

# FICHE 2

## Optimisation du foncier à l'intérieur de l'enveloppe urbaine

BUCOPA  
BUREAU D'URBANISME C.A.U.E.

01 Ain  
c.a.u.e  
Conseil d'architecture d'urbanisme  
et de l'environnement de l'Ain

### CONTEXTE

Le territoire BUCOPA est soumis à une croissance démographique régulière qui s'accompagne nécessairement d'un **besoin croissant en logements** diversifiés et dont le corollaire est une **forte pression foncière**.

Les évolutions législatives successives depuis la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de 2000 insistent sur la nécessité de **concilier production de nouveaux logements et limitation de consommation d'espace** en s'orientant vers des projets urbains

intégrant les problématiques de **développement durable** et de **préservation de l'environnement**.

La **loi Climat et Résilience d'août 2021** fixe désormais l'objectif national de **zéro artificialisation nette** à horizon 2050 qui devra se décliner prochainement dans les documents de planification et d'urbanisme.

Dans ce contexte, il convient d'accompagner les acteurs du territoire dans la définition des projets urbains favorisant l'**optimisation des enveloppes urbaines existantes**, tout en repensant la qualité d'usage et environnementale de ceux-ci.

### Qu'est ce que l'optimisation foncière ?

On entend par optimisation foncière un processus de densification douce par **production de logements**, sur des terrains déjà bâtis, généralement individuels. Ces terrains représentent un gisement foncier mobilisable au sein de **l'enveloppe urbaine existante**.

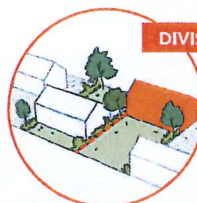
La densification douce émerge généralement d'**initiatives privées**, mais est néanmoins encadrée par la collectivité dans le cadre de **son projet urbain**.

Ce processus peut être mobilisé dans différents contextes urbains (quartiers anciens, lotissements...) en ville comme dans les secteurs périurbains et ruraux.

Tout l'enjeu de la densification douce, dans le cadre réglementaire qui s'impose, est de permettre **une maîtrise et une optimisation intelligente des ressources foncières**.

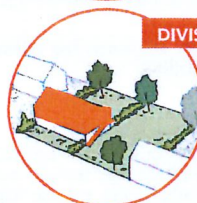
### Diversité des formes de densification

#### DIVISION PARCELLAIRE



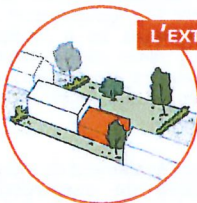
Elle correspond à la construction d'habitat après division foncière d'une propriété accueillant déjà une ou plusieurs maisons individuelles. (démarche « **BIMBY®** » par exemple).

#### DIVISION PAVILLONNAIRE



Elle correspond à la construction d'un habitat sur une parcelle déjà bâtie, mais sans division foncière. La **division pavillonnaire** est le découpage interne d'une maison individuelle pour créer plusieurs logements distincts.

#### L'EXTENSION / SURÉLEVATION



Cette solution met en avant l'**extension du volume existant**. Elle offre ainsi des possibilités de rénovation du bâti existant. Elle est néanmoins généralement contrainte par les dispositifs réglementaires en vigueur et les contraintes techniques.

### Pourquoi densifier et quelles plus-values

Permettre le développement de nouveaux logements au sein de l'enveloppe urbaine existante.

Limiter la consommation énergétique et les coûts en mutualisant notamment les équipements (chauffage, assainissement, éclairage public...).

Limiter les transports et faciliter la mobilité en développant notamment les déplacements doux.

Améliorer le niveau des services urbains

Introduire de la mixité d'usages (habitats, voirie interconnectée, cheminements doux, espaces publics, trames vertes (etc.))

Protéger les terres naturelles et agricoles de l'artificialisation des sols en contenant l'étalement urbain.

Elle participe ainsi à l'amélioration du cadre de vie et va dans le sens du soutien aux centralités urbaines et rurales.

Recomposer des quartiers existants  
Repenser l'espace public en donnant une place privilégiée aux micro-trames vertes et bleues urbaines.

