

Lutter contre l'étalement urbain

Initiatives, pratiques et outils

Fiche n°7 **Utiliser les outils
de restructuration
foncière et immobilière**

Fiche n°7

Utiliser les outils de restructuration foncière et immobilière

Que ce soit pour adapter les parcelles aux usages contemporains ou pour compenser des terres agricoles artificiellement créées, la restructuration foncière est bien souvent nécessaire. Une panoplie d'outils et de dispositifs est disponible, des plus encadrés juridiquement aux plus novateurs, comme la démarche **Build In My BackYard**, dite BIMBY*, et plus généralement les démarches de densification et requalification des quartiers pavillonnaires, comme celle impulsée par les CAUE, Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

* BIMBY est une marque collective depuis 2014 (voir : Règlement d'usage de la marque collective BIMBY, version 1.0, juin 2014)

Restructurer le foncier pour favoriser l'émergence de projets d'aménagement

classique de la zone d'aménagement concertée (ZAC) – qui fait l'objet d'une fiche dédiée – ou de démarches plus innovantes comme la division parcellaire ou l'association foncière urbaine.



La division parcellaire groupée

Les tissus pavillonnaires représentent la grande majorité des surfaces urbanisées en France. Ils font depuis longtemps l'objet de restructurations, depuis l'échelle de l'habitation isolée à des opérations beaucoup plus larges. L'une d'elles, la démarche BYMBY (« Build In My BackYard »), utilise la technique foncière de la division parcellaire groupée. Initiée de diverses manières, elle est portée par les habitants eux-mêmes, et autorise la densification progressive d'un quartier avec leur adhésion, alors que la densification est difficile à faire accepter en règle générale lorsqu'elle n'est pas spontanée.

Ce mode opératoire n'a pas de cadre juridique mais il se fait nécessairement sous le regard ou à l'initiative de la collectivité. Comme tout mécanisme de densification pavillonnaire, il relève juridiquement du document d'urbanisme en vigueur. Il exige en outre la délivrance d'autorisations de division.



L'association foncière urbaine (AFU)

C'est un regroupement de propriétaires fonciers sous un statut d'association syndicale de propriétaires, qui souhaitent réaliser un projet d'aménagement couvrant toutes leurs parcelles, avec l'assistance d'un professionnel de l'aménagement et suite à une réflexion menée en amont en réelle concertation. L'AFU permet de modifier un parcellaire morcelé (remembrement) ou de l'effacer (groupement-fusion de parcelles) et d'ouvrir la possibilité de réaliser des opérations de densification. Les coûts de l'aménagement sont pris en charge par les propriétaires, qui en contrepartie valorisent financièrement leurs terrains grâce à une viabilisation globale réalisée par l'AFU. Ce mécanisme est très encadré par le Code de l'urbanisme et reste encore assez peu utilisé en dépit des possibilités qu'il offre.

Restructurer l'immobilier pour favoriser le recyclage et le resserrement urbain

Les restructurations immobilières sont une pratique au moins aussi ancienne que celle des extensions. Elles reflètent l'évolution des sociétés, tant pour les usages dans l'habitat que dans l'activité économique, ainsi que les migrations internes (résidentielles et économiques) au sein des agglomérations. De nos jours, les plus visibles sont celles qui s'opèrent au moyen d'outils bien connus comme les ZAC (voir fiche dédiée) ou les OPAH, Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, généralement sur des périphéries de bonne taille.

Si l'on connaît bien aussi les opérations de réhabilitation ou de recyclage à la parcelle d'immeubles de ville ou de bâtiments industriels importants, celles qui se réalisent dans le pavillonnaire sans restructuration foncière sont à la fois familières et moins analysées.

C'est pourtant une dynamique essentielle pour la France, où ce type d'habitat pèse d'un poids territorial et social majeur. La nouvelle réglementation de l'urbanisme permet de la faciliter considérablement.

