

RAPPORT DE PRÉSENTATION

CAHIER 2 **Densification**



PLUi approuvé le 19 décembre 2019



SOMMAIRE

PRÉAMBULE ET CADRE RÉGLEMENTAIRE	4
1 Éléments de définition	5
1.1 Qu'entend-t-on par analyse des capacités de densification et de mutation ?	5
1.2 Qu'est-ce-que « l'espace bâti » ?	5
2 Analyser la capacité de densification : un exercice contextuel et technique de projection	6
1.1 Sur quelles bases de travail la délimitation de « l'espace bâti » et la recherche de potentiel de densification ont-elles été réalisées ?	7
1.2 Selon quels critères « l'espace bâti » est-il délimité ?	7
1.3 Quels sont les différents processus de densification théorique ?	9
1.4 Selon quels critères ont été identifiées les dents creuses sur Pyrénées-Cerdagne ?	10
1.5 selon quels critères a été identifié le potentiel de densification par division parcellaire ?	11
1.6 Selon quels critères sont identifiés les potentiels de mutation ou démolition / reconstruction	13
3 Estimer de manière réaliste le nombre de logements réalisables par densification	14
1.7 Quel lien entre l'évaluation stratégique du potentiel net et le nombre de logements réalisables par densification résidentielle ?	16
1.8 Du potentiel BRUT au potentiel NET : nombre d'entités, surfaces, nombre de logements optimum .	16
1.9 Affinage du potentiel NET : estimation du nombre réaliste de logements réalisables	17
CONCLUSION	23
ANNEXES	24
LISTE DES FIGURES	49



PRÉAMBULE ET CADRE RÈGLEMENTAIRE

En vue de limiter l'étalement urbain, la loi ALUR du 24 mars 2014, vient renforcer les obligations des documents d'urbanisme et de planification en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles.

Parmi les évolutions apportées par cette loi, les Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et Plans Locaux d'Urbanisme doivent désormais intégrer systématiquement une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation.

À ce titre l'article L. 151-4 du Code de l'Urbanisme précise le contenu du rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme :

« Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme **et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.** »

Le même code, dans son article L.141-3, précise quant à lui le contenu du rapport de présentation du SCoT :

« Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser **les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 151-4.** »

Ce cahier expose donc la méthode mise en place pour réaliser cette analyse des capacités de densification des espaces bâtis, les résultats obtenus pour le territoire de la Communauté de communes Pyrénées-Cerdagne ainsi que la prise en compte qui en sera faite dans le PLUI valant SCOT compte tenu du contexte particulier observé sur le territoire.

1 ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

1.1 QU'ENTEND-T-ON PAR ANALYSE DES CAPACITÉS DE DENSIFICATION ET DE MUTATION ?

La densification est un processus permettant l'augmentation du nombre d'unités résidentielles à l'intérieur des espaces d'ores et déjà urbanisés ou artificialisés autrement dit, à l'intérieur de « l'espace bâti » (cf. 1.2).

Sa définition se pose en opposition à celle de l'étalement urbain, qui est un phénomène à observer au niveau des franges des espaces urbanisés et qui désigne toute extension spatiale régulière ou non de l'urbain à partir d'un centre, entraînant souvent la baisse des densités moyennes de population sur l'espace considéré.

L'analyse des capacités de densification revient donc à chiffrer les possibilités maximales de densification de l'espace bâti, dans une logique d'optimisation des espaces déjà perdus au titre de la lutte pour la réduction de la consommation d'espace.

L'analyse des capacités de mutation consiste quant à elle à identifier le potentiel constitué par des bâtiments, friches ou équipements en cas de changement de destination au profit de la création de logements.

1.2 QU'EST-CE-QUE « L'ESPACE BÂTI » ?

« L'espace bâti » est un périmètre fictif qui traduit l'inscription physique de l'urbanisation au sein d'un territoire. Elle est définie par :

Les espaces urbanisés et agglomérés hors espaces urbanisés à destination agricole : espaces bâtis, espaces anciennement bâtis (friches) ;

- Les espaces artificialisés (voirie, voies ferrées, parkings) ;
- Les espaces à vocation récréative d'intérêt collectif (équipements sportifs par exemple) ;
- Les équipements présentant un degré important d'artificialisation du sol (cimetières ou campings par exemple) ;
- Les espaces à vocation récréative (espaces verts artificialisés non agricoles par exemple) ;
- Les enclaves non bâties ceinturées d'espaces urbanisés.

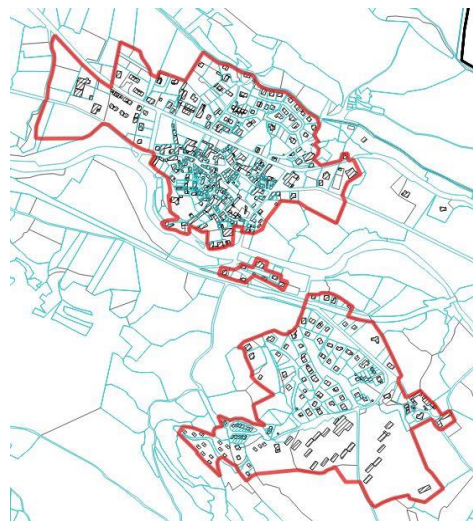


Figure 1 : Exemple d'espace bâti

On opposera ici, les espaces bâtis à ceux qui relèvent d'une extension urbaine.

