



**HAL**  
open science

# L'injonction législative est-elle suffisante pour répondre aux enjeux de la densification résidentielle : étude de cas la production de logements neufs dans l'agglomération bisontine

Julien Ferrone

## ► To cite this version:

Julien Ferrone. L'injonction législative est-elle suffisante pour répondre aux enjeux de la densification résidentielle : étude de cas la production de logements neufs dans l'agglomération bisontine. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01419400

**HAL Id: dumas-01419400**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01419400>**

Submitted on 19 Dec 2016

**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.

# L'INJONCTION LÉGISLATIVE EST-ELLE SUFFISANTE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DE LA DENSIFICATION RÉSIDENIELLE ?

Étude de cas : la production de logements neufs dans l'agglomération Bisontine.



**Julien Ferrone**

Master 2 urbanisme & projet urbain  
Septembre 2016

Projet de fin d'études

Tuteur d'apprentissage : Coralie Costet  
Tuteur universitaire : Fanny Vuillat



## Notice analytique

Auteur	Julien Ferrone
Titre	L'INJONCTION LÉGISLATIVE EST-ELLE SUFFISANTE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DE LA DENSIFICATION RÉSIDENIELLE?
Date de soutenance	6 septembre 2016
Organisme d'affiliation	Institut d'urbanisme de Grenoble. Université Grenoble Alpes
Structure d'apprentissage	Adéquation
Directeur du projet de fin d'études	Tuteur d'apprentissage : Coralie Costet Tuteur universitaire : Fanny Vuillat
Collation	83 pages - 49 références - 3 annexes
Mots-clefs analytiques	Densité résidentielle, étalement urbain, production de logement, marché immobilier, logement abordable
Mots-Clefs Géographiques	Besançon, Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
Résumé	<p>L'urbanisation résidentielle est un élément majeur dans le phénomène de l'étalement urbain en France. Pour lutter contre celui-ci, les politiques urbaines considèrent la densité comme un outil essentiel. Parallèlement, la densité résidentielle voulue par l'État doit prendre en compte de nombreux défis, comme la production de logements en masse, de qualité et à bas coût pour loger l'ensemble des ménages et contrer la crise du logement qui perdure depuis des décennies.</p> <p>Dans ce contexte, l'injonction législative de densifier est-elle suffisante pour permettre une densification globale du tissu résidentiel ? Est-ce qu'il existe des réalités territoriales et des logiques économiques qui influencent la mise en œuvre de la densification résidentielle ? Quels leviers de l'urbanisme permettent de favoriser cette densification ?</p>
	<p>L'urbanizzazione residenziale è un elemento importante nel fenomeno della proliferazione urbana in Francia.</p> <p>Per combatterlo, le politiche urbane considerano la densità come uno strumento essenziale.</p> <p>Nello stesso tempo, la densità residenziale richiesta dallo stato deve tener conto molte difficoltà, come la produzione di alloggi in massa, di qualità ed economici per alloggiare l'intera popolazione e bloccare la crisi dell'alloggio che perdure dai decenni.</p> <p>In questo contesto, l'ingiunzione di aumentare la densità è sufficiente per consentire una densificazione generale del tessuto abitativo? Esistono realtà territoriali e logiche economiche che influenzano l'applicazione della densità residenziale ? Quali leve dell'urbanesimo permettono di favorire questa densificazione ?</p>

*"Les villes portent les stigmates des passages du temps, occasionnellement les promesses d'époques futures."*

Marguerite Yourcenar

---

# Sommaire

<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>Partie 1 : La place de la densité résidentielle dans la production de la ville en France...9</b>	
<b>I - La densité comme réponse à l'étalement urbain .....</b>	<b>10</b>
1. Évolution des processus de croissance urbaine : entre rejet et acceptation de la densité.....	10
2. Le bilan négatif de l'étalement urbain et les impacts du développement résidentiel.....	13
3. Les facteurs de l'étalement résidentiel.....	18
<b>II – Encadrement réglementaire de la densification - entre injonction et zones d'ombres....</b>	<b>22</b>
1. L'injonction de densifier dans les politiques publiques, un principe récent.....	22
2. Densité : notion complexe qui rend difficile la lecture des objectifs politiques.....	29
<b>Partie 2 : L'injonction de densifier confrontée à la diversité des contextes locaux – illustration des blocages et des défis à l'échelle d'une ville moyenne..33</b>	
<b>I - L'évolution urbaine de Besançon – de la naissance d'une agglomération au déséquilibre actuel.....</b>	<b>34</b>
1. Contexte et éléments de cadrage : la constitution d'une agglomération monocentrique.....	34
2. Le développement de la périphérie et l'accentuation des déséquilibres territoriaux.....	39
<b>II –Des formes résidentielles denses qui peinent à s'imposer.....</b>	<b>43</b>
1. La ZAC des Hauts du Chazal : un quartier multifonctionnel qui prévoit d'accueillir près de 2 500 habitants.....	44
2. Contexte du marché immobilier de l'agglomération Bisontine.....	45
3. Une offre résidentielle soumise à la concurrence de la périphérie.....	48
4. Synthèse – une densité peu attractive.....	52
<b>Partie 3 : Comment rendre la densité résidentielle attractive et favoriser sa mise en œuvre ?.....</b>	<b>54</b>
<b>I – Pour une approche systémique de la fabrication de la densité résidentielle.....</b>	<b>55</b>
1. La Densité résidentielle au cœur des logiques systémiques.....	55
2. Tenir compte des invariants de la densité résidentielle.....	58
3. Un nécessaire changement de perspective dans la production de la densité résidentielle.....	61
<b>II – Identifier les marges de manœuvres pour rendre la densité résidentielle abordable.....</b>	<b>63</b>
1. Le Rôle de la collectivité.....	63
2. L'aménagement et la conception urbaine.....	65
3. Les opérateurs immobiliers et la maîtrise d'œuvre.....	69
<b>Conclusion.....</b>	<b>73</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>74</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>80</b>

# Avant-propos

## *Remerciements*

En préambule de ce mémoire, je souhaite remercier l'ensemble de l'équipe du pôle Études & Conseils de l'agence Adéquation pour leur sens du partage des compétences. Travailler à leurs côtés durant mon apprentissage a été une profonde source d'enrichissement.

Je remercie tout particulièrement Hélène Benassy, Fabrice Chauvin et Marc Barriau pour leurs conseils et leur disponibilité.

Je souhaite également remercier Coralie Costet et Fanny Vuillat pour leur suivi lors de mon année d'apprentissage et leurs conseils précieux.

# Avant-propos

## *Présentation du cabinet Adéquation*

Adéquation est un cabinet d'études indépendant de suivi des marchés immobiliers et de conseil en développement de projets immobiliers fondé en 1992.

La société est reconnue nationalement pour son savoir-faire en matière d'observation des marchés, ce qui lui permet d'être présente sur tous les segments ; logements neufs, libres ou sociaux – lots à bâtir - logements anciens - immobiliers d'entreprise et d'activités. Dans près de 60 agglomérations, Adéquation collecte périodiquement des données utiles à la compréhension des enjeux de ces différents marchés pour répondre aux besoins de ses différents clients : promoteurs, bailleurs et lotisseurs - organismes financiers - fédérations professionnelles – aménageurs et collectivités.

Conjointement, Adéquation accompagne les acteurs de l'immobilier privés et publics par des prestations d'études et de conseils pour étudier la faisabilité économique et les conditions de réussite du développement de leurs projets, qu'ils soient promoteurs, bailleurs, aménageurs, collectivités locales et territoriales, ou investisseurs institutionnels. Adéquation est également investie dans des réflexions globales comme par exemple avec ses contributions sur le logement abordable en France.

Aujourd'hui la société bénéficie de 5 implantations ; Nice, Montpellier, Nantes, Lyon et une agence à Paris depuis 2016.

# Introduction

---

Entre 2006 et 2014 ; c'est 491 000 hectares du territoire français qui ont été artificialisés (retirés de leur état naturel) soit environ 60 000 hectares par an<sup>1</sup>, ce qui correspond à une agglomération entière comme Grenoble chaque année. Ces comparaisons alarmantes sont monnaie courante depuis une quinzaine d'années, tant les préoccupations environnementales imprègnent de plus en plus la société. Pourtant, une population qui augmente comme c'est le cas pour la population française, entraîne nécessairement un besoin d'urbanisation supplémentaire, c'est dans la logique des choses. En revanche ce qui est problématique, c'est l'intensité et la diffusion du phénomène. Les villes s'étendent de manière disproportionnée ce qui conduit à un étalement, qui dans les faits prend plus la forme d'un émiettement de l'urbanisation.

Bientôt trente ans après le rapport Brundtland et la consécration du développement durable, l'étalement urbain continue d'être une source de dysfonctionnements économiques, environnementaux et sociaux. Face à ce phénomène qui touche toutes les sphères de la société, l'État a mis en place depuis le début des années 2000 une armature législative pour contrer ce phénomène et valoriser son principe opposé : la densité. Ces mesures fortes limitent l'urbanisation, donnent plus de contrôle aux autorités locales dans la gestion de leur territoire, et apportent des moyens d'agir sur la densité de leur tissu urbain – à tel point que nous pouvons parler d'une injonction de densifier.

Ce qui nous interroge dans cette situation, c'est d'imposer un concept né de l'opposition à un phénomène complexe, impliquant des facteurs touchant l'ensemble de la société. De plus, pour qui densifier? Entre 2006 et 2014 c'est près de la moitié des surfaces artificialisées qui ont été consommées par des maisons individuelles avec leurs jardins et leurs annexes. L'impact du développement résidentiel est donc majeur, et la faible densité des quartiers composés de maisons individuelles n'est plus à prouver. Reste néanmoins que la maison est un choix de vie pour les ménages, plus précisément à un moment de leur vie suivant l'avancement dans leurs parcours résidentiel.

Ces interrogations nous ont conduites à mener une réflexion sur l'injonction politique de la densification, et plus particulièrement de l'interroger par le prisme de la mise en œuvre de la densité résidentielle. Cette dernière est entendue ici comme le rapport

---

<sup>1</sup>Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt. Utilisation du territoire. Agreste Primeur [en ligne], 2015.



entre le nombre de logements d'un secteur et la superficie de ce dernier. Elle permet d'apporter un portrait global de l'intensité d'une zone.

Nous nous demanderons si l'injonction législative est suffisante pour permettre une densification globale du tissu résidentiel ? Au contraire, ne risque-t-elle pas d'appauvrir les stratégies et les réflexions locales en imposant des objectifs trop précis ?

Au vu d'un étalement urbain encore difficile à maîtriser de nos jours, en quoi peut-on dire que les réalités territoriales et les logiques économiques influencent-elles la mise en œuvre de la densification résidentielle ? Quels leviers de l'urbanisme permettent de favoriser cette densification ?

Pour tenter de répondre à ces interrogations, le développement suivra trois parties : Une partie positionne la notion de densité comme un élément de réponse au bilan négatif de l'étalement urbain, face auquel le législateur a progressivement mis en place une injonction de densifier.

La deuxième partie porte sur l'étude de cas de l'agglomération Bisontine, qui a la particularité de connaître une périurbanisation très marquée, encore à l'heure actuelle. Cette analyse met en évidence d'autres facteurs susceptibles d'influencer la faisabilité de la densification résidentielle : des réalités territoriales et principalement économiques.

Enfin, la troisième partie sera l'occasion de proposer un changement de perspective autour de la densité résidentielle et d'en proposer une approche systémique.

## **Partie1 :**

# **La place de la densité résidentielle dans la production de la ville en France.**

L'urbanisation résidentielle occupe une place majeure dans le phénomène d'expansion des villes. Elle s'inscrit dans un phénomène plus large et difficile à définir qu'est l'étalement urbain. Si elle n'en est pas la seule cause, elle participe grandement à ce mode de développement aux conséquences environnementales, économiques, et sociales négatives

Face à ce constat, la notion de la densité est aujourd'hui devenue le fer de lance des politiques publiques dans la lutte contre l'étalement urbain.

# I - La densité comme réponse à l'étalement urbain.

La perception accordée à la densité a évolué tout au long du XXe siècle pour devenir aujourd'hui, en réaction à l'étalement urbain, un modèle de ville durable. Le bilan négatif de l'étalement urbain, relativement récent, a permis de faire émerger les enjeux relatifs à la densité et notamment à la densification du tissu résidentiel.

## 1. Évolution des processus de croissance urbaine : entre rejet et acceptation de la densité.

Depuis plus de 50 ans en France les espaces urbains connaissent d'importantes mutations, dont une des plus visibles est peut être le phénomène de l'étalement urbain. Progressivement, le territoire Français a vu s'effacer la traditionnelle séparation des espaces urbains et des espaces ruraux. De nos jours, ces lieux d'interface sont communément appelés le périurbain.

### 1.1 Étalement urbain – les caractéristiques d'un phénomène omniprésent.

En urbanisme, la notion d'étalement urbain est couramment utilisée pour décrire une extension des surfaces urbanisées. Issu de l'anglais « *Urban Sprawl* », ce terme semble exprimer une idée assez simple mais qui peut être plus compliquée à appréhender qu'il n'y paraît. En France, l'État s'appuie sur une définition admise au niveau Européen, preuve de la dimension universelle du problème. Ainsi, pour l'Agence Européenne de l'Environnement, l'étalement urbain représente un phénomène d'expansion géographique des aires urbaines, induit par l'implantation périphérique de types d'habitats peu denses (banlieues pavillonnaires, maisons individuelles). Elle caractérise également ce phénomène par une dilatation de l'espace urbain qui entraîne une baisse de la densité des zones urbanisées, causée par une extension géographique plus rapide que la croissance démographique<sup>1</sup>. De manière générale, les Etats Européens s'accordent à dire que l'étalement urbain décrit une croissance des villes en surface ainsi qu'une artificialisation des territoires à des rythmes plus importants que ne l'imposerait seulement la croissance démographique<sup>2</sup>.

La littérature scientifique utilise de nombreux autres termes pour désigner ce processus, signe de la difficulté à le caractériser. Ainsi, on retrouve des termes tels que le desserrement urbain, la périurbanisation, la rurbanisation, qui tous rendent compte à quelques nuances près des phénomènes d'artificialisation des sols et d'étalement urbain. Un des termes les plus utilisés aujourd'hui pour parler de l'expansion des villes est probablement celui de périurbanisation. Dans *le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Lévy et Lussault (2003) en apporte une définition précise : « une

<sup>1</sup>Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Étalement urbain, quelques définitions [en ligne]. 2010.

<sup>2</sup>Ibid

*catégorie interprétative qui désigne des configurations urbaines émergentes, situées à la périphérie d'une agglomération, caractérisées par une faible densité (bâti, population, emploi...), une faible diversité (ségrégation sociale et fonctionnelle) mais par une bonne accessibilité au reste de l'espace urbain environnant. Le périurbain est symptomatique de la transformation de la ville occidentale qui tend, sur ses marges, à l'étalement, à la spécialisation et à la ségrégation des territoires urbains directement polarisés »<sup>3</sup>.*

Quoiqu'il en soit, tous ces termes se rapportent à la notion d'étalement urbain, avec une entrée particulière. Plus récemment, Pumain et al. (2006) caractérisent l'étalement urbain comme un « *processus d'accroissement important des zones urbanisées en périphérie des villes, qui s'accompagne généralement d'un desserrement des populations et des activités urbaines* »<sup>4</sup>. Marc Wiel (2010) propose de le définir comme étant la « *propension des agglomérations urbaines à croître et se développer sur des beaucoup plus larges périmètres qu'autrefois* »<sup>5</sup>. Enfin nous pouvons également citer Antoni (2009) pour qui l'étalement urbain est un « *processus d'urbanisation privilégiant une expansion des périphéries des villes moins dense que ne l'est le centre auquel elles appartiennent* »<sup>6</sup>.

Nous pouvons constater que l'étalement urbain traduit d'un processus marquant durablement l'espace, mais qui reste difficile à qualifier. Si la définition Européenne semble privilégier le facteur résidentiel dans sa définition, la littérature scientifique est beaucoup plus nuancée, et prend en compte l'urbanisation dans son ensemble. Ce processus remet en cause la dichotomie traditionnelle « *urbain – rural* » en amenant une nouvelle catégorie d'espace. De plus, il est caractérisé par une dilatation de l'espace urbain. Au vu de ces éléments, on comprend donc comment la notion de densité – sans même être clairement définie – a pu se placer en tant que solution au phénomène de l'étalement urbain.

## **1.2 L'influence du contexte socio-institutionnel dans les formes de la croissance urbaine.**

Si la densité est aujourd'hui vue comme un outil pour lutter contre l'étalement urbain, la valeur qui lui est accordée a fortement variée suivant les contextes historiques. Ainsi, le courant hygiéniste apparu à la fin du XVIIIe siècle considère la densité comme un des principaux facteurs d'insalubrité au sein des villes. Ce courant, porté par les intellectuels et scientifiques de l'époque, préconise plus d'air et de lumière dans les villes et les logements, pour contrer les problèmes de santé liés à la forte affluence

---

3 In : YOUSOUFI. Satisfaction résidentielle et configurations spatiales en milieu périurbain. 2011, p 20.

4 Ibid. p 21.

5 WIEL. Étalement urbain et mobilité. 2010, p 9.

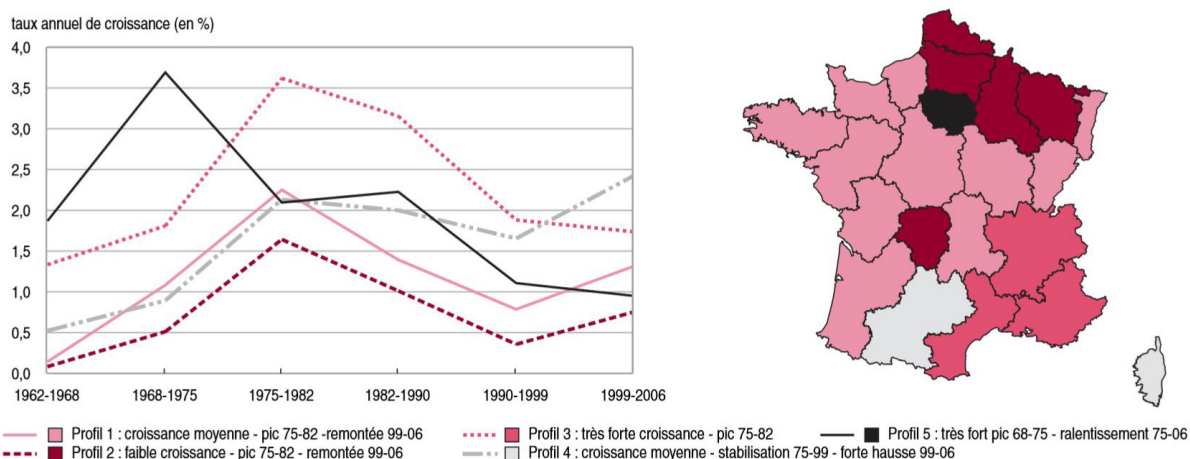
6 In YOUSOUFI S. Satisfaction résidentielle et configurations spatiales en milieu périurbain. 2011, p 21.

de population depuis la révolution industrielle.

A partir du milieu du XXe siècle, la notion de densité et sa perception vont beaucoup évoluer. Les années 1945-1970 sont synonymes en France d'une période de forte croissance, communément appelées « *les Trente Glorieuses* ». Le pays est alors en pénurie de logements (au moins 500 000 sont détruits pendant la seconde guerre mondiale) et doit aussi faire face à une importante pression démographique. La solution apportée par les politiques publiques est rationnelle : celle des grands ensembles, érigés au sein de zones urbaines prioritaires (ZUP). Selon Mengin (1999), entre la création effective des ZUP en 1958 et les dernières mises en chantier en 1969, ce seront près de 803 000 logements qui seront construits dans ces zones<sup>7</sup>. Cette pratique apportera une réponse quantitative aux besoins en logements, mais contribuera par la suite à un fort rejet de la population pour la densité. Aussi, cette période marque l'essor des moyens de transports individuels motorisés. Les temps de distances se réduisent, le maillage du territoire se développe, ce qui favorise la dispersion urbaine.

Figure n°1 : Évolution démographique des espaces périurbains entre 1962 et 2006.

Source : INSEE Première. La croissance périurbaine depuis 45 ans, Extension et densification. 2009



Lecture (graphique et carte) : trois régions appartiennent au profil 3 (Rhône-Alpes, Paca et Languedoc-Roussillon). Dans ces régions, la croissance démographique des couronnes périurbaines est relativement forte ; elle a atteint son maximum entre 1975 et 1982.

Les années 1970-1990 marquent un bousculement dans le développement des villes et l'étalement urbain progresse de manière quasi incontrôlée. Cette époque signe le rejet des grands ensembles et la fin de leur construction par la circulaire Guichard du 21 mars 1973. Le ministre dira à cette occasion : « *Après les efforts considérables accomplis pour augmenter la production massive de logements neufs, il est aujourd'hui indispensable de répondre plus efficacement aux aspirations, à une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat* »<sup>8</sup>. Teintée d'un objectif social, cette vision politique favorisera l'accession à la propriété, qui avec un ensemble de réglementations de l'État, conduiront à un

<sup>7</sup>MENGIN. La solution des grands ensembles [en ligne]. Vingtième Siècle, volume 64, n°1, 1999, p 107.

<sup>8</sup>Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.

éparpillement de l'urbanisation ainsi qu'à une forte croissance des zones périurbaines. C'est d'ailleurs entre 1975 et 1982 que la croissance démographique des espaces périurbains atteint son paroxysme dans la France entière, hors Paris (figure n°1). On assiste durant cette période à un véritable phénomène de dé-densification des centres urbains.

En 1987, la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement publie le rapport Brundtland. Ce rapport est la consécration de la notion de développement durable et va également être le symbole d'un renouveau dans la pensée urbaine : *«C'est ainsi qu'après avoir été considérée comme une source des plus graves pathologies urbaines, la densité apparaît aujourd'hui comme un antidote à la crise environnementale et comme un idéal pour les villes. C'est en particulier l'avènement du concept de développement durable qui redonne à la densification urbaine ses lettres de noblesse»*<sup>9</sup>.

Ce bref aperçu historique nous éclaire sur l'évolution des villes en France. Aujourd'hui, l'injonction de densifier est toujours très présente dans le cadre institutionnel. Si l'idée de densification a pu réintégrer une dimension positive dans les politiques publiques, c'est parce qu'une meilleure connaissance du phénomène d'expansion des villes a permis de mettre en lumière un bilan négatif.

## **2. Le bilan négatif de l'étalement urbain et les impacts du développement résidentiel.**

Des chercheurs comme Jacques Mayoux font part dès les années 1970 d'un problème de mitage des espaces ruraux (*« Demain l'espace »*), mais l'écho dans la sphère publique reste peu important jusque dans les années 1990. Aujourd'hui, beaucoup de critiques sont formalisées autour de la ville étalée et ces dernières sont partagées par une multitude d'acteurs grâce à une meilleure quantification du phénomène. Ce bilan met en avant un impact non négligeable du développement résidentiel dans le phénomène de l'étalement urbain.

### **2.1 Un mode de développement consommateur d'espace.**

#### ***Une artificialisation des sols aux impacts environnementaux.***

Ce phénomène correspond à des consommations d'espaces souvent disproportionnées par rapport aux évolutions démographiques des villes. Il se traduit également par des formes bâties peu denses, accompagnées par la construction de réseaux et d'infrastructures de transport. Cette expansion de la ville induit un changement de destination du sol, on parle d'artificialisation des sols. D'après l'INSEE,

---

<sup>9</sup>TOUATI. Histoire des discours politiques sur la densité. In : CHARMES. Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat. Études-Foncières, n°145, 2010, p 20 – 37.

ce terme se rapporte à « 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>10</sup>.

En France, l'enquête « Teruti-Lucas » est une enquête annuelle menée depuis 1981 par le ministère de l'agriculture pour servir de source d'information sur l'usage des espaces agricoles. Depuis, sa portée s'est étendue à toutes les catégories d'occupation du sol et permet de rendre compte de l'évolution de l'artificialisation. Les derniers résultats montrent qu'entre 2006 et 2014, l'artificialisation des sols s'est faite pour les deux tiers sur des espaces agricoles<sup>11</sup>. Ce constat peut s'expliquer par la géographie; il est plus simple de construire en plaine et en zone périurbaine, où l'agriculture domine, plutôt que dans les espaces contraints par le relief. Au total, l'artificialisation des sols a progressé de 490.000 hectares sur la période, soit 60.000 hectares par an en moyenne. En 2014, les sols artificialisés représentent ainsi près de 9,3% du territoire métropolitain. Les espaces naturels couvrent quant à eux 40% du territoire et les espaces agricoles près de 51% (ces derniers ont perdu en moyenne 70.000 hectares par an depuis 2006).

Les sols artificialisés ont connu une évolution fluctuante. Après un pic de 83 milliers d'hectares par an entre 2006 et 2008 (+ 1,8% par an), ils ont évolué de 54 milliers d'hectares par an entre 2008 et 2014 (+ 1,1 % par an). Ce ralentissement notable après 2008 peut être expliqué par la crise économique ainsi que par l'évolution des politiques locales d'urbanisme.

Les terres agricoles sont particulièrement touchées et surtout celles en périphérie des villes. Or, ce sont généralement ces espaces qui possèdent la meilleure capacité agronomique, puisque historiquement les villes se sont implantées dans des milieux fertiles, irrigués et facilement exploitables<sup>12</sup>. Plus des deux tiers des surfaces artificialisées sont constituées de surfaces imperméabilisées<sup>13</sup>, ce qui favorise le ruissellement des eaux et engendre des problèmes d'érosion des sols ou encore de recharge des nappes phréatiques. Ces extensions, généralement discontinues, impactent l'environnement et les écosystèmes à cause du morcellement des biotopes qu'elles entraînent<sup>14</sup>. L'impact est également fort en termes paysager, où de nos jours l'uniformité des styles architecturaux des zones périurbaines est souvent décriée.

---

10 Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Étalement urbain, quelques définitions [en ligne], 2010.

11 Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt. Utilisation du territoire. Agreste Primeur [en ligne], 2015.

12 Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Étalement urbain, quelques définitions [en ligne]. 2010.