Fiche 2 : Optimisation du foncier à l'intérieur de l'enveloppe urbaine



# Penser et planifier l'optimisation foncière au moment de la révision des documents d'urbanisme.

Une **DÉMARCHE** pro-active de la commune pour ne pas subir la densification :

0

## PRÉALABLE

### CONTEXTE

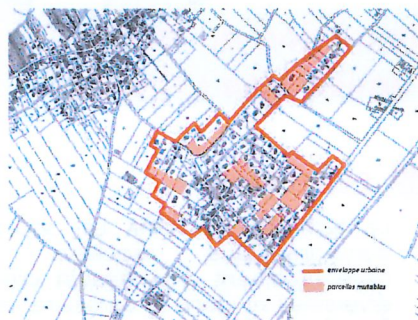
- Formes urbaines
- Fonctionnement

### BESOINS

- Renouvellement de la population
- Demande de logements

En préalable à l'étude des gisements fonciers disponibles et du potentiel de mutabilité, il convient tout d'abord :

- D'étudier **l'évolution de la tâche urbaine** et d'identifier les différentes **formes urbaines**.
- Identifier les **besoins** en matière de **production de logement et/ou de renouvellement de la population** (parcours résidentiel) .



Projet fictif, identification de l'enveloppe urbaine et des parcelles mutables.

1

## DIAGNOSTIC

### DU POTENTIEL FONCIER

#### RECENSEMENT

- cartographie
- terrain
- entretiens

#### QUALIFICATION

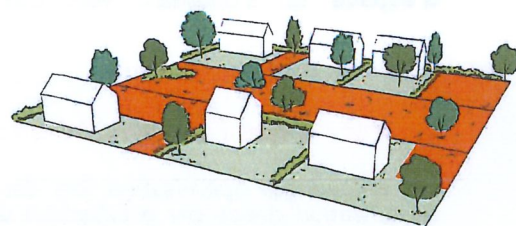
- capacité d'aménagement / gisement foncier
- potentiel de mutabilité

Lors de cette première étape, il convient tout d'abord d'identifier et délimiter **l'enveloppe urbaine existante**. Il s'agit du périmètre qui circonscrit les espaces urbanisés de la commune. Au sein de ce périmètre initial, tous les espaces inconstructibles\* sont extraits.

\*zones non constructibles du PLU, zones de protection environnementale et des éléments remarquables (L119 du CU), contraintes liées aux activités agricoles, aux risques technologiques ou d'inondation.

Au sein de l'enveloppe urbaine, **les espaces vides constructibles** sont identifiés. NB : seront repérés en priorité les terrains dont la taille minimale approche généralement 300 à 500m<sup>2</sup>. Une **vérification de terrain** est nécessaire pour identifier les accès envisageables et la morphologie des parcelles. Ce travail de terrain permettra également d'identifier **les bâtis mutables** (friches industrielles, commerciales ou artisanales, ancienne grange ...)

Cette étape met en évidence **les gisements fonciers** et le **potentiel de mutabilité**.



Simulation d'identification de gisements fonciers au sein d'un quartier pavillonnaire.

= Diagnostic du rapport de présentation.

2

## MISE EN FORME DU PROJET

### MISE EN PERSPECTIVE

Avec les besoins, confrontation avec les enjeux urbains

= Enjeux préalables à l'élaboration du PADD, justification des choix.

#### PRIORISATION CHOIX STRATÉGIQUES

Secteurs à enjeux et définition des projets

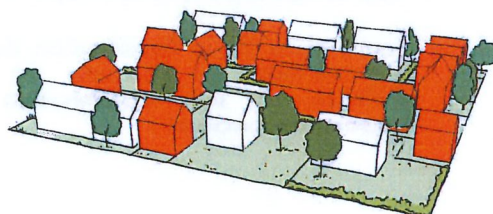
= PADD - Projet d'Aménagement et de Développement Durables

A cette étape du projet, la collectivité dispose d'une cartographie hiérarchisée des terrains susceptibles d'accueillir des projets. Il est nécessaire qu'elle identifie **les secteurs à enjeux** et plus particulièrement le regroupement de gisements cohérents à la lumière d'un ensemble de critères liés aux **caractéristiques** et à la **fonctionnalité** du site (occupation du sol, taille, organisation et occupation des parcelles, les réseaux et dessertes...). Les secteurs repérés pourront donner lieu à des projets mixtes (habitats, espaces publics, commerces...).