2 ANALYSER LA CAPACITÉ DE DENSIFICATION : UN EXERCICE CONTEXTUEL ET TECHNIQUE DE PROJECTION

Limiter l'étalement urbain, sauvegarder les paysages, produire et diversifier l'offre de logements, participer au renouvellement urbain, améliorer le cadre de vie, réduire le coût de la gestion urbaine, limiter les déplacements... : les objectifs théoriques à atteindre pour « reconstruire la ville sur la ville » sont unanimement admis.

Pour autant, au regard de la variété des situations et des tissus urbains, des multiples échelles d'étude, de la diversité des processus de densification, de leur perception et de leur acceptabilité, comment juger du potentiel d'un gisement foncier à l'intérieur de « l'espace bâti » ? Comment dépasser les inconnues liées à la rétention foncière et aux jeux d'acteurs de la construction et de la promotion immobilière pour envisager au plus juste une probable optimisation du foncier déjà consommé par l'urbanisation ?



Figure 2 : Illustration du phénomène d'étalement urbain sur les hauteurs d'Estavar

1.1 SUR QUELLES BASES DE TRAVAIL LA DÉLIMITATION DE « L'ESPACE BÂTI » ET LA RECHERCHE DE POTENTIEL DE DENSIFICATION ONT-ELLES ÉTÉ RÉALISÉES ?

Le champ de l'étude se limite à la densification résidentielle des espaces à dominante résidentielle. Les travaux ont été réalisés en plusieurs temps :

- Un recensement cartographique manuel basé sur un projet SIG contenant les couches suivantes :
 - o IGN 2015 : orthophoto ;
 - o DGFIP 2016 : parcelles, unités foncières et bâti ;
 - o DDTM : limites administratives ;
 - o DDTM : documents d'urbanisme communaux vectorisés ;
 - o DDTM : secteurs concernés par les risques naturels (Atlas des Zones Inondables, cartes d'aléas, PPRI et PPRnp) ;
- Des vérifications sur le terrain ;
- La prise en compte des permis d'aménager et de construire instruits sur les années 2017 et 2018 et début 2019 par le service aménagement de la Communauté de communes Pyrénées-Cerdagne ;
- L'appel de l'expertise locale des élus communaux concernant le potentiel à retenir et l'évaluation de sa faisabilité, ainsi que le pointage du potentiel de mutation.



On distingue, à l'issue de cette étape, « l'espace bâti » constitué de l'enveloppe urbaine et le potentiel « brut », identifié par l'AURCA lors des deux premières phases de travail, du potentiel « net », précisé et affiné par la Communauté de Communes et ses élus. Le potentiel de mutation est traité à part.

1.2 SELON QUELS CRITÈRES « L'ESPACE BÂTI » EST-IL DÉLIMITÉ ?

Cette méthode s'applique au tracé de « l'espace bâti ». Celui-ci peut évoluer légèrement à l'échelle de la parcelle après consultation de la maîtrise d'ouvrage.

- « L'espace bâti » est envisagé sur la base du tracé des zones U bâties ainsi que les parties d'ores et déjà urbanisées des zones NA et AU ;
- « L'espace bâti » est délimité sur la base des limites cadastrales pour les parcelles ou unités foncières, sauf si l'une des conditions suivantes est remplie :
- La superficie de la parcelle ou de l'unité foncière est supérieure à 1500m² ;
- La parcelle ou l'unité foncière est située à l'interface d'une zone U et A ou N du document d'urbanisme en vigueur. Dans ce cas, le tracé de « l'espace bâti » peut être adapté afin de suivre cette limite ; les annexes tels que les abris de jardins et les piscines sont toutefois intégrés dans « l'espace bâti », quel que soit le zonage les concernant ;

- « L'espace bâti » peut être élargi pour intégrer un espace non artificialisé situé en zone U ou AU du document d'urbanisme en vigueur à condition que celui-ci soit entouré sur au moins deux faces par des parcelles artificialisées, et :
 - o Qu'il s'agisse d'une parcelle visiblement découpée dans le cadre d'une opération d'ensemble de type lotissement, et/ou ;
 - o Qu'il s'agisse d'une parcelle pour laquelle des conditions d'accès spécifiques ont été prévues ou qu'elle soit desservie directement par une voie.

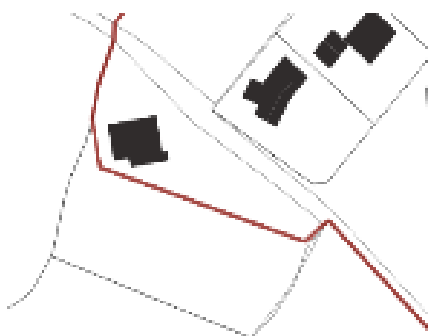


Figure 3 : Exemple de délimitation d'une enveloppe urbaine s'affranchissant des limites cadastrales sur une parcelle en zone AU d'une superficie $> 1500\text{m}^2$

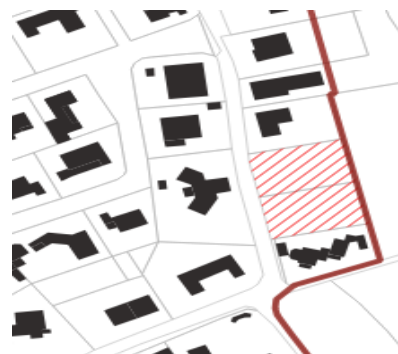


Figure 4 : Exemple d'enveloppe urbaine intégrant 2 parcelles visiblement découpées dans le cadre d'une opération de lotissement.