13 Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt. Utilisation du territoire. Agreste Primeur [en ligne], 2015

14 Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Étalement urbain, quelques définitions [en ligne], 2010.

## L'impact du développement résidentiel.

En matière d'utilisation du sol, cette enquête montre que l'habitat individuel représente la première cause d'artificialisation des terres. En effet, sur les 490.000 hectares de sols artificialisés entre 2006 et 2014, l'habitat individuel (jardins et annexes compris) représente une part de 46% (soit environ 228.000 ha). L'habitat collectif progresse au même rythme que l'habitat individuel (+17% entre 2006 et 2014), mais son impact reste beaucoup plus faible : il ne représente que 3% des nouvelles surfaces artificialisées.

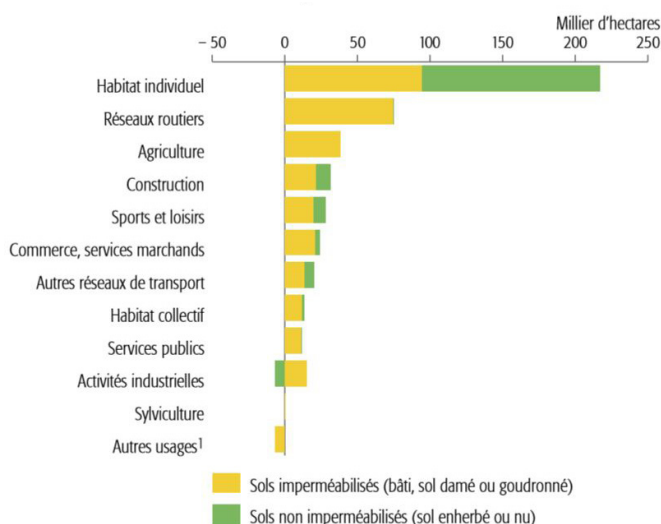
L'étalement urbain et l'éloignement des lieux de vie contribuent à développer les réseaux de communications. Or, l'enquête montre que les réseaux routiers sont le deuxième usage du sol responsable de l'artificialisation, avec près de 16% des surfaces consommées entre 2006 et 2014, soit 79.000 ha.

Le CERTU, sur la base des mêmes sources d'informations, a établi une série d'indicateurs sur la consommation d'espace en France. Concernant l'évolution des surfaces urbanisées selon l'usage du sol, l'habitat connaît le plus fort taux d'évolution annuel sur les deux périodes d'observations (tableau n°1).

L'habitat joue un rôle essentiel dans l'étalement urbain. Rappelons toutefois que ces conclusions sont encore débattues dans la sphère scientifique. En cause, l'existence de différentes sources de données, ayant chacune leurs inconvénients et leurs avantages. Nous avons évoqué ici l'enquête *Teruti-lucas* basée sur une approche de recueil de données mais il existe également un programme Européen basé sur une approche satellitaire (le programme *Corine Land Cover*). De plus, certains chercheurs comme Comby (2008) défendent le fait que les activités économiques et industrielles sont autant, voir plus consommatrices d'espace que l'habitat<sup>15</sup>.

Figure n°2 : «Près d'un hectare sur deux consommé par l'habitat individuel. Solde des échanges de terres artificialisées (gains ou pertes) entre 2006 et 2014 selon l'utilisation du sol ».

Source : Utilisation du territoire. Agreste Primeur, 2015.



1. Zones humides, zones protégées ou sans usage.

Lecture : l'habitat individuel a gagné 228 000 ha de sols artificialisés entre 2006 et 2014 ; ils se répartissent en 43 % de sols imperméabilisés, et 57 % de sols non imperméabilisés. Les activités industrielles ont gagné 11 000 ha de sols artificialisés entre 2006 et 2014 ; c'est le résultat d'un double mouvement : les activités industrielles ont gagné 16 000 ha de sols bâtis ou stabilisés (75 % des surfaces échangées), mais ont perdu 5 000 ha de sols enherbés ou nus (25 % des surfaces échangées).

Champ : France métropolitaine. Les territoires non observables sont exclus.

Tableau n°1 : La consommation d'espaces par l'urbanisation.

Source : CERTU. La consommation d'espaces par l'urbanisation, 2010.

Territoires	1992 à 2003			2006 à 2008		
	Habitat	Activités industrielles et de services	Réseaux de transport	Habitat	Activités industrielles et de services	Réseaux de transport
France	1,9%	0,7%	1,2%	2,2%	1,4%	1,5%

15 COMBY. Les logiques foncières de l'étalement urbain [en ligne]. 2008.



## 2.2 Un développement énergivore

Un impact régulièrement mis en avant dans les débats autour de l'étalement urbain est que ce dernier serait fortement énergivore et par conséquent aurait des conséquences environnementales négatives (rejet de gaz à effet de serre, altération atmosphérique et changement climatique). En ce sens, l'étude *Cities and automobile dependence* (Newman et Kenworthy, 1989) a mis en évidence la relation inverse entre densité de population et consommation énergétique. Selon leur théorie, plus la densité de population est importante dans une ville, moins la consommation de carburant par habitant est élevée. Cette relation montre la ville étalée comme polluante et défend le modèle de ville dense. Ce travail de recherche a eu un fort écho dans le monde entier. D'abord dans la sphère scientifique où d'autres auteurs ont approfondi cette relation, mais également dans le monde politique où ces travaux ont servi de référence et de justification à un grand nombre de politiques urbaines en faveur de la ville compacte dans plusieurs pays Européens<sup>16</sup>.

L'étalement urbain reste générateur d'une mobilité accrue. L'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) a cherché à estimer les consommations énergétiques des ménages en fonctions de leurs localisations résidentielles dans les aires urbaines, pour en estimer un Budget-Energie Transport (BET)<sup>17</sup>. Les résultats montrent que selon la localisation d'un ménage, soit dans une zone bien desservie et bien équipée, soit dans une zone peu dense et dépendante de l'automobile, pour la plupart des activités la consommation d'énergie pour la mobilité varie dans un rapport de 1 à 3 pour des personnes comparables en termes de niveau de vie et d'âge<sup>18</sup>.

## 2.3 Des coûts socio-économiques.

Le coût économique de l'étalement urbain est un argument régulièrement mise en avant dans le débat dans la lutte contre ce dernier et notamment en termes de coût d'urbanisation. Sur cet effet, « *il est globalement admis* » pour reprendre les mots d'Éric Charmes, que l'étalement urbain coûte plus cher que la ville dense, en matière de desserte en infrastructures, réseaux et services. Néanmoins, ce dernier rappelle que des critiques d'économistes subsistent quant aux surcoûts liés au dysfonctionnement de la ville dense : congestion, entretiens lourds, etc<sup>19</sup>. Des auteurs comme Joseph Comby sont plus nuancés, et soulignent le manque de données pour permettre de

---

16 NESSI, TOUATI. Les enjeux scientifiques et techniques de la densification urbaine. In : TOUATI, CROZY. La Densification résidentielle au service du renouvellement urbain. 2015, p 23.

17 DESJARDINS, LLORENTE. Quelle contribution de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire à l'atténuation du changement climatique ? 2009, p 52.

18 Ibid p 52.

19 FUZESEY, ROSEAU. Faut-il lutter contre l'étalement urbain ? Entretien avec Éric Charmes [en ligne, vidéo]. 2010.

porter un jugement valable sur les coûts des différentes formes d'urbanisation. Ce dernier dit à ce sujet ; « *Pour tout dire, si l'étalement urbain se développe si bien, il est même raisonnable de penser que c'est sans doute parce qu'il est plus économique, tout au moins dans les conditions actuelles des marchés. Cela ne signifie nullement que le marché doive régner en maître. Mais si l'on veut agir vraiment contre l'étalement, il faut comprendre qu'on agit contre le marché et que cela aura un coût* »<sup>20</sup> .

Notons que l'étalement urbain est souvent décrié pour ses effets négatifs sur la sphère sociale. Il est en effet considéré comme un facteur de ségrégation socio-spatiale. A ce sujet, Pouyane (2006) parle de la similitude des arbitrages résidentiels des ménages qui décident d'habiter en périphérie des villes (revenus et capacité financière similaires, homogénéité des préférences spatiales et résidentielles, etc.). Ce phénomène conduirait donc des populations aux profils socio-économiques semblables à se rassembler et ainsi nuire à la mixité sociale dans certains secteurs<sup>21</sup>. De plus comme nous l'avons vu, l'étalement des villes induit une augmentation des mobilités quotidiennes, souvent assurées par le transport individuel, ce qui peut avoir un coût direct sur le budget des ménages comme le montre les études réalisées sur les BET.

L'étalement urbain est donc clairement perceptible à l'échelle nationale, et ses répercussions s'opèrent dans tous les champs de la société. L'étalement résidentiel, c'est à dire la construction de logements neufs et des infrastructures associées, joue un rôle majeur dans ce processus. Pour comprendre en quoi la densité peut permettre de contenir ce phénomène, nous devons nous interroger sur les facteurs de l'étalement urbain.

---

20 COMBY. Les logiques foncières de l'étalement urbain [en ligne]. 2008, p 4-5.

21In : YOUSOUFI. Satisfaction résidentielle et configurations spatiales en milieu périurbain. 2011, p 21.

### 3. Les facteurs de l'étalement résidentiel.

Les facteurs de l'étalement des villes sont multiples et sont rattachés à un ensemble d'interactions sociales et économiques. Nous pouvons considérer que les agglomérations sont le résultat d'un équilibre entre des forces de concentration et des forces de dispersion. Ce sont ces différents paramètres qui influent à leurs échelles sur les processus de croissance des villes. Ainsi, l'agence Européenne de l'Environnement (2006)<sup>22</sup> en distingue les principaux moteurs (figure 3).

Cette complexité nous amène à faire le choix de nous intéresser plus particulièrement aux facteurs de l'étalement résidentiel car l'habitat et les infrastructures que son expansion engendre sont responsables en grande partie de l'étalement urbain. Nous chercherons à comprendre quels facteurs peuvent entraîner un étalement résidentiel, voir même quelles conditions rendent possible cet étalement.

Figure n°3 : Les facteurs de l'étalement urbain  
Source : European Environment Agency.



#### 3.1 La démocratisation de la mobilité.

L'époque de la démocratisation de l'automobile coïncide fortement avec l'augmentation de la dispersion urbaine. Pour Wiel (2005), les « *conditions de la mobilité* » dessinent les formes urbaines. Ces conditions correspondent à toutes les caractéristiques de l'offre de mobilité disponible à un moment donné et en un lieu donné pour toutes les destinations possibles<sup>23</sup>. Wiel (2008) parle du « *séisme de la mobilité facilitée* »<sup>24</sup> pour désigner la démocratisation des déplacements individuels motorisés, le développement des infrastructures de transport, etc. Tous ces éléments ont contribué à agrandir les zones d'influence des agglomérations et parallèlement à alimenter l'étalement urbain. Comme le souligne Comby (2004), « *on a du mal à accepter que la durée des déplacements soit une constante* »<sup>25</sup>, cela nous renvoie à la *conjoncture de Zahavi* qui suppose que les budgets et temps de transport quotidiens des habitants des zones urbaines soient constants : c'est-à-dire qu'un gain dans la

22 European Environment Agency. Urban sprawl in Europe, The ignored challenge. Rapport n°10. 2006.

23 WIEL. Quelle organisation de la mobilité est compatible avec un développement plus durable de la ville ? Conférence 2005. In : Densité – Mobilité : recueil d'articles et de communications. 2008.

24 WIEL. Maîtriser ou réparer certains des effets de la mobilité facilitée. In : Densité – Mobilité : recueil d'articles et de communication. 2008.

25 COMBY. Penser l'entropie territoriale et ne pas se tromper de cible. Conférence. 2004.

vitesse des déplacements résulterait d'un allongement proportionnel des distances. La réponse la plus courante des politiques urbaines consistant en un développement des réseaux pour les rendre plus performant serait donc contre productif : *«si à court terme la vitesse accroît assurément l'accessibilité, à long terme, il en va tout autrement : la vitesse contribue si fortement à «dédensifier» l'agglomération, que l'accessibilité finit par être au moins deux fois moindre en périphérie qu'au centre. Les calculs de l'accessibilité à l'emploi montrent de façon univoque que l'accessibilité est bien plus importante dans les zones centrales qu'elles ne le sont en périphérie »* (Heran et Ravalet)<sup>26</sup> .

De plus, de nos jours l'emploi est de moins en moins facteur de localisation résidentielle. En effet, des éléments comme la polarisation de l'emploi ou la quasi disparition de la carrière unique, ainsi que la généralisation des couples biactifs peuvent expliquer cette raison <sup>27</sup>.

### **3.2 Les logiques économiques.**

Le choix de la localisation des ménages dépend de plusieurs facteurs. Le critère financier semble en toute logique être un élément important dans ce processus décisionnel et par conséquent être un facteur de l'étalement résidentiel.

Les travaux de Jacques Friggit<sup>28</sup> montrent que depuis les années 2000, les valeurs immobilières ont connu une impressionnante augmentation en l'espace de 7 ans et ont quitté le « *tunnel* » correspondant à une situation d'équilibre entre revenu de la population et prix de l'immobilier (graphique en annexe 1). Jacques Comby (2015) démontre que c'est principalement la part du foncier qui a augmenté le plus dans les prix immobiliers<sup>29</sup>. Il s'appuie sur les comptes de patrimoines de l'INSEE qui distingue la valeur des constructions et des aménagements (bien produits) de la valeur des terrains (bien non produits). Ainsi, l'auteur montre que la valeur globale du foncier bâti a atteint 50% de la valeur de l'immobilier entre 2006 et 2007, alors qu'elle ne représentait que 17% de cette valeur en 1998 (graphique en annexe 2).

Toujours selon Jacques Comby, l'immobilier doit être considéré comme un bien composite. C'est-à-dire que les ménages en quête d'un logement procèdent à des arbitrages entre la qualité du bâti mais aussi les qualités de sa localisation. La valeur propre du foncier est donc clairement prise en compte, et celui-ci ne se caractérise pas uniquement par sa surface mais aussi par sa localisation. D'ailleurs, Jean Michel Roux rappelle dans *La question foncière et la crise du logement* (Roux, 2013) que *« le prix du terrain est la conséquence des valeurs admises pour une surface de plancher*

---

26 Réseau Climat France. Étalement urbain et changement climatique, état des lieux & propositions. 2011, p 9.

27 Ibid. p 7.

28 FIRGGIT. Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme. 2016.

29 COMBY. Prix élevés de l'immobilier et production en panne, le logement malade du foncier. La revue Foncière, 2015.

dans un lieu donné »<sup>30</sup>. Enfin selon, Cyria Emelianoff il faut considérer « *l'immobilier comme placement financier rendant de plus en plus inaccessibles les centres urbains, le désir d'accession à la propriété et l'insuffisance des régulations intercommunales à l'échelle des régions urbaines (Jouve et al. 2004) rendent déterminante la variable des prix fonciers, conduisant à la détente spatiale des agglomérations, à l'hypermobilité et l'engorgement, à l'urbanisation de zones à risques* »<sup>31</sup>.

Ces phénomènes d'augmentation des prix sont donc source de ségrégation spatiale et également d'étalement urbain. Ils pointent du doigt un autre phénomène; celui d'un éloignement contraint des centres urbains. A ce sujet, Vincent Kaufman souligne qu'un ensemble de contraintes liées à la dynamique urbaine pousse les personnes porteuses d'un désir d'habiter les villes centres à adopter le modèle de l'habitat périurbain (à cause de difficulté financière, ou de déficit de logement en centre ville, etc.)<sup>32</sup>.

### **3.3 Des aspirations résidentielles variées et une demande constante.**

Il serait faux de penser que seule l'entrée économique puisse expliquer les choix résidentiels. Nous pensons que ce facteur économique s'inscrit dans un processus décisionnel au même titre que les aspirations personnelles des ménages. Paradoxalement, seulement deux études privées s'interrogent sur les souhaits des ménages en matière d'habitat :

- L'étude de TNS Sofres pour l'Observatoire de la ville (*Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat*, 30 janvier 2007), financée par Bouygues Immobilier.
- L'étude du CREDOC (*Quelques opinions et aspirations en matière de logement*, juin 2008), financée par l'UNNCMI (Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelle).

Ces deux études révèlent qu'en moyenne 85% des personnes interrogées choisiraient un habitat individuel isolé ou en milieu pavillonnaire (87% selon l'étude TNS Sofres, 83% selon le CREDOC). Selon l'étude TNS Sofres, 68% des personnes interrogées déclarent vivre actuellement dans un habitat individuel. Cette étude souligne que même si l'habitat individuel représente le premier choix des Français, il l'est dans des proportions inégales suivant les caractéristiques des personnes interrogées. En effet, il apparaît que ce souhait se retrouve pour 71% des jeunes familles, mais seulement pour 39% des 65 ans et plus. L'étude montre que les facteurs qui pousseraient les

30 ROUX. La question foncière et la crise du logement [en ligne]. Mars 2013, p 3.

31 EMELIANOFF Cyria. La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe [en ligne].

32 In : Réseau Climat France. Étalement urbain et changement climatique, état des lieux & propositions. 2011.

personnes interrogées à quitter leur logement actuel seraient la possibilité d'avoir un jardin (23%), la possibilité d'une pièce en plus (22%) et enfin la possibilité d'une vue agréable et dégagée (19%). Ces résultats montrent que les aspirations des Français tendent à se rapprocher des caractéristiques de l'habitat individuel, peu dense et décrié dans les politiques urbaines pour les effets sur l'étalement urbain.

La demande croissante en espace résidentielle est à mettre en lien avec l'évolution démographique ; une évolution du nombre de ménage entraînant logiquement une augmentation des besoins de logements. Cependant, cette demande est largement influencée par l'évolution des caractéristiques et des attentes des ménages. Par exemple, l'augmentation du niveau de vie a un impact fort sur la taille et donc la surface des habitations neuves. A ce titre, Comby (2004) souligne qu'entre 1972 et 2002, la surface moyenne de plancher des résidences principales a augmenté de moitié, en seulement une génération<sup>33</sup>.

Aussi, depuis quelques années nous constatons une augmentation du phénomène de «*desserrement des ménages*», lié à plusieurs raisons d'ordre sociologiques. Parmi ces facteurs ; la décohabitation des populations jeunes quittant le domicile parental, la décohabitation des couples (divorces, célibat, familles monoparentales) et le vieillissement de la population (décès, personnes seules). Ainsi, selon l'Insee le nombre moyen d'occupant par résidence principale est passé de 3.08 en 1968 à 2.26 en 2012 <sup>34</sup>.

La densité apparaît aujourd'hui comme un élément de réponse aux conséquences négatives de l'étalement urbain. Même si certains facteurs ou conséquences de l'étalement urbain suscitent encore des débats, le point de vue politique en matière de développement urbain a nettement évolué depuis plusieurs années. Face à ces enjeux, la densité est devenue un outil dans la lutte contre la consommation d'espace prônée par les pouvoirs publics.

---

33 COMBY. Penser l'entropie territoriale et ne pas se tromper de cible. Conférence. 2004.

34 Insee. Évolution de la tailles des ménages jusqu'en 2012 [en ligne].

## **II – Encadrement réglementaire de la densité - entre injonction et zones d'ombres.**

Depuis le milieu des années 1990 jusqu'à la dernière évolution notable représentée par la loi ALUR (2014), le corpus législatif en faveur de la lutte contre l'étalement urbain n'a cessé de s'étoffer et la notion de densification est aujourd'hui inscrite au cœur des objectifs politiques. Néanmoins le législateur se heurte à une notion de densification complexe, difficile à cadrer et qui peut même aboutir à des résultats non désirés

### **1. L'injonction de densifier dans les politiques urbaines, un principe récent.**

Depuis la prise de conscience de la nécessité d'un développement durable, l'État a progressivement mis en place un cadre législatif axé sur le renouvellement urbain et la compacité des villes. Cet ensemble de lois met à disposition des collectivités locales une palette d'outils incitatifs ou obligatoires.

#### **1.1 L'évolution des doctrines urbanistiques.**

Auparavant, des mesures en faveur de la protection de l'environnement avaient déjà été promues. Mais comme le rappelle Touati (2010), le point de vue écologique de la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1990 pousse plutôt vers une politique de dédensification et ce pour plusieurs raisons. D'abord, car la densité est associée à une image négative ; celle de la période rationaliste et fonctionnaliste des années d'après guerre. Aussi, car à cette époque la tendance dominante dans l'écologie défend un retour à la terre et du vivre à la campagne, donc loin des villes<sup>35</sup>. De plus, durant cette période le milieu institutionnel prône une amélioration plus qualitative que quantitative du cadre de vie et de l'habitat. C'est dans ce contexte plutôt anti-urbain que sont promulguées les premières mesures concernant la densité dans les politiques de planification. Ainsi, la loi du 30 décembre 1967 dite Loi d'Orientation Foncière (LOF) a marqué l'apparition d'un nouvel outil : le Coefficient d'occupation des Sols (COS). C'est un outil réglementaire qui avait pour but de fixer un plafond de surface constructible et qui ne favorisait donc pas la densité mais la limitait. Dans la même logique, la loi du 31 décembre 1975 dite loi Galley instaurait un Plafond Légal de Densité (PLD) qui avait pour objectif de diminuer les fortes densités dans les agglomérations.

Les années 1990 et l'avènement du développement durable marque un tournant majeur dans les politiques urbaines françaises. Selon Touati (2010), ce revirement est

---

<sup>35</sup> TOUATI. Histoire des discours politiques sur la densité. In : CHARMES. Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat. Études-Foncières, 2010, n°145, p 20-23.

permis par l'évolution du point de vue écologiste sur la ville et par une considération inédite des modes de développement urbain. Face au constat de l'étalement, la perception de la densité change, elle devient un moyen – un outil à disposition des professionnels de l'aménagement pour lutter contre ce phénomène. Toujours selon l'auteur, ce revirement est d'autant plus visible qu'à la même période dans un contexte de mondialisation, émergent un discours de renouveau des centres villes ainsi qu'une course à la compétitivité des grandes agglomérations. Enfin, l'auteur explique que c'est également pendant cette période que l'État affirme la nécessité de mettre en application les principes du développement durable dans l'action publique : « *ainsi, en 1994, un appel d'offres de recherche du ministère de l'Équipement intitulé « La ville, la densité, la nature » consacre clairement l'émergence de la densité comme option primordiale pour l'organisation des villes (...) un exemple parmi d'autres pour indiquer qu'à partir du milieu des années 1990, la densité est devenue une notion clé* »<sup>36</sup>. Le changement n'est pour autant pas immédiat, bien que l'on puisse noter des évolutions législatives significatives visant à un développement plus équilibré des milieux urbains (loi d'Orientation pour la Ville, 1991).

Par la suite, entre 1999 et 2000 ; trois nouvelles lois vont transformer le cadre législatif en encadrant le développement du territoire et plus particulièrement celui des agglomérations. La loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite loi Voynet ou LOADDT) du 25 juin 1999 met en avant la notion de projet de territoire et propose une vision fédéraliste du développement des agglomérations. Au sens de cette loi, ces projets ont pour but de déterminer des orientations en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'aménagement, d'urbanisme, de transport, de logement, de politique de l'environnement et de gestion des ressources. La Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) du 12 juillet 1999 a une vision plus juridique de l'agglomération. C'est elle qui a promu l'échelon intercommunale dans le but d'établir des stratégies de développement économique, social et urbain. Cette loi a eu un impact très important et a permis la mise en place de structures intercommunales dotées de larges compétences suivant leurs statuts, permettant une gestion plus efficace de la croissance urbaine.

## **1.2 De profondes réformes structurelles concentrées sur une dizaine d'années.**

Selon Touati (2010), c'est principalement la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) qui a profondément changé la perspective du législateur sur la densité<sup>37</sup>. Elle devient un objectif qui s'inscrit dans

---

36 TOUATI. Histoire des discours politiques sur la densité. In : CHARMES. Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat. Études-Foncières, 2010, n°145, p 20-23.

37 Ibid p 20-23.



la lutte contre l'étalement urbain. La loi clarifie la finalité des politiques locales en modernisant les documents d'urbanisme. Son article L. 121-1 affirme ainsi que les Schémas de Cohérences Territoriaux (SCOT), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Cartes Communales doivent déterminer les conditions qui permettent d'assurer :

- Un équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé et le développement rural. Mais aussi, de préserver les espaces agricoles, forestiers, naturels et paysagers.
- La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat, ainsi que prévoir des capacités de constructions et de réhabilitations suffisantes pour satisfaire les besoins (logements, activités économiques, culturelles, équipements publics, etc.) tout en tenant compte de l'équilibre emploi – habitat et des moyens de transports.
- Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Une maîtrise des besoins de développement, de circulation. Préserver la qualité de l'air, de l'eau, du sol et des écosystèmes mais aussi des paysages naturels ou urbains.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, assigne de nouvelles obligations au droit de l'urbanisme et assoit idéologiquement la lutte contre l'étalement urbain au premier plan. L'article 7-II fixe comme objectifs de :

- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, en fixant des objectifs chiffrés après avoir défini des indicateurs de consommation d'espace.
- Lutter contre l'étalement urbain et permettre la revitalisation des centres-villes; en conditionnant la création de nouveaux quartiers à la création ou au renforcement des infrastructures de transport. Ainsi que de prescrire dans certaines zones des seuils minimaux de densité.
- Concevoir l'urbanisme de façon globale, en harmonisant les documents d'urbanismes.
- Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace.
- Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

Dans son prolongement, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II ou loi ENE, est celle qui marquera l'application de ces principes. Elle poursuit les objectifs portés par la loi SRU et renforce notamment le SCOT. Il connaît ainsi un renforcement de ses compétences qui rajoute à son rôle d'outil de « *cohérence* » une prise en compte des défis environnementaux dans la planification territoriale. Le « *SCOT Grenelle* » possède un champ d'actions renforcé dans plusieurs domaines : préservation de la biodiversité, organisation de la mobilité, réduction de la consommation foncière, etc. De plus, loi ENE insiste encore plus sur la nécessité de son élaboration pour les territoires encore non couverts et renforce ce document en le dotant d'un réel caractère prescriptif envers les documents inférieurs.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dite loi ALUR est la dernière évolution législative majeure qui impacte profondément le droit de l'urbanisme. Dans un contexte de difficultés d'accès au logement et d'augmentation des tensions sur les marchés immobilier, cette loi entend mettre en œuvre une stratégie globale de grande ampleur visant à réguler les marchés immobiliers, protéger propriétaires et locataires et permettre « *l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires* »<sup>38</sup>. Concernant le droit de l'urbanisme, la loi ALUR vise à moderniser les documents d'urbanisme et de planification et à « *mieux les articuler entre eux 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>39</sup>.

