série n°46 de la revue *Urbanisme*.

Les références des images utilisées sont les suivantes :

1840 : *Locomotive à vapeur (1860-1865) construite par la Compagnie de Fives-Lille (dépôt de Gamaches, Somme)*. Ph. G. Sirot / Coll. Archives Larousse. Disponible sur < <http://www.larousse.fr>>

1889 : *Exposition universelle de 1889*. Disponible sur < <http://www.expositions-universelles.fr/> >

1898 : *Ebenezer Howard : principe de développement d'une ville*. Disponible sur < <http://utopies.skynetblogs.be> >

1919 : *Cornudet des Chaumettes*. Disponible sur < <http://www.senat.fr/> >

1944 : *Rive droite, place de la Gare et rue de la Gare, Caen*. Disponible sur < <http://sgmcaen.free.fr/bombcomplet.htm> >

1946 : *Ariane 4, la grande voiture française. Buvard publicitaire pour l'Ariane 4, voiture familiale produite par Simca à partir de mars 1957*. Ph. P. Ploton © Archives Larbor – DR. Disponible sur < <http://www.larousse.fr> >

1950 : *La politique des grands ensembles commence à Sarcelles, septembre 1955*. Disponible sur < <http://www.live2times.com/> >

1954 : *Appel de l'Abbé Pierre du 1<sup>er</sup> février 1954*. Disponible sur < <http://radionotredame.net/> >

1967 : *Village Expo, village modèle inauguré en 1966 pour présenter différents types de pavillons économiques en réaction à des programmes de grands ensembles trop uniformisés*. Disponible sur < <http://www.maisondebanlieue.fr/2010/04/> >

1969 : *Habitat individuel: "Chalandonnette"*. Photo Ministère de l'équipement, des transports et du logement. Disponible sur < <http://www.urbamet.com> >

1970 : *Le lotissement du Grand Duc à Proville, 1970*. Disponible sur < <http://amenagement-et-territoires.blogspot.fr>>

1987 : *Le Rapport Brundtland, officiellement intitulé « Notre avenir à tous »*. Disponible sur < <http://users.skynet.be> >

2013 : *Modèle Joanie, de Mikit*. Disponible sur < <http://www.mikit.fr>>





**SECTEUR \_\_\_\_\_, PARCELLE N° \_\_\_\_\_**

		Oui	Commentaires
<b>Analyse des constructions situées à proximité de la parcelle ou du secteur à enjeux</b>			
Typologie	Inoccupé		
	Logements		
	Equipements		
Hauteur (RDC, R+1...)	Activités économiques		Commerces
			Autres
Etat	Dégradé		
	Vieillissant		
	En état d'usage		
	Neuf		
Autres particularités			
<b>Analyse de la parcelle ou du secteur à enjeux</b>			
Type d'occupation (stationnement, jardin, friche...)			
Accès au réseau viaire	Existant ou facile		
	Difficile		
Ensoleillement	Faible (forte ombre portée des édifices alentours)		
	Suffisant		
	Important		
	Depuis la parcelle, vues intéressantes sur		le paysage lointain le paysage de proximité
Co-visibilité	Depuis les constructions alentours, vues sur la parcelle		Faible ou moyenne Forte (nombreuses baies)
	Intégration avec peu d'impacts possible ?		
Déclivité	Faible ou moyenne		
	Forte		
Autres particularités			

## TABLE DES MATIERES

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>I. LA LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN, UN ENJEU RECENT .....</b>	<b>5</b>
1. LA DENSITE, UNE DES CAUSES DE L'ETALEMENT URBAIN .....	7
> L'étalement urbain initié par le rejet de la ville dense.....	7
> Les conséquences des Trente Glorieuses sur la perception de la densité .....	9
Les conséquences de l'essor de la motorisation sur le territoire.....	9
Le développement des « grands ensembles » et leurs effets sur la densité des futures constructions.....	9
> Les particularités du développement de l'urbanisation dans le Sud-Est de la France .....	11
2. LES CONSEQUENCES DE L'ETALEMENT URBAIN A L'APPROCHE DU XXIEME SIECLE.....	13
> Conséquences environnementales .....	13
Les changements de l'occupation du sol ont de forts impacts sur l'environnement.....	13
Un développement du territoire avec un impact sur l'effet de serre .....	13
L'urbanisation croissante non maîtrisée impacte le paysage .....	14
> Conséquences socio-économiques .....	14
Vers une ségrégation sociale :.....	14
Des surcoûts économiques .....	14
3. LA REACTION DES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX CONSEQUENCES NEGATIVES DE L'ETALEMENT URBAIN .....	17
> Le contexte réglementaire en France dans les années 1960 est propice à l'étalement urbain.....	17
> Le rapport Brundtland : l'élément déclencheur.....	17
> La réaction des pouvoirs publics français .....	17
4. POURSUITE DES EFFETS DE L'ETALEMENT URBAIN AU DEBUT DU XXIEME SIECLE.....	23
> Les effets sur l'environnement s'intensifient.....	23
Une surface agricole en diminution au profit des surfaces boisées et artificialisées :.....	23
Un développement du territoire avec un impact sur l'effet de serre .....	24
L'urbanisation croissante non maîtrisée impacte le paysage .....	25
> Des effets socio-économiques qui se précisent.....	26
Une ségrégation sociale qui se poursuit et un éparpillement urbain contraint.....	26
Des surcoûts économiques non vérifiés .....	26
5. LA LOI ALUR, UNE NOUVELLE TENTATIVE DE CONTENTION URBAINE .....	29
> Les objectifs .....	29