■ DE MANIÈRE GÉNÉRALE

- Dans le cas d'une commune concernée par un Plan de Prévention des Risques, le tracé de « l'espace bâti » peut être légèrement adapté des règles ci-dessus afin d'être basé sur l'interface entre zone constructible sous conditions et zone inconstructible du PPR ;
- En cas de discontinuité du bâti ou de rupture naturelle telle qu'un cours d'eau, une voie ferrée ou une route importante, une commune peut posséder plusieurs enveloppes urbaines ;
- Les découpages parcellaires « d'ensemble » de type lotissement, non bâtis, sont intégrés dans « l'espace bâti » ;
- Une unité foncière non bâtie, concernée par un périmètre de 50 m ou 100 m autour des bâtiments d'élevages ne sera pas comptée comme potentiel de densification ; ou seulement en partie dans le cas de parcelles de taille importante.
- Concernant l'habitat diffus :
 - o Seuls les hameaux les plus « importants » au regard du nombre de logements et activités et/ou équipements, services qui pourraient y être localisés sont inclus dans « l'espace bâti ».
 - o Le phénomène de mitage n'est pas à encourager en raison de la fragmentation des paysages et du délitement des espaces urbanisés qu'il implique. En ce sens, dans une logique de développement équilibré, raisonné et raisonnable des territoires, les espaces concernés par celui-ci ne sont pas inclus dans « l'espace bâti ».

1.3 QUELS SONT LES DIFFÉRENTS PROCESSUS DE DENSIFICATION THÉORIQUE ?

- Les dents creuses correspondent à une parcelle ou une unité foncière intégralement libre de toute construction et insérée dans l'espace urbain.
- La division parcellaire est envisageable lorsqu'une portion d'une parcelle ou d'une unité foncière supportant déjà une construction pourrait en accueillir une nouvelle. L'idée est de permettre aux propriétaires de maison individuelle qui le souhaitent d'envisager qu'une partie de leur jardin serve à la construction d'un nouveau logement pour soi, un proche ou pour un tiers. La superficie de la parcelle ou de l'unité foncière ainsi que l'implantation des constructions existantes doivent alors répondre à certaines conditions pour envisager l'installation d'un nouveau bâtiment.
- Renouvellement : les possibilités de renouvellement urbain sont nombreuses. On peut citer les exemples de la transformation d'une grange abandonnée en logement(s), la démolition/reconstruction d'un bâtiment avec changement de destination, la mobilisation d'une friche industrielle pour la réalisation d'une opération d'ensemble etc. ;
- L'extension ou le réaménagement de l'existant peuvent également aboutir à la création de logements supplémentaires, sans réelle consommation foncière. Ce dernier point n'est pas analysé dans l'étude en raison de la complexité de son évaluation.

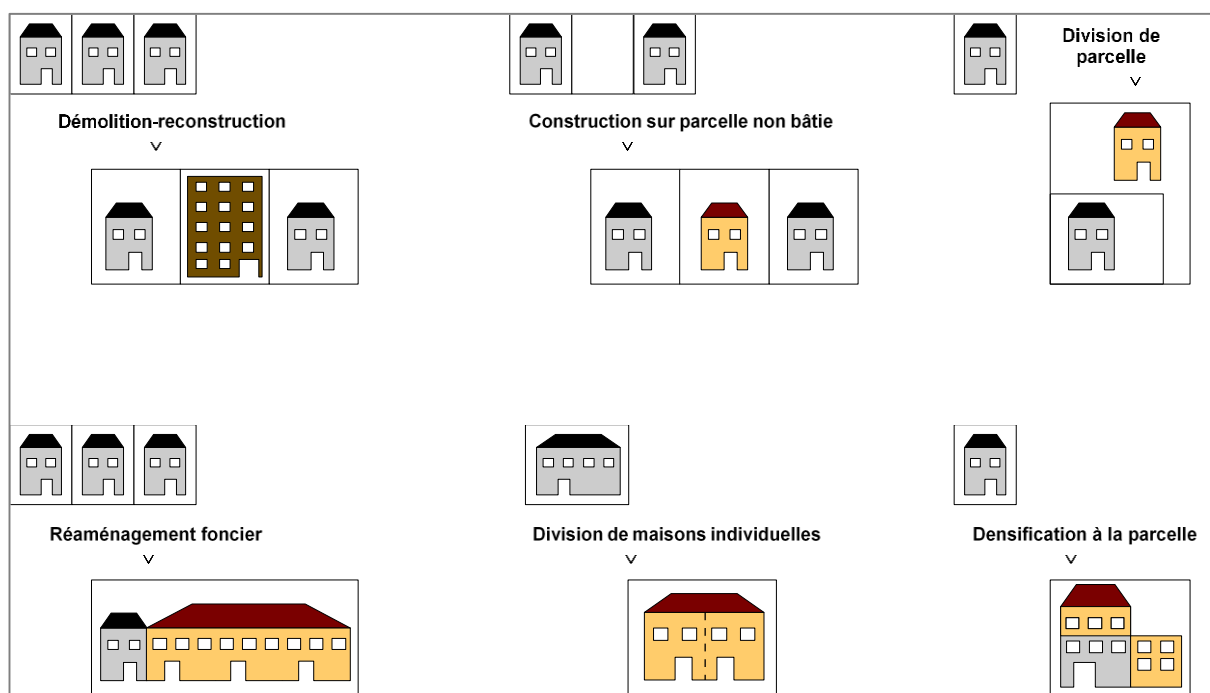


Figure 5 : Les différents processus de densification théoriques – d'après les travaux de l'IAU IdF

Les possibilités de densification résidentielle sont recherchées dès lors que l'espace considéré n'est pas concerné par une réglementation de rang supérieur interdisant la création de logements supplémentaires (PPR par exemple) et qu'il se trouve à l'intérieur d'un « espace bâti », excepté pour les équipements tels que les cimetières ou campings ainsi que dans le cas des espaces à vocation récréative ou encore les zones d'activité.