### **1.3 Les outils réglementaires de la densification.**

#### ***Les mesures incitatives***

Le législateur a mis en place des possibilités afin de construire de manière plus dense que ne le permettent les règlements des documents d'urbanisme locaux. Elles sont définies à l'article L.151-28 du code de l'urbanisme. Ainsi, le règlement peut prévoir des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible (résultant des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol) qui peut aller jusqu'à 50%. Selon les mêmes conditions, s'agissant de la réalisation de programmes comportant des logements intermédiaires, la majoration du volume constructible peut atteindre 30%. En zone urbaine, le règlement peut prévoir un dépassement des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol pour permettre l'agrandissement ou la construction d'habitation. Ce dépassement peut atteindre 20% pour chacune des règles (mais cela ne doit pas conduire à la création de plus de 20% de la surface de plancher existante). En zones urbaines ou à urbaniser, il est possible d'autoriser un dépassement jusqu'à 30% des règles de gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive.

L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements<sup>40</sup> modifie le code de l'urbanisme dans le but d'apporter des mesures dérogatoires. Elle a été formulée en réponse au déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de logements afin de développer la construction d'habitations dans les communes situées en zones tendues, 1 158 sont concernées<sup>41</sup>. Elle permet des dérogations aux règlements en fonction de la nature du projet et de la zone

38 Légifrance. Exposé des motifs de la loi ALUR [en ligne].

39 Ibid.

40 Légifrance. Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 [en ligne].

41 TAHIER, CONREAUX-MANTZARIAS. Densification : les tendances législatives. In : La densité Résidentielle au service du renouvellement urbain. 2015, p 40.

d'implantation. L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut ainsi, par décision motivée :

- Autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans dépasser la hauteur du bâtiment contigu. Cette dérogation peut être utilisée pour construire dans des zones urbaines contraintes.
- Autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logements, en dérogeant aux règles de densité et de stationnement, ainsi qu'aux règles de gabarit (si le projet est contigu à un autre) pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale.
- Autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant, en dérogeant aux règles de densité et aux obligations de création de stationnement.
- Lorsqu'un projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport collectif avec une bonne qualité de desserte, ce dernier peut déroger en tout ou en partie aux obligations de création de stationnement.

### ***Les mesures obligatoires***

#### **Identifier les potentiels de densification et définir une stratégie de densification.**

La loi ALUR renforce la prise en compte de la densification dans les documents d'urbanisme en intégrant systématiquement l'étude du potentiel de densification dans les rapports de présentation. Avec l'article L.141-3 du Code de l'Urbanisme (CU), les SCOT doivent identifier des espaces dans lesquels les PLU analyseront la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis, tout en exposant les dispositions pour la favoriser ainsi que pour limiter la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (article L.151-4 du CU relatif au rapport de présentation du PLU).

Depuis la loi ENE (2010), un des objectifs majeurs du SCOT est de limiter la consommation d'espace. Pour cela, en fonction des circonstances locales, il peut imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par des équipements, ou imposer la réalisation d'une étude de densification dans des zones déjà urbanisées (actuellement l'article L.141-9 du CU).

A l'échelle du PLU, la loi ALUR renforce le contrôle de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones. Ainsi, selon l'article L.153-38 du CU lorsque le projet de modification du règlement porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant (EPCI ou conseil municipal) doit justifier l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisations potentielles dans des zones

déjà urbanisées, et au regard de la faisabilité opérationnelle dans ces zones. Cette mesure incite au débat et pousse les collectivités à adopter une stratégie foncière cohérente. La loi ALUR introduit un autre dispositif qui prévoit l'obligation de réviser le PLU pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser (2AU) de plus de neuf ans. Le législateur entend ainsi inciter les collectivités locales à débattre de la vocation de la zone, et de lutter contre le surdimensionnement de ces zones souvent utilisées aujourd'hui à cause de leur souplesse d'utilisation pour permettre la croissance d'une commune ou d'un quartier sans chercher de solutions dans le tissu urbain existant<sup>42</sup>. Ces dispositions montrent que le législateur prête une attention particulière à la densification des tissus existants par une analyse poussée lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, pour en distinguer tout le potentiel. Le législateur entend ainsi amener un débat entre tous les acteurs locaux et la population sur la densité acceptable sur le territoire du SCOT et du PLU<sup>43</sup>.

### **Des objectifs chiffrés et des obligations de densification.**

Depuis la loi ENE (2010), le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU doit fixer des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (aujourd'hui l'article L151-5 CU). La loi ALUR (2014) impose dorénavant que ces objectifs soient chiffrés.

La loi ENE (2010) qui a rendu le SCOT plus puissant lui permet d'arrêter, par secteurs géographiques, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il doit décrire pour ces secteurs les enjeux qui leurs sont propres (aujourd'hui article L141-6 CU). De plus, cette loi a donné un caractère obligatoire à ces mesures puisqu'elle introduit une sanction de contrôle de légalité par le préfet en cas de non prise en compte de ces objectifs<sup>44</sup>.

Outre la définition d'objectifs, la loi ENE a accru la portée prescriptive du SCOT en matière de densification. A travers son document d'orientations et d'objectifs (DOO), le SCOT peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs (actuellement l'article L141-14 CU). Il peut aussi, dans des secteurs qu'il délimite suivant leur desserte en transports collectifs, l'existence d'équipements et des protections environnementales ou agricoles, déterminer une valeur en dessous de laquelle ne pourra être fixée la densité maximale résultant des règles du PLU (actuellement l'article L141-7 SCOT). De plus, sous réserve d'une justification particulière, le DOO peut définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs (existants ou programmés), dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction (actuellement l'article L141-8 CU). Une possibilité déjà accordée au PLU qui peuvent selon les mêmes

---

42 Ministère du logement et de l'égalité des territoires. Loi Alur – Lutte contre l'étalement urbain. Mai 2014.

43 Ibid.

44 TAHIER F, CONREAUX-MANTZARIAS L. Densification : les tendances législatives. In : La densité Résidentielle au service du renouvellement urbain. 2015, p 40.

conditions imposer une densité minimale de construction par le biais de leur règlement (actuellement l'article du article L151-26).

### ***La levée des blocages et des freins réglementaires.***

Dans un premier temps, le « *changement de perspective* » du législateur à l'encontre de la densité s'est illustré par la levée des freins réglementaires à la densification. Ainsi, la loi ALUR supprime le coefficient d'occupation des sols (COS) et la superficie minimale des terrains constructibles. Ces outils réglementaires ont longtemps eu pour conséquence de limiter les possibilités de construction. Elle abroge également le régime du plafond légal de densité (PLD) instauré en 1975 dans le but de limiter le droit de construire et dont tout dépassement donnait lieu à un versement pour dépassement au profit de la collectivité.

La loi ALUR représente une autre avancée importante en permettant d'agir sur la densité des tissus urbains pavillonnaires. En effet, la loi s'inspire du projet de recherche BIMBY (« Build in My Back Yard ») qui définit une nouvelle filière de production de la ville au sein des tissus pavillonnaires existants. Ces secteurs représentent une source importante de réserve foncière, localisée dans des secteurs urbains déjà équipés en infrastructures. La loi ALUR entend ainsi faciliter la densification de ces espaces, souvent rendue difficile dans les lotissements à cause de la privatisation des règles d'utilisation des sols. Elle introduit pour cela différentes mesures permettant notamment la mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme et de faciliter la modification de tout ou partie des documents du lotissement.

Les réformes de ces dernières années ont apporté une armature législative solide qui s'est principalement construite sur l'idée de lutte contre l'étalement urbain et d'économie d'espace. L'utilisation de la densité s'inscrit dans ces objectifs, mais ce cadrage réglementaire est-il suffisant pour réellement impulser une densification résidentielle dans les milieux urbains comme le prévoit les objectifs de la loi ALUR?

## **2. La densité : notion complexe qui rend difficile la lecture des objectifs politiques.**

Dans les objectifs de lutte contre l'étalement et d'économie foncière la notion de densité apparaît être utilisée en tant qu'outil – façon d'agir – avant d'être définie comme un réel processus. Le cadrage réglementaire autour de la notion s'avère être encore insuffisamment précis pour aboutir à une mise en œuvre efficace de la densification.

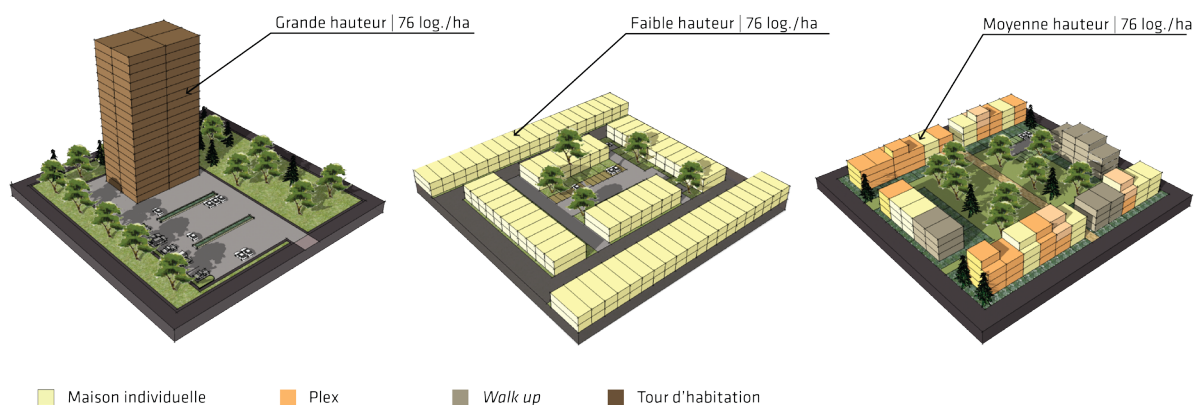
### **2.1 Un flou sémantique autour de la densité.**

Dans les sciences du territoire, la notion de densité exprime traditionnellement le rapport entre un indicateur statistique et une surface (densité surfacique). La

densité est ainsi la plupart du temps utilisée pour désigner qualitativement ou quantitativement l'intensité d'un phénomène<sup>45</sup>. Ce rapport peut se décliner en une variété de combinaisons. La densité de construction est par exemple couramment utilisée dans le milieu de l'urbanisme et de l'aménagement. La règle du coefficient d'occupation des sols en est un exemple puisque c'est un rapport entre la surface de plancher (de chaque niveau) et la surface de la parcelle. Cette densité de construction peut également être dite nette (à l'échelle d'une parcelle, d'un îlot) ou brute (comprenant les équipements, les voiries, etc.). En géographie, la densité de population est souvent utilisée pour mesurer le nombre d'habitants résidants sur une surface géographique donnée, au même titre que la densité d'emplois, ou la densité de logements dite densité résidentielle. La notion de densité est donc un terme relatif, dont la « qualification (...) est toujours relative à un type d'espace, aux ressources d'un lieu donné, à une certaine époque »<sup>46</sup>. De plus, ces multiples échelles d'applications rendent presque impossible toute comparaison entre différents territoires.

En milieu urbain la densité décrite de manière quantitative comme la densité de construction peut être interprétée de différentes manières. On parle alors de densité ressentie ou de densité vécue. Ainsi selon Joye (2001) « la densité est d'abord une représentation, un construit social, avant d'être un indicateur objectif »<sup>47</sup>. En effet, nous avons pu voir que la valeur qui lui est accordée dépend en grande partie du contexte socio-institutionnel. Mais elle dépend également de la représentation et de la perception que s'en font les individus. Au final, la densité n'est qu'un indicateur relatif, et la perception d'une forme urbaine dense est aussi importante que ses caractéristiques morphologiques. La figure n°4 illustre que pour une même densité résidentielle, plusieurs formes urbaines sont possibles. Les formes urbaines les plus compactes ont généralement une image négative, cependant ces dernières ont un impact limité sur le milieu, aux bénéfices du cadre de vie et de l'espace public.

Figure n°4 : Différentes formes urbaines pour une même densité.



Source : <http://collectivitesviables.org/>

45 Géoconfluences. Densité [en ligne]. 2012.

46 Ibid.

47 JOYE. In : AMPHOUX. La densité urbaine du programme au projet urbain. 2001.

Il semble donc important de clarifier la densification attendue par les textes de loi. En effet, même au sein des plus récents comme la loi ALUR (2014), les définitions et les sens apportés à la notion de densité s'entremêlent. D'une part, l'exposé des motifs de la loi et notamment de son titre IV «*Moderniser l'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires*»<sup>48</sup> se rapporte à la densité résidentielle : «*moderniser les documents de planification et d'urbanisme, mieux les articuler entre eux 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>49</sup>.

Mais en regardant les mesures obligatoires, on constate plusieurs imprécisions. Le législateur impose aux collectivités une réflexion et la mise en place d'une stratégie de densification globale ; et pour la mise en œuvre de ces obligations, les outils réglementaires se résument généralement à imposer des secteurs à l'urbanisation et définir des seuils quantitatifs en matière de densité de construction.

D'autre part, la plupart des leviers incitatifs mis en évidence précédemment se rapportent également à une densité de construction puisque ce sont principalement des majorations du volume constructible résultant des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol des règlements.

## **2.2 Une position politique qui peut avoir des effets non désirés.**

Aujourd'hui la densification est principalement utilisée comme un outil, pour répondre localement aux enjeux soulevés par l'étalement urbain. Les avancées ont permis d'intégrer cette notion dans une politique globale à travers les documents d'urbanisme. Toutefois, le cadrage autour de la notion de densité apparaît encore incomplet et le législateur a fait de la lutte contre l'étalement urbain sa priorité depuis plusieurs années.

Cependant, certains auteurs trouvent des limites à cette politique et parlent d'une responsabilité des politiques locales dans les formes qu'adopte l'étalement urbain. A ce propos, nous pouvons évoquer la critique du «*malthusianisme foncier*» mis en avant par Éric Charmes (2007)<sup>50</sup>. L'auteur traite d'une question qu'il juge récurrente dans le discours des acteurs du marché foncier : le manque de terrain constructible dans le périurbain, et plus précisément dans les communes de première couronne des agglomérations (livre blanc du foncier du SNAL, 2007). Son hypothèse est que ce problème serait la conséquence des politiques locales mises en place par les communes périurbaines. En effet selon lui, les populations périurbaines seraient atteintes du «*syndrome du dernier arrivé* »<sup>51</sup> qui se traduirait par la préoccupation des périurbains à préserver leur environnement résidentiel pour des raisons patrimoniales (valeur de

---

48 Légifrance. Exposé des motifs de la loi ALUR [en ligne].

49 Ibid

50 CHARMES. Le malthusianisme foncier. Études foncières, 2007, n°125, p 12-16.

51 CHARMES. Le malthusianisme foncier. Études foncières, 2007, n°125, p 3.

leur résidence) mais aussi pour des raisons hédonistes (continuer à profiter de leur environnement). Ces préoccupations auraient des impacts dans les politiques locales et conduiraient à limiter l'urbanisation, sous couvert des politiques de limitation de l'étalement urbain. L'auteur prétend que ce sont surtout les petites communes et particulièrement celles se trouvant en première couronne qui sont touchées par ce phénomène. Ces communes ont en effet connu une urbanisation il y a plusieurs décennies et axent aujourd'hui leur urbanisation sur des questions plus qualitatives que quantitatives.

Les conséquences de cette rétention foncière sont de plusieurs ordres. Pour Wiel (2004) elle serait une cause majeure de l'actuelle crise du logement<sup>52</sup>. Ainsi les ménages en quête d'un habitat individuel, tout en restant dans la zone d'influence de l'agglomération, sont contraints de se reporter sur des communes de seconde couronne. Ce report se traduit généralement par une hausse des temps et des distances des trajets quotidiens avec les conséquences qu'on leur connaît, tant sur l'environnement que sur les ménages (budget, temps de trajet, etc).

Éric Charmes s'appuie sur une recherche conduite dans les aires urbaines de Paris et de Lyon (*Les Petites Communes périurbaines face aux nouvelles formes de l'entre-soi*, Charmes, 2006). Il souligne un fait paradoxal : ce « *malthusianisme foncier* » ayant des conséquences en matière d'éparpillement de l'urbanisation, il n'en reste pas moins approuvé et compatible aux normes législatives. Par exemple, le SCOT de l'Ouest Lyonnais (48 communes) traduit une volonté de contenir l'expansion des communes par le maintien d'au moins 600m d'une bande non construite entre chaque commune et il affirme la nécessité de préserver l'activité agricole<sup>53</sup>. Ces objectifs sont justifiés comme étant des moyens de lutte contre l'étalement urbain. Sur la base d'une autre étude menée en île de France des auteurs vont même jusqu'à parler d'une « *schizophrénie institutionnelle* » (Laplaige et al)<sup>54</sup>, en soulignant que les différents facteurs d'explications économiques ou sociales ne doivent pas faire oublier que la ville étalée est aussi l'objet d'une fabrique réglementaire au niveau local.

Au final, le législateur impose plusieurs densités. Si les moyens d'accroître la densité des constructions sont aujourd'hui développés, l'objectif de la loi ALUR de fournir une offre résidentielle plus dense n'est pas clairement défini.

---

52 WIEL. Les origines de la rétention foncière. 2004. In : CHARMES. Le malthusianisme foncier. Études foncières, 2007, n°125, p 4.

53 CHARMES. Le malthusianisme foncier. Études foncières, 2007, n°125, p 8.

54 Ibid, p 8.



## Conclusion de la première partie

Des impératifs d'ordre écologique, énergétique et social s'imposent à notre société dans la manière de gérer la croissance des villes. Parallèlement, la croissance résidentielle soulève de nombreux enjeux. L'État doit ainsi réussir à favoriser une production de logements en quantités, de qualité et à coût abordable pour répondre à une crise du logement inscrite depuis des décennies en France, tout en luttant contre le phénomène d'étalement des villes responsables de nombreuses externalités négatives. Les dernières politiques en place estiment le besoin en logements neufs à environ 500 000 par an. Comment rendre possible cette ambition tout en prenant en compte les enjeux de l'étalement urbain – ou comment construire plus et de manière plus dense ? Les dispositions réglementaires en place sont-elles suffisantes pour répondre à ces objectifs ?

Pour tenter d'apporter des réponses à ces interrogations, l'approche par la densification résidentielle (nombre de logements à l'hectare) nous semble la plus pertinente puisqu'elle permet d'exprimer une intensité sur un espace donné, plus largement et plus globalement que ne le ferait la densité de construction.

## Partie 2 :

### **L'injonction de densifier confrontée à la diversité des contextes locaux**

-

#### *Illustration des blocages et des défis à l'échelle d'une ville moyenne.*

La première partie nous a permis de soulever des interrogations concernant la mise en œuvre concrète de la densification résidentielle. Le cadre législatif impose des impératifs aux collectivités locales que ce soit dans la limitation de leur consommation d'espace ou dans la mise en place de stratégie de densification.

Néanmoins l'analyse de l'évolution urbaine de l'agglomération de Besançon nous montre que cette injonction de densifier est soumise à de nombreux blocages et défis, dépendant d'un contexte local. Nous montrerons à travers cet exemple en quoi les logiques économiques et les réalités locales propres à chaque territoire influencent la mise en œuvre de la densification résidentielle.

# **I. L'évolution urbaine de Besançon – de la naissance d'une agglomération au déséquilibre actuel.**

L'agglomération Bisontine s'inscrit dans un contexte particulier, avec un territoire périphérique qui s'est développé au détriment de la ville-centre, notamment sous la forme d'habitat individuel, et qui offre encore de vastes emprises foncières à urbaniser. Ce phénomène participe à l'étalement urbain en créant un tissu urbain consommateur d'espace et entraîne des déséquilibres socio-économiques profonds au sein de ce territoire. Malgré la mise en place d'une ingénierie urbaine, l'agglomération se heurte à la difficile maîtrise de ces dynamiques résidentielles.

## **1. Contexte et éléments de cadrage : la constitution d'une agglomération monocentrique.**

Besançon est une commune de la région Bourgogne-Franche-Comté, préfecture du département du Doubs. Son développement urbain depuis le milieu de XXe siècle a suivi un schéma classique, qui a pu être observé dans de nombreuses agglomérations de même profil.

### **1.1 Le développement urbain de la ville-centre, un «schéma classique».**

La ville de Besançon s'est établie dans un méandre du Doubs dès l'époque Gallo-Romaine, dans un contexte géomorphologique particulier (méandre du fleuve, reliefs) qui marquera son histoire et son urbanisation. Ces particularités ont fait de la ville une place forte depuis l'antiquité. Elle possède d'ailleurs des vestiges de ce passé militaire, comme la citadelle de Vauban érigée au XVIIe siècle et qui surplombe le centre historique. Au cours du XIXe siècle, la ville est portée par la révolution industrielle et fait face à un doublement de sa population. L'urbanisation s'étend progressivement hors du centre historique et gagne de nouveaux secteurs comme les quartiers Battant, La Butte ou encore Les Chaprais. A cette époque, Besançon devient notamment un haut lieu de l'industrie horlogère ; la ville représente en 1880 près de 90% de la production horlogère française <sup>1</sup>.

Longtemps restée une ville de faible importance, elle connaît un tournant majeur dans son histoire au sortir de la Seconde Guerre Mondiale et fait face à une forte augmentation démographique due à l'exode rurale, à une forte immigration et à un taux de natalité élevé. Entre 1945 et 1975 sa population a quasiment doublé passant d'environ 63 500 habitants à plus de 120 000 habitants<sup>2</sup>. En 1952, pour répondre à ces défis la municipalité de l'époque décide la construction des premières cités de grandes ampleurs sur des secteurs encore non urbanisés, comme la cité de Palente sur d'anciens

<sup>1</sup>FOHLEN. Histoire de Besançon : De la Conquête française à nos jours. 1982, 824 p.

<sup>2</sup>Insee. Recensement de la population [en ligne].

terrains militaires et la cité de Montrapon. Puis progressivement, de grands ensembles collectifs s'implantent sur les espaces libres des quartiers déjà existants comme à la Grette, aux Clairs-Soleils, à la Viotte, aux Chapraix ou à Montrapon. Cependant, ces constructions rapides et souvent aléatoires entraînent des problèmes d'équipements collectifs, d'accès aux commerces ainsi qu'aux lieux publics. En 1963, la municipalité engage alors un plan de modernisation et d'équipement dans l'objectif d'organiser plus rationnellement l'espace urbain. C'est ce dernier qui planifiera la création du quartier de Planoise (sous le régime d'une ZUP) véritable ville nouvelle prévue pour accueillir 40 000 habitants. Cette période de croissance voit l'apparition d'un urbanisme moderne, prônant la séparation des fonctions. Parallèlement, l'économie Bisontine se diversifie notamment dans le domaine du textile (usine Rhodiceta) mais conserve toutefois une importante base industrielle dans l'horlogerie (usines Lip, Kelton-Timex). La crise économique des années 1970 freine le développement de la ville. Son économie est durement touchée et beaucoup d'entreprises cessent leurs activités. Dans le même temps, Besançon entame un déclin démographique, et tout comme dans la plupart des villes françaises, observe un processus de périurbanisation.

## **1.2 Une agglomération polarisée par la ville de Besançon.**

Besançon est aujourd'hui une ville-centre d'importance, qui avec ses 116 952 habitants représente 65.5% du poids démographique de son agglomération, au sens de l'actuelle Communauté d'Agglomération du Grand Besançon regroupant 56 communes et 178 655 habitants<sup>3</sup>.

Avec 70 954 emplois, la ville structure économiquement son agglomération puisqu'elle représente 78% des emplois de la CAGB. Des emplois qui, à l'échelle de l'agglomération, concernent à 43.5% le secteur de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale et à 40.3% le commerce, le transport et les services divers<sup>4</sup>. En effet, Besançon est une ville au passé militaire et industriel, mais depuis les crises économiques des années 1970 et 1980, ce territoire est parvenu à reconverter son économie. Sur les bases de son savoir-faire horloger, l'agglomération Bisontine a développé des compétences dans les branches de la mécanique de précision, des microtechniques, des nanotechnologies et du biomédical. La création en 2000 du technopôle Temis (Technopole Microtechnique et Scientifique) illustre cette reconversion. Ce pôle d'excellence regroupe des entreprises, des laboratoires et des centres de formation qui agissent en étroite collaboration. Les infrastructures de transport sont également structurées autour de la ville centre. L'agglomération est desservie par l'autoroute A36, dont les échangeurs se situent dans des communes de première couronne (Vaux-les-Prés à l'Ouest et Ecole-

<sup>3</sup>Insee. Recensement de la population [en ligne].

<sup>4</sup>Insee. Connaissance locale de l'appareil productif [en ligne]. 2013

Valentin au Nord). L'agglomération compte environ 14 gares et haltes ferroviaires, organisées selon une étoile ferroviaire autour de Besançon. Depuis 2011, la CAGB est desservie par la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône ; permettant de nouvelles liaisons avec Paris, Lyon, Marseille, Francfort, ou encore Zurich. Pour cela, l'agglomération a développé un système à deux gares, conservant la gare centrale de Besançon-Viotte et en construisant une nouvelle gare à Auxon : la gare Besançon Franche-Comté TGV. L'ensemble des communes de l'agglomération est couverte par un réseau de bus. Pour faire face à la saturation des lignes fortes, la CAGB a complété ce réseau en 2014 avec la mise en service de deux lignes de tramway qui relient uniquement la commune de Besançon d'Est en Ouest.

Besançon présente les caractéristiques d'une ville moyenne et son rayonnement s'exerce presque uniquement à une échelle régionale. L'agglomération se structure principalement autour de sa ville-centre ; qui concentre le plus d'habitants, le plus d'emplois, et qui possède les principaux équipements du secteur (enseignements supérieurs, sièges politiques, équipements structurants, etc.).