Parmi les institutions qui s'y intéressent le plus figurent les CAUE, organismes de conseil très utiles mis en place par les Départements*. On peut notamment citer les départements 63, 94 et 91, ce dernier ayant opportunément créé un Observatoire des mutations pavillonnaires (voir encadré et références en fin de fiche).

S'adapter aux pratiques des utilisateurs

Les restructurations parcellaires visent à adapter le cadastre aux usages contemporains et aux besoins futurs, les parcelles existantes étant souvent inadaptées (trop grandes, trop petites, etc.). Dans le même temps, la compensation foncière cherche à minimiser la perte de surfaces agricoles liée à des projets d'aménagement.

Dispositif prévu par la loi, la compensation collective agricole intervient une fois les politiques d'évitement et de réduction de la consommation d'espaces agricoles épuisées, dans la logique de la doctrine « éviter, réduire, compenser ». Ce dispositif inclut la compensation foncière, qui n'est possible que dans le cas où des espaces sont disponibles pour une reconversion agricole et, à défaut, la compensation financière.

Des démarches parfois difficiles à mettre en œuvre

La difficulté de compenser la perte des espaces agricoles

Les procédures à suivre, les acteurs à rencontrer et les délais à respecter lors de l'utilisation de ces outils sont détaillés au sein de divers guides existants. En pratique, la compensation foncière reste difficilement applicable ; la compensation agricole au détriment de surfaces naturelles et forestières étant en général réglementairement impossible, peu de terres sont à même d'être utilisées (friches urbaines, friches industrielles ou commerciales, parcelles abandonnées...), posant la question des démolitions et de la potentielle décontamination des sols. La compensation financière semble donc être pour l'heure une réponse plus facile à mettre en œuvre, et d'autant plus pertinente si des mécanismes financiers de solidarité peuvent être mobilisés (mise en place d'un fonds de compensation à un échelon supracommunal adapté, afin que la compensation prenne en compte les réalités territoriales).

L'indispensable encadrement des processus de division parcellaire

Pour la réussite de démarches groupées de densification des tissus pavillonnaires portées par les propriétaires, il est nécessaire que la commune **encourage, maîtrise et canalise les initiatives collectives** par la définition de règles d'urbanisme adéquates et la mise à disposition d'un conseil au particulier en matière d'architecture et d'urbanisme dense. Le processus doit être intégré aux documents d'urbanisme pour éviter toute dérive, comme la non-adéquation entre l'augmentation de la population et les équipements communaux. C'est pourquoi la question de la préemption et des réservations foncières (« emplacements réservés ») au profit d'équipements et de services de proximité doit être systématiquement envisagée par la collectivité, notamment dans les secteurs concernés par des opérations de type BIMBY. De son côté, l'AFU nécessite également un encadrement par la collectivité afin de maîtriser la qualité des réalisations sur de potentiels lots libérés.

Ces démarches sont surtout intéressantes lorsqu'elles visent à réaliser plus que des extensions ou des logements supplémentaires, en intégrant de nouvelles fonctions qui renforcent le quartier dans une perspective de projet urbain. Elles ne sont réalisables que dans la mesure où la capacité des réseaux (et la voirie) l'autorisent. Sur ce dernier point, une vigilance s'impose dans les secteurs où une densification substantielle et « heureuse » peut être attendue dans les années à venir, compte tenu de la demande ; mieux vaut identifier les lotissements et autres secteurs pavillonnaires qui sont susceptibles de se retrouver déficients à horizon rapproché, pour ne pas tomber à terme dans une situation source potentielle d'inconfort, voire de risque.

Commune de Tremblay-sur-Mauldre : une démarche bimby initiée pour protéger les espaces agricoles

Carte d'identité

Commune rurale du Tremblay-sur-Mauldre [Yvelines, 1 100 habitants].

Démarche : La Mairie a lancé une démarche BIMBY sur tout le territoire communal, sans restriction de zonage. L'objectif initial était de permettre la découpe des terrains en vue de réaliser une division parcellaire permettant à la commune de continuer à évoluer sans impacter les terres agricoles alentours. Au sein de la commune, le coût des terrains est en effet élevé et souvent trop grands pour leurs propriétaires. De plus, le taux de logements insalubres est important dans le bourg ainsi que dans les fermes.