Chaque cas demande un traitement spécifique qui consiste à replacer le foncier « potentiel » dans son environnement proche, c'est-à-dire à questionner son rôle éventuel dans l'espace urbain ainsi qu'à analyser la morphologie des tissus dans lesquels il s'inscrit : des espaces pouvant a priori accueillir la création de logement méritent parfois de rester libre en raison notamment des risques naturels auxquels ils sont exposés, ou en raison de leur rôle écologique, récréatif ou de circulation. En outre, des critères de forme, de superficie parcellaire et éventuellement d'emprise au sol des bâtiments existants entrent en compte afin d'y envisager une éventuelle création de logement(s).

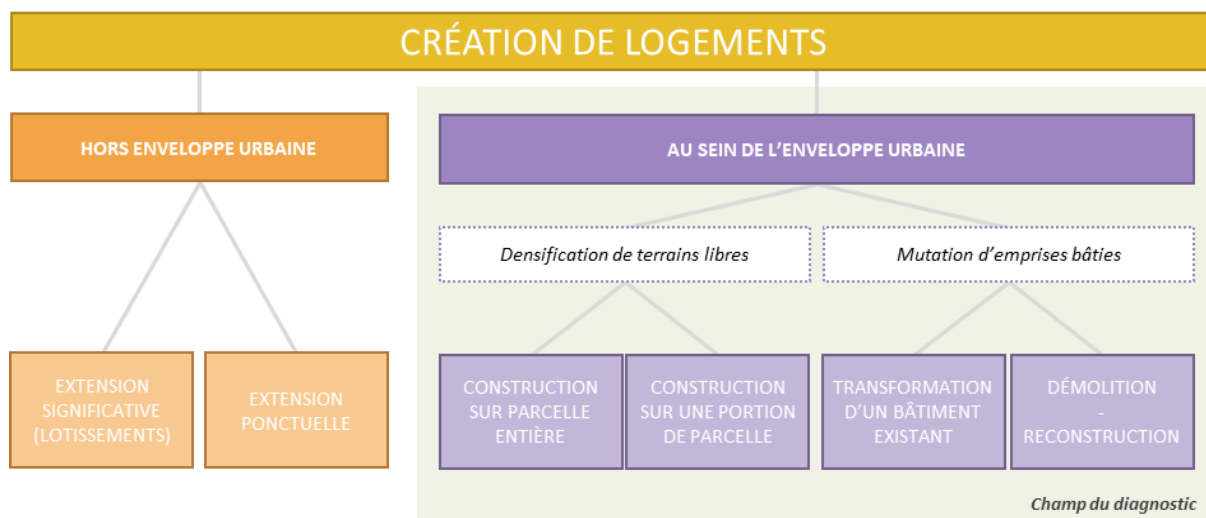


Figure 6 : Les différents processus de densification théoriques – d'après les travaux de l'IAU IdF

1.4 SELON QUELS CRITÈRES ONT ÉTÉ IDENTIFIÉES LES DENTS CREUSES SUR PYRÉNÉES-CERDAGNE ?

- Une dent creuse est une unité foncière non bâtie, insérée dans l'espace bâti et qui est entourée de parcelles ou unités foncières bâties sur au moins deux de ses faces ;
- Un emplacement réservé dans le document d'urbanisme actuel ne peut être considéré comme une dent creuse, excepté dans le cas d'un emplacement réservé pour la création de logements sociaux ;
- La superficie des dents creuses sur le territoire est comprise entre 173,85 m² (à Valcebollère) et 2,11 ha (à Caldégas) ; il n'y a pas de maximum de superficie étant donné la configuration des enveloppes urbaines délimitées sur les 19 communes de Pyrénées-Cerdagne. Certaines dents creuses en zone U ou AU sont d'ailleurs utilisées à des fins agricoles.
- Un jardin non attenant à la résidence de son propriétaire peut ne pas être considéré comme une dent creuse (sur la base de vérifications effectuées avec les élus et / ou les services de la Communauté de Communes).
- Dans le cas d'une commune concernée par un PPRi, la définition de la dent creuse fixée par le règlement de celui-ci s'applique pour l'identification du potentiel de densification éventuel.
- Une unité foncière non bâtie concernée par un périmètre de protection de 50 ou 100 m (Règlement Sanitaire Départemental (RSD) ou Installation Classée Pour

l'Environnement (ICPE)) n'est pas comptée comme une dent creuse et ne présente aucun potentiel de densification tant que le classement est en vigueur.

- Une unité foncière enclavée n'est pas comptabilisée.
- Une unité foncière non bâtie utilisée comme parking, espace vert, terrain de jeux ou de sport, bassin de rétention (...) n'est pas comptabilisée comme dent creuse.



Figure 7 : Dents creuses à Valcebollère et Caldegas

1.5 SELON QUELS CRITÈRES A ÉTÉ IDENTIFIÉ LE POTENTIEL DE DENSIFICATION PAR DIVISION PARCELLAIRE ?

- Le potentiel par division parcellaire n'a été recherché que sur les parcelles dont la construction principale existante est à destination résidentielle ;
- Un potentiel de densification par division parcellaire doit présenter une superficie minimale de 350m². Cette portion de parcelle cadastrale doit occuper au maximum 40% de la superficie de l'unité foncière initiale dans son intégralité (*figure ci-dessous*). Ainsi, globalement, les parcelles ou unités foncières bâties de moins de 1000 m² n'ont pas été repérées comme présentant un potentiel de division parcellaire sur le territoire de Pyrénées-Cerdagne.
- Lorsque la construction initiale comprend une ou des annexes (abri de jardin, piscine par exemple) celles-ci doivent-être prise en compte et laissées dans l'emprise foncière « laissée » au propriétaire de départ, quitte à rendre toute densification impossible et donc nulle.