### **1.3 La réponse politique et la mise en place tardive d'un projet d'agglomération<sup>5</sup>.**

L'évolution des politiques urbaines françaises s'est faite avec un temps de retard sur le phénomène de périurbanisation. Jusqu'aux années 1990, aucun projet de développement n'a été mené entre la ville-centre de Besançon et ses communes périphériques. C'est seulement en 1990 avec la création d'un Conseil des Communes du Grand Besançon que l'intercommunalité fait ses premiers pas. En 1993, la création d'un district de 41 communes permet d'élargir les compétences à l'aménagement du territoire, de financer des infrastructures et de mettre à l'étude un Schéma Directeur (approuvé en 2002) ; un document d'urbanisme aujourd'hui remplacé par les SCOT, fixant des objectifs stratégiques de développement d'un territoire. Grâce aux avancées législatives et notamment à la loi Chevènement du 12 juillet 1999, les élus locaux de l'époque font le choix de s'établir au sein d'une communauté d'agglomération. La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon est ainsi créée regroupant 57 communes au départ, puis 59 à partir de 2003. Cette évolution permet un élargissement des compétences aux domaines de l'économie, des transports, de l'habitat et de la politique de la ville. Ainsi, dès 2001 la CAGB devient l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU) et prend en charge le pilotage des réseaux ainsi que l'élaboration du Programme de Déplacement Urbain (PDU). En 2006, la CAGB absorbe de nouvelles compétences ; elle obtient la délégation par l'État de la gestion des aides à la pierre et dispose ainsi d'un important pouvoir de décision dans le domaine du logement social.

---

<sup>5</sup> CAGB. Grand Besançon - Carnet de bord, tout savoir sur l'agglomération et son organisation. 2014

En 2011 l'agglomération adopte son Schéma de Cohérence Territorial, qui est aujourd'hui son principal document prospectif. Il représente le document de référence de l'agglomération pour le développement et l'aménagement de son territoire sur un horizon de 25 ans, et fixe les grandes orientations en termes d'urbanisme, de déplacement, de développement économique et commercial et de préservation des espaces naturels et agricoles. Le SCOT occupe également un rôle stratégique dans le domaine de l'habitat, puisque les Programmes Locaux de l'habitat (PLH) doivent être compatibles avec ce dernier. En plus de la CAGB, il couvre 5 communautés de communes limitrophes pour un total de 133 communes. Ce SCOT porte trois grandes ambitions<sup>6</sup> :

- « *Encadrer l'aménagement pour un développement plus durable* » notamment en développant une infrastructure verte et bleue, en identifiant des espaces naturels et agricoles à protéger et en imposant la prise en compte du paysage dans les documents locaux. Par exemple il oblige (à l'exception des espaces entre Besançon et les premières communes périphériques) de préserver des coupures urbaines permettant de maintenir l'identité des villes et des villages entre eux. L'objectif est également de gérer durablement les ressources du territoire et notamment le foncier. Ainsi, les documents locaux doivent identifier des espaces agricoles et naturels à protéger pour répondre aux objectifs de maîtrise foncière.
- « *Mettre les atouts du territoire au service de son attractivité* » en affirmant le rayonnement de Besançon et de son agglomération, en développant prioritairement dans le cœur de l'agglomération des fonctions de centralité, des équipements structurants d'intérêt supra communal, ou encore en poursuivant le développement de filière d'excellence (Temis).
- « *Construire un territoire au service d'un projet de société* ». Cette ambition vise à concevoir un développement urbain économe de l'espace. Pour cela, le SCOT envisage de diminuer de 25% la consommation foncière par rapport à la situation antérieure au document. Il prévoit de développer prioritairement l'urbanisation dans des communes identifiées au sein d'une « *armature urbaine* ». Ces dernières sont distinguées par leurs niveaux d'équipements et de structuration en services à la population. En fonction de leur hiérarchie au sein de cette armature, les communes doivent produire une offre diversifiée de logements individuels et collectifs, de tailles et de formes variées. Elles devront accueillir une part des constructions neuves prévues, et devront offrir des densités de logements renforcées.

Pour réaliser ces objectifs, le SCOT incite les communes à optimiser leur tissu urbain, à mobiliser le potentiel de renouvellement urbain et à limiter les extensions urbaines. Pour cela ; il les oblige à justifier leur choix de développement au regard de ces potentiels. Il interdit l'extension de hameaux et oblige les communes à réaliser les

---

<sup>6</sup> SCOT de l'agglomération Bisontine. [en ligne].

extensions d'urbanisation en continuité d'un tissu déjà urbanisé. Il incite les communes à privilégier les formes urbaines peu consommatrices d'espaces et encourage vivement toute alternative au simple pavillonnaire (formes intermédiaire, mitoyenneté, petits collectifs, etc.) avec une recherche de mixité des fonctions (commerces et services, bureaux et logements en étage).

Enfin, le SCOT préconise pour toutes opérations relatives à la construction d'habitat de tenir compte des densités moyennes, établies en fonction de l'armature urbaine. La définition de la densité évoquée dans ce document se rapporte à une densité résidentielle, c'est-à-dire un nombre moyen de logements par hectares.

Le SCOT identifie un gain de 27.000 habitants supplémentaires sur son périmètre sur un horizon de 25 ans. Répondre à un tel objectif nécessite la construction chaque année d'environ 1.250 logements. Le plus gros de cette production est prévu sur le territoire de la CAGB, avec comme objectif de produire au total près de 1.100 logements par an, dont environ 200 logements sociaux. La CAGB a mis en place son propre PLH qui territorialise ces objectifs.

L'agglomération Bisontine a mis en œuvre les moyens définis par le législateur afin de lutter contre l'étalement urbain. Cependant, elle connaît encore aujourd'hui des difficultés à maîtriser un phénomène de périurbanisation très marqué, amorcé depuis de très nombreuses années.

Carte n°1 : L'armature urbaine de l'agglomération

Source : Adéquation, d'après le PLH du Grand Besançon

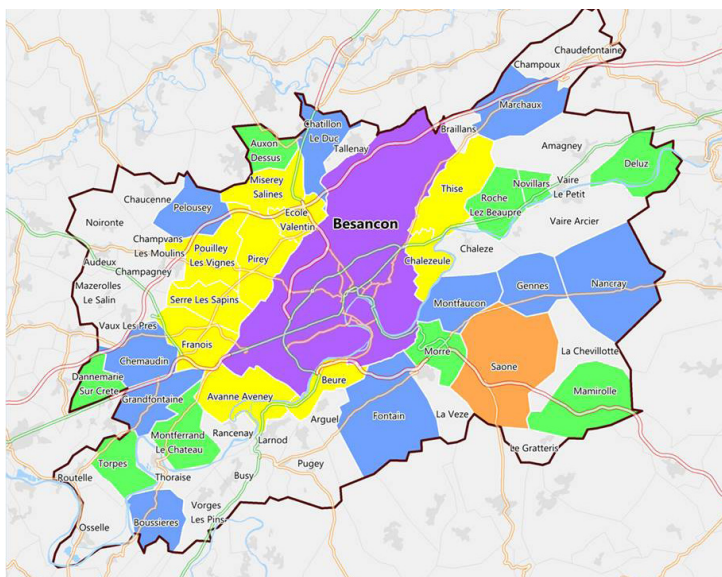


Tableau n°2 : Territorialisation des objectifs de production et de densité

Source : PLH du Grand Besançon.

Armature urbaine	Objectif de production annuel sur la durée du PLH 2013-2019	Objectifs de densités (densité nette en nombre de logements/hectare)
ville centre	728 logements/an	50 logements/hectare
Communes périphériques	135 logements/an	23 logements/hectare
Communes relais	24 logements/an	20 logements/hectare
Haltes ferroviaires	83 logements/an	15 logements/hectare
Communes ressources	84 logements/an	20 logements/hectare
Autres communes	44 logements/an	13 logements/hectare
<b>Total</b>	<b>1099 logements/an</b>	

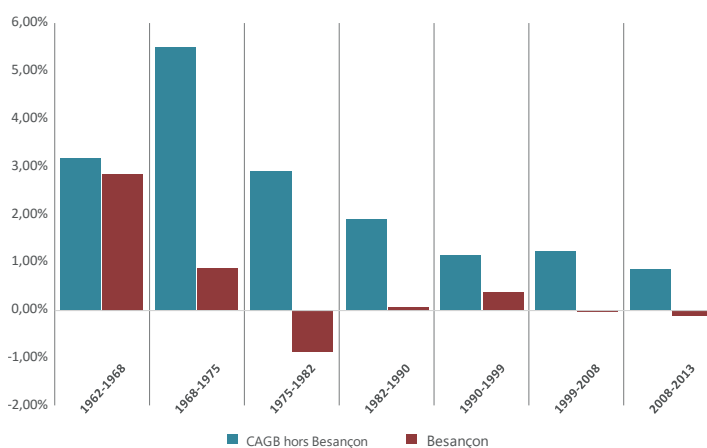
## 2. Le développement de la périphérie et l'accentuation des déséquilibres territoriaux.

La périurbanisation, au sens du développement de l'urbanisation dans les communes en périphérie de la ville-centre, peut être appréhendée par au moins deux facteurs que sont l'évolution démographique et la consommation d'espace.

### 2.1 Une croissance démographique portée par la périphérie

Du point de vue démographique, le développement périurbain de Besançon s'apparente à celui de nombreuses villes Françaises et correspond aux périodes mis en avant dans la première partie. Une analyse du taux de variation moyen annuel (graphique 1) permet de se rendre compte que la croissance périurbaine (périmètre de l'actuelle CAGB hors Besançon) connaît un pic important sur la période 1968 – 1975 d'environ 5.5% de variation moyenne annuelle. Dans cette même période, la croissance de Besançon entame un ralentissement mais conserve toutefois un bon dynamisme avec une population qui augmente d'environ 7.000 habitants. Le décrochage intervient à partir de 1975 : tandis que la ville-centre se dépeuple (taux de variation moyen annuel de -0.9%), la périphérie maintient une forte croissance grâce à un contexte qui facilite l'accès à la propriété dans les communes périurbaines. Ce phénomène s'atténue jusqu'aux années 2000

Graphique n°1 : Taux de variation annuel moyen de la population de Besançon et de sa périphérie

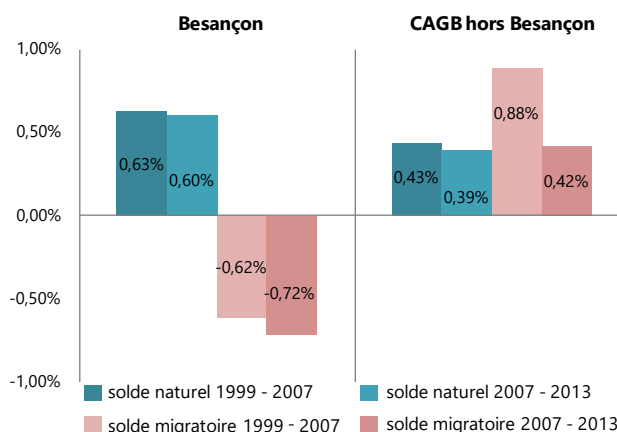


Source : Insee - Recensement de la population  
Réalisation et traitement statistique : Julien Ferrone

Évolution du taux de variation annuel moyen :  $(V_n / V_0)^{(1/n)} - 1$   
( $V_0$  : valeur de début,  $V_n$  : valeur d'arrivée).

Lecture : Sur le période 1975-1982 le taux de variation de la population de Besançon était en moyenne de -0.9% par an.

Graphique n°2 : Évolution du solde migratoire et naturel à Besançon et sa périphérie



Source : Insee - Recensement de la population  
Réalisation : Julien Ferrone



pour la périphérie et à partir de 1990 la ville de Besançon parvient même à conserver des habitants.

Cependant le phénomène de périurbanisation perdure depuis les années 2000 à l'échelle de l'agglomération Bisontine. Entre 2008 et 2013 ; la ville-centre a perdu 647 habitants. Besançon est confrontée à une évacuation de sa population vers sa périphérie. Plus précisément, c'est le déficit du solde migratoire (différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours de l'année) qui explique la perte de population de ces dernières années (graphique 2). A l'inverse, nous pouvons constater que le solde migratoire constitue le premier facteur de croissance de la population dans les communes périphériques, devant le solde naturel.

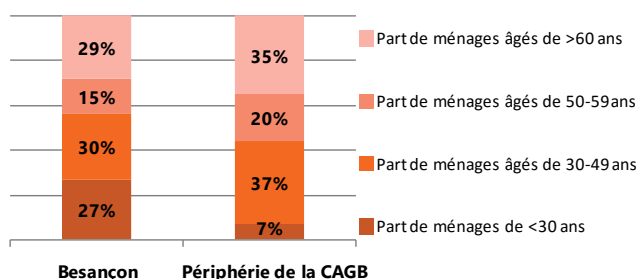
## 2.2 Une évacuation résidentielle des familles en périphérie de l'agglomération.

Le développement de la périphérie au détriment de la commune de Besançon a accentué la spécialisation du territoire en termes socio-démographiques.

La ville-centre abrite une part beaucoup plus importante de jeunes ménages ; 27% ont moins de 30 ans contre seulement 7% dans le reste de la CAGB. Ces ménages en début de parcours résidentiel correspondent à une population d'étudiants et de jeunes actifs, qui ne cherchent pas à devenir propriétaire de leur logement mais préfèrent plutôt une localisation centrale. Dans la périphérie de l'agglomération, les 30 – 59 ans sont majoritaires : près de 57% des ménages contre 45% à Besançon. Ces classes d'âges aspirent généralement à devenir propriétaire et se tournent vers la périphérie de Besançon, qui porte l'essentielle de la maison, une offre qui correspond mieux à leurs besoins et leurs attentes. La part plus élevée des couples avec un ou plusieurs enfants en périphérie (45% contre 35% à Besançon) corrobore ce constat de ménages aux profils familiaux qui font le choix de s'installer dans le périurbain.

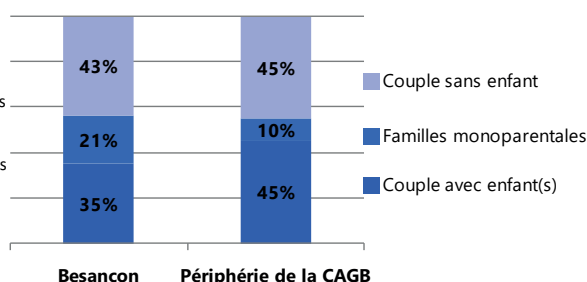
Graphique n°3 : Répartition des ménages par classe d'âges à Besançon et sa périphérie (hors Besançon).

Source : Insee - recensement de la population 2012.  
Réalisation : Julien Ferrone



Graphique n°4 : Type de famille à Besançon et sa périphérie (hors Besançon).

Source : Insee - recensement de la population 2012.  
Réalisation : Julien Ferrone



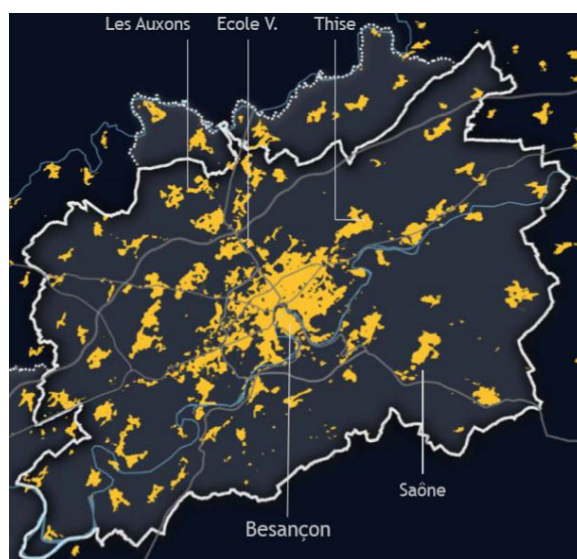
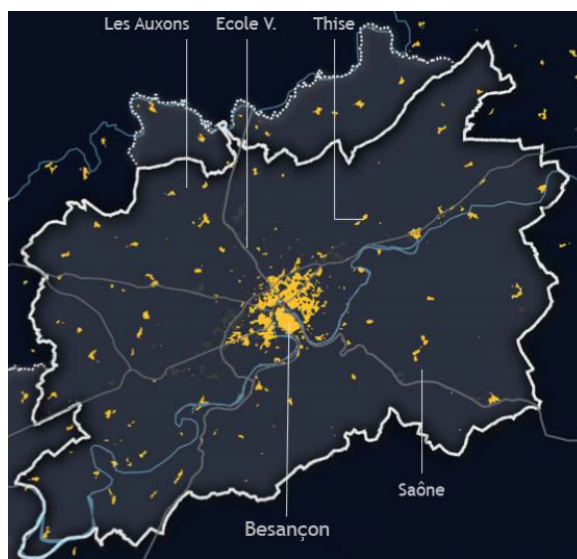
Finalement, nous pouvons faire le constat d'une évasion résidentielle vers la périphérie, dont la croissance est principalement portée par le solde migratoire et qui attire aujourd'hui en majorité des ménages aux caractéristiques familiales.

### 2.3 Une évolution de l'urbanisation vers des formes urbaines peu denses.

Du point de vue de la consommation d'espace, l'artificialisation des sols accompagne cette croissance démographique périurbaine de façon très marquée à partir des années 1970.

L'outil «*Dynamique d'urbanisation - Tâches urbaines*» proposée par la DREAL Franche-Comté est un outil de modélisation des espaces urbanisés dans le temps, généré à partir des bases de données IGN (BD Parcellaire et BD Topo). L'information sur l'année de construction des bâtiments provient de la base de données foncière de la DG FiP (fichiers MAJIC) au 1er janvier 2011 (source non exhaustive). Cette modélisation montre que les secteurs qui ont connu les évolutions les plus marquées sont ceux du Nord de Besançon, de l'Ouest et du Sud Ouest. A titre d'exemple des communes du secteur Nord telles que Ecole-Valentin, Miserey Salines, Pirey ou encore Auxon Dessus accueillent en 1968 en moyenne 475 habitants chacune, contre environ 2.320 en 2013. Ces secteurs sont en réalité ceux qui bénéficient d'une bonne attractivité (cadre de vie), d'une bonne structuration territoriale (desserte, proximité de la ville-centre) et de moindres contraintes géographiques, contrairement aux secteurs de l'Est. Ces communes sont progressivement devenues des territoires de détente du pôle urbain de Besançon, concentrant un habitat majoritairement pavillonnaire fortement consommateur d'espace. La périphérie de l'agglomération

Carte n°2 : Évolution de la tâche urbaine de 1952 à 2011



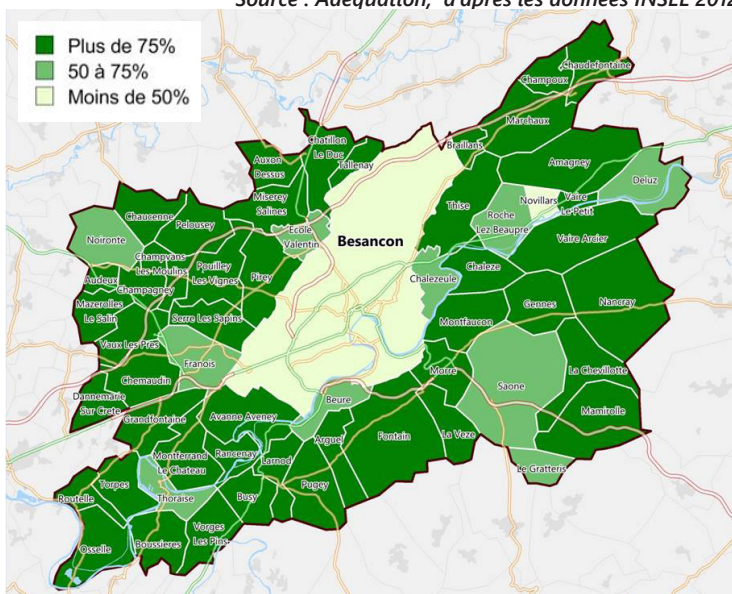
Source : AUDAB d'après l'outil dynamique d'urbanisation. DREAL Franche-Comté

accueille ainsi en 2012 en moyenne 79.3% de logements individuels (Insee), une part qui reste également majoritaire même dans les communes limitrophes de Besançon (carte n°3).

A titre d'exemple ; la carte n°4 est une vue satellite d'un secteur d'habitat caractéristique d'une commune du Nord de Besançon, ici Pelousey. Petit bourg qui comptait 230 habitants en 1962, Pelousey abrite aujourd'hui 1.471 personnes (Insee, 2013). La commune se situe à environ 13km du centre de Besançon qui est rapidement accessible (environ 25 minutes en voiture). Son tissu urbain est exclusivement composé d'habitat individuel. L'exemple choisi se focalise sur un secteur situé dans la continuité Nord du bourg, que nous pouvons donc supposer de construction récente. Ce dernier accueille 69 habitations sur une superficie de 6.4 hectares, ce qui représente une densité de seulement 11 logements par hectare ; une densité inférieure de moitié à celle préconisée dans le SCOT.

Carte n°3 : Part de logements individuels dans les communes de l'agglomération.

Source : Adéquation, d'après les données INSEE 2012.



Carte n°4 : Densité résidentielle d'un quartier de Pelousey



69 habitations sur 63.973, 87 m<sup>2</sup>, soit 11 logements par hectare  
 Source : Géoportail, données IGN  
 Réalisation : Julien Ferrone

Les dynamiques résidentielles observables à l'heure actuelle s'inscrivent donc à contre courant des politiques visant à favoriser la densité et limiter l'étalement. En effet, la croissance démographique est portée par des communes moins structurées que la ville de Besançon, qui sont généralement éloignées des aménités et des pôles d'emplois. Cette croissance témoigne de la forte attractivité résidentielle de ces territoires auprès d'une grande partie de la population.

## II – Des formes résidentielles denses qui peinent à s’imposer.

Besançon représente la ville-centre de son agglomération et la polarise de par sa concentration de commerces et de services, d’équipements, d’emplois et de transports en commun. Ces caractéristiques font d’elle le territoire le plus à même de développer une offre résidentielle dense.

Or, le phénomène inverse se produit, ce qui nous amène à supposer qu’il existe un dysfonctionnement entre l’offre résidentielle neuve proposée dans le centre urbain et la demande locale au niveau de l’agglomération. Afin d’étayer cette hypothèse, nous analyserons une opération récente située dans la commune de Besançon ; le projet des Hauts du Chazal – TEMIS-Santé.

### **Méthodologie :**

Le choix s’est porté sur ce projet situé en accroche du tissu urbain de Besançon et dont les ambitions sont de fournir un quartier multifonctionnel, de répondre à la demande de logements et de combiner densité et qualité de vie. Après avoir présenté les caractéristiques du projet, nous réaliserons un diagnostic du marché immobilier pour confronter l’offre résidentielle aux réalités économiques locales.

Les données utilisées sont issues de deux études menées par le Cabinet Adéquation pour la ville de Besançon en 2014 et 2015. Adéquation ne possédant pas d’observatoire dans le département du Doubs, les données de la promotion immobilière sont issues de l’Enquête sur la Commercialisation des Logements Neufs (ECLN) et du Centre d’Études de la Conjoncture Immobilière (CECIM).

*Figure n°5 : Le projet les Hauts du Chazal - Temis Santé à Besançon.*

*Source : SedD (société d’équipement du département du Doubs).*



**Nature :** ZAC de 45 ha dont 14 ha d’activités.

**Aménageur :** SedD (société d’équipement du département du Doubs).

**Gouvernance :** Ville de Besançon & CAGB.

**Programme :**

- Réalisation de 1200 logements (densité résidentielle : 39 logements / ha).
- Développement d’un parc Technopolitain

## 1. La ZAC des Hauts du Chazal : un quartier multifonctionnel qui prévoit d'accueillir près de 2 500 habitants.

L'opération *Les Hauts du Chazal – TEMIS Santé* est un projet de développement urbain situé à l'extrémité Ouest de la commune de Besançon, avant la commune de Franois. Le projet se situe à proximité du quartier Châteaufarine (centre commercial) et du quartier Planoise, tout deux séparés du secteur des Hauts du Chazal par la rue de la Dole, un des principaux axes structurants de l'agglomération. La voie ferrée qui dessert la gare de Besançon-viotte délimite le projet dans sa partie Nord. Historiquement, les Hauts du Chazal est un secteur à dominante rural. Dans les années 1970, il accueille le centre hospitalier universitaire Jean Minjoz (CHRU) pour répondre au fort développement du quartier Planoise. C'est en 1998 que la municipalité entreprend de créer une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) sur ce secteur, dans le but de créer un quartier nouveau, combinant de l'habitat, du tertiaire, et le développement d'un pôle santé à vocation nationale. Les enjeux du projet sont de créer un quartier mixte, de combiner densité et qualité de vie des futures habitants, de répondre à la demande de logements dans une dynamique de campus ouvert et de proposer une offre adaptée aux parcours résidentiels des jeunes actifs, étudiants et familles. A terme, c'est plus de 15 000 personnes qui fréquenteront quotidiennement ce quartier d'ici 2020 entre ceux qui y résident, travaillent et s'y forment.

L'opération se décompose en deux principales fonctions :

- **Un secteur activité** qui s'étend à proximité du centre hospitalier Jean Minjoz, qui accueille aujourd'hui des organismes associés (Etablissement Français du Sang, Don du Souffle, .. ) et des équipements de formations universitaires, comme la faculté de Médecine-Pharmacie qui regroupe depuis 2011 près de 5 500 étudiants. En 2012, le site du CHRU de Saint Jacques (centre-ville de Besançon) s'est délocalisé dans les Hauts du Chazal, regroupant ainsi près de 6 000 salariés au quotidien. Ce secteur regroupe également des entreprises du secteur de la santé et fait l'objet de nombreux projets d'implantation. Associé au Parc Temis Microtechniques situé dans le quartier des MontBoucons, ces deux ensembles forment à l'échelle de l'agglomération la technopole TEMIS.
- **Un secteur Habitat** où sont prévus à terme plus de 1 200 logements, réalisés par des promoteurs régionaux et nationaux sous forme d'habitats collectifs et d'habitats individuels groupés. Le programme comportera 20% de logements en locatif social. La programmation totale est répartie en 4 sous-secteurs. Au total d'ici 2020, 2 500 personnes sont susceptibles d'habiter dans ce quartier. D'ici la fin d'année 2016, plus de la moitié du programme prévisionnel sera livré. Le secteur 1, environ 480 logements, est la phase la plus avancée du projet, où la plupart des programmes ont été livrés.