Comment la commune fait-elle ?

Processus : Le projet BIMBY, initialement démarche expérimentale, a été lancé via un accord passé entre le conseil général des Yvelines et la commune. La demande des habitants était déjà présente, ces derniers souhaitant diviser leurs terrains ou permettre la construction pour leurs enfants. La démarche a d'abord fait l'objet d'une présentation lors d'une réunion publique, puis les participants se sont vu proposer individuellement des projets de division parcellaire par les architectes missionnés. La municipalité souhaite à présent intégrer la démarche dans son Plan local d'urbanisme (PLU) en cours de révision. Pour les propriétaires qui accepteront une division parcellaire, le PLU prescrira une obligation de construire : la non-construction de la parcelle sera sanctionnée par une taxe.

Acteurs impliqués :

- Les habitants ont été sensibilisés et impliqués à travers l'organisation de réunions d'information auxquelles une centaine de personnes a participé ;
- Le conseil général a financé des architectes, le parc naturel régional a financé la seconde étape (réception individuelle des habitants n'ayant pu se rendre à la réunion publique par les architectes) ;
- Des architectes-urbanistes ont travaillé par parcelle par parcelle, afin de faire, à chaque propriétaire intéressé, une proposition de division parcellaire.

Quels écueils rencontre-t-elle ?

Pour que le projet participe à la réussite de la densification pavillonnaire, il faut penser aussi à réserver des terrains pour les infrastructures communales. Or, pour l'heure, au Tremblay-sur-Mauldre, les architectes ont uniquement prévu des parkings supplémentaires sur les parcelles nouvellement divisées pour éviter un stationnement anarchique sur la voirie.

Le pays de la provence verte : une forte volonté politique de préserver le foncier agricole



Habitat diffus dans le pays de la Provence Verte (source : SMPPV)

Carte d'identité

Pays de la Provence Verte : Schéma de cohérence territorial (SCoT) regroupant au 1er janvier 2017 la communauté de communes de Provence Verdon et la communauté d'agglomération Provence Verte, soit 43 communes [Var, 117 000 habitants].

Contexte : Les communes du SCoT de la Provence Verte, qui ont mis en place les mesures de densification et de renouvellement urbain mais qui ne peuvent éviter de s'étendre en partie sur l'espace agricole, doivent d'abord s'efforcer d'en réduire les impacts, puis mettre en place des mesures de compensation de la surface agricole perdue.

Démarche : Le Pays de la Provence Verte tente de mettre en place une procédure de compensation agricole réaliste. Son SCoT prévoit ainsi que «dans le cas d'un déclassement de tout ou partie d'une zone NC [non constructible] et A [agricole] et sous certaines réserves, le SCoT mette en place un principe de compensation des terres agricoles et fixe les caractéristiques des surfaces concernées par cette compensation». Il s'agit de faire en sorte que l'urbanisation d'une zone NC et A soit compensée par la transformation d'une zone de même superficie en zone A. Il est également important de préciser que la compensation agricole doit se faire sur un espace qui ne se situe pas déjà en zone A. L'idée est née du fait qu'une grande majorité des élus du Pays ne veulent

plus urbaniser leurs zones agricoles (sauf rares exceptions). Inscrit dans le SCoT et voté, le choix politique de ne pas consommer les espaces agricoles et, dans les cas exceptionnels, de mettre en œuvre la compensation agricole est aujourd'hui acté. Étant donné le contexte local, cette démarche vise avant tout à limiter les impacts sur les terres agricoles, tout en permettant le développement du territoire.

Comment la commune fait-elle ?