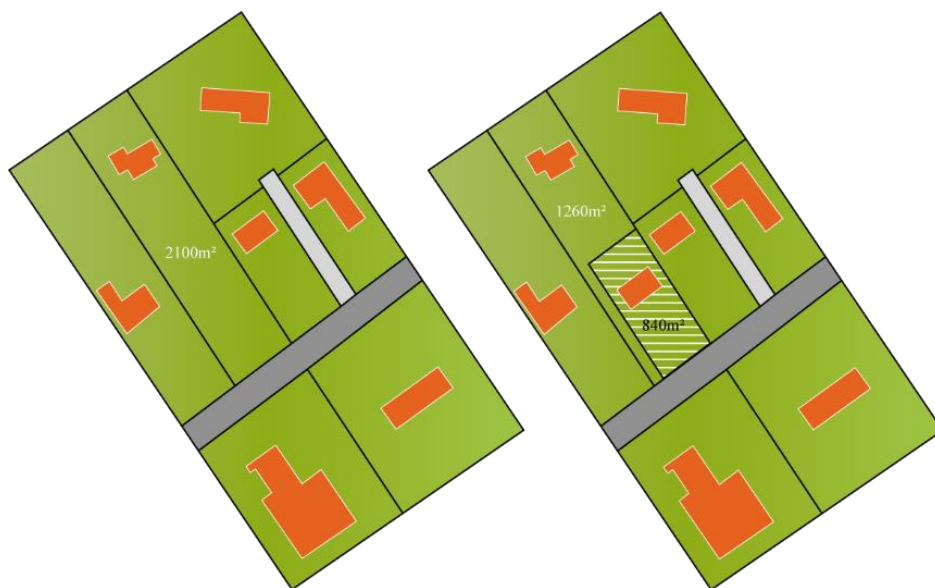


Figure 8 : Exemple schématique du processus de division foncière : $2100 \times 0,4 = 840\text{m}^2$ de surface maximale pour la parcelle à créer

- Une emprise foncière si elle est boisée peut ne pas être considérée comme un potentiel de densification par division parcellaire, notamment en cas de boisement significatif (plusieurs arbres de hautes tiges) et en cas de classement Espace Boisé Classé dans le document d'urbanisme en vigueur ;
- Une parcelle bâtie, quelle que soit sa superficie, dont la partie « libre » se trouve en arrière de la construction existante et pour laquelle la création d'un accès propre apparaît compliqué au regard de la mosaïque foncière ne sera pas comptée comme une possibilité de division parcellaire.
- Une parcelle dont la topographie ou la nature du terrain (présence de rochers par exemple) rend difficile la construction ne sera pas comptée comme possibilité de densification.



Figure 9 : Exemple d'impossibilité de division parcellaire : Unité Foncière de 3500m^2 mais absence d'accès

- Une parcelle concernée par un périmètre de 50m ou 100 m autour des bâtiments d'élevages ne sera pas comptée comme potentiel de densification.
- Une parcelle qui présente une superficie conséquente mais sur laquelle la position de la construction existante ne permet pas d'obtenir une parcelle potentiellement constructible (de forme trop compliquée, trop étroite par exemple...) ne sera pas comptée comme potentiel de densification.



1.6 SELON QUELS CRITÈRES SONT IDENTIFIÉS LES POTENTIELS DE MUTATION OU DÉMOLITION / RECONSTRUCTION

Les anciens bâtiments agricoles, commerces vacants, friches industrielles (...) peuvent constituer un potentiel parfois important de création de logements et donc de densification résidentielle des espaces bâtis. Un potentiel de mutation ou de démolition/reconstruction est perceptible à l'échelle de la Communauté de communes, néanmoins le repérage de ce gisement immobilier se heurte à de nombreuses difficultés à la fois techniques et humaines.

En effet, les bases de données issues du cadastre ne permettent pas d'avoir une vision précise de ce potentiel, il conviendrait alors de se référer à l'analyse humaine mais qui se voit limitée par la connaissance du tissu bâti.

Il est difficile voire impossible de connaître les intentions des propriétaires quant à leur patrimoine, de quantifier l'intérêt de porteurs de projets éventuels, tant, à la fois, de par les contraintes budgétaires que peuvent engendrer la viabilisation, la dépollution éventuelle du terrain et les diverses contraintes d'aménagement. La mise à profit de ce potentiel gisement demeure donc difficile à évaluer et à quantifier.

Malgré la difficulté d'évaluation, la question de la quantification du potentiel mutable a néanmoins été posée à l'ensemble des élus des 19 communes et quelques bâtiments ont été repérés.

Ceux-ci ont ensuite été analysés selon les critères suivants, inspirés de l'étude « Le potentiel de développement au sein des espaces bâtis de votre commune - Guide pratique pour recenser et mobiliser ces gisements fonciers », réalisée par l'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne :

- Complexité parcellaire : terrain constitué d'une multitude de parcelles appartenant à plusieurs propriétaires ;
- Type de propriété/statut : propriété privée ou publique / indivision ;
- Usage actuel : Utilisation visible du bâtiment, niveau d'entretien ;
- Contexte familiale : âge des propriétaires et attachement au patrimoine ;
- Intérêt de porteurs de projets : demande d'information auprès de la Mairie/de la Communauté de Communes ;
- Connaissance de mouvement de ventes ;
- Dépollution nécessaire ;

On constate un certain intérêt pour ces bâtiments, notamment pour leur caractère architectural ou patrimonial, sans toutefois que les élus soient en mesure de garantir qu'ils pourront faire un jour l'objet d'opération de réhabilitation.