Enfin, le projet bénéficie depuis septembre 2014 de la desserte du tramway ce qui le relie directement au centre ville de Besançon. Son aménagement global donne une place importante aux modes doux et à la nature, en témoigne la réalisation d'un grand « *mail piéton* » reliant l'ensemble du quartier.

## **2. Contexte du marché immobilier de l'agglomération Bisontine.**

L'évolution résidentielle déséquilibrée de l'agglomération Bisontine s'explique en partie par un déséquilibre de marché. En effet la dynamique de construction de logements s'inscrit dans un marché immobilier où se rencontre offre et demande. Ce marché immobilier est lui-même composé de plusieurs marchés que sont le marché du logement neuf (marché de la promotion immobilière, marché du lot à bâtir), le marché de l'ancien (revente, seconde main) ou encore le marché immobilier locatif.

### **2.1 Observer un marché immobilier.**

En économie, un marché est couramment défini comme étant un lieu théorique où se rencontre l'offre et la demande. Pour aller plus loin, Maurice (2012) définit la notion de marché comme « *un espace théorique de concurrence socialement organisé. Un marché est inextricablement lié à la dynamique des échanges de natures économiques et politiques entre acteurs qui le compose* »<sup>7</sup>. Cette définition sous-entend que pour comprendre les mécanismes d'un marché, dans notre cas le marché immobilier du logement neuf, il est impératif de s'intéresser aux comportements d'acteurs.

Dans le marché immobilier, la demande est représentée par les acquéreurs des logements. Ils peuvent être des personnes morales ou des personnes physiques. Les acquéreurs peuvent acheter un bien pour y emménager ou bien le mettre en location ; dans ce cas on parle de propriétaires occupants ou d'investisseurs. L'offre se rapporte ici à un bien immobilier, généralement proposé au marché par un promoteur immobilier. En France, bien que le Code Civil précise ce qu'est un contrat de promotion immobilière, il n'existe pas de définition précise pour la notion de promoteur immobilier ou de promotion immobilière dans les textes de loi. Dans les faits, la fédération des promoteurs immobiliers (FPI) définit cet acteur comme « *un professionnel : il agit dans le cadre d'une organisation permanente, contrairement aux personnes physiques, maîtres d'ouvrage occasionnels. Le promoteur est un maître d'ouvrage : il prend l'initiative de la réalisation du bâtiment qu'il destine à la vente, réunit les financements nécessaires au projet et en assume le risque* »<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> MAURICE. Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière : Le marché du logement neuf dans l'agglomération Lyonnaise. Thèse. 2014, p 17.

<sup>8</sup> Fédération des promoteurs immobiliers (FPI). Qu'est ce qu'un promoteur ? [en ligne].

Dans l'analyse des marchés immobiliers de logements neufs, le cabinet Adéquation spécialisé dans leur observation, réalise une distinction entre :

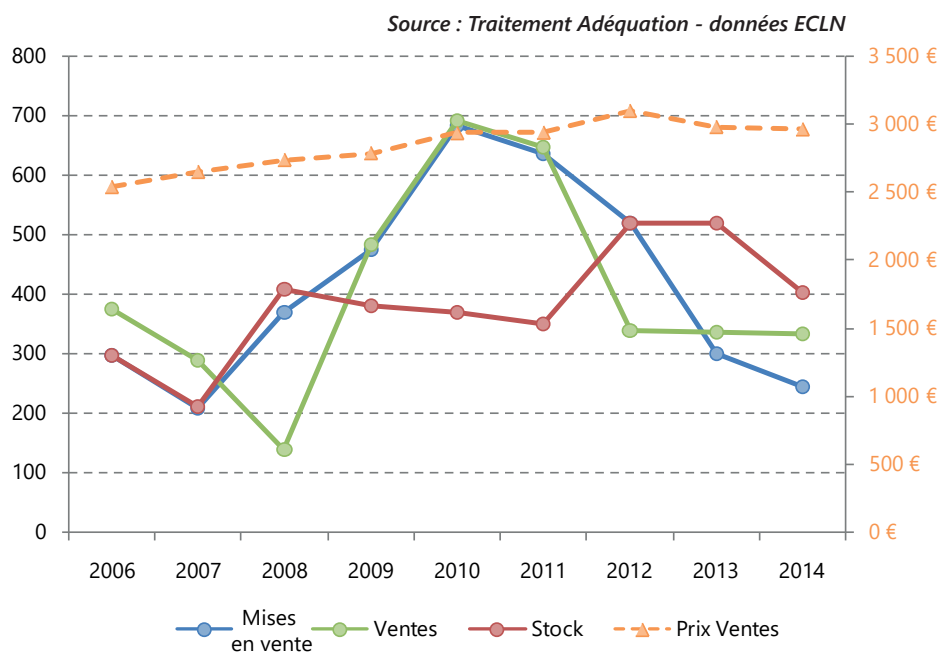
- Les logements réalisés en promotion immobilière, qui comprennent d'une part les programmes collectifs, c'est à dire regroupant dans un même bâtiment au moins deux logements et dont certains ne disposent pas d'accès privatifs (les logements de formes intermédiaires sont inclus dans cette catégorie). Et d'autre part, l'individuel groupé ; dont l'opération a fait l'objet d'une permis de construire relatif à la réalisation de plusieurs logements individuels, et qui est réalisée par un promoteur.
- Les logements individuels purs comprennent d'une part les lotissements ; produisant des lots à bâtir qui seront acquis par des particuliers maîtres d'ouvrage de leur maison, pour laquelle ils feront appel à un constructeur de maison individuelle ou à un maître d'œuvre. D'autre part, cette catégorie comprend la construction de logements en diffus par des particuliers, faisant appel également à un constructeur de maison individuelle ou à un maître d'œuvre, sur un terrain non aménagé mais viabilisé (voirie, raccordement, etc) qu'ils auront acquis directement auprès d'un propriétaire.

Dans un premier temps, nous choisirons de nous focaliser sur l'observation de l'activité de la promotion immobilière dans l'agglomération Bisontine, car ce marché est porteur d'une offre résidentielle de forme dense. Son analyse se fait à travers l'interprétation de trois critères principaux :

- **Les mises en vente.** Elles correspondent aux logements neufs mis en commercialisation dans les programmes de promotion immobilière. Elles concernent les logements proposés à la vente auprès des investisseurs ou des propriétaires occupants, les ventes en bloc intervenant en logements libres (auprès de promoteurs, bailleurs privés) ou en locatif social (auprès de bailleurs sociaux). En revanche, les logements en résidences sont exclues du décompte (résidence étudiante, d'affaire, etc.).
- **Les ventes.** Elles correspondent aux réservations. Elles sont dites nettes car elles ne prennent pas en compte les désistements. Elles peuvent s'effectuer auprès d'investisseurs ou de propriétaires occupants.
- **L'offre commerciale ou le « stock ».** En promotion immobilière la plupart des programmes font l'objet d'une Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA), c'est-à-dire qu'ils sont proposés à la réservation avant même le début de leurs constructions. L'offre commerciale peut donc correspondre à un stock physique (logements livrés) ou à des logements encore non construits (sur plan ou en chantier).

## 2.2 L'activité de la promotion immobilière dans l'agglomération Bisontine.

Graphique n°5 : Évolution de l'activité de la promotion immobilière dans la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon.



Le marché de la promotion immobilière de l'agglomération Bisontine a enregistré jusqu'à 700 ventes nettes autour de 2010. Cette période correspondait à un contexte d'investissement locatif favorable, impulsé par le dispositif de défiscalisation de l'époque : le dispositif Scellier. Cette situation a profité aux premières opérations lancées dans la ZAC des Hauts du Chazal qui ont ainsi pu toucher un grand nombre d'investisseurs. Néanmoins à partir de 2012, le marché de la promotion connaît un repli important qui se traduit par une diminution du nombre de logements mis sur le marché et du nombre de ventes effectuées. Parallèlement, le prix par m<sup>2</sup> moyen des ventes de logements collectifs (prix par m<sup>2</sup> de surface habitable, hors prix du stationnement) a fortement augmenté et reste encore en 2014 positionné sur des niveaux élevés, dans un contexte de marché plus difficile. Les dernières données font état d'un prix moyen qui progresse : près de 3.050 €/m<sup>2</sup> au premier trimestre 2015<sup>9</sup>. A l'échelle de l'agglomération Bisontine, la promotion immobilière s'inscrit dans un contexte difficile avec une activité en baisse sur les dernières périodes observées et des prix positionnés sur des valeurs élevées. Par conséquent, cette situation limite les capacités d'absorption du marché et peut être un frein dans la proposition d'une offre résidentielle dense.

Le marché de la promotion immobilière, ici observé à l'échelle de la CAGB, se concentre essentiellement sur la commune de Besançon. Au sein même de la commune, il existe de nombreuses disparités en termes de prix selon les quartiers périphériques

<sup>9</sup> Adéquation - Données ECLN. 2015.



et les quartiers proches du centre-ville, qui dépendent de leurs notoriétés et de leurs attractivités résidentielles. En moyenne, les valeurs observées dans les programmes en commercialisation en promotion immobilière oscillent entre 2.600 et 3.200 €/m<sup>2</sup><sup>10</sup> de surface habitable, hors stationnement. Le quartier des Hauts du Chazal est un secteur récent, avec une forte mixité fonctionnelle. Il bénéficie d'une bonne accessibilité routière et est aujourd'hui desservi par le tramway. Situé en limite Ouest de Besançon le secteur profite d'un environnement naturel à proximité et de dégagements sur les paysages environnants. Il possède également une bonne dynamique économique et représente une zone d'emplois majeure à l'échelle de l'agglomération. Cependant, ce secteur souffre d'un éloignement du centre-ville (+/-8 km) et sa proximité avec des quartiers en difficulté comme Planoise impacte également son image. Ces éléments de contextes impacteront donc nécessairement sur les valeurs admissibles pour la demande en promotion immobilière.

### 3. Une offre résidentielle soumise à la concurrence de la périphérie.

#### 3.1 Les valeurs pratiquées dans la ZAC Hauts du Chazal.

Tableau n°3 : Commercialisation des opérations de logements dans la ZAC Hauts du Chazal en 2014.

Source : Adéquation, 2014.

Promoteur	Programme	Adresse	Mise en vente	Livraison	Stock initial	Offre	Vente par mois	Taux d'écoulement	Prix TVA réduite (hors)	Prix TVA pleine (hors)
Atik SA	Bellevue A	2-4 rue Maria Montessori	mai-11	Livré	19	3	0,4	2,2%	-	3 000 €
	Bellevue B		juil.-11	Livré	27	1	0,7	2,6%	-	3 050 €
Villas C	Le Clos Vesontio	Rue Maria Montessori	févr.-12	Livré	26	3	0,8	2,9%	-	2 600 €
SMCI Tradition	Utopia	25 rue Proudhon	juil.-13	déc.-15	65	16	3,8	5,8%	-	2 560 €
Pierres & Territories	Les Jardins de Lys C	Rue du Coudray Le Boursier	oct.-13	juin-15	15	9	0,6	4,1%	2 550 €	2 900 €
Edifipierre	Horizon Nature	Rue du Coudray Le Boursier	nov.-13	déc.-15	28	22	0,7	2,4%	2 500 €	2 850 €

Dans la ZAC des Hauts du Chazal ; la situation des opérations de logements en 2014 permet de constater que les premières opérations lancées à la commercialisation ont connu des rythmes de ventes relativement lents ; de l'ordre de 2.5% de taux d'écoulement (rapport entre le nombre de vente par mois et le stock initial). Par exemple, le programme «*Bellevue*» a connu entre 2011 et 2014 en moyenne 0.5 ventes par mois. Cette opération était commercialisée à un prix moyen de 3.000 €/m<sup>2</sup> de surface habitable, hors stationnement. Suite aux difficultés des premiers programmes, les opérations de nouvelle génération lancées fin 2013 se sont positionnées sur des prix plus bas, situés entre 2.600 et 2.900 €/m<sup>2</sup> de surface habitable, hors stationnement et en TVA pleine. Ce réajustement a permis une meilleure commercialisation de ces programmes, qui restent toutefois à nuancer car une partie des logements ont été proposés en TVA réduite sur deux opérations pour pouvoir atteindre des prix plus

<sup>10</sup> Adéquation, 2014.

adaptés à la demande.

Cette diminution a permis de se rapprocher de la réalité du marché. En effet, en promotion immobilière il faut également tenir compte des offres concurrentes comme le marché de la revente de logements collectifs. Le cabinet Adéquation estime qu'un écart de 20% à 25% entre les prix pratiqués dans l'offre en promotion immobilière et le marché de la revente est une situation acceptable. Par exemple à proximité du quartier Hauts du Chazal, le prix moyen par m<sup>2</sup> de surface habitable hors stationnement dans le marché de la revente en collectif est estimé à environ 2 000€/m<sup>2</sup> (expertise Adéquation, 2014). Ainsi, si l'on prend un écart de 25% entre le neuf et l'ancien, le neuf devrait se positionner à 2.500 €/m<sup>2</sup> hors stationnement. A 2.500 €/m<sup>2</sup>, le neuf reste attractif puisque le ménage se posera la question d'acheter pour le même prix qu'un bien ancien réhabilité, un appartement neuf :

Figure n°6 : Hypothèses de travail entre l'écart des prix des logements neufs et anciens.

Source : Expertise Adéquation



<p><b>Appartement neuf</b>  <b>162 500 € hors stationnement = 2.500 €/m<sup>2</sup> x 65 m<sup>2</sup></b></p> <p><b>Appartement ancien réhabilité</b>  <b>162 500 € hors stationnement = 2.000 €/m<sup>2</sup> x 65 m<sup>2</sup> + 500 €/m<sup>2</sup> de réhabilitation x 65 m<sup>2</sup></b></p>
---

Les coûts de réhabilitation indiqués ci-dessus (500 €/m<sup>2</sup>) correspondent à une réhabilitation légère d'un appartement, allant parfois jusqu'à 600 €/m<sup>2</sup>. Un raisonnement qui ne tient pas compte par ailleurs des frais de notaire, plus avantageux dans le neuf que dans l'ancien. Les opérateurs des programmes de 2013 ont fini par le comprendre, et se sont rapprochés des 2.500 €/m<sup>2</sup>. Toutefois, cela ne suffit pas pour être attractif sur les plus grandes typologies.

### 3.2 Des programmes tournés essentiellement vers des ménages de petites tailles, en location comme en accession.

Tableau n°4 : Exemple d'offre de logements neufs proposés dans la ZAC Hauts du Chazal.

Source : Adéquation 2014

<table border="1"> <tr> <td><b>Prix moyen TVA pleine hors stationnement</b></td> <td><b>2.560 €/m<sup>2</sup></b></td> </tr> <tr> <td><b>Stock initial (1ère tr.)</b></td> <td><b>65 logs</b></td> </tr> <tr> <td><b>Stock disponible</b></td> <td><b>4 logs</b></td> </tr> <tr> <td><b>Date de commercial.</b></td> <td><b>Juill. 2013</b></td> </tr> <tr> <td><b>Rythmes de vente</b></td> <td><b>3 v/mois</b></td> </tr> <tr> <td><b>Taux d'écoulement</b></td> <td><b>5,50%</b></td> </tr> </table>	<b>Prix moyen TVA pleine hors stationnement</b>	<b>2.560 €/m<sup>2</sup></b>	<b>Stock initial (1ère tr.)</b>	<b>65 logs</b>	<b>Stock disponible</b>	<b>4 logs</b>	<b>Date de commercial.</b>	<b>Juill. 2013</b>	<b>Rythmes de vente</b>	<b>3 v/mois</b>	<b>Taux d'écoulement</b>	<b>5,50%</b>	<p><b>Résidence Utopia</b></p> <p>Snci Tradition</p> 	<table border="1"> <tr> <td><b>Prix moyen TVA pleine hors stationnement</b></td> <td><b>2.920 €/m<sup>2</sup></b></td> </tr> <tr> <td><b>Stock initial (1ère tr.)</b></td> <td><b>15 logs</b></td> </tr> <tr> <td><b>Stock disponible</b></td> <td><b>8 logs</b></td> </tr> <tr> <td><b>Date de commercial.</b></td> <td><b>Oct. 2013</b></td> </tr> <tr> <td><b>Rythmes de vente</b></td> <td><b>0,5 v/mois</b></td> </tr> <tr> <td><b>Taux d'écoulement</b></td> <td><b>3,20%</b></td> </tr> </table>	<b>Prix moyen TVA pleine hors stationnement</b>	<b>2.920 €/m<sup>2</sup></b>	<b>Stock initial (1ère tr.)</b>	<b>15 logs</b>	<b>Stock disponible</b>	<b>8 logs</b>	<b>Date de commercial.</b>	<b>Oct. 2013</b>	<b>Rythmes de vente</b>	<b>0,5 v/mois</b>	<b>Taux d'écoulement</b>	<b>3,20%</b>	<p><b>Les Jardins des Lys</b></p> <p>Pierres &amp; Territoire</p> 										
<b>Prix moyen TVA pleine hors stationnement</b>	<b>2.560 €/m<sup>2</sup></b>																																				
<b>Stock initial (1ère tr.)</b>	<b>65 logs</b>																																				
<b>Stock disponible</b>	<b>4 logs</b>																																				
<b>Date de commercial.</b>	<b>Juill. 2013</b>																																				
<b>Rythmes de vente</b>	<b>3 v/mois</b>																																				
<b>Taux d'écoulement</b>	<b>5,50%</b>																																				
<b>Prix moyen TVA pleine hors stationnement</b>	<b>2.920 €/m<sup>2</sup></b>																																				
<b>Stock initial (1ère tr.)</b>	<b>15 logs</b>																																				
<b>Stock disponible</b>	<b>8 logs</b>																																				
<b>Date de commercial.</b>	<b>Oct. 2013</b>																																				
<b>Rythmes de vente</b>	<b>0,5 v/mois</b>																																				
<b>Taux d'écoulement</b>	<b>3,20%</b>																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Types</th> <th>Surfaces</th> <th>Fourchettes de prix unitaires</th> <th>Prix par m<sup>2</sup></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>10 T1 bis (15%)</td> <td>+/- 33 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 86 000 €</td> <td>+/- 2.600 €/m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>22 T2 (35%)</td> <td>+/- 46 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 115-120 K€</td> <td>+/- 2.550 €/m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>26 T3 (40%)</td> <td>+/- 63 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 160-165 K€</td> <td>+/- 2.600 €/m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>7 T4 (10%)</td> <td>+/- 88 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 210-215 K€</td> <td>+/- 2.400 €/m<sup>2</sup></td> </tr> </tbody> </table>	Types	Surfaces	Fourchettes de prix unitaires	Prix par m <sup>2</sup>	10 T1 bis (15%)	+/- 33 m <sup>2</sup>	+/- 86 000 €	+/- 2.600 €/m <sup>2</sup>	22 T2 (35%)	+/- 46 m <sup>2</sup>	+/- 115-120 K€	+/- 2.550 €/m <sup>2</sup>	26 T3 (40%)	+/- 63 m <sup>2</sup>	+/- 160-165 K€	+/- 2.600 €/m <sup>2</sup>	7 T4 (10%)	+/- 88 m <sup>2</sup>	+/- 210-215 K€	+/- 2.400 €/m <sup>2</sup>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Types</th> <th>Surfaces</th> <th>Fourchettes de prix unitaires (TVA pleine)</th> <th>Prix par m<sup>2</sup></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>9 T1 (60%)</td> <td>+/- 32 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 96 000 K€</td> <td>+/- 3.000 €/m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>3 T2 (20%)</td> <td>+/- 47 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 135-140 K€</td> <td>+/- 2.950 €/m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>3 T3 (20%)</td> <td>+/- 67 m<sup>2</sup></td> <td>+/- 190 K€</td> <td>+/- 2.800 €/m<sup>2</sup></td> </tr> </tbody> </table>	Types	Surfaces	Fourchettes de prix unitaires (TVA pleine)	Prix par m <sup>2</sup>	9 T1 (60%)	+/- 32 m <sup>2</sup>	+/- 96 000 K€	+/- 3.000 €/m <sup>2</sup>	3 T2 (20%)	+/- 47 m <sup>2</sup>	+/- 135-140 K€	+/- 2.950 €/m <sup>2</sup>	3 T3 (20%)	+/- 67 m <sup>2</sup>	+/- 190 K€	+/- 2.800 €/m <sup>2</sup>
Types	Surfaces	Fourchettes de prix unitaires	Prix par m <sup>2</sup>																																		
10 T1 bis (15%)	+/- 33 m <sup>2</sup>	+/- 86 000 €	+/- 2.600 €/m <sup>2</sup>																																		
22 T2 (35%)	+/- 46 m <sup>2</sup>	+/- 115-120 K€	+/- 2.550 €/m <sup>2</sup>																																		
26 T3 (40%)	+/- 63 m <sup>2</sup>	+/- 160-165 K€	+/- 2.600 €/m <sup>2</sup>																																		
7 T4 (10%)	+/- 88 m <sup>2</sup>	+/- 210-215 K€	+/- 2.400 €/m <sup>2</sup>																																		
Types	Surfaces	Fourchettes de prix unitaires (TVA pleine)	Prix par m <sup>2</sup>																																		
9 T1 (60%)	+/- 32 m <sup>2</sup>	+/- 96 000 K€	+/- 3.000 €/m <sup>2</sup>																																		
3 T2 (20%)	+/- 47 m <sup>2</sup>	+/- 135-140 K€	+/- 2.950 €/m <sup>2</sup>																																		
3 T3 (20%)	+/- 67 m <sup>2</sup>	+/- 190 K€	+/- 2.800 €/m <sup>2</sup>																																		



dense dans les Hauts du Chazal et qui plus est, dans un des programmes au prix moyen des plus abordables de la commune de Besançon. Ainsi, en dehors de l'hypercentre, les programmes de la commune de Besançon sont fortement soumis à la concurrence de l'individuel en périphérie.

Tableau n°5 : Hypothèse de prix d'un logement individuel neuf à partir des prix des lots à bâtir.

Source : Adéquation 2015

Individuel pur / lot à bâtir	Communes centres (< 10 min)			Communes à 10-20 min structurées et proches			Communes à 20-30 min rurales et éloignées		
surface habitable +/- 100m <sup>2</sup>	Prix unitaire moyen			Prix unitaire moyen			Prix unitaire moyen		
	212 000 €	242 000 €	267 000 €	197 000 €	217 000 €	242 000 €	177 000 €	192 000 €	207 000 €
surface moyenne de terrain (m <sup>2</sup> )	600 m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>	1000 m <sup>2</sup>	600 m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>	1000 m <sup>2</sup>	600 m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>	1000 m <sup>2</sup>
Prix moyen de la parcelle	80 000 €	110 000 €	135 000 €	65 000 €	85 000 €	110 000 €	40 000 €	55 000 €	70 000 €

### 3.3 Le ressenti des habitants sur l'offre résidentielle du projet.

La réussite et l'attractivité d'un programme immobilier en milieu dense ne repose pas exclusivement sur le prix de vente, mais également sur les qualités intrinsèques du site, liées à sa localisation, son accessibilité, sa proximité des commerces et des services, des transports structurants. C'est ce qui explique que le facteur prix est beaucoup moins important dans un centre urbain dense, qui concentre l'ensemble de ces qualités, que pour un site périphérique moins bien structuré.

Dans l'étude menée en 2014 par le cabinet Adéquation pour la ville de Besançon, une enquête de satisfaction a été conduite auprès des habitants des Hauts du Chazal sur un échantillon de 125 habitants. 96% du public interrogé sont des locataires, ce qui confirme que l'offre résidentielle proposée a principalement séduit des investisseurs (intéressés par la mise en location de petites typologies). Au total, sans tenir compte de la population étudiante, l'échantillon se compose de 85 ménages, dont 70% ont moins de 40 ans. Leurs profils sont peu familiaux, puisque 71% sont des couples sans enfants ou des personnes seules. Ces ménages sont essentiellement des jeunes actifs, dont 75% possèdent un emploi. Les habitants prétendent à 82.3% apprécier la qualité de vie que leur offre le quartier, et particulièrement l'environnement, le cadre de vie et la tranquillité. Mais en termes d'insatisfaction, ils pointent du doigt un manque de lisibilité du projet dans sa globalité. Certains craignent que la densité induite par la construction de nouveaux bâtiments ne génère une dégradation de la qualité et du cadre de vie : « en 3 ans, j'ai vu 17 immeubles se construire autour de chez moi » ; « il y a trop de constructions ». Ce manque d'informations sur le projet global cause chez les habitants une difficulté à se projeter ; « pour l'instant ça va, il y a des espaces verts, mais demain comment ça va être on ne sait pas » ; « Pour l'instant on est bien, mais après toutes les nouvelles constructions on risque d'être les uns sur les autres ».

Autre point, les habitants déplorent un « manque de vie » causé par le manque d'aménagement d'espaces de vie collectifs : aires de jeux, espaces de convivialité,

mobiliers urbain : « Pour les familles avec enfants, la configuration du quartier n'est pas adaptée ». Ils déplorent également un manque de commerces de proximité, et de groupe scolaire.

#### 4. Synthèse – une densité résidentielle peu attractive

Tableau n°6 : Les capacités budgétaires des ménages de l'agglomération Bisontine

Source : Adéquation, d'après les données Insee DGI 2012

CA Grand Besançon		Revenus maximum *	Location Loyer maximum	Accession **		Positionnement de l'offre	Neuf	Ancien
				10% d'apport	25% d'apport			
Ménages modestes	1er décile	700 €	180 €	< 53 000 €	< 64 000 €	T1		
	2ème décile	1 200 €	310 €	91 000 €	110 000 €	T1		
	3ème décile	1 500 €	390 €	114 000 €	137 000 €	T2		
Ménages intermédiaires	4ème décile	1 900 €	470 €	145 000 €	174 000 €	T2 / T3		
	Médiane	2 300 €	570 €	175 000 €	210 000 €	T3		
	6ème décile	2 800 €	690 €	213 000 €	256 000 €	T4		
	7ème décile	3 400 €	840 €	259 000 €	311 000 €			
Ménages aisés	8ème décile	4 100 €	1 030 €	312 000 €	375 000 €			
	9ème décile	5 400 €	1 350 €	411 000 €	494 000 €			
	10ème décile	> 5400 €	> 1350€	> 411 000 €	>494 000 €			

\* Revenu fiscal net mensuel : revenu déclaré par le contribuable sur la «déclaration des revenus», avant tout abattement.