Marc Juillet, co-Directeur du Syndicat Mixte du Pays de la Provence Verte nous explique le processus : « L'idée qui a prévalu était de mettre en place une caisse pour recevoir sous forme de recettes un pourcentage de l'opération immobilière réalisée par les promoteurs, ou bien dès que les communes déclassent des zones A en U ou AU. Plusieurs acteurs ont été envisagés pour gérer cette caisse : structure intercommunale (le problème étant qu'aucune ne recouvre l'intégralité du SCoT), Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), Groupement d'intérêt économique (GIE) ou association de la loi de 1901. Le SCoT oblige les communes à indiquer dans leurs PLU, avec un zonage et un indice spécifique (Af, Ap), les zones de reconquête agricole pour le futur dites aussi « zones agricolables ». En termes financiers, de premières estimations portent sur des recettes à percevoir de la promotion immobilière de l'ordre de 20 000 € à 25 000 € par hectare, soit le coût de transformation d'un hectare de forêt en terre agricole cultivable. Une des conséquences éventuelles de cette compensation, qui est possible d'une commune à l'autre à l'intérieur du SCoT, est de tendre vers une spécialisation des communes, certaines devenant plus agricoles et d'autres plus urbaines. »

Acteurs impliqués : Syndicat mixte Pays Provence Verte, SAFER, bureau d'étude spécialisé en agro-pédologie, chambre d'agriculture, commission d'élus, cabinet externe : Bureau d'études de gestion de l'espace et d'aménagement du territoire (BEGEAT), Terres et Territoires, SCP, Bleza Consulting.

Quels écueils rencontre-t-elle ?

Une étude de mise en œuvre du dispositif est commencée depuis juin 2016. Le syndicat mixte du Pays est en cours de validation d'une nouvelle démarche, plus concrète, permettant d'effectuer cette compensation et s'appuyant sur une combinaison du mode d'occupation du sol agricole (MOSA) avec des zonages des documents d'urbanisme communaux. Pour l'heure, certaines communes du Pays se retrouvent donc avec une élaboration de PLU ralenties car elles doivent rechercher des terres de compensation pour une validation par la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Questions en suspens

- La révision des documents d'urbanisme pour intégrer ces nouveaux zonages faisant figurer les zones en compensation agricole doit être financée. Quelle entité prendrait à sa charge le financement de la révision de ces documents ?
- Par ailleurs, la nature juridique de l'organisme porteur du fonds doit être identifiée : Établissement public de coopération intercommunal (EPCI), SAFER, communauté de communes, communauté d'agglomération, association, GIE, Société d'économie mixte (SEM) ?
- Se pose également la question de l'entité disposant des compétences à la fois en agro-pédologie et maîtrise du foncier pouvant prendre la responsabilité d'évaluer les dossiers de compensations agricole soumis et d'apporter un conseil : la maîtrise d'ouvrage du SCoT, le comité syndical ?
- L'identification d'une structure neutre qui prend à sa charge l'attribution de valeur au foncier. Cette structure pourrait être éventuellement l'Établissement public foncier (EPF) ou Les Domaines.
- Les futurs agriculteurs susceptibles de reprendre ces nouvelles parcelles agricoles de compensation doivent être identifiés en amont.

La politique de densification pavillonnaire soutenue par les CAUE 91 et 94

Carte d'identité

Les Départements de l'Essonne (91) et du Val-de-Marne (94) en Ile de France par leur structure dédiée, les CAUE.

Démarche : Ces Conseils, émanation directe des collectivités départementales, ont lancé et soutenu sur leur territoire une démarche de restructuration de l'immobilier pavillonnaire existant, pouvant occasionnellement impliquer la division parcellaire. L'objectif initial était d'accompagner et d'amplifier une dynamique déjà à l'œuvre, portant une vision urbanistique encourageant non seulement une densification de qualité architecturale et environnementale, mais aussi une mixité fonctionnelle, sociale, et économique.

APPEL A CONTRIBUTION

Vous êtes habitant d'un pavillon ? Porteur de projet pour votre quartier ou votre commune ? Vous connaissez des initiatives ?

Proposez un projet !