A ce stade il convient également de **mesurer et comparer les besoins en matière de construction** (sur la période considérée) avec le **potentiel disponible** au sein de l'enveloppe urbaine existante.

La surface nécessaire pour répondre aux besoins de développement de la commune est en lien avec **les objectifs chiffrés définis par les Scot, PLU(i) et PLH**.

Une part des surfaces seront dédiées aux dessertes et espaces publics, une part aux activités, commerces et équipements et une part aux logements. (A chaque typologie de logement correspond une densité moyenne par hectare.)



Dans le cadre d'un projet fictif, simulation d'un scénario de densification maximale et identification des enjeux, du fonctionnement et de l'aménagement du secteur envisagé.

3

## MISE EN ŒUVRE & SUIVI

### OUTILS

Secteurs à enjeux et définition des projets

= Traduction dans le règlement, le plan de zonage, les OAP.

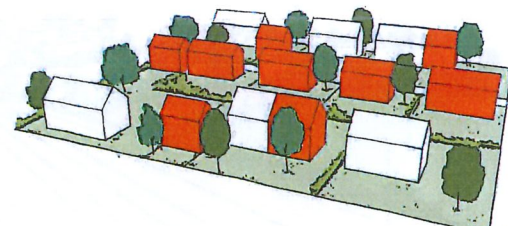
### SUIVI

- veille
- évaluation
- amélioration

= Application du PLU

La collectivité peut exercer une maîtrise du foncier sans forcément en être propriétaire (ex: emplacement réservé, OAP). Pour ce faire un **panel d'outils** est à disposition pour mettre en œuvre sa stratégie foncière. Les différents dispositifs peuvent être mobilisés individuellement ou être combinés.

Une fois la stratégie foncière mise en place, la **veille et le suivi** de la situation sont nécessaires. Un suivi régulier permet un **ajustement** éventuel de la stratégie afin de rester prêt à réagir aux opportunités.



A partir du tissu existant et des enjeux de préservation et d'aménagement de l'espace qui ont été identifiés, proposition d'une densification raisonnée **respectueuse de la forme urbaine existante** qui encourage la **mixité sociale et fonctionnelle** mais questionne également plus globalement la structuration du quartier. Le scénario choisi pourra être traduit dans le document d'urbanisme (OAP, règlement).



La suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) en 2014 par la loi Alur (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové) a eu pour effet d'entraîner une densification immédiate de toutes les zones constructibles, sans offrir aux collectivités des possibilités de modulation de constructibilité des espaces urbains en fonction d'enjeux de planification et de protection environnementale, paysagère et urbaine.

Cependant, depuis le **Code de l'Urbanisme** a évolué en apportant des outils réglementaires permettant la spatialisation et la modulation de la densité. C'est le sens des **articles L.151-17** et suivant du code de l'urbanisme qui permettent en fonction de circonstances locales de définir les **règles d'implantation des constructions**. Il peut ainsi notamment prévoir des **règles minimales ou maximales d'emprise au sol et de hauteur** des constructions qui peuvent être modulées selon de

nombreux critères. Le règlement peut aussi imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou écoaménageables.

Par ailleurs, au nom de la lutte contre l'étalement urbain, il semble logique que le PLU puisse différencier la constructibilité des zones urbanisées pour renforcer la centralité urbaine. Au risque, pour les porteurs de projet, de se voir refuser de nouvelles constructions en périphérie urbaine.

C'est le sens de l'**arrêt du Conseil d'Etat** récent du **30 juillet 2021** la juridiction administrative suprême a donné raison à un PLU qui restreint les droits à construire dans certaines zones U au motif qu'elles participent à l'étalement urbain préjudiciable aux objectifs en matière d'organisation et d'aménagement de la commune.