\*\* Les budgets d'acquisition sont calculés avec un taux d'intérêt de 3,16% assurance comprise, sur 25 ans, avec un taux d'endettement de 33% et un apport variant de 10 à 25%

Le Cabinet Adéquation a développé une méthode d'analyse des capacités financières des ménages à partir des données INSEE DGI. Les ménages sont répartis en décile de revenus et pour chaque catégorie, le budget maximum pour l'acquisition d'un bien peut être calculé sur la base d'un taux d'endettement de 33% pour assurer le remboursement des mensualités d'un prêt à taux fixes, assurances comprises, sur une durée de 25 ans. Et également sur la base d'un apport pouvant varier de 10% (ce qui est généralement le cas des primo-accédants) à 25%. Selon Laurent Escobar, Directeur adjoint du cabinet Adéquation, les deux premiers déciles n'ont qu'une capacité limitée pour accéder à un logement neuf, tandis que les derniers déciles ont une plus grande propension à opter pour d'autres choix résidentiels, plus faciles à satisfaire dans le parc existant<sup>11</sup>. De ce fait, si les ménages du 3e aux 5e déciles ne représentent que 30% de la population, ils représentent plus de la moitié de la demande de logements libres neufs.

Le tableau ci dessus positionne l'offre proposée dans les deux opérations que nous avons analysées précédemment par rapport à la capacité financière des ménages de l'agglomération Bisontine. Dans ces deux exemples, les T3 proposés en milieu dense sont réellement accessibles à partir de 5e décile. Parallèlement, à partir du 6e décile, les ménages peuvent théoriquement accéder à une offre individuelle neuve dans la périphérie proche au même prix qu'un appartement T4 sur les opérations en promotion immobilière.

<sup>11</sup>ESCOBAR, BAZARD. Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Études foncière. Décembre 2012, n°160, p37...

Cette distorsion dans l'offre et la demande de logements neufs est un facteur d'explication dans le phénomène d'évasion résidentielle constaté à l'échelle de l'agglomération Bisontine. Les ménages procèdent ici à des arbitrages simples. Certains, à budget équivalent, feront le choix d'augmenter leurs distances de déplacements quotidiens au profit d'un logement plus adapté à leurs besoins en périphérie, malgré les coûts indirects que cela peut engendrer, pour eux comme pour la collectivité.

## Conclusion de la deuxième partie

Ce cas d'étude permet de remettre en question l'injonction politique de densifier ainsi que la volonté de construire des logements en quantité et de manière dense. Ici, nous pouvons facilement imaginer que ce n'est pas une offre abondante de logements concentrée en milieu urbain qui résoudra à elle seule la crise du logement et la limitation de l'étalement urbain.

Ce cas d'étude est limité de par l'analyse de l'offre résidentielle neuve et de par le contexte territorial. Besançon est une ville moyenne au marché détendu, à l'inverse des grandes métropoles où le marché immobilier est dit tendu, car le volume de la demande dépasse fortement le volume des logements disponibles. Les phénomènes de concurrence dans l'offre résidentielle n'agissent donc pas de la même manière.

Néanmoins cette étude de cas permet de faire ressortir la nécessité d'une analyse poussée et montre bien qu'il existe des logiques économiques et des réalités territoriales particulières qui influencent en grande partie la mise en œuvre de la densification résidentielle.

Le cas de Besançon n'est pas isolé et dans la plupart des villes moyennes françaises, on peut observer à des degrés variables une difficulté croissante à commercialiser des logements en promotion immobilière dans les centres urbains. Une difficulté qui se lit également dans l'augmentation des taux de vacance dans le parc locatif des centres villes, en raison de prix élevés et de logements inadaptés<sup>12</sup>. L'évasion résidentielle dans les territoires périurbains n'est pas une conséquence souhaitable au regard de la politique menée actuellement par les gouvernements successifs (cf partie 1). Ce mode de développement n'est soutenable ni sur le plan environnemental, ni sur le plan social, ni sur le plan économique.

Face à ces difficultés, un renversement de perspective s'impose et la densité résidentielle se doit d'être abordée dans une logique systémique plutôt que selon un impératif quantitatif.

---

<sup>12</sup> ESCOBAR, BAZARD. Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Etudes foncière. N°160, décembre 2012. 26 p.

## **Partie 3 :**

# **Comment rendre la densification résidentielle attractive pour les habitants ?**

La densification résidentielle est confrontée à des réalités territoriales et des logiques économiques qui complexifient son application et rendent les expérimentations locales différentes les unes des autres.

Les dynamiques économiques ne seront pas les mêmes à l'échelle d'une ville moyenne ou d'une métropole, néanmoins la densité résidentielle reste inscrite un marché immobilier dont les difficultés sont aujourd'hui d'ordre national, notamment dans la production de logements neufs.

Dès lors, tout l'enjeu des politiques urbaines de demain est de pouvoir proposer une densité résidentielle intelligente, adaptée au contexte local et attractive.

Pour cela nous devons nous interroger sur les mécanismes à l'œuvre dans la production des formes urbaines denses. Quels leviers de l'urbanisme opérationnel permettent de favoriser la densification résidentielle?

# I – Pour une approche systémique de la fabrication de la densité résidentielle

La densité ne doit pas être abordée comme un outil complémentaire à la lutte contre l'étalement urbain ou comme un impératif, mais comme un processus à part entière. Cette conception nécessite de replacer la densité résidentielle dans une logique d'acteurs.

## 1. La densité résidentielle - au cœur des logiques systémiques.

La densification résidentielle doit tenir compte des réalités locales. Cette dernière est le résultat d'un processus qui s'inscrit dans un « *système urbain* » mobilisant une multitude d'acteurs qui influencent sa mise en œuvre.

### 1.1 Un système urbain impliquant une multitude d'acteurs.

« *La ville est un système ouvert sur l'extérieur* »<sup>1</sup> qui subit l'influence de plusieurs facteurs : naturels, humains, politiques, économiques. Or l'autorité locale ne peut agir que sur une petite partie de ces éléments. Vilmin (2015) propose une vision systémique de l'aménagement urbain : un « *système urbain* » qu'il décompose en six catégories ou sous-systèmes<sup>2</sup> :

- **Le foncier** ; l'espace sur lequel s'inscrit l'urbanisation.
- **Les équipements** ; que sont les infrastructures (routes, réseaux, etc.) et les équipements publics (écoles, hôpitaux, espaces verts, administrations, etc.)
- **Le bâti** ; c'est-à-dire les logements, les bâtiments de productions (bureaux, entrepôts, etc.).
- **Les activités de productions de biens et de services**, qui fournissent des emplois dans la ville.
- **La population** de la ville et ses caractéristiques socio-démographiques.
- **Le droit des sols** et les documents d'urbanisme ; c'est-à-dire les règles de l'aménagement et de la construction.

Pour chacune de ces catégories les moyens d'actions de l'autorité locale sont inégaux. Si ses compétences lui permettent une maîtrise du droit du sol, une maîtrise partielle du foncier et un rôle majeur dans la réalisation des équipements, il n'en sera pas de même pour le bâti. Par exemple, dans le domaine du logement, elle doit davantage compter sur des partenaires et des entreprises privées. L'autorité locale ne peut également pas contrôler la localisation résidentielle de sa population et devra jouer indirectement sur l'offre proposée.

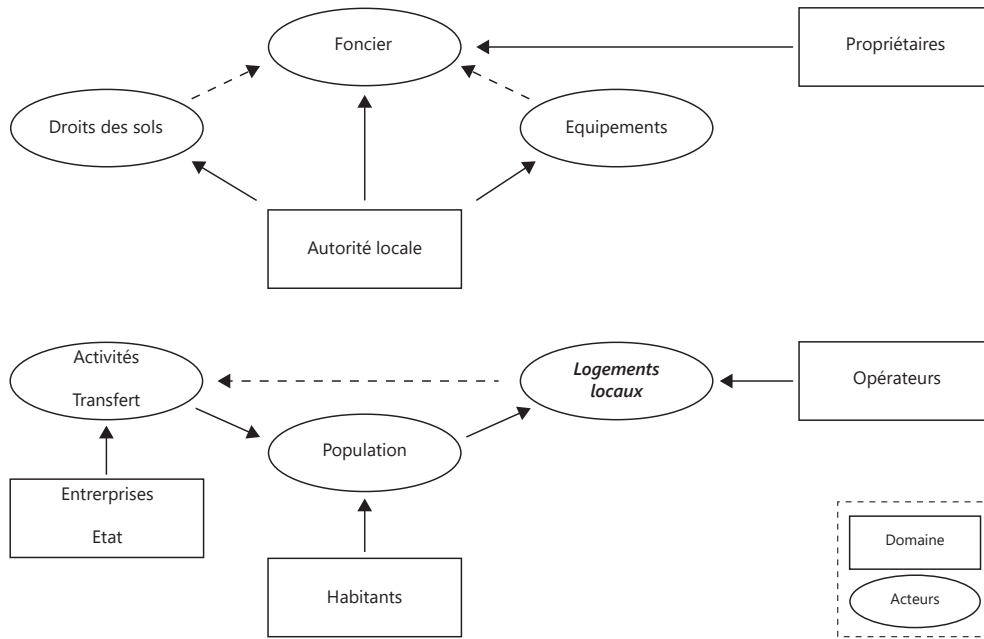
<sup>1</sup> VILMIN. L'aménagement urbain, acteurs et système. 2015, p 20.

<sup>2</sup> Ibid p 20.



Figure n°7 : Représentation du «système urbain»

Source : VILMIN. *L'aménagement urbain, acteurs et système.* 2015.



La représentation schématique de ce système (Vilmin, 2015) fait ressortir deux groupes d'interactions :

- **Activités – population – logements** : la création d'emplois génèrent un afflux d'habitants qui entraîne une demande de logements à laquelle vont répondre les opérateurs (promoteurs, aménageurs).
- **Foncier – équipements – Droits des sols** : La gestion du droit des sols a un impact sur les prix du foncier de même que les équipements publics. L'autorité locale a une action directe sur ces domaines, en revanche elle ne peut agir directement sur le premier groupe d'interaction.

La communication entre ces deux groupes d'interactions se fait par le foncier et les équipements ; supports des logements et des activités. Autrement dit, par l'aménagement de son espace l'autorité locale agit indirectement sur les variables de son « système urbain » où une multitude d'acteurs interagissent. La densité, et particulièrement la densité résidentielle, prend place dans ce système.

Vouloir densifier l'habitat, c'est impulser un processus et mettre en mouvement plusieurs acteurs. Cela nécessite de comprendre les apports, les rôles et les attentes de chaque acteurs, mais cela montre également l'importance de l'autorité locale dans cette impulsion.

## 1.2 Un marché résidentiel tendu qui rend difficile la construction neuve.

Le cas d'étude de l'agglomération Bisontine a permis de montrer que les prix pratiqués dans les opérations résidentielles denses ne sont pas en adéquation avec les capacités des ménages locaux et peu attractifs par rapport à la concurrence de l'offre résidentielle de la périphérie. Ce constat n'est pas isolé et plus globalement, il s'inscrit dans un contexte de marché du logement très tendu en France.

Cette hausse des valeurs de l'immobilier est un facteur de l'étalement résidentiel. Plus précisément, cette augmentation s'est généralisée et ne se retrouve pas seulement dans le marché du logement neuf mais également dans celui de l'ancien, exacerbant d'autant plus les difficultés de la population pour se loger. Selon Jean Bosvieux, directeur des études de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), «*Les prix de l'ancien ont connu une augmentation considérable entre 1987 et 2007, ils ont été multipliés par 2,5 en euro courant (...) parallèlement, selon l'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) réalisée par le ministère de l'Écologie, les prix du neuf ont été multipliés par 1,9 sur la même période*»<sup>3</sup>. Ce dernier rappelle que si la crise immobilière a fait espérer une parenthèse en 2009, les données plus récentes font également état d'une forte augmentation.

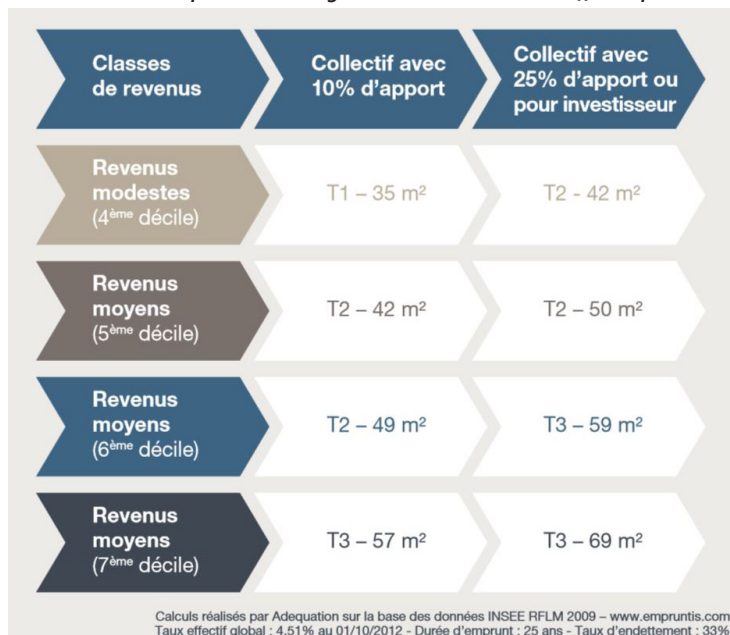
Or, si les valeurs de l'immobilier augmentent, ce n'est pas le cas des revenus de la population. D'après Didier Vanoni, économiste et sociologue - directeur de FORS Recherche Sociale ; «*on observe un découplage complet entre l'évolution du pouvoir d'achat d'un côté et les prix de l'immobilier de l'autre*»<sup>4</sup>.

Si les valeurs et les revenus sont dépendant des territoires, Laurent Escobar, directeur

adjoint d'Adéquation, montre tout de même qu'une simulation entre revenus et prix du marché à l'échelle nationale est révélatrice de cet écart qui se creuse (figure n°8)<sup>5</sup>. Au prix de vente des logements collectifs neufs constaté en 2012 en moyenne nationale

Figure n°8 : Simulation - Pouvoir d'achat au prix moyen de 3.800€/m<sup>2</sup>

Source : Adéquation, in : Logement abordable, un souffle d'optimisme?



3 In : Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 6.

4 ibid p 33.

5 ESCOBAR, BAZARD. Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Études foncière. Décembre 2012, n°160, p 38

(supérieur à 3.800€/m<sup>2</sup>), les ménages du 3e décile seraient mathématiquement exclus du marché de logements collectifs neufs, et les ménages des 4e et 5e déciles ne pourraient accéder qu'à des appartements de une ou de deux pièces.

Au final, les réalités économiques rendent difficiles la mise en place d'une offre résidentielle dense. Le contexte général du marché résidentiel a des conséquences sociales et économiques lourdes. La déconnexion des budgets des ménages avec les valeurs immobilières freine les parcours résidentiel en milieu urbain et entraîne un risque d'étalement urbain, les ménages se délocalisant dans des zones éloignées, où les prix sont plus accessibles mais où l'offre résidentielle est généralement proposée en diffus.

## **2. Tenir compte des invariants de la densité résidentielle.**

La densité résidentielle possède des vertus qui ne sont pas contestables face aux effets négatifs de l'étalement urbain (cf première partie). Mais elle possède des invariants qui peuvent freiner sa mise en œuvre et qui sont donc nécessaires d'identifier.

### **2.1 La densité résidentielle n'a pas de valeur en tant que telle.**

La densité résidentielle est généralement le résultat d'un processus. Elle est générée par la valeur d'un environnement mais ce n'est pas elle qui génère de la valeur, au contraire. Dans la première partie nous avons évoqué que près de 9 français sur 10 plébiscitaient la maison individuelle isolée s'ils pouvaient choisir (TNS Sofres, 2007). Selon la même étude ; 65% des interrogés ont une perception négative de la densité. Or, par exemple la majorité des hyper-centres des grandes villes restent des endroits prisés où l'on parle régulièrement de phénomène de gentrification. Il y a donc une importante différence à faire. Dans ces cas, ce n'est pas la densité des logements qui est recherchée mais bien une proximité des commerces et services, des loisirs, des équipements, des emplois et des déplacements facilités. Ainsi pour Vincent Fouchier « *la densité n'a pas de valeur pour elle-même et c'est par ses corrélats qu'elle peut devenir attrayante* »<sup>6</sup>.

Cette vision permet de voir la densité n'ont plus comme une contrainte à imposer, mais comme le fruit d'un processus, d'une attractivité permise par une « *intensité urbaine* »<sup>7</sup>. Ce point de vue questionne les objectifs politiques quantitatifs et amène à repenser le rapport entre le logement, l'espace public, la proximité des équipements et des transports. Ces éléments sont d'ailleurs ressortis dans notre cas d'étude, lors du retour qualitatif des habitants sur l'aménagement global de la ZAC des Hauts du

---

6 In : CHARMES. Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat. Études-Foncières 2010, n°145.

7 Ibid.

Chazal, qui déplorait en règle générale « *un manque de vie* » dû à l'insuffisance des équipements, des commerces et des espaces de vie.

## 2.2 La densité résidentielle possède des surcoûts.

La densité résidentielle permet d'engendrer des économies sur le long terme pour la collectivité en matière de constructions de réseaux, d'infrastructures et d'équipements. Cependant il faut comprendre qu'à l'échelle de la microéconomie des opérations, construire de manière plus dense n'induit pas forcément des économies d'échelle. Un certain nombre de coûts fixes contribuent à renchérir les formes urbaines denses. Les formes urbaines résidentielles évoquées ici sont distinguées en fonctions de leurs filières de production : l'individuel diffus (hors procédure), l'individuel en lotissement (permis de construire individuel), l'individuel groupé réalisé en promotion immobilière, les logements collectifs réalisés en promotion immobilière (dont font partie les formes intermédiaires).

Les formes résidentielles les moins denses comme la maison individuelle bénéficient d'avantages comparatifs sur le plan économique. En matière de coût de construction, l'individuel revient bien moins cher qu'un appartement de même surface. Ce phénomène est en partie expliqué par les progrès techniques réalisés dans la fabrication des composants ainsi que dans leurs mises en œuvre. Les techniques sont plus simples pour les petites constructions et accessibles à de faibles coûts fixes (Castel et Bouteille, 2011)<sup>8</sup>. De plus, les parties collectives et les équipements (couloirs, cages d'escaliers, locaux, ascenseurs) participent à renchérir la densité.

Les normes et les réglementations bénéficient également aux formes urbaines de petites tailles, car elles y sont moins soumises. Les opérations de grande taille sont contraintes par des normes et de règles comme celles relatives à l'accessibilité, au financement de l'archéologie préventive, aux normes énergétiques, acoustiques, aux règles de sécurité concernant les ascenseurs, etc.. A titre d'exemple, Franck Dubout, Directeur commercial et développement de Baudin-Châteauneuf estime que le surcoût d'une construction BBC (Bâtiment Basse Consommation) par rapport à la RT 2012 (Réglementation Thermique) est de l'ordre de 5 à 10 %<sup>9</sup>.

A cela se rajoute également les règlements de l'autorité locale, qui ont un impact non négligeable sur le coût de la densité. Par exemple, les règles de stationnement des PLU obligent en fonction de la taille de l'opération de construire un parking en sous-sol. Or, cette règle se répercute généralement sur le prix de vente de la surface habitable : environ 200€/m<sup>2</sup> selon le cabinet Adéquation, ce qui représente 13 000€ supplémentaires dans le cas d'un appartement de 65 m<sup>2</sup>. Autre exemple, Franck Dubout rappelle que les règles de mixités (commerces, bureaux logements) imposées pour certains projets par les documents locaux ne sont pas non plus neutres: «*superposer*

<sup>8</sup> CASTEL, BOUTEILLE. L'impact de la densité sur les coûts de construction. Techni Cité, 2011, n°204.

<sup>9</sup> ESCOBAR, BAZARD. Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Études foncière. Décembre 2012, n°160, p 54.

*des produits de trames différentes, dont les structures ne se «plombent» donc pas, nécessite des planchers de reprise plus épais et surferrailés»<sup>10</sup>.*

Enfin, les montages financiers et juridiques sont également plus coûteux pour les opérations denses ; notamment pour celles réalisées dans le système classique de la promotion immobilière. Le plus souvent une acquisition neuve en promotion immobilière est une vente sur plan ; régie par le contrat de la Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA). Le logement n'étant pas encore livré, l'acquéreur signe un contrat de réservation. Cette procédure peut être longue, dans la mesure où le promoteur doit réaliser entre 40 et 50% de pré-commercialisation pour pouvoir lancer le chantier. Mais surtout cette procédure entraîne des coûts supplémentaires, et ce même pour des opérations de logements comparables : Castel (2005) estime que les principaux surcoûts d'une opération de logements individuels groupés (permis de construire groupé – promotion immobilière) réalisée en VEFA par rapport à un lotissement classique (permis de construire individuel) s'expliquent par les frais commerciaux, financiers et fiscaux<sup>11</sup>. Si ces deux modes de productions possèdent des coûts d'aménagements des terrains et de constructions des maisons équivalents, l'opération de promotion immobilière vendue en VEFA sera proposée plus chère aux acquéreurs. Les surcoûts financiers sont en effet engendrés par les assurances et les frais de portage du capital emprunté. Mais l'auteur souligne également l'impact de la TVA, qui s'applique sur le prix du terrain pour une opération en VEFA, alors qu'elle ne s'applique pas dans le cadre d'un terrain acheté en lotissement<sup>12</sup>. Ces contraintes désavantagent donc des opérations qui permettent de favoriser la densité résidentielle.

Au final, la densité doit tenir compte des surcoûts qu'elle entraîne et si des économies d'échelles sont possibles à mesure qu'on augmente la densité, Castel (2007) a démontré que cette relation n'est pas linéaire, mais fait un saut à chaque franchissement vers une autre forme de production à cause des coûts techniques et normatifs<sup>13</sup>. Ainsi, Vilmin (2015) soutient qu'il existe pour chaque localisation une densité acceptée par le marché (ou « *densité de marché* ») qu'il définit comme étant le seuil au delà duquel les acquéreurs ne sont plus prêts à payer un prix suffisant pour rémunérer la production de logements<sup>14</sup>. Dans ce cas, le promoteur peut renoncer à atteindre la densité de construction maximale permise par le document d'urbanisme s'il estime que l'application de ses coûts fixes ne lui permet pas d'attirer une clientèle suffisante. Agir seulement sur la densité réglementaire en augmentant le droit à construire est donc une solution très variable selon les territoires et les contextes économiques locaux.

---

<sup>10</sup>ESCOBAR, BAZARD. Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Études foncière. Décembre 2012, n°160, p54.

<sup>11</sup> CASTEL. Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ? [en ligne]. 2005, p 9.

<sup>12</sup> CASTEL. De l'étalement à l'émiettement [en ligne]. 2007.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> TOUATI, CROZY et Al. La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils. 2015, p77.

### 3. Un nécessaire changement de perspective dans la production de la densité résidentielle.

Ces éléments montrent qu'un changement de paradigme est nécessaire pour favoriser la densité résidentielle. Cette dernière s'inscrit dans un contexte économique difficile et contraignant. De plus, la densification est un processus qui présente des contraintes qu'il faut pouvoir maîtriser.

Au final, tout l'enjeu de la densification résidentielle est de se rendre attractive et envisageable pour la plus large partie de la population. Cette réflexion rejoint celle du «*logement abordable*», qui en complément d'aides et de financements de l'État, montre qu'il est possible d'agir sur les coûts trop élevés des logements neufs en intervenant sur l'ensemble de la filière de la production résidentielle.

#### 3.1 Inscrire la densité dans une logique de logement abordable.

Face aux constats d'un marché de l'immobilier de plus en plus déconnecté des réalités économiques et des difficultés de production de logements neufs, un groupe d'acteurs s'est formé à Lyon en 2012 composé de professionnels des secteurs du logement, de l'aménagement et de l'urbanisme : le groupe ILLA (Initiative Lyonnaise pour le logement abordable). Ce dernier amène une réflexion autour de la nécessité de rendre le logement « *abordable* ». Si en France des solutions ont déjà été expérimentées pour baisser les prix de vente ou les loyers des logements neufs, ces pratiques sont encore peu répandues et ne se diffusent que très peu au delà de leur contexte d'origine.

Ce groupe propose d'apporter une définition à la notion de «*logements abordables*» ainsi que des pistes de réflexions pour sa mise en œuvre. Pour Didier Vanoni, cette réflexion invite à un changement de paradigme en matière de production urbaine : «*ce n'est plus le produit qui doit amener à sélectionner l'habitant (qu'il soit accédant ou locataire) c'est le pouvoir d'achat réel des ménages que l'on souhaite loger ainsi que leurs besoins qui doivent « faire » le produit* »<sup>15</sup>. Il précise cependant que la notion ne doit pas être qu'une question de prix ou de seuil de revenus, ni une définition administrative mais une formule à prendre dans son acception générale et qui désigne un processus de production d'un ensemble de biens qui permettent aux ménages modestes de se loger suivant leurs besoins, tant dans le secteur du logement libre que dans les filières sociales<sup>16</sup>.

Cette approche suppose de partir d'une meilleure définition des besoins, de définir concrètement les capacités financières d'une population, et de tenir compte du marché de l'immobilier local dans son ensemble. Pour rendre le logement abordable, il faut partir du budget des ménages dans une ville donnée, en tenant compte des dépenses

<sup>15</sup> ESCOBAR, BAZARD. Logement abordable, un souffle d'optimisme ? Études foncière. Décembre 2012, n°160, p 32

<sup>16</sup> Ibid p 33.

obligatoires imposées par les banques dans le cas d'un achat ou par les propriétaires dans le cas d'une location. La réflexion du logement abordable incite également à une meilleure programmation urbaine. Il ne s'agit pas de renoncer à la qualité des logements ou d'aller contre les souhaits des ménages, mais de proposer des formes urbaines correspondant à des étapes du parcours résidentiel, adaptées aux attentes et aux budgets des cibles identifiées.