3 ESTIMER DE MANIÈRE RÉALISTE LE NOMBRE DE LOGEMENTS RÉALISABLES PAR DENSIFICATION

Le nombre de logements réalisables sur la base du potentiel de densification « net » est évalué en fonction de la morphologie urbaine environnante et, de fait, en fonction de la densité résidentielle du secteur.

■ POUR LE POTENTIEL DE « DENTS CREUSES »

Pour le potentiel constitué par des « dents creuses », la méthode d'évaluation utilisée se base sur des calculs de densité résidentielle effectués grâce aux Systèmes d'Informations Géographiques (SIG).

La densité résidentielle obtenue permet alors d'estimer le nombre de logements potentiellement réalisables sur la dent creuse.



Figure 10 : Exemple d'un "buffer" de 150m autour d'une dent creuse et de la sélection des parcelles bâties qui l'intersectent

FOCUS – Détails techniques

Pour calculer la densité résidentielle autour des dents creuses et ainsi estimer le nombre potentiel de logements pouvant s'y construire en harmonie avec l'architecture et la densité environnante, il s'agit de créer une zone tampon (buffer) de 150 mètres autour de chaque dent creuse afin d'y observer la densité résidentielle.

On isole ensuite les parcelles intersectées par ce buffer, et on découpe ce groupe de parcelles pour ne conserver que celles comprises, au moins en partie, dans « l'espace bâti ».

Enfin, la mobilisation des données fiscales se rapportant à cette sélection cadastrale permet de connaître précisément le nombre de logements qui y sont localisés et ainsi de calculer la densité résidentielle observée dans les 150 m autour de la dent creuse.

Cela nous permet ainsi d'évaluer « en tenant compte des formes urbaines et architecturales » le potentiel théorique de construction de logements au sein de chaque dent creuse identifiée lors de la phase de repérage.



■ POUR LE POTENTIEL DE « DIVISIONS PARCELLAIRES »

La division parcellaire concerne avant tout les secteurs résidentiels de type pavillonnaire, dans des tissus urbains façonnés presque exclusivement par la succession d'opérations d'ensemble ou spontanées de construction de logements individuels.

Pour cette raison, et suivant la logique *Build In My Back Yards* (densification douce et progressive des tissus pavillonnaires, reposant sur l'initiative d'habitants - www.bimby.fr), la possibilité de réalisation d'un **nouveau logement** est comptabilisée pour chaque parcelle repérée comme présentant un potentiel de densification par division parcellaire.

■ POUR LE POTENTIEL DE « MUTATION »

Il est très complexe d'estimer le nombre de logements potentiels pouvant être créés par le biais de mutations, d'autant plus que les mutations peuvent aussi se faire vers d'autres destinations que du logement. Il est donc tout aussi complexe d'estimer un nombre réaliste de logements potentiellement réalisables par mutation.

Quelques bâtiments ont cependant été repérés sur le territoire intercommunal, il faut noter que certains d'entre eux, d'une superficie importante font déjà l'objet d'une utilisation comme locaux associatifs ou logements, mais présentent encore un certain potentiel.

Commune	Bâtiment	Complexité parcellaire	Type de propriété	Usage actuel du bâti	Contexte familial	Intérêt de porteurs de projets	Connaissance de mouvement de ventes	Dépollution nécessaire ?
Bourg-Madame	Ancienne école de Caldégas	Non	Publique	Oui en partie, salle associative	?	?	?	Non
Latour de Carol	Vieille Ferme	Non	Privée	?	?	?	?	Non
	Faytou, ancienne colonie de vacances	Non	Publique et Privée	Oui en partie	?	?	?	Non
Osséja	Vieux Mas	Non	Privée	?	?	?	?	Non
PORTA	Vieux Mas	Non	Privée	?	?	?	?	non
Targasonne	Ancienne Colonie de Vacances	Non	Privée	Non	?	?	?	?
Valcebollère	Mas en cours de réhabilitation	Non	Privée	Oui Habitation et gîtes	?	Non	?	Non

Cependant, en l'absence de projet, il est difficile voire impossible de quantifier ce potentiel de mutation.



Figure 11 : Exemple de mutation à Latour de Carol, création de logements dans l'ancienne gendarmerie

1.7 QUEL LIEN ENTRE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DU POTENTIEL NET ET LE NOMBRE DE LOGEMENTS RÉALISABLES PAR DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE ?

La densification résidentielle est un mécanisme contextuel qui dépend fortement non seulement du volontarisme politique et privé, mais aussi de l'attractivité des territoires et donc, de fait, de l'action des marchés immobiliers et fonciers qui s'y appliquent.

Ainsi, une grande partie du potentiel de densification ne se verra probablement pas utilisée à l'échéance du PLUi d'où la nécessité de nuancer l'importance de ce potentiel par une analyse tenant compte à la fois des formes urbaines et architecturales des espaces bâtis mais aussi du contexte particulier du territoire et de son développement antérieur.

1.8 DU POTENTIEL BRUT AU POTENTIEL NET : NOMBRE D'ENTITÉS, SURFACES, NOMBRE DE LOGEMENTS OPTIMUM

Pour rappel, le potentiel BRUT est identifié manuellement selon la méthode exposée précédemment. Il concerne les dents creuses et les divisions parcellaires.