> Les enjeux et leurs mises en œuvre .....	29
La densification .....	29
La préservation des espaces naturels en ville .....	30
La préservation des espaces naturels ou agricoles .....	30
Favoriser l'intercommunalité .....	31
Moderniser les documents d'urbanisme .....	31
Maitriser le déploiement des surfaces commerciales .....	31
Favoriser une mobilité durable .....	31
> Des critiques déjà énoncées .....	32
Une loi trop permissive .....	32
Une densification complexe et entravée .....	32
CONCLUSION.....	35

## II. LA QUETE D'UNE CONTENTION URBAINE.....37

1. LA DENSIFICATION EN QUESTION .....	39
> De quelle densité s'agit-il? .....	39
Un foisonnement de définitions .....	39
La densité qu'il convient d'augmenter.....	41
> La peur de la densité.....	41
> La densité acceptée .....	42
Le cadre de vie recherché dans la maison individuelle .....	42
La maison individuelle, un habitat adapté et adaptable .....	43
Sa transposition pour une densité acceptée.....	43
> La densité, source de nouvelles formes urbaines ? L'exemple de l'habitat individuel dense (HID)	44
L'habitat pluriel .....	44
L'habitat individuel dense .....	44
2. L'INEFFICACITE DE L'UNIQUE DENSIFICATION RESIDENTIELLE .....	47
> Une cohérence urbanisme - mobilité, essentielle .....	47
Le contrat d'axe : exemplaire en agglomération Grenobloise .....	49
> Une mixité primordiale .....	50
3. LES OUTILS A LA DISPOSITION DES COLLECTIVITES POUR CONTENIR L'URBANISATION .....	53
> Les outils en place avant la loi Alur. ....	53
A destination de l'initiative privée .....	53
A destination de l'initiative publique .....	53

> Les nouveaux outils offerts par la loi Alur.....	57
Les nouveaux outils relatifs au foncier :.....	57
Un plan local d'urbanisme renforcé.....	58
BIMBY sur un piédestal .....	59
CONCLUSION.....	65
<b>III. DES COMMUNES DU SUD DE LA FRANCE MISES A L'EPREUVE .....</b>	<b>67</b>
1. LES SPECIFICITES DU SUD-EST DE LA FRANCE .....	69
> Des centres-historiques denses et une urbanisation récente éparpillée.....	70
> Une acquisition foncière problématique .....	71
Le maintien de l'attractivité .....	71
Un foncier hors de prix.....	72
Un équilibre financier complexe, une acquisition foncière presque impossible.....	72
2. DEUX REGARDS POUR UNE MEME PROBLEMATIQUE : VILLENEUVE-LEZ-AVIGNON ET ENTRAIGUES-SUR-LA-SORGUE. ....	73
> Similitudes et dissemblances .....	73
Un même bassin de vie .....	73
Des objectifs distincts .....	76
Un contexte spécifique à chaque commune.....	78
> Une même démarche de densification.....	83
Rappel du contenu du plan local d'urbanisme.....	84
La méthode commune .....	85
La méthode appliquée sur la commune de Villeneuve-lez-Avignon suscite de vives réactions .....	88
Entraigues-sur-la-Sorgue : une même approche pour une réaction différente.....	94
> Les raisons d'une telle différence de réactions.....	97
Des sensibilités politiques distinctes.....	97
Une différence sociale.....	97
Une perception de la densité déterminante.....	98
3. LA MISE EN ŒUVRE REGLEMENTAIRE DE LA DENSIFICATION DANS LE PLU DE GOURDON .....	101
> Contexte.....	101
> L'orientation d'aménagement et de programmation pour impulser la densification .....	106
La densification à l'initiative publique.....	106
La densification à l'initiative privée.....	108
> L'échec de la concertation à Aramon.....	110
CONCLUSION.....	113

CONCLUSION .....	115
TABLES DES FIGURES .....	120
LISTE DES SIGLES .....	123
BIBLIOGRAPHIE .....	124
Ouvrages .....	124
Périodiques .....	124
Articles de périodiques .....	124
Mémoires .....	126
Enseignements .....	126
Colloque .....	126
Sites internet .....	126
Articles électroniques .....	126
ANNEXE .....	131
TABLE DES MATIERES .....	132