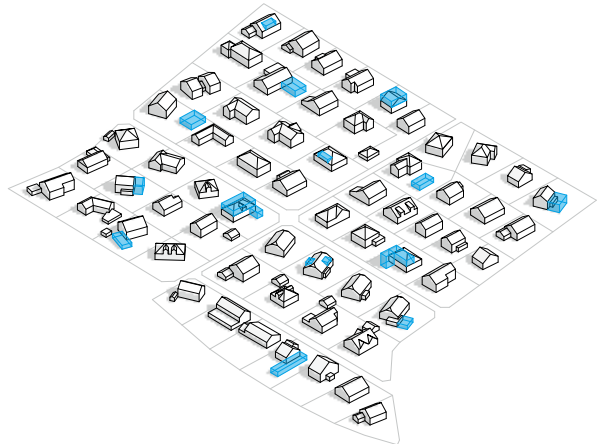


## LA DENSIFICATION DOUCE EN ZONE VILLA : UN GISEMENT DIFFICILE À MOBILISER À L'ÉCHELLE COMMUNALE

Jean Ruegg et Patrick Rérat

Densifier en zone villa est un vœu pieu qui se heurte à de nombreux obstacles. Les auteurs en identifient trois, dont le plus fondamental est le suivant : il faudrait déjà s'accorder sur les définitions, car la densité du bâti et la densité de population ne sont pas la même chose.



Visualisation du principe de densification douce (MÉTAMORPHOUSE/MARIETTE BEYELER)

Cet article présente les principaux résultats d'un atelier réalisé au printemps 2020 dans le cadre de la maîtrise universitaire (MSc) de géographie de l'Université de Lausanne<sup>1</sup>. Les étudiants ont travaillé sur cinq communes de la région morgienne comptant entre 1600 et 5200 habitants. Leur mandat consistait à définir des recommandations, à l'intention des autorités communales, pour mobiliser le potentiel des réserves constructibles (VOIR ENCADRÉ TROIS TYPES DE RÉSERVES CONSTRUCTIBLES, CI-CONTRE) contenues dans leur plan général d'affectation (PGA). Même si l'atelier a porté sur le cadre légal vaudois, les trois enseignements que nous en tirons sont applicables à d'autres contextes territoriaux.

Le potentiel de densification douce est bien réel. Mais sa mobilisation reste incertaine. Elle dépend largement de la vétusté des bâtiments et du parcours de vie de leurs propriétaires qui sont les détenteurs de l'offre. Il est pourtant dans l'intérêt de tous les pouvoirs publics, aux échelons fédéral, cantonal, régional et communal, de parvenir à réaliser ce potentiel. En cas d'échec, le développement de communes sises dans le périmètre compact du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) pourrait être sérieusement entravé avec le risque qu'une partie de la demande résidentielle soit satisfaite ailleurs, dans des lieux moins propices à l'urbanisation, moins bien dotés en infrastructures et en accès aux transports publics.

Enseignement 1 : renforcer les synergies entre politique énergétique et aménagement du territoire

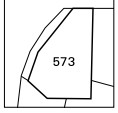
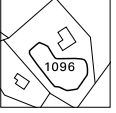

Pour que la mobilisation des réserves soit possible, il est nécessaire que les autorités communales puissent interagir avec les propriétaires qui les détiennent. Les observations montrent que la mobilisation des réserves est en cours. Là, une maison unifamiliale est démolie pour faire place à deux mitoyennes. Ici, un petit immeuble est transformé en lui ajoutant un étage supplémentaire. Mais c'est un processus « rampant » qui produit une offre sporadique, aléatoire et non coordonnée de nouveaux logements. Difficile dans ces conditions de mettre sur pied une stratégie communale de mobilisation des réserves. L'une des premières conditions à satisfaire est d'identifier une astuce pour que la commune puisse s'affranchir de sa dépendance à l'égard des propriétaires. Elle ne peut y parvenir par la coercition. Les bases légales vaudoises ne le permettent pas... et le permettraient-elles qu'elles provoqueraient certainement un vif rejet social et politique au sein même de la commune.

Les autorités communales doivent donc chercher à identifier le levier et le bon moment pour offrir un soutien aux propriétaires qui envisagent la densification douce. La Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, concrétisée dans la loi cantonale vaudoise sur l'énergie (LVLEne), et la nécessité d'assainir le parc immobilier sont de nature à fournir l'opportunité recherchée.

Dans le contexte vaudois, la combinaison de trois obligations légales offre une configuration favorable à une intervention de la commune. Il s'agit des obligations faites :

- aux propriétaires d'obtenir un certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) avant la vente d'un bien, sa rénovation lourde ou le remplacement d'une installation de chauffage vétuste ;
- aux experts établissant le CECB d'informer le Service cantonal de l'énergie de la performance énergétique de l'objet ;
- aux propriétaires de commander un CECB-Plus exigeant l'identification de mesures d'assainissement si la performance énergétique est trop faible (classe F ou G).