Le rendu cartographique de ce potentiel BRUT a été présenté aux élus de chaque commune de Pyrénées-Cerdagne pour précision, validation ou à l'inverse annulation dues à des contraintes techniques (forte pente, manque de réseaux, problème d'accessibilité, présence de rochers sur la parcelle...etc) ou en raison de l'utilisation du terrain (parc urbain, bassin de rétention, parking...).

Chaque carte a également été étudiée avec le service instructeur afin de prendre en compte les projets en cours (Permis d'aménager et permis de construire délivrés).

Le tableau ci-dessous permet de présenter ces résultats par commune et par bassin de vie, soit le potentiel NET obtenu :



	Dents Creuses		Divisions Parcellaires
commune	Nombre	Superficie en ha	Nombre
Enveitg	16	3,48	7
Latour-de-Carol	11	1,43	4
Porta	1	0,04	2
Porté-Puymorens	18	2,27	6
Carol	46	7,22	19
Err	19	2,19	16
Estavar	33	5,63	14
Llo	2	0,40	5
Saillagouse	25	5,78	10
Sainte-Léocadie	4	0,36	3
Sègre	82	14,31	48
Angoustrine-V	9	1,64	9
Dorres	7	0,86	10
Égat	11	0,87	4
Targasonne	6	0,4	4
Ur	9	0,77	6
Soulane	41	4,5	33
Bourg-Madame	15	3,19	4
Nahuja	3	0,33	1
Osséja	43	9	19
Palau-de-Cerdagne	14	2,39	8
Valcebollère	3	0,08	1
Vanéra	77	14,58	33
Pyrénées-Cerdagne	246	41,09	133

Pour rappel, il s'agit ensuite d'évaluer le nombre maximal de logements théoriquement réalisables sur la base de ce potentiel NET, c'est le nombre de logements optimum.

L'étude des densités environnantes a été réalisée informatiquement pour chaque entité du potentiel NET de dents creuses. Lorsque l'application de ce calcul à l'unité foncière est inférieure à 1, on considère que la construction d'un logement est toutefois envisageable.

Pour la division parcellaire, on comptabilise dans tous les cas la création potentielle d'un logement par entité.

On obtient ainsi un potentiel optimal théorique d'environ 733 logements, dont 600 sur des dents creuses et 133 par le biais de divisions parcellaires sur parcelles bâties.

Le potentiel en dents creuses correspond à une densité moyenne de 14 logements à l'hectare.

1.9 AFFINAGE DU POTENTIEL NET : ESTIMATION DU NOMBRE RÉALISTE DE LOGEMENTS RÉALISABLES

Comme évoqué précédemment, la rétention foncière et l'attachement à la propriété privée laissent présager que ce potentiel de nouveaux logements ne se réalise pas dans son intégralité.

Ainsi des coefficients ont été fixés pour tenter d'estimer au plus juste le nombre de logements réaliste qui pourraient voir le jour à l'échéance du PLUI



pour tenir compte du processus de rétention foncière exercé sur ces parcelles et de l'impossibilité de maîtriser les divisions parcellaires.

■ COMMENT QUALIFIER LA RÉTENTION FONCIÈRE ?

La plupart du gisement foncier que les collectivités destinent règlementairement à l'urbanisation (située en zone constructible du document d'urbanisme) reste la propriété de privés, parfois sans projet de construction, aboutissant à un processus de rétention foncière.

Ces propriétaires privés opèrent cette rétention dans plusieurs buts, dont la liste suivante ne saurait être exhaustive :

- Existence d'un projet de vie : construction différée,
- Projet de transmission familiale, attachement à la terre,
- Parcelle voisine acquise pour préserver un espace autour de leur propriété, pour profiter de la vue, pour « ne pas avoir de voisin »
- Parcelle acquise pour cultiver un jardin potager,
- Calcul de rentabilité basé sur le marché foncier local. Il s'agit là de spéculation volontaire...

Sur le territoire de Pyrénées-Cerdagne, ce phénomène de rétention foncière est particulièrement prégnant puisque l'on trouve **un total de 41,09 ha de dents creuses**.

Par définition, ces dents creuses se trouvent insérées dans le tissu bâti des communes et compte tenu du fait que toutes disposent d'un document d'urbanisme, **ces parcelles sont potentiellement constructibles depuis de nombreuses années, souvent depuis plus de 30 ans**. Elles l'étaient donc déjà durant la période faste du développement de nombreuses constructions et donc au moment où leur prix était au plus haut n'ont pourtant pas fait l'objet de vente. Ceci est un premier signe de la rétention foncière dure qui pèse sur ces terrains.

L'observation au moyen des fichiers fonciers (MAJIC) de la date de dernière mutation des terrains concernés donne également une bonne vision de la rétention foncière. En effet, les études réalisées par le CEREMA et la DREAL (Pays de la Loire et Pas de Calais) montrent que la rétention foncière se mesurant par le temps de possession d'un terrain, il est nécessaire de fixer une date pivot au-delà de laquelle l'absence de mutation d'une parcelle permet de la considérer en rétention.

Les études réalisées dans le Pas de Calais ont permis d'établir une distribution des terrains en rétention en fonction de la date de la dernière mutation, la valeur médiane retenue alors dans ce département est l'année 2002. Dans cette étude de 2014, toutes les parcelles non bâties dont l'année de mutation est antérieure à 2002 (soit depuis 12 ans à la date de l'étude) sont considérées comme en rétention.