## DÉTAIL DES OUTILS

### LES OUTILS DE MAÎTRISE DU FONCIER

- **L'acquisition à l'amiable** est le mode le plus évident de maîtrise du foncier. Il peut être judicieux pour la collectivité de s'engager dans une maîtrise foncière partielle sur des parcelles stratégiques qui conditionne l'aménagement futur de tenements. Elle peut être réalisée par la commune ou par portage d'un **Établissement Public Foncier**.

- **Le Droit de Préemption Urbain (DPU)**

Le DPU permet à la commune d'instaurer, dans un périmètre qu'elle définit, le droit et le choix d'acquérir en priorité un terrain mis en vente.

- **La Zone d'Aménagement Différé (ZAD)**

établit sur une durée et un périmètre limité, un droit de préemption au bénéfice d'une collectivité.

- **La Déclaration d'Utilité Publique (DUP)**

Cette procédure permet l'acquisition de foncier sur un périmètre donné, sous couvert d'un projet d'intérêt général.

- **Les biens sans maître ou abandonnés**

L'objectif est l'acquisition d'un bien (bâti ou non bâti) par la commune. Il est possible en l'absence de propriétaire répondant à des charges foncières et d'entretien pour le bien concerné.

### LES OUTILS DE PROTECTION

- **Le sursis à statuer et le périmètre d'attente de projet**

Ces dispositifs font obstacles à la réalisation de projets incompatibles avec un futur projet d'aménagement de la commune. Leur application doit être motivée et justifiée.

- **ZAP et PAEN**

La ZAP (Zone agricole protégée) permet de garantir à long terme la vocation agricole d'un secteur, même en l'absence de document d'urbanisme.

- **Les PAEN** (Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) ont le même

objectif. Ils comportent, en plus, un plan d'action.

### LES OUTILS FINANCIERS

- **Taxe d'habitation sur les logements vacants**

Sur délibération du conseil municipal, la commune peut faire en sorte de soumettre à la taxe d'habitation les propriétaires de logements non meublés vacants depuis au moins deux années consécutives.

- **La surimposition des terrains constructibles ou taxe des terrains non-bâties**

Sur délibération du conseil municipal, la commune augmente la taxe foncière sur les propriétés non bâties des zones constructibles.

- **Le Versement pour Sous-Densité (VSD)**

Dans les zones urbaines ou à urbaniser du PLU(i), on établit un seuil de densité en deçà duquel une taxe est due par le bénéficiaire d'une autorisation pour toute nouvelle construction qui ne respecterait pas ce seuil minimal.

- **La Taxe d'Aménagement (TA) majorée par secteur.**

Elle porte sur les opérations soumises à autorisation d'urbanisme. Elle peut être modulée en fonction des secteurs d'aménagement.

- **Le Projet Urbain Partenarial (PUP)**

Convention qui répartit la charge financière de réalisation des infrastructures et équipements publics, entre les porteurs de projet et la collectivité.

### LES OUTILS DE PLANIFICATION

Le SCoT apporte des premiers éléments de cadrage. Les documents d'urbanisme locaux permettent de concrétiser cet objectif via les outils disponibles dans les différentes pièces constitutives du dossier de PLU :

- **Le zonage**

Il précise la destination de chaque partie du territoire communal ou intercommunal. Ainsi il permet de maîtriser le développement de la commune et notamment le rythme d'urbanisation. Le règlement des zones urbaines, par ses dispositions sur les hauteurs, l'emprise au sol, l'implantation des bâtiments entre eux ou par rapport aux limites séparatives, doit favoriser l'optimisation du foncier.

- **Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)**

Dans les zones urbanisées ou à urbaniser des PLU(i), l'OAP peut préciser des dispositions portant sur les formes urbaines, la densité, les accès et dessertes, les espaces publics... Elles permettent d'assurer la cohérence urbanistique globale au sein du périmètre et en lien avec les quartiers environnants.

- **Les zones de densité minimale à proximité des transports collectifs**

Cette mesure permet de mieux articuler urbanisme et desserte en transports collectifs et donc de favoriser leur utilisation.