### 3.2 Un choix politique et une filière à mobiliser.

Les causes de dysfonctionnement sont nombreuses dans la production résidentielle compte tenu de la complexité du système. Face à cela, l'impulsion de l'autorité locale s'avère nécessaire pour mobiliser l'ensemble de la filière.

Pour Jean-Charles Castel (ancien membre du CERTU) «*Pour promouvoir du logement abordable, il faut vraiment le vouloir. Il faut d'abord être sûr qu'au-delà des mots généreux et des velléités, les collectivités le veulent vraiment. Ensuite, il faut pouvoir intégrer ces objectifs dans toute la chaîne de production et ne pas réserver cet objectif à l'aval, uniquement au dernier maillon de la chaîne. Cela fait 25 ans que je fais de l'urbanisme et je suis absolument sidéré de voir à quel point les objectifs de prix de sortie ont disparu de la culture de la programmation urbaine (...) On n'entend parler que d'objectifs de qualité, il faut faire du HQE, il faut faire de l'écologie, il faut toujours faire plus (...) mais il n'y a plus de culture du prix dans les services et les bureaux d'études qui élaborent les SCOT, les PLU, etc.*»<sup>17</sup>

Dans l'approche du logement abordable, les solutions sont collectives car les possibilités d'améliorations se trouvent à tout les niveaux de la chaîne de production ; de la politique locale de la collectivité, à la conception et la programmation d'un projet, en passant par la conception et la réalisation des logements. Dans cette logique, le cabinet Adéquation, expert dans cette question du logement abordable, précise qu'il ne faut pas sous-estimer « *les effets de seuil* » car dans un contexte aussi tendu du marché de l'immobilier, les économies se trouvent à tous les niveaux. Quelques centaines d'euros gagnés sur les coûts de production permettent de proposer un logement neuf à des ménages qui en sont actuellement privés. Mais dans notre réflexion, cela permet également de maintenir les équilibres démographiques au sein des agglomérations, en favorisant la densification résidentielle autour des centres urbains structurés.

On peut alors parler d'une « *logique de filière* » où la collectivité impulse les règles, incite les opérateurs immobiliers à y répondre et développe ainsi des « *habitudes de travail* »<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 25.

<sup>18</sup> Ibid, p 33.

## II – Identifier les marges de manœuvres pour rendre la densité résidentielle abordable.

La mise en œuvre de la densité résidentielle repose sur une logique systémique, englobant plusieurs acteurs. Ce processus est long et de plus en plus coûteux pour l'acquéreur final. Aujourd'hui des pistes existent pour proposer des prix de logements adaptés, elles reposent principalement sur des aides financières versées par l'État aux collectivités ou aux futurs acquéreurs. La réflexion sur le logement abordable suppose une approche complémentaire et essentielle : identifier la marge de manœuvre de chaque acteurs de la filière de production résidentielle pour, in fine, diminuer le coût de logement.

### 1. Le Rôle de la collectivité

L'autorité locale est le premier intervenant. La collectivité ne peut avoir un pouvoir de décision suffisant pour intervenir sur tout les niveaux de la production résidentielle, mais nous avons vu que par l'aménagement de son espace et la maîtrise de ses ressources foncières, elle agit indirectement sur les variables de son « système urbain ».

#### 1.1 Le cadre privilégié de la planification urbaine.

La planification urbaine est essentielle afin de limiter les constructions diffuses et de concentrer la création de nouveaux logements dans des secteurs suffisamment structurés pour amortir le coût des aménagements et des équipements. Cette possibilité est rendue possible par les SCOT et les PLU. Les SCOT actuels rendent obligatoire un travail sur la mesure de la consommation d'espace et la définition d'objectifs chiffrés. Pour Stéphane Levêque, chef de projet planification territoriale (CEREMA), une grande partie du contenu de ces documents se consacre à de l'analyse de données alors que la démarche de la création du SCOT représente un premier levier d'action : un lieu de débat constructif, propice à aborder la densité sous un autre angle<sup>19</sup>. Si l'approche quantitative est indispensable, selon lui une approche qualitative est un complément essentiel. Par exemple, la réalisation du SCOT Rives du Rhône s'est appuyée sur une démarche mixte (approche paysagère, cartographique, quantitative) pour identifier des « dents creuses » et des secteurs stratégiques de densification<sup>20</sup>. Ce travail a ensuite été complété par une étude réalisée par le cabinet Adéquation, qui par une approche sur les capacités de marché a défini des recommandations concernant les stratégies de développement résidentielle à adopter selon les secteurs. Cet exemple montre

<sup>19</sup>LEVEQUE. Le SCOT : la bonne échelle pour un débat sur la densification ? In : TOUATI, CROZY et AL. La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils. 2015, p 45-53.

<sup>20</sup>Ibid



qu'une démarche programmatique plus fine, importante pour le logement abordable, peut être amorcée dès la phase de rédaction d'un SCOT. Le PLH tient également un rôle majeur, et fournit un cadre de référence plus précis. A Nantes Métropole, un territoire en avance sur les questions du logement abordable, le PLH apporte un référentiel et définit une fourchette des prix de vente des logements abordables en tenant compte de la situation dans l'agglomération et de la nature de l'opération<sup>21</sup>.

## 1.2 Les leviers de l'action foncière.

Le rôle de la collectivité sur l'action foncière est primordial, d'autant plus que le foncier est un poste important dans le coût final du logement. Or nous l'avons vu, son prix explique en grande partie la hausse des valeurs de l'immobilier depuis plusieurs années (cf partie 1). Une étude récente du réseau d'experts Immo G Consulting tient pour responsables les collectivités locales dans cette hausse du foncier, qui se répercute ensuite dans le prix des logements neufs<sup>22</sup>. L'étude révèle que cette augmentation est en grande partie due à une mauvaise gestion des ressources ; *«La proportion démesurée du foncier dans ce prix de revient provient principalement de son accaparement par les collectivités locales, de la façon inflationniste dont elles cèdent les droits à construire, de leurs dépenses d'équipements parfois excessifs, de leurs sociétés d'aménagement coûteuses, des aides et subventions publiques au logement»*<sup>23</sup>. Si elle est bien maîtrisée, l'action foncière est pourtant stratégique pour la collectivité, puisqu'elle permet d'alimenter le marché immobilier en foncier dans des secteurs identifiés et à des prix cohérents. Une réserve de fonciers publics permet aussi de faire face à la spéculation naturelle sur des terrains privés<sup>24</sup>. En effet en économie de marché, fournir une offre suffisante est un moyen pour réguler les prix.

Les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) sont un moyen à disposition des collectivités pour anticiper un projet urbain. Elles offrent un droit de préemption qui devrait théoriquement être un moyen efficace pour proposer un foncier acceptable. Or, beaucoup d'opérateurs aujourd'hui remettent en cause les prix auxquels sont proposés les terrains dans la suite du processus. Cela s'explique en partie par le montant des acquisitions foncières publiques qui sont souvent trop élevés. Quand ils sont estimés par France Domaine, un service à compétence nationale du Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, l'estimation se fonde sur les transactions immobilières au sein d'un secteur donné, en tenant compte des plus récentes. Dans ce système, c'est donc *«l'immobilier qui fait le foncier, et non l'inverse»*<sup>25</sup>.

Des changements récents dans le droit Français apportent des solutions

21PLH Nantes Métropole. In : Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 17.

22 GUINOT Danièle. Les élus locaux tenus responsables du élevé du foncier. Le Figaro Immobilier. 2016.

23 Ibid.

24 Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 18.

25 Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 27.

innovantes. Avec l'ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire, l'État a introduit dans le code de la construction et de l'habitation un nouveau principe qui permet de placer l'acquéreur du logement au centre des préoccupations. Il s'agit de la possibilité d'établir un bail réel immobilier ou « *BRILO* », un dispositif qui dissocie les valeurs du foncier et du bâti, donc qui neutralise le coût du foncier dans le prix final du logement. En contre partie, il n'offre qu'une propriété temporaire. Dans les faits, il s'agit d'un montage entre trois partis : un propriétaire foncier loue un terrain à bâtir, un preneur à bail construit un bien immobilier, et les futurs occupants se positionnent soit en tant qu'accédant à la propriété (temporaire) ou locataire. Sur le plan économique, le coût du logement peut être réduit de 30% <sup>26</sup>. Ce bail est dit réel car il confère véritablement un droit de propriété contrairement aux baux classiques ou autres baux emphytéotiques qui existaient dans le droit français. A l'heure actuelle, ce bail ne concerne que les occupants respectant un plafond de ressource. Il a vocation à être utilisé dans des zones « tendues » définies par le législateur.

## **2. L'aménagement et la conception urbaine.**

Dans le cas d'un projet d'initiative publique, de nombreux leviers opérationnels sont à mobiliser avant même d'envisager la construction des logements. La phase de définition du projet et d'aménagement représente ainsi des étapes cruciales.

### **2.1 La maîtrise des charges foncières.**

L'aménagement urbain est ici entendu comme un acte public et commercial ayant pour but d'équiper et de rendre constructible des terrains pour les revendre à des opérateurs (constructeurs, promoteurs,..). Dans la plupart des cas en France, l'autorité locale est inadaptée pour mener ces opérations et délègue l'aménagement à des sociétés. Celles-ci peuvent être privées, ou publiques (dont le capital est détenu en partie ou en majorité par la collectivité). Dès lors que le capital est détenu en partie par un tiers privé, la réglementation Européenne impose une mise en concurrence des aménageurs, ce qui rajoute encore une complexité au système. Le rôle de l'aménagement est crucial puisqu'à partir d'un terrain non équipé (un foncier brut) il produit et revend une charge foncière (ou droit à bâtir). Cette charge foncière est généralement exprimée en m<sup>2</sup> et correspond au prix de vente de la surface constructible sur un terrain aménagé. Dans la réflexion sur le logement abordable son ajustement est primordial car elle représente le prix d'acquisition du terrain pour un promoteur et se répercute donc directement sur le coût final du logement. Sa détermination est le résultat d'un raisonnement particulier, qui permet à l'aménageur d'équilibrer son bilan en fonction de ses dépenses en frais d'études, en coûts d'aménagement (infrastructures, etc.) tout en tenant compte de sa rémunération et du prix que lui a

---

<sup>26</sup> GROSCLAUDE. Le Bail Réel Immobilier [en ligne]. 25 millions de Propriétaires. 2015.

coûté le foncier non équipé.

Or, certains professionnels comme Benoît Bellamy, chargé de mission logement à Nantes Métropole, rappelle que l'aménagement devient de plus en plus coûteux à cause des projets qui deviennent plus ambitieux et plus complexes (éco quartier, etc.) ce qui se répercute sur le montant des charges foncières <sup>27</sup>. De plus, pour un projet public les opérateurs sont en concurrence pour l'acquisition de droits à construire. A ce sujet, Christophe Grosjean, gérant de Domoa Immobilier dit « *ce que je regrette c'est que les consultations donnent lieu à une compétition entre les opérateurs pour le niveau de charges foncières sur des terrains maîtrisés par la collectivité (...) qu'on ne nous parle pas de prix abordable et d'accession à la propriété à prix maîtrisés, tant que la collectivité et son aménageur organisent la surenchère au niveau du foncier !* »<sup>28</sup>. Il y a donc un paradoxe à attendre des constructeurs des prix de sortie bas, alors qu'un des critères de sélection dans la pratique serait le niveau des charges foncières accepté par ce dernier.

Dans une démarche de logement abordable, une plus grande coopération entre les aménageurs et les opérateurs immobiliers est souhaitable, si l'on veut que les charges foncières soient cohérentes avec le prix de ventes envisagés pour les logements. A titre d'exemple, en 2015 la ville de Mulhouse a mis en place une démarche partenariale entre acteurs privés et publics. Avant de lancer son projet d'aménagement, la ville a organisé des ateliers de travail avec une quinzaine de promoteurs et de bailleurs pour pouvoir recueillir leurs avis sur les possibilités de programmes neufs dans des secteurs maîtrisés par son aménageur la SERM 68. Ces discussions partenariales ont permis d'enrichir les projets publics et de les rendre plus adaptés au contexte local.

---

<sup>27</sup> Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 25.

<sup>28</sup> Ibid. p 28.

## 2.2 Intégrer la question du coût dans la programmation urbaine.

Dans les projets d'initiatives publiques la revente des terrains aménagés est dans la plupart des cas assortie de cahiers des charges et de prescriptions faites par l'aménageur ou l'urbaniste. Elles fixent les caractéristiques urbaines attendues, ainsi qu'une programmation et des exigences techniques (environnementales, énergétiques, etc). Pourtant, des experts comme Laurent Escobar estiment encore trop rare les cas où l'urbaniste dessine le projet en intégrant la question du coût alors que selon lui «*la forme urbaine induit le coût de construction*»<sup>29</sup>. Pourtant, la conception du projet global peut permettre de dégager des marges de manœuvres importantes pour absorber une charge foncière plus élevée pour un projet ambitieux ou diminuer le prix de vente des logements. Des nombreuses pistes sont à explorer, par exemple :

**Mixer les formes urbaines** dans un projet global permet de diversifier l'offre et notamment les gammes de prix proposées, et donc de faciliter la commercialisation de l'opération. En effet, à charges foncières équivalentes, les différences entre les coûts de constructions des différentes formes urbaines (collectif, intermédiaire, individuel groupé, etc) sont importantes. Cette mixité ne se fait pas au détriment de la densité résidentielle (nombre de logements à l'hectare), puisque des formes urbaines variées peuvent produire une densité résidentielle équivalente à celle d'un programme uniquement collectif, qui nécessite généralement plus d'espaces publics (cf partie 1). Les formes urbaines intermédiaires et individuelles correspondent également mieux aux aspirations résidentielles des ménages familiaux.

**Adapter la typologie des logements** aux besoins des ménages ciblés permet de ne pas risquer de produire des logements trop petits ou trop chers. Il est nécessaire de dépasser les typologies standards qui fixent une surface pour un nombre de pièces, et comme le font certains promoteurs, se tourner vers des produits évolutifs et intermédiaires. Certains promoteurs développent déjà des solutions. Dans certains de ses programmes le Crédit Agricole Immobilier propose 10% à 20% d'appartements évolutifs, conçus pour changer rapidement de configuration au grès des besoins et à moindre frais car ils sont étudiés dès l'origine pour réunir ou séparer des pièces<sup>30</sup>.

**Rationaliser la place du stationnement** dans les projets est un des leviers des plus importants. Le coût du stationnement se répercute sur le prix final de l'ensemble de l'opération et donc sur tout les acquéreurs. Le stationnement peut représenter jusqu'à 10% du prix de revient d'un bâtiment<sup>31</sup>, et ce coût est variable selon les caractéristiques du terrain. Optimiser le stationnement dans un projet permet de réduire la contrainte

29 Adéquation. Solutions pour le logement abordable. Actes des ateliers et de la conférence. 2012, p 25.

30 BODESCOT. Ces nouveaux logements qu'on module à l'envi [en ligne]. Le Figaro Immobilier. Avril 2014.

31 BARAUD-SERFATY. La nouvelle économie du stationnement. La revue foncière. 2014, p 11.

sur le promoteur et de favoriser la baisse des prix de constructions. Des solutions sont à chercher dans la conception : les parkings semi-enterrés, en silo, ou aérien ayant des coûts de constructions inférieurs aux nappes de parking en sous-sol. Cependant les parkings en sous-sols sont souvent obligatoires pour optimiser la densité des terrains. La mutualisation des stationnements dans un projet est alors une piste non négligeable; par exemple limiter les stationnements privatifs en sous-sols de chaque immeubles et mutualiser une infrastructure entre plusieurs projets. On peut également mutualiser le stationnement en lui-même : une gestion « *foisonnée* » permet qu'au sein d'un secteur, une place soit utilisée alternativement par les différents usagers (par exemple les résidents la nuit, et les salariés des bureaux en journée)<sup>32</sup>. Le levier le plus important restant la diminution de leur nombre, rendu obligatoire par le règlement d'urbanisme. Un nombre qui est parfois surestimé pour éviter un débordement sur l'espace public ou un mécontentement des habitants<sup>33</sup>. Néanmoins le législateur semble avoir pris la mesure du problème et propose des mesures dérogatoires dans certains cas et dans certaines zones grâce à l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement (cf partie 1).

Au final, dans les phases de conception et d'aménagement, l'enjeu est de parvenir à définir en amont de la réalisation des logements, des prescriptions ayant pour objectif d'aboutir à un prix de sortie abordable. Cela nécessite une démarche poussée et concertée avec les opérateurs, pour que la conception du projet soit l'occasion de fixer un objectif de prix unitaire de logement abordable, auquel les opérateurs devront répondre.

---

32 BARAUD-SERFATY. La nouvelle économie du stationnement. La revue foncière. 2014, p 12.

33 Ibid. p 12.

### 3. Les opérateurs immobiliers et la maîtrise d'œuvre.

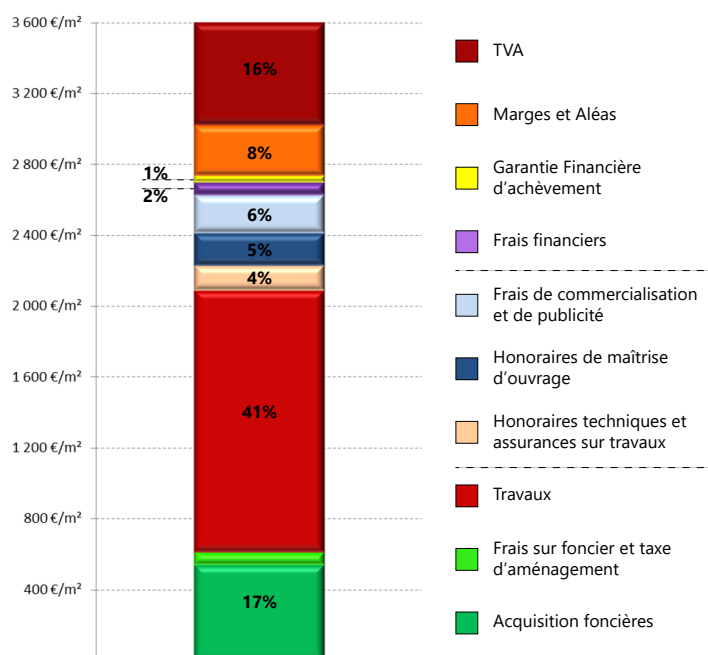
En bout de chaîne se trouve l'opérateur (promoteur, constructeur) qui va construire le logement. Comprendre sa logique, revient à identifier ses principales marges de manœuvre. Avant d'envisager une opération, un promoteur établit un raisonnement – un bilan de promotion immobilière. Ce bilan se fait toujours à rebours. C'est-à-dire qu'avant toute chose, le promoteur détermine le prix de sortie de son programme immobilier, autrement dit le prix auquel il espère le vendre. En fonction de ses postes de dépenses, il en déduira le niveau des charges foncières qu'il peut admettre.

#### 3.1 Simulation d'un bilan promoteur.

Prenons pour exemple une simulation faite par le cabinet Adéquation à partir d'une opération de 30 logements collectifs avec parking en sous-sol, proposée à 3 600 €/m<sup>2</sup> hors stationnement ; le bilan peut se décomposer en trois principales catégories de dépenses :

Graphique n°6 : Simulation d'un Bilan - Promoteur

Source : Adéquation



- La première catégorie forme le « *prix de revient* », qui représente 58% du prix de vente toutes taxes comprises (TTC). Ce prix de revient se compose des deux principales variables du bilan promoteur que sont le prix du foncier (en € HT/m<sup>2</sup> de SDP<sup>34</sup>) et le coût de construction (en € HT/ m<sup>2</sup> de SHAB<sup>35</sup>, parking inclus). Les poids relatifs du prix

34 Surface de plancher

35 Surface Habitable.

du foncier et du coût de construction sont variables au sein du prix de revient. La part du foncier Hors Taxes (HT) peut ainsi représenter 5% à 20% du prix total TTC. Plus le prix de vente est bas, plus la part du foncier est faible.

- La deuxième catégorie comprend l'ensemble des honoraires, des assurances et des frais de vente. Elle pèse pour 15% du prix de vente TTC.
- La troisième catégorie se rapporte aux frais financiers, à la garantie financière d'achèvement (GFA) et à la marge de l'opération. La marge représente 8% de l'opération, elle permet de rémunérer les fonds propres. Ces fonds sécurisent et garantissent le crédit d'accompagnement (ou crédit promoteur). Compte tenu des montants importants engagés, les fonds de l'opération sont apportés en partie par le promoteur mais également par des investisseurs. Ces derniers réclament généralement un taux de rendement interne de leurs fonds propres (TRI) allant de 25 à 30% de la somme engagée.

### **3.2 Quels leviers mobiliser dans un montage immobilier?**

L'analyse de ce bilan nous montre que les deux principales variables du prix de ventes d'un programme immobilier sont le prix du foncier et le prix de la construction. Tout les autres postes restent proportionnels, de part leurs natures (assurance, etc.) ou par convention (TRI).

#### **Innover dans les procédés de construction.**

Foncier et coût de construction représentent toujours 57% du prix de vente TTC, mais leur proportions sont variables. Cela montre que le prix d'acquisition du terrain est primordial dans le raisonnement du promoteur, plus il sera faible, plus les leviers d'économies dans les coûts de construction seront importants.

La construction est donc le principal poste sur lequel le promoteur peut réaliser des économies. En complément des leviers mobilisables évoqués précédemment dès la réalisation du cahier des charges, le promoteur peut également proposer des méthodes innovantes afin de baisser ses coûts de constructions. Par exemple, Nexity, promoteur d'envergure nationale, a développé une méthode appelée « Access Design » afin de proposer un espace de vie de haute qualité, à des prix attractifs. Ce système combine des modes de constructions innovants, qui sont préfabriqués et optimisés au maximum (comme une ossature bois industrialisée). Le système s'inscrit dans une approche intégrée et optimisée qui n'est pas synonyme de baisse de qualité. Il permet de proposer une variété architecturale et des hautes performances énergétiques grâce aux matériaux utilisés. Ce procédé rapporte un gain de temps d'environ 30% par rapport à un chantier classique et permet au final une meilleure maîtrise des coûts de construction.

## **Mobiliser une ingénierie financière**

Les coûts financiers ainsi que la TVA représentent d'importantes dépenses dans un bilan de promotion immobilière. Or, ces coûts échappent en grande partie au promoteur. En effet, la promotion immobilière mobilise des sommes d'argent très importantes. Pour recourir à un crédit promoteur, l'opérateur doit le sécuriser par des fonds propres (traditionnellement, 10% à 20% du coût total de l'opération). Ces fonds sont représentés par une partie de son capital, mais également par des investisseurs (généralement des banques) qu'il faut ensuite rémunérer.

Maîtriser et optimiser le montage financier est donc une marge de manœuvre importante dans la promotion immobilière. Les fonds propres que doit mobiliser le promoteur sont bloqués durant toute la durée de l'opération, et il ne pourra les remobiliser avant d'avoir complètement remboursé son crédit promoteur. Son intérêt est donc grand d'en engager le moins possible de sa part et de faire appel à plus de partenaires, et ainsi pouvoir mener des opérations en parallèle. En France, le financement participatif – ou Crowdfunding – est en plein essor ces dernières années. Plusieurs formes juridiques existent aujourd'hui pour mettre en œuvre ce principe en promotion immobilière. C'est une source de financement innovante qui permet de s'affranchir des contraintes du système classique et de faire appel à un large éventail d'investisseurs (dont une simple personne privée). En promotion immobilière ces montages alternatifs ont la particularité de nécessiter des taux de rendement interne (TRI) nettement inférieurs aux systèmes classiques (qui vont de 25 à 30%). Ils permettent plus de liberté aux promoteurs et permettent également d'importante économie dans le prix de vente TTC de l'opération.

En raisonnant dans une logique descendante, nous pouvons voir qu'il existe une variété de leviers mobilisables tout au long de la chaîne de la production résidentielle. Nous avons évoqués les principaux, mais de nombreuses autres solutions existent pour parvenir à réduire les coûts du logement et le rendre abordable. Cette logique met en avant également la nécessité d'un échange constructif entre tous les niveaux, de la collectivité à l'opérateur en passant par l'aménageur. Les exemples d'expérimentation Française que nous avons brièvement évoqués (Nantes, Mulhouse) prouvent aujourd'hui que la mise en place d'une démarche partenariale est essentielle pour pouvoir actionner tout ces leviers.



## Conclusion de la troisième partie

L'aménagement de demain nécessite de produire une offre résidentielle dense, dans des endroits stratégiques pour limiter l'étalement urbain et ses conséquences négatives.

Fournir une offre adaptée et attractive est un enjeu des plus importants dans le contexte actuel de l'immobilier. Pour cela, opérer un changement de paradigme est nécessaire: Il faut parvenir à apporter des solutions pour une offre de logements denses mais qui soit également adaptée aux besoins des populations. Pour répondre à ces enjeux, raisonner dans une logique de filière permet d'identifier tout les acteurs impliqués, ainsi que leurs rôles et leurs marges de progrès.

Nous avons évoqué quelques exemples de leviers de l'urbanisme opérationnel qui peuvent être mobilisés à chaque niveau de la production résidentielle. Mais au final, il ressort que la plupart d'entre eux ne peuvent être actionnés que si les collectivités, les aménageurs et les opérateurs s'engagent dans des relations plus partenariales. Rendre attractif et abordable la densité résidentielle nécessite donc un consensus, une coproduction publique et privée plus efficace dans l'optique d'un intérêt général.

## Conclusion générale

A travers ce projet de fin d'études, nous avons voulu montrer que les objectifs politiques ne sont dans certains cas pas en phase avec les réalités locales. Face à la complexité de l'étalement urbain, l'injonction politique de densifier souffre d'une traduction locale difficile. L'entrée par la densité résidentielle nous a permis de voir qu'il existe des réalités locales et des diversités de contextes qui amènent à réinterroger le contenu de la planification et le sens apporté à la densité. Cette investigation a également permis de faire ressortir plusieurs incohérences dans l'encadrement politique de la densité. Néanmoins les avancées législatives de ces quinze dernières années ont été essentielles dans la maîtrise de l'étalement urbain, un phénomène qui progressait librement depuis le milieu de XXe siècle. Cependant l'urgence de la situation ne doit pas conduire à standardiser l'action publique, ni à imposer des modèles de densification en fonction de caractéristiques prédéfinis.