Particuliers, organisations citoyennes, collectivités locales ou professionnels, vous avez pris part à un projet au sein d'un tissu pavillonnaire existant, vous pouvez alimenter l'Observatoire en complétant le formulaire en ligne : www.caue91.asso.fr/Appel-a-contribution.html
Contact : nmarchand@caue91.asso.fr / 01.60.79.35.44

Vignette figurant en fin du dépliant de la campagne « Hissez pavillons » du CAUE 91



Logements d'insertion dans une maison de ville à Chevreuse (78)
Maîtrise d'œuvre : Hélène Reinhard et Maud Revol Bordone Architectes / ©
Solidarités Nouvelles pour le Logement (Photo : Clément Guillaume)

Plusieurs logements ont été créés dans cette maison de ville, de types différents, autorisant une **diversité des ménages**. La requalification complète du bâtiment et des espaces intègre notamment des **panneaux solaires** en toiture ; elle sait **conserver un arbre devant la façade exposée**, ce qui assurera en été un **confort bioclimatique** par l'ombre protégeant la façade et par **évapotranspiration** (humidification et refroidissement de l'air du jardin).

Dans d'autres restructurations de petite dimension procédant d'une démarche sociale de mixité et d'accessibilité urbaine, ce sont des **personnes âgées ou à mobilité restreinte** qui ont pu être accueillies au rez-de-chaussée de bâtiments restructurés, ou bien des **étudiants**. Ces **réalisations diffuses** évitent l'effet « ghetto » plus ou moins marqué des grandes résidences spécialisées.



Pavillon comme espace de travail partagé à Maisons-Alfort (94)

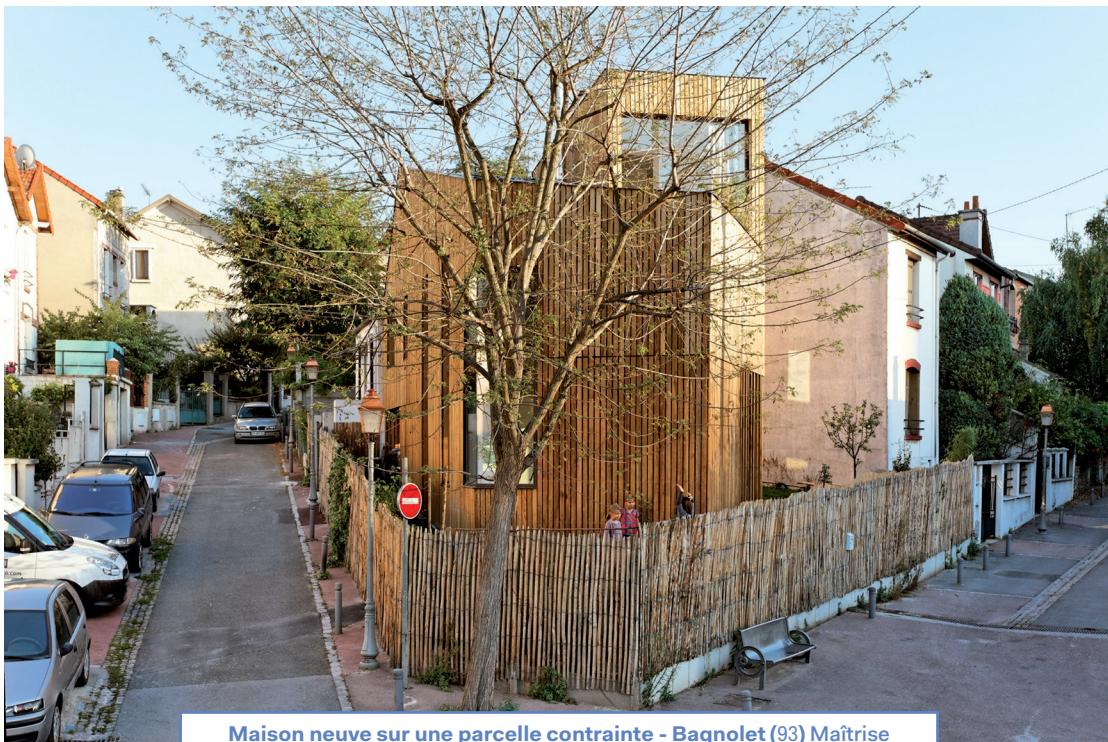
Maîtrise d'œuvre : NZA, Fariba Nourdeh / © CAUE 94