- **Les emplacements réservés pour le logement et les Servitudes de Mixité Sociale (SMS)**

Les emplacements réservés peuvent prévoir la réalisation de programmes de logements (sociaux ou non). Tout autre type de construction est alors interdit. Il est possible de spécifier un nombre de logements ou une surface de plancher à créer.

- **La mise en œuvre des dispositions des articles L.151.17, L.151.20, L.151.22, L.151.18.**



## LE RÔLE DE LA COLLECTIVITÉ

La collectivité se doit de fixer les règles et conditions d'un **développement urbain maîtrisé** de ses secteurs bâtis, en favorisant ou non la densification lorsqu'elle n'est pas opportune. Il convient de s'interroger systématiquement quant aux **incidences sur le fonctionnement urbain** et sur la **vie du quartier**. La densification, quelque soit la typologie urbaine considérée doit s'envisager **au cas par cas** afin de construire un territoire structuré, générateur de liens sociaux, de services à la population, de maîtrise des équipements publics, d'amélioration de la qualité de vie des habitants et dans un souci d'**intérêt général**. Ces dispositions se verront encadrées dans le PLU avec un règlement et des orientations d'aménagements adaptés.

Aussi il est essentiel, pour la collectivité qu'elle définisse un véritable **projet urbain** dans lequel la **densification douce** est un outil de production de logements s'inscrivant en **complémentarité** avec d'autres formes de renouvellement urbain tels que la **résorption de logements vacants**, la **densification de dents creuses**, ou encore la **mutation de friches urbaines**.

## L'IMPORTANCE DE LA CO-CONSTRUCTION

La collectivité se doit encore d'organiser une **démarche de qualité**, associant des **professionnels** de l'architecture et de l'urbanisme ainsi que l'ensemble des acteurs du projet pour en garantir sa **pérennité**.

Comme tout projet urbain, un projet de densification s'élabore selon une démarche de **co-construction** réunissant la **pluralité des acteurs concernés**. Leur participation active tout au long du projet est essentielle à la réussite de l'opération et à **l'acceptabilité du projet**. De plus, elle est indispensable à la construction et au **partage d'une culture commune**, préalable à toute démarche de projet.

## AIDE ET APPUI DU CAUE DE L'AIN

Ce document vise à donner des clés pour **clarifier les notions élémentaires** et **initier des pistes de réflexion et d'action**. Le CAUE peut à tout moment être sollicité pour élaborer une **étude d'opportunité** pour une commune qui souhaiterait densifier un quartier. L'étude proposée vise à définir une juste densification tout en ménageant et valorisant le cadre de vie du quartier. Dans le cadre de cette démarche, le CAUE peut également accompagner les élus dans la conduite **d'ateliers de projet** favorables à l'émergence d'une culture commune. Dans ce cadre un ensemble d'outils peuvent être mobilisés pour mener la **concertation préalable** à une opération de densification tels que des promenades urbaines, des concours photographiques, expositions, installations éphémères, élaboration de maquettes ou encore ateliers participatifs.

## Pour aller plus loin

• La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des territoires économiques volet urbanisme.

• Loi sur la transition énergétique volet urbanisme.

• Loi Accès au logement et pour un urbanisme rénové (loi ALur).

• Loi relative à la solidarité et au renouvellement Urbains (décembre 2020)

• Loi Climat et Résilience (août 2021)

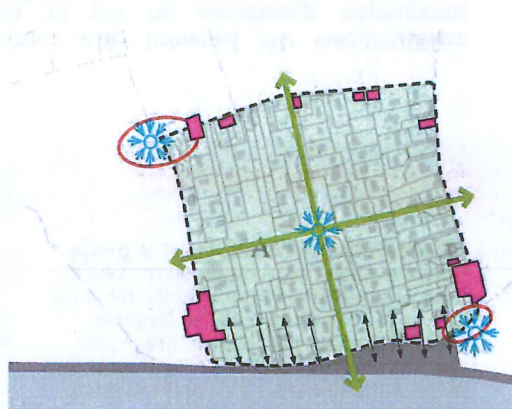
• Objectif « ZAN » Zéro Artificialisation Nette : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/objectif-zan-levier-integration-qualite-sols-documents>

• La démarche BIMBY : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/densification-pavillonnaire-france>

• Synthèse densification douce maîtrisée dans l'Ain : <http://www.ain.gouv.fr/la-densification-douce-maitrisee-a5134.html>



Réflexion en atelier de travail.