Lorsqu'il y a cumul de ces trois obligations, le moment est propice pour que la commune apporte un soutien aux propriétaires dans la mesure où la densification douce offre une manne

Type de réserves	Terrains libres (a)	Terrains partiellement bâtis (b)	Terrains bâtis (c)
			
Part mobilisée à 15 ans	100%	100%	33%

Les réserves constructibles présentes dans un PGA légalisé répondent à trois situations distinctes :

- les friches ou les terrains libres de construction ; les parcelles partiellement bâties et suffisamment grandes pour accueillir une (ou des) construction(s) supplémentaire(s) ;
- les terrains déjà bâtis sans que la (les) construction(s) réalisée(s) active(nt) l'entier des droits à bâtir définis dans le PGA ;
- dans cette dernière catégorie, le potentiel de densification est disponible par une extension horizontale ou verticale du (ou des) volume(s) existant(s).

Quantitativement parlant, à l'échelle du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), les réserves (a) et (b) permettraient d'accueillir 19000 habitants supplémentaires et celles du type (c) environ 8000. Il faut toutefois rappeler que seul le tiers de l'offre potentielle des réserves du type (c) est comptabilisé afin de tenir compte de la difficulté à les exploiter. Cette modalité de calcul revient donc à considérer que les 100% du potentiel seraient réalisés non

pas sur une seule période d'aménagement de 15 ans, mais sur trois. Ainsi, 24 000 habitants pourraient être accueillis dans les réserves (c) d'ici 45 ans. Cette caractéristique a des conséquences importantes pour une commune dont l'essentiel des réserves est du type (c). Il est difficile pour ses autorités de savoir où le tiers du potentiel sera réalisé durant la première période d'aménagement. Par contre, elles savent que les réserves du type (c) les engagent bien au-delà de cet horizon temporel : elles conditionnent – et limitent – le développement de leur commune jusqu'à ce que les 100% soient utilisés, soit pour les 45 ans à venir !

Source : [vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/territoire/amenagement/Fiches\\_application/Principes\\_d\\_am%C3%A9nagement/20.02.01\\_Fiche\\_Comment\\_dimensionner\\_zones\\_a\\_batir.pdf](https://vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/Fiches_application/Principes_d_am%C3%A9nagement/20.02.01_Fiche_Comment_dimensionner_zones_a_batir.pdf) (consulté le 7 juillet 2020), adapté par les auteurs.

Le présent article se limite volontairement aux réserves du type (b) et (c) qui constituent ce qui est aussi appelé « densification douce ».

## COMMENT CONVAINCRE UNE COMMUNE ?

Il y a peu d'exemples convaincants pour conseiller une commune qui souhaiterait mobiliser les réserves constructibles situées dans ses zones bâties<sup>1</sup>. En Suisse, une des pistes explorées ces dernières années est celle proposée par Mariette Beyeler sous l'égide de son projet *MétamorphHouse*<sup>2</sup>. Très prometteuse dès qu'un propriétaire manifeste son intérêt, la démarche rencontre cependant un succès plus mitigé à l'échelle d'une commune entière. Ainsi, dans le projet-pilote mené à Villars-sur-Glâne (FR) avec le soutien de l'Office fédéral du logement, peu de propriétaires ont répondu à l'appel. Dans cette commune de plus de 12 000 habitants dans laquelle les maisons individuelles représentent plus de la moitié des bâtiments<sup>3</sup>, 190 personnes ont participé à l'une des deux conférences publiques organisées pour promouvoir la densification douce. Au final, sept propriétaires seulement, « se [sont dits] prêts à développer un projet concret de valorisation des réserves »<sup>4</sup>. Dans ces conditions, il est difficile pour une autorité communale de justifier et de développer une telle opération. Le coût de la démarche est relativement élevé pour une aide qui ne profite qu'à un trop petit nombre de personnes. En outre, la nature de l'aide est très particulière. Pour mobiliser les réserves contenues dans le bâti déjà existant, une expertise fine est indispensable. Elle passe par l'esquisse du projet architectural<sup>5,6</sup>. Seul ce dernier permet d'identifier précisément la part du potentiel qui peut être réalisée pour produire un ou des logement(s) nouveau(x) tout en veillant

à la faisabilité du projet sous l'angle de la charge financière pour le maître d'ouvrage (sur lequel repose le risque de l'opération immobilière), de ses compétences éventuelles comme maître d'œuvre et de ses compétences relationnelles pour accueillir de nouveaux voisins dans son quotidien et faciliter leur intégration à l'égard des habitants de son quartier<sup>7,8</sup>.