Cet exemple illustre la nécessité d'amener dans le pavillonnaire des activités, des emplois et des services chaque fois que cela est pertinent, en tous cas avant de laisser des situations critiques s'installer dans ces tissus. Cette restructuration-extension a permis de créer de nouveaux espaces de travail, à côté de bureaux qui s'étaient déjà implantés. Aujourd'hui, le bâtiment abrite, outre le CAUE 94, l'Agence régionale du Val-de-Marne et diverses organisations. La façade sur rue propose un signal discret, mais néanmoins visible et contemporain dans le paysage urbain.



Surélévation et éco-rénovation - Veneux-les-sablons (77) Maîtrise d'œuvre :
Collectif Multi Champs – Cyril Vallée / © Collectif Multi Champs

Cette «simple» extension sur le toit d'un garage comporte des façades en mélèze brut, la création d'une toiture végétalisée, l'installation d'un poêle à bois performant et de toilettes sèches.... De plus en plus d'opérations de ce type s'efforcent de **capitaliser des matériaux et des technologies performantes**. Celle-ci propose en outre **un clin d'œil contemporain dans le paysage d'une rue** qui ne présente pas de caractère particulier et qui veut apporter un autre «plus» environnemental.

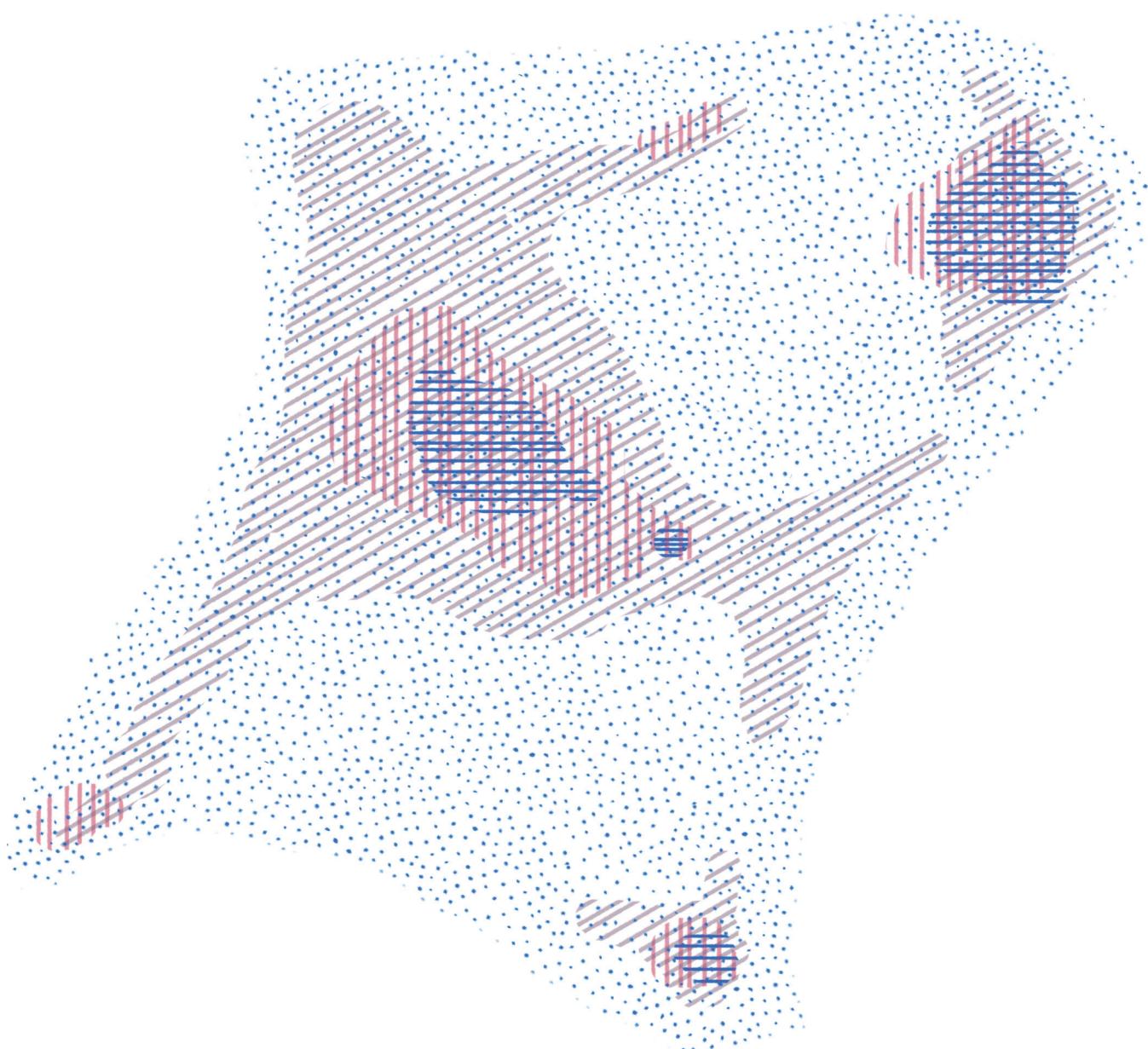


Maison neuve sur une parcelle contrainte - Bagnolet (93) Maîtrise d'œuvre : ck architectures, Fabienne Costel / © ck architectures

Cette réalisation a été confrontée à de multiples difficultés : terrain en pente, sous-sol de carrières, surface exigüe de 200m², situation à un angle de rue assez fermé.... Construction nécessairement assez coûteuse, elle a su proposer 145m² habitables à ossature bois, un jardin et une grande terrasse. Outre ses qualités techniques, elle traite de manière audacieuse et intéressante **un grand classique architectural et paysager : la physionomie d'un angle de rue**, fortement perçu **depuis de multiples parcours et points de vue. Un volet paysager essentiel**, trop souvent traité à la légère, et peu contrôlé dans les autorisations d'urbanisme.