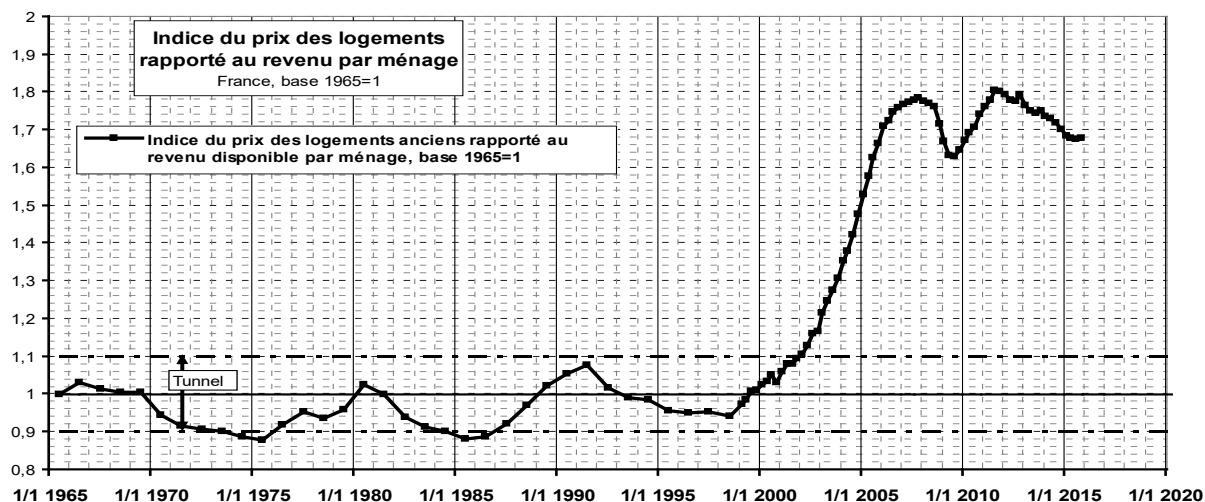
Bien au contraire, mettre en œuvre une densité résidentielle doit être l'occasion de réinterroger tout le système d'acteurs impliqué dans la production de logements. La densité n'a pas de valeur pour elle-même, et elle est d'ailleurs difficilement acceptée par la majorité des personnes. A cela, se rajoute des contraintes économiques qui pèsent lourdement sur les ménages et qui influencent leurs parcours résidentiel. Tout l'enjeu de l'aménagement de demain est donc de rendre la densité résidentielle acceptable, abordable et même attractive. En ce sens, nous avons montré que l'approche économique est essentielle et que la densité résidentielle doit s'inscrire dans la même lignée que la réflexion sur le logement abordable. Toutefois, mettre en mouvement une filière d'acteurs, dans une optique de densification et de logements adaptés aux populations, nécessite de travailler sur différents points. De l'urbaniste avec la conception de formes urbaines adaptées et acceptables, à la collectivité qui encadre le processus d'aménagement et qui impulse des démarches partenariales, aux opérateurs qui se structurent autour d'habitudes de travail partagées, etc.

Les pistes envisageables sont vastes, mais elles possèdent toutes le point commun d'être dépendantes d'une démarche plus partagée entre l'autorité locale et les acteurs de la production résidentielle. Plus globalement, cela réinterroge les procédures d'aménagement actuelles - et amène à réfléchir à des partenariats public/privé plus poussés.

# Annexes

## Annexe 1 - Évolution du prix des logements (cf Partie 1- I - 3. - 3.2)

*Ratio de l'indice du prix des logements rapporté au revenu par ménage, France entière*

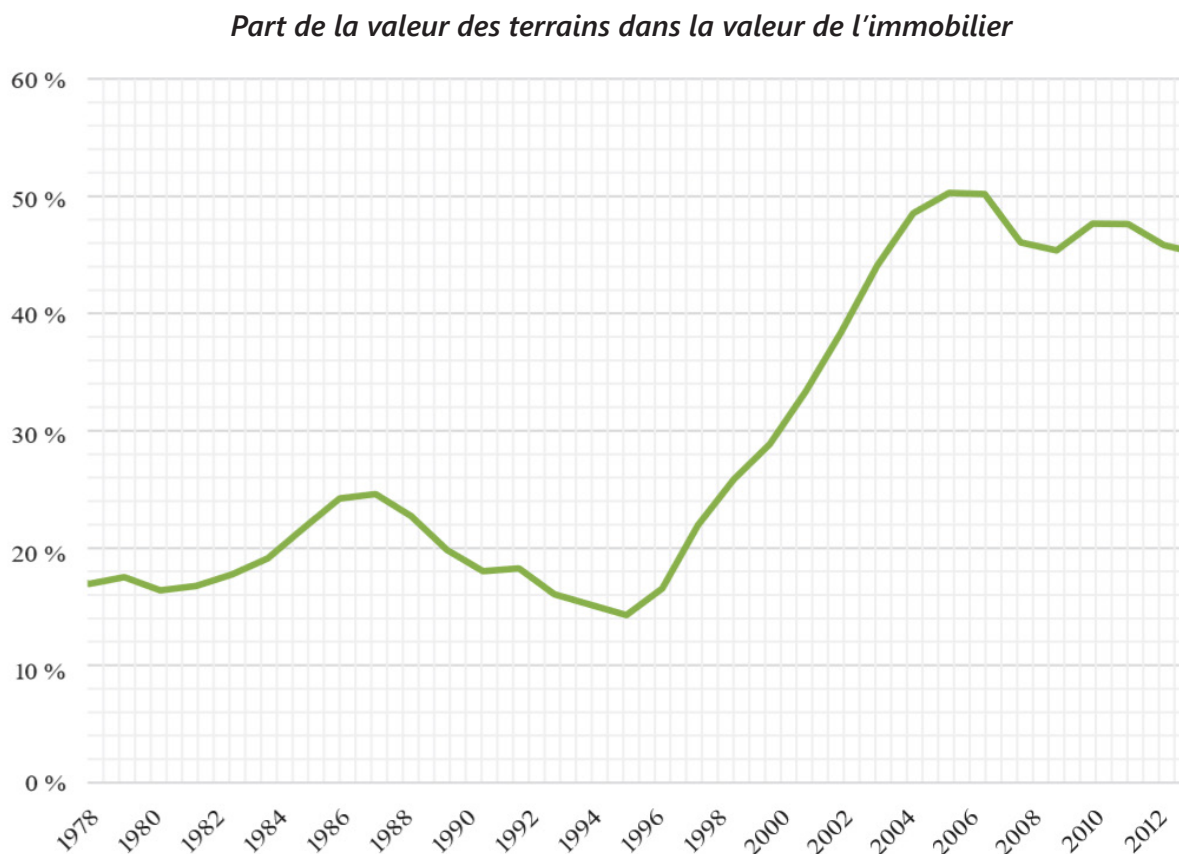


*Source : CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés.*

Le tunnel de Friggit, du nom de l'économiste qui réalise ces travaux, est une représentation imagée d'une constance relative de la courbe entre prix du logement et revenu des ménages, donnant l'impression d'un tunnel.

Depuis le début des années 2000, la courbe est sortie de cette situation d'équilibre, traduisant une déconnexion entre prix des logements et capacités financières des ménages.

## Annexe 2 - Évolution du prix des terrains (cf Partie 1- I - 3. - 3.2)



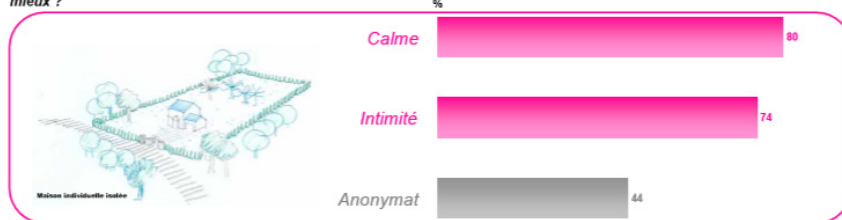
**Source :** COMBY Joseph. *Prix élevés de l'immobilier et production en panne, le logement malade du foncier. La revue Foncière. Janvier-Février 2015, n°3.*

Cette courbe exprime un ratio de la valeur des terrains bâtis (« non produits ») par rapport à la valeur des constructions (« produits »). Les terrains bâtis peuvent être assimilés aux terrains artificialisés. Comby (2015) montre que ce sont eux qui ont incorporé l'essentielle de la valorisation du secteur immobilier au début des années 2000. En un temps très court, la part du foncier dans les valeurs de l'immobilier a complètement changée jusqu'à atteindre la moitié de cette valeur en 2006-2007.

### Annexe 3 - Enquête TNS SOFRES Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat. Observatoire de la ville. Janvier 2007.

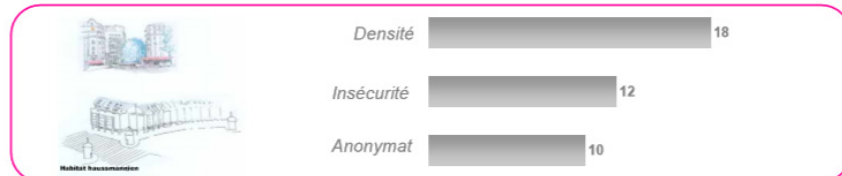
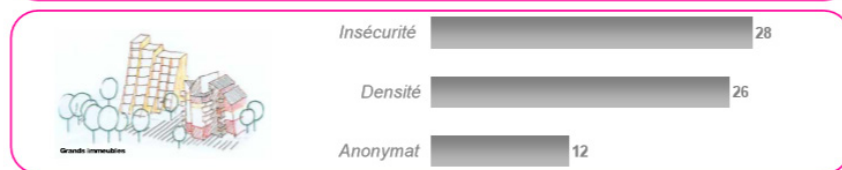
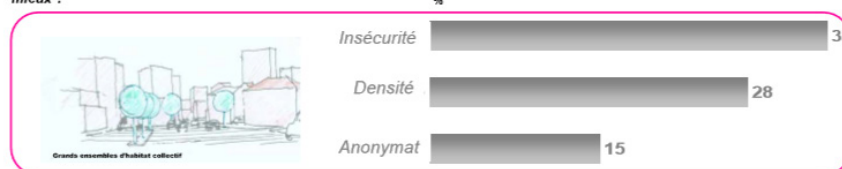
#### L'habitat individuel : des représentations majoritairement positives

Pour chacun des mots que je vais vous citer, pouvez-vous me dire quel est le type d'habitation qui, selon vous, lui correspond le mieux ?



#### L'habitat collectif : insécurité, anonymat et ... densité

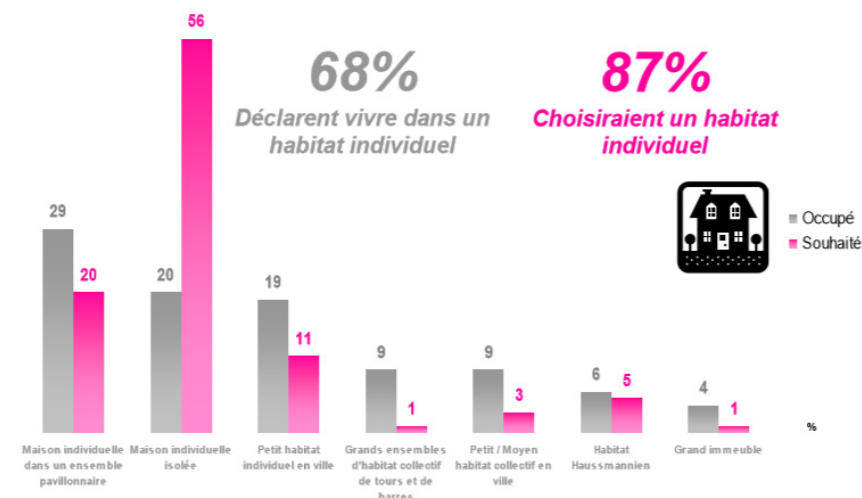
Pour chacun des mots que je vais vous citer, pouvez-vous me dire quel est le type d'habitation qui, selon vous, lui correspond le mieux ?



#### Près de neuf Français sur dix séduits par l'habitat individuel

Je vais vous montrer différents types d'habitation. Parmi ceux-ci, pouvez-vous me dire lequel ressemble le plus à celui dans lequel vous habitez ?

Parmi les différents types d'habitations suivants, si vous pouviez choisir, dans lequel habiteriez-vous ?



# Tables des illustrations :

## **Cartes :**

Carte n°1 : L'armature urbaine de l'agglomération. Source : Adéquation P 38.

Carte n°2 : Évolution de la tâche urbaine de 1952 à 2011. Source : AUDAB. P 41.

Carte n°3 : Part de logements individuels dans les communes de l'agglomération. Source : Adéquation, Insee. P 42.

Carte n°4 : Densité résidentielle d'un quartier de Pelousey. Source : Géoportail. P 42.

Carte n°5 : Prix unitaire (K€) équivalent pour 100 m<sup>2</sup> en individuel dans le marché de la revente. Source : Adéquation. P 50.

## **Figures :**

Figure n°1 : Évolution démographique des espaces périurbains entre 1962 et 2006. Source : INSEE. P 12.

Figure n°2 : «Près d'un hectare sur deux consommé par l'habitat individuel. Solde des échanges de terres artificialisées (gains ou pertes) entre 2006 et 2014 selon l'utilisation du sol ». Source : Agreste Primeur. P 15.

Figure n°3 : Les facteurs de l'étalement urbain. Source : European Environment Agency. P 18.

Figure n°4 : Différentes formes urbaines pour une même densité. Source : <http://collectivitesviables.org/>. P 29

Figure n°5 : Le projet les Hauts du Chazal - Temis Santé à Besançon. Source : SEdD. P 43.

Figure n°6 : Hypothèses de travail entre l'écart des prix des logements neufs et anciens. Source : Adéquation. P 49.

Figure n°7 : Représentation du «système urbain». Source : Thierry Vilmin (2015). P 56.

Figure n°8 : Simulation - Pouvoir d'achat au prix moyen de 3.800€/m<sup>2</sup>. Source : Adéquation. p 57.

## **Graphiques :**

Graphique n°1 : Taux de variation annuel moyen de la population de Besançon et de sa périphérie. Source : Insee. P 39.

Graphique n°2 : Évolution du solde migratoire et naturel à Besançon et sa périphérie. Source : Insee. P 39.

Graphique n°3 : Répartition des ménages par classe d'âges à Besançon et sa périphérie (hors Besançon). Source : Insee. P 40.

Graphique n°4 : Type de famille à Besançon et sa périphérie (hors Besançon). Source : Insee. P 40.

Graphique n°5 : Évolution de l'activité de la promotion immobilière dans la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon. Source : Adéquation – ECLN. P 47.

Graphique n°5 : Simulation d'un Bilan – Promoteur. Source : Adéquation. P 69.

### ***Tableaux :***

Tableau n°1 : La consommation d'espaces par l'urbanisation. Source : CERTU. P 15

Tableau n°2 : Territorialisation des objectifs de production et de densité. Source : PLH Grand Besançon. P 38.

Tableau n°3 : Commercialisation des opérations de logements dans la ZAC Hauts du Chazal en 2014. Source : Adéquation. P 48.

Tableau n°4 : Exemple d'offre de logements neufs proposés dans la ZAC Hauts du Chazal. Source : Adéquation. P 49.

Tableau n°5 : Hypothèse de prix d'un logement individuel neuf à partir des prix des lots à bâtir. Source : Adéquation P 51.

Tableau n°6 : Les capacités budgétaires des ménages de l'agglomération Bisontine. Source : Adéquation. P 52.

# Bibliographie

## Ouvrages :

- TOUATI Anastasia, CROZY Jérôme et al. La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils. Paris : La Documentation Française, 2015, 271 p.
- VILMIN Thierry. L'aménagement urbain, acteurs et système. Paris : Coédition Editions Parenthèses - Cycle d'urbanisme Sciences Po Paris. Collection Eupalinos, 2015, 141 p.
- WIEL Marc. Etalement urbain et mobilité. Paris : La Documentation Française, 2010, 88 p.

## Mémoires et thèses :

- BARRE Thomas, ENGUEHARD Aurélie et Al. Les représentations de la densité résidentielle - Réalisation d'un outil pédagogique destiné aux agents de la DDTM. Travail d'étudiants. Mars 2011, 72 p.
- MAURICE Romain. Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière : Le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise. Thèse. Université de Grenoble, 2014, 489 p.
- PAROUCHEVA-LERUTH Boriana. Densité & étalement urbains, quel(s) modèle(s) pour la ville de demain ? Mémoire. Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon, 2008, 39 p.
- YOUSOUFI Samy. Satisfaction résidentielle et configurations spatiales en milieu périurbain. Thèse. Université de Franche-Comté, 2011, 376 p.

## Revues :

- BACCAINI Brigitte, SEMECURBE François. La croissance périurbaine depuis 45 ans, Extension et densification. INSEE Première. Juin 2009, n°1240, 4 p.
- BARAUD-SERFATY Isabelle. La nouvelle économie du stationnement. La revue foncière. Septembre-Octobre 2014, n°1, pages 10-14
- BERTHIER Isabelle. La densité passée au crible. Diagonal. Editeur : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Mars 2015, n°193, pages 16-19.
- CAETANO VIELLARD Marina. BIMBY ou l'intensification pavillonnaire. Traits urbain. Novembre 2011, n°50, page 45.



- CASTEL Jean-Charles, BOUTEILLE Arnaud. L'impact de la densité sur les coûts de construction. Techni Cités. Février 2011, n°204.
- CASTEL Jean-Charles, JARDINIER Laurent. La densité au pluriel, un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation. Etudes Foncières. Juillet-août 2011, n°152, pages 13-21.
- CHARMES Eric. Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat. Etudes-Foncières Mai-juin 2010, n°145, pages 20 – 37.
- CHARMES Eric. Le malthusianisme foncier. Etudes foncières, 2007, n°125, p 12-16.
- COMBY Joseph. Prix élevés de l'immobilier et production en panne, le logement malade du foncier. La revue Foncière. Janvier-Février 2015, n°3, pages 24-27.
- Communauté d'Agglomération du Grand Besançon. Grand Besançon - Carnet de bord, tout savoir sur l'agglomération et son organisation. 2014, 78 p.
- ESCOBAR Laurent, BAZARD Jeanne. Logement abordable, un souffle d'optimisme? Etudes foncière. Décembre 2012, n°160, 26 p.
- MARRY Solène, ARANTES Laëtitia. Etalement et densité : quels enjeux urbains à l'œuvre dans conception des formes urbaines ? URBIA Les Cahiers du développement urbain durable. 2013, pages 195-217.
- LAPLAIGE Isabelle, MELOT Romain, DELATTRE Laurence. Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain. La Revue Foncière. Septembre-Octobre 2014. N°1. Pages 20-23.
- SIGO Françoise. Le projet urbain partenarial plébiscité pour les opérations d'aménagements. La Gazette des communes. 19 janvier 2015, n°3/2253, page 35.
- VATOV Marie Christine. Densité : entre refus et devoir. Traits urbains. Octobre 2006, n°10, pages 14-25.
- WIEL Marc. Densité – Mobilité : recueil d'articles et de communications. 2008.

### **Articles en ligne :**

- BODESCOT Anne, Ces nouveaux logements qu'on module à l'envi [en ligne]. Le Figaro Immobilier. Avril 2014. Disponible sur : [http://immobilier.lefigaro.fr/article/ces-nouveaux-logements-qu-on-module-a-l-envi\\_e6d24480-ba50-11e3-a7d4-e9c569a3b271/](http://immobilier.lefigaro.fr/article/ces-nouveaux-logements-qu-on-module-a-l-envi_e6d24480-ba50-11e3-a7d4-e9c569a3b271/) (consulté le 10/08/2016)
- CASTEL Jean-Charles. De l'étalement à l'émiettement [en ligne]. 2007. Disponible sur : <https://sites.google.com/site/jccastel69/home/couts-immobiliers-et-arbitrages-des-operateurs> (consulté le 27/02/2016)

- CASTEL Jean-Charles. Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ? [en ligne]. 2005, 15 p. Disponible sur: <https://sites.google.com/site/jccastel69/home/le-marche-peut-il-produire-de-l-habitat-alternatif> (consulté le 27/02/2016).
- COMBY Joseph. Les logiques foncières de l'étalement urbain [en ligne]. 2008, 5 p. Disponible sur : <http://www.comby-foncier.com/etalement.pdf> (consulté le 05/03/2016).
- COMBY Joseph. Penser l'entropie territoriale et ne pas se tromper de cible [en ligne]. Cycle de conférence-débat sur la cohérence territoriale PQA – CPAU. Conférence du 8 décembre 2004, 32 p. Disponible sur : <http://www.predat.net/documents/Compterenduinterventioncomby.pdf> (consulté le 05/03/2016).
- EMELIANOFF Cyria. La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe [en ligne]. L'information géographique. 2007, Volume 71, pages 48-65. Disponible sur : [www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2007-3-page-48.htm](http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2007-3-page-48.htm) (consulté le 06/03/2016).
- GROSCLAUDE Laurent. Le Bail Réel Immobilier [en ligne]. 25 millions de Propriétaires. Janvier 2015. Disponible sur : [http://www.unpi.org/Donnees\\_Client/Doc/AR/281.pdf](http://www.unpi.org/Donnees_Client/Doc/AR/281.pdf) (consulté le 09/08/2016).
- GUINOT Danièle. Les élus locaux tenus responsables du prix élevé du foncier. Le Figaro Immobilier [en ligne]. Mai 2016. Disponible sur : [http://immobilier.lefigaro.fr/article/les-elus-locaux-tenus-responsables-du-prix-eleve-du-foncier\\_a0942ebc-1759-11e6-b53a-4de258d23103/](http://immobilier.lefigaro.fr/article/les-elus-locaux-tenus-responsables-du-prix-eleve-du-foncier_a0942ebc-1759-11e6-b53a-4de258d23103/) (consulté le 09/08/2016).
- MENGIN Christine. La solution des grands ensembles [en ligne]. Vingtième Siècle, volume 64, n°1, 1999, p 105-111. Disponible sur [http://www.persee.fr/doc/xxs\\_0294-1759\\_1999\\_num\\_64\\_1\\_3895](http://www.persee.fr/doc/xxs_0294-1759_1999_num_64_1_3895) (consulté le 07/02/2016).
- Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt. Utilisation du territoire - Agreste Primeur [en ligne]. Juillet 2015, n°326, 6 p. Disponible sur <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur326.pdf> (consulté le 27/02/2016).
- Roux Jean-Michel. La question foncière et la crise du logement [en ligne]. Mars 2013, 39p. Disponible sur : [http://www.ateliergrandparis.fr/habiter/urbanistesassocies/ARTICLE\\_Question%20fonciere\\_JMRoux.pdf](http://www.ateliergrandparis.fr/habiter/urbanistesassocies/ARTICLE_Question%20fonciere_JMRoux.pdf) (consulté le 27/02/2016).

### **Rapports de recherche :**

- AMPHOUX Pascal, GROSJEAN Gilles, SALOMON Joelle. La densité urbaine, du programme au projet urbain. Rapport de recherche n°142. Lausanne : Institut de recherche sur l'environnement construit, Juin 2001, 166 p.

- Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU). La consommation d'espaces par l'urbanisation, Panorama des méthodes d'évaluation. Décembre 2010, 93 p.
- DESJARDINS Xavier, LLORENTE M. Quelle contribution de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire à l'atténuation du changement climatique ? PUCA-PREBAT, Juin 2009, 55 p.
- European Environment Agency. Urban sprawl in Europe, The ignored challenge. Rapport n°10. 2006. 60 pages.
- FIRGGIT Jacques. Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme. Conseil général de l'environnement et du développement durable. 2016. 229 p.
- Réseau Action Climat France. Etalement urbain et changement climatique, état des lieux & propositions. Caisse des dépôts et Consignation ; Ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement. 2011. 36 p.

### **Rapports techniques :**

- ADEQUATION. Approche sur les capacités de marché et la densité dans le SCOT Rives du Rhône. Atelier. Février 2015.
- ADEQUATION. L'urbanisme négocié avec les opérateurs. Atelier pédagogique. Mars 2016.
- ADEQUATION. Solutions pour le logement abordable – Trois ateliers pour un grand chantier. Actes des ateliers et de la conférence Adéquation du 20 octobre 2011. Avril 2012. 34 p.
- Communauté d'Agglomération du Grand Besançon. Programme Local de l'Habitat 2013-2019 du Grand Besançon. 2013, 155p.
- Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat [en ligne]. Disponible sur: [https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Circulaire\\_du\\_21\\_mars\\_1973.pdf](https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Circulaire_du_21_mars_1973.pdf) (consulté le 13/02/2016).
- CREDOC. Quelques opinions et aspirations en matière de logement. Juin 2008.
- LAUGIER Robert. L'étalement urbain en France. Synthèse documentaire. CRDALN. Février 2012. 23 pages.
- Ministère du logement et de l'égalité des territoires. Loi Alur – Lutte contre l'étalement urbain. Mai 2014. 7 p.
- TNS Sofres. Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat. Observatoire de la ville. Janvier 2007.

### **Sites internet :**

- Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI). Qu'est ce qu'un promoteur? [en ligne] Disponible sur : <http://fpifrance.fr/fr/content/quest-ce-quun-promoteur> (consulté le 18/07/2016).
- Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE). Base de données, Recensement de la population [en ligne]. Disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/default.asp?page=recensements.htm> (consulté le 10/05/2016).
- Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Etalement urbain, quelques définitions [en ligne]. 2010. Disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Quelques-definitions.html> (consulté le 26/03/2016).
- Ville de Besançon. Histoire et formes urbaines [en ligne]. Disponible sur : <http://www.besancon.fr/index.php?p=1044> (consulté le 15/05/2016).

### **Vidéo :**

- FUZESSERY Stéphane, ROSEAU Nathalie. Faut-il lutter contre l'étalement urbain ? Entretien avec Eric Charmes [en ligne]. Juin 2010. Disponible sur <http://www.laviedesidees.fr/Faut-il-lutter-contre-l-etatement.html> (consulté le 26/03/2016).