1 Le Foll, B., Miet, D., « Construire dans mon jardin et résoudre la crise du logement. Cinq idées-clés pour comprendre la filière BIMBY », *Métropolitiques*, 2013. Document disponible [en ligne] : [metropolitiques.eu/Construire-dans-mon-jardin-et.html](https://metropolitiques.eu/Construire-dans-mon-jardin-et.html) (consulté le 23 août 2018).

2 « Relever les défis de la densification grâce à la collaboration : trousse de bon voisinage pour les promoteurs de projets immobiliers dans les milieux de vie établis » (coll. Passer à l'action), *Vivre en Ville*, 2020. Document disponible [en ligne] : [vivreenville.org](https://vivreenville.org) (consulté le 10 juillet 2020).

3 Beyeler, M., *MétamorphHouse : transformer sa maison au fil de la vie*, Lausanne, PPUR, 2020.

4 Beyeler, M., « *MétamorphHouse* – Stratégie de densification douce et choisie. Rapport final sur la mise en œuvre pilote à Villars-sur-Glâne », Granges, Office fédéral du logement, 2017, p. 3.

5 *op. cit.*, p. 14

6 ZHAW Institut Urban Landscape, « Pas à pas. Concevoir la transformation des quartiers de maisons individuelles — Résumé », Granges, Office fédéral du logement, 2020.

7 Beyeler, M., « *MétamorphHouse* – Stratégie de densification douce et choisie. Rapport final sur la mise en œuvre pilote à Villars-sur-Glâne », Granges, Office fédéral du logement, 2017.

8 Desgrandchamps, G., Ferrand, M., Léger, J.-M., Le Roy, B., Le Roy, M., « Lotir les lotissements : conditions architecturales, urbanistiques et sociologiques de la densification douce de l'habitat individuel », in *Habitat pluriel, densité urbaine, intimité*, Bendimérad, S. (éd.), Paris, PUCA, 2010, pp. 117-138.

9 Frochaux, M., « Eh bien, densifiez maintenant ! », *TRACÉS* 5-6/2019, numéro thématique : « Densifier en zone villas ».

utile au financement des assainissements énergétiques. Alors seulement, le soutien de la commune peut prendre la forme d'une aide à la réalisation d'une expertise fine fondée, par exemple, sur l'approche *MétamorphHouse* qui permet de définir précisément la part des réserves qui est effectivement réalisable (VOIR ENCADRÉ COMMENT CONVAINCRE UNE COMMUNE ?, P. 39).

Enseignement 2 : renforcer les relations entre autorités de niveaux différents

Pour que la mobilisation des réserves soit possible, il est nécessaire que les autorités des différents niveaux parviennent à collaborer entre elles. Cet enseignement paraît éculé. Pourtant, dans le cas présent, il prend une coloration particulière. Ce besoin de collaboration se manifeste à plusieurs niveaux. L'exploitation des synergies mentionnées ci-dessus, entre politique énergétique et aménagement du territoire, ne va pas de soi. Elle exige de la bonne volonté et une entraide entre acteurs de la fonction publique, ainsi qu'une mise en adéquation de leurs pratiques professionnelles respectives.

D'autres types de collaboration sont aussi en jeu. Pour développer l'offre, les propriétaires qui prennent le risque d'investir doivent avoir des informations relatives à la demande en logements (nombre et type de logements). Or, la commune n'est pas du tout équipée pour faire une telle évaluation qui relève du marché régional. En outre, elle doit composer avec des estimations sommaires des réserves constructibles qui sont établies par le canton. Il est donc nécessaire qu'elle puisse compter sur la bienveillance, voire le partenariat du canton et l'aide de la région.

Enfin, plusieurs observations tirées des communes étudiées montrent que là où des réserves existent, leur mobilisation est souvent entravée par la présence, dans le règlement de la police des constructions (RPC), d'une disposition imposant la réalisation d'un seul logement par parcelle ou par bâtiment! Pour dépasser ce blocage, une modification du RPC est nécessaire et exige l'aval du législateur communal et de l'exécutif cantonal. Mais pour ce dernier, un tel cas de figure est aussi une opportunité pour faire valoir sa propre stratégie et répondre aux injonctions de la Confédération. Ainsi le canton peut être tenté de valider la modification du RPC pour autant que la commune accepte d'augmenter les indices de construction pour les mettre en conformité avec les valeurs du plan directeur cantonal.<sup>1</sup> Or souvent cette exigence rend possible une modification profonde de la morphologie de plusieurs quartiers résidentiels existants. Sans précaution, l'attitude du canton peut mettre la commune dans une situation impossible face aux propriétaires, dont les visions protectionnistes visent généralement le maintien du caractère de leur quartier. Sans doigté et finesse entre autorités, le risque existe que la modification du RPC soit finalement refusée, rendant vaine la concrétisation du potentiel de la densification douce.