- Bâti ou séquences bâties à préserver
- Préserver la qualité des espaces verts dans l'ensemble de l'ilot
- Mettre en valeur les berges du canal
- Faciliter l'accès au berges du canal
- Lieu de rencontre potentiels
- Requalification des espaces publics
- Développer les modes doux, imaginer des traversées de l'ilot

Schéma d'intention issu de la concertation de Thil.



Scénario de densification du quartier.

01

Ain

**CAUE**

Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de l'Ain

34 rue Général Delestraint

01000 Bourg-en-Bresse

04 74 21 11 31

contact@caue-ain.com

[www.caue01.org](http://www.caue01.org)

**BUCOPA**

Urbanisme - Habitat - Bâtiment - Environnement

Château de Chazey-sur-Ain

01 150 CHAZEY SUR AIN

04 74 61 90 10

contact@bucopa.fr

<http://www.bucopa.fr/>

Mars 2022

Conception et réalisation : CAUE de l'Ain, SM BUCOPA

Crédits photos et illustrations : CAUE de l'Ain



## Densification : Comment répondre aux demandes ponctuelles des pétitionnaires ?

Les projets de densification émergent généralement de propriétaires privés qui pour de multiples raisons souhaitent effectuer une division de leur parcellaire en lot à vendre.

Le tissu pavillonnaire est le terrain privilégié pour ce type de projet car c'est dans celui-ci que se situe les gisements fonciers disponibles. Cependant, la densification n'est qualitative que si elle est étudiée au-delà de la parcelle et qu'elle vient conforter ou restructurer une rue, un quartier. La densification d'une parcelle n'est en effet pas toujours pertinente et mérite une étude de son contexte (structuration et fonctionnement du

quartier, accès, voisinage...) mais également des spécificités de la parcelle (forme, dimensions, topographie...).

Une étude au cas par cas, accompagnée de professionnels architectes et urbanistes est souhaitable.

### Démarche : quelles questions se poser pour évaluer la pertinence d'un projet de densification ?

#### 1/ COMPRENDRE LE CONTEXTE DE LA PARCELLE A CONSTRUIRE

Le contexte proche de la parcelle à construire doit être finement étudié pour en justifier la pertinence du projet. Il est souhaitable tout d'abord d'étudier la **typologie urbaine** dans laquelle s'insère le projet (centre ancien, faubourg, pavillonnaire...) et ainsi d'en comprendre les **caractéristiques (densité, organisation, implantation...)**. Le respect des **lignes de force** de la composition urbaine est primordial pour garantir une cohérence à l'échelle du tissu urbain. Les **covisibilités et accès** devront également être envisagés pour le respect du voisinage. A ce stade l'étude des **réseaux et des dessertes** doit être considérée pour assoir la faisabilité du projet.