Pour aller plus loin

- [Pour mobiliser rapidement et sans conflit, les espaces constructibles en zones urbaines](#), L'Association foncière urbaine, 2014 ;
- [La division des maisons individuelles au cœur de l'Île-de-France](#), note rapide no 633 de l'IAU Île-de-France, octobre 2013 ;
- [Observatoire des mutations pavillonnaires, et opération Hissez pavillons, CAUE 91](#).



France Nature Environnement est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, reconnue d'utilité publique depuis 1976. Forte de ses 70 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer, elle est le porte-parole d'un mouvement de plus de 3500 associations. Au sein de France Nature Environnement, le réseau Villes et Territoires Soutenables est engagé dans la mise en œuvre d'un urbanisme et d'un aménagement du territoire réellement soucieux de l'environnement et des hommes.



Le groupe Veolia est la référence mondiale de la gestion optimisée des ressources. Présent sur les cinq continents avec plus de 163 000 salariés, le Groupe conçoit et déploie des solutions pour la gestion de l'eau, des déchets et de l'énergie, qui participent au développement durable des villes et des industries. Au travers de ses trois activités complémentaires, Veolia contribue à développer l'accès aux ressources, à préserver les ressources disponibles et à les renouveler.

2EI Veolia a pour mission d'accompagner les acteurs locaux, publics et privés, en proposant des solutions innovantes et concrètes, pour un développement harmonieux et durable des villes et territoires. Son Pôle Conseil accompagne les porteurs de projets urbains et territoriaux pour la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies de Développement Durable. Son Pôle Innovation a pour objectif de concevoir et d'expérimenter de nouvelles offres de service à travers des démonstrateurs et incubateurs, pour les clients municipaux et industriels du Groupe.