Enseignement 3 : s'accorder sur une définition commune de la densification

Pour que la mobilisation des réserves fasse sens, il serait utile de mettre de l'ordre dans les définitions de la densification. Lorsqu'il est question de densifier pour limiter l'étalement urbain, il est fait référence à une « densité démographique » qui se mesure par un nombre d'habitants rapporté à une unité de surface. Or, dans les plans et règlements d'urbanisme, les indices de densité – IBUS, IUS, CUS ou COS – mesurent une surface de plancher constructible par rapport à la surface d'une parcelle. Mais il n'y a pas de lien direct entre densité du bâti et « densité démographique ». Certes, la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) préconise bien d'attribuer 50 m<sup>2</sup>/habitant pour toute nouvelle surface construite dans le canton de Vaud. Mais il n'y a pas de base légale qui permettrait de garantir que l'augmentation d'une surface de plancher s'accompagne automatiquement d'un nombre supplémentaire d'habitants. Pire, la diversité des définitions qui règne dans les règlements de la police des constructions des communes vaudoises laisse apparaître des cas où la réalisation d'une piscine entre dans le calcul de l'indice de construction et constitue donc un exemple de « densification ». La faiblesse actuelle de l'articulation entre densité démographique et indices de construction fait donc problème. Sans vigilance – ou modification de la base légale fédérale – le risque que les efforts de densification se traduisent par une augmentation de la surface habitable par habitant et/ou par l'accroissement des taux de logements vacants est bien réel.

Les lignes qui précèdent relèvent l'importance, le potentiel et la fragilité de la densification douce pour de nombreuses communes. Elle ne va pas de soi malgré l'intérêt qu'elle représente sous l'angle de l'utilisation mesurée du sol. Les trois enseignements issus de l'atelier mené avec les étudiants sont importants.

Il est difficile pour une commune de développer une stratégie de mobilisation des réserves quand bien même celle-ci lui serait très profitable. En effet, l'intérêt d'une telle stratégie est de lui donner les moyens d'anticiper et de gérer les effets de la densification douce sur les réseaux (réseau viaire, adduction et épuration des eaux, réseau énergétique, desserte par les transports publics, trame verte), l'imperméabilisation des sols et les eaux de ruissellement, les places de stationnement, les espaces publics, les cheminements pour les piétons et la mobilité douce, la circulation de la faune, les îlots de chaleur, les équipements publics (écoles, terrains de jeux et de sports) et la structure socio-culturelle des quartiers.

Ignorer cette difficulté fait peser le risque que les promesses faites en 2013 quant à la capacité de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire à réguler l'étalement urbain ne puissent être tenues. T

Jean Ruegg et Patrick Rérat sont professeurs à l'Institut de géographie et durabilité, Faculté des géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne.

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement Guillaume Raymond de Région Morges qui a accepté de répondre à leurs nombreuses questions et de relire le présent article avec un regard critique, constructif et bienveillant. Ils remercient également leur collègue Christophe Mager et les étudiants de l'orientation « Urbanisme durable et aménagement des territoires » du MSC de géographie pour leur perspicacité, leur engagement et leur soutien.

- 1 L'orientation « Urbanisme durable et aménagement des territoires » du master de géographie de l'Université de Lausanne forme des géographes urbanistes depuis une quinzaine d'années. La formation est organisée en trois piliers. Le premier, ancré dans les études urbaines, porte sur l'analyse des dynamiques territoriales dans une perspective de durabilité. Le deuxième fait référence à l'urbanisme opérationnel et aux questions de gouvernance. Le troisième aborde les différentes acceptions du projet par plusieurs ateliers et terrains. L'atelier « Stratégie et opérationnalisation du projet », sur lequel est basé cet article, porte chaque année sur une problématique identifiée avec un praticien. Son organisation s'inspire de la pratique des mandats d'études parallèles. La version complète de l'article est disponible à l'adresse : [unil.ch/igd/fr/home/menuinst/recherche/recherche/gruppes-de-recherche/etudes-urbaines/rapports-de-recherche.html](http://unil.ch/igd/fr/home/menuinst/recherche/recherche/gruppes-de-recherche/etudes-urbaines/rapports-de-recherche.html)
- 2 Il s'agit en l'occurrence, pour les communes étudiées, d'un IUS minimum de 0,625.

La densification douce ne va pas de soi malgré l'intérêt qu'elle représente sous l'angle de l'utilisation mesurée du sol.