#### 2/ ETUDIER LES CARACTERISTIQUES DE LA PARCELLE ET DEFINIR L'IMPLANTATION DU BATI

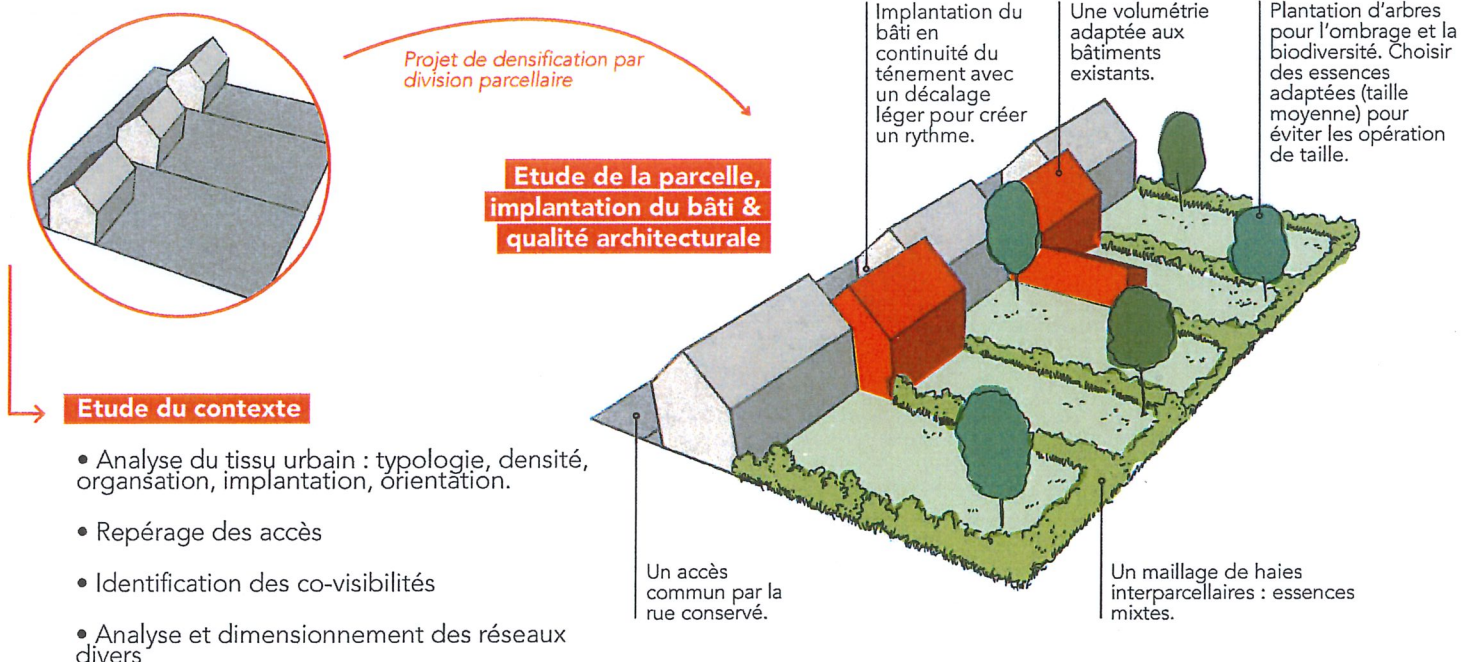
Une étude des spécificités de la parcelle est nécessaire pour déterminer l'implantation idéal du bâti. Les **dimensions et la forme** de la parcelle, le **positionnement des différents accès** mais également sa **topographie** ou encore son **ensoleillement** doivent être considérés. Ces données mises au regard du contexte de la parcelle, permettront d'évaluer la meilleure **implantation** possible du bâti et son orientation. Les **circulations** au sein de la parcelle seront également à prendre en compte pour une cohérence fonctionnelle et esthétique du projet.

#### 3/ EVALUER LA QUALITE ARCHITECTURALE ET PAYSAGERE DU PROJET

Pour qu'elle soit réussie la densification doit considérer la **qualité architecturale** du projet envisagé. La volumétrie du bâtiment, sa toiture (ect.) doit être en accord avec le tissu urbain pré-existant. Les prescriptions architecturales du PLU devront être respectées. Une cohérence est recherchée. Le **traitement des limites parcellaires** et abords de la construction feront également l'objet d'une réflexion et prescriptions (haies par exemple).

#### 4/ SOLLICITER UN AVIS ET DES CONSEILS DES STRUCTURES COMPETENTES

Pour assurer la qualité architecturale et la pertinence d'un projet il est possible et souhaitable de faire appel à des professionnels architectes et urbanistes. Dans le cadre de ses missions, le **Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement** accompagne et donne un **avis gratuit** aux pétitionnaires porteur de projet d'aménagement. Lorsque le projet concerne la création de plusieurs logements, des ateliers de concertation et de co-construction pourront également être sollicités.



Fiche 2 : Optimisation du foncier à l'intérieur de l'enveloppe urbaine