Sur le territoire de Pyrénées-Cerdagne, la répartition des terrains selon la dernière année de mutation est représentée dans le graphique ci-dessous et la médiane est l'année 2005.

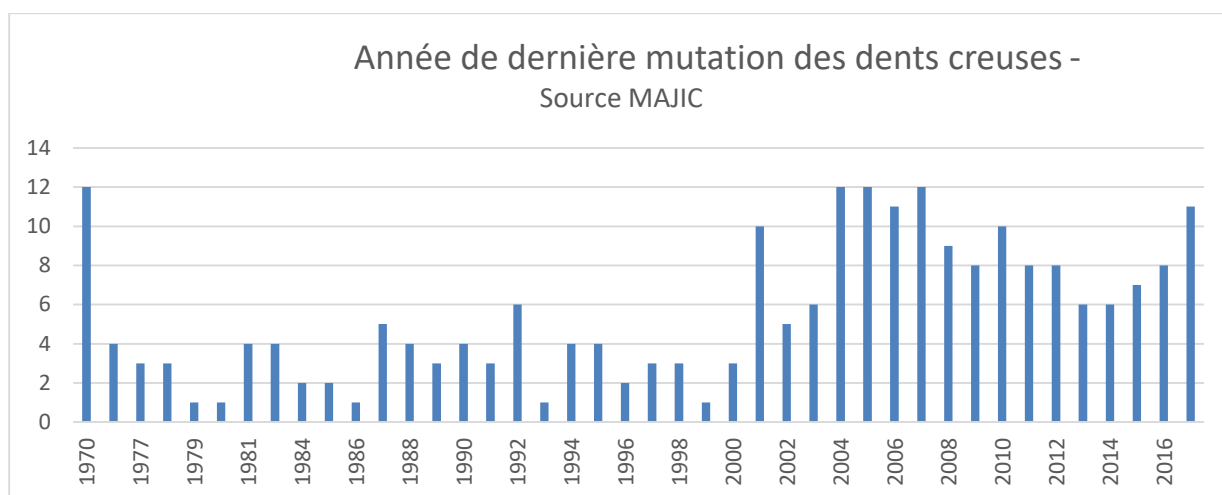


Figure 12 : Année de dernière mutation des dents creuses

Ainsi, sur le territoire, la moitié des parcelles en dent creuses ont été acquises par leur propriétaire avant 2005 soit depuis 14 ans.

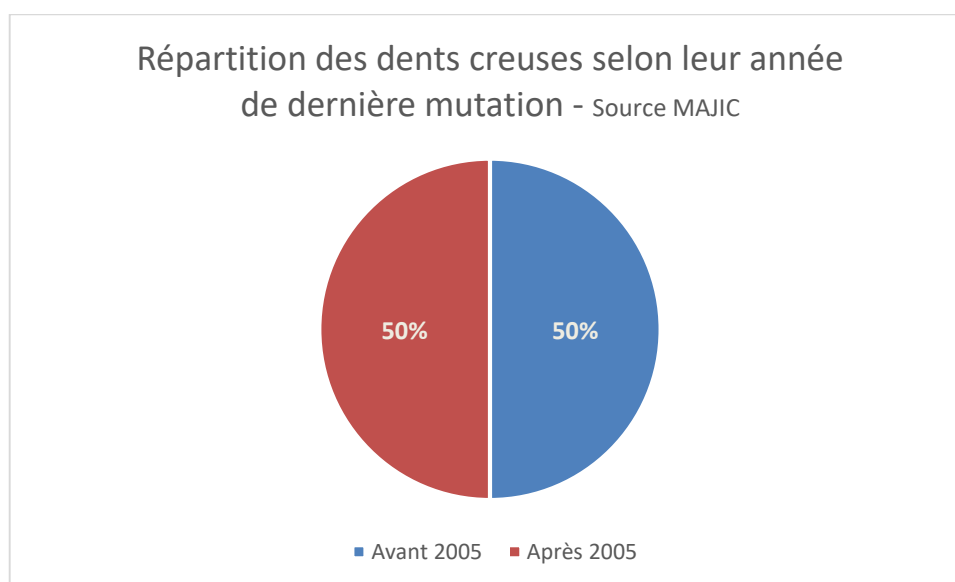


Figure 13 : Répartition des dents creuses selon l'année de dernière mutation

Un autre phénomène tendant à durcir la rétention foncière vient du fait que les mêmes propriétaires fonciers possèdent de nombreux terrains. Aussi, il est peu probable que tous ces hectares soient vendus en même temps ; au mieux une parcelle peut faire l'objet d'une transaction mais pas l'ensemble de la propriété, sauf éventuellement en cas de décès.

Dans ce cas, au bout de quelques temps le terrain peut être vendu. Mais le phénomène de rétention peut aussi se poursuivre lorsque les successions s'avèrent compliquées, en particulier lorsque les terrains sont en indivision. Ainsi, lors des entretiens avec les élus des communes, ces problèmes d'héritages ont souvent été évoqués et il s'avère que le blocage foncier perdure souvent pendant des années.

On trouve également sur certaines communes, la présence de propriétaires fonciers très aisés qui non seulement ne souhaitent pas vendre leurs biens, mais préféreraient ouvertement payer des taxes supplémentaires (possibilité d'instaurer une majoration de la



taxe sur le foncier non bâti constructible) plutôt que vendre leur terrain. Cette réponse a été donnée lors de l'enquête réalisée par la mairie de Saillagouse afin de quantifier les réelles possibilités de construction des dents creuses et des autres parcelles constructibles en extension de l'espace urbanisé.

Si l'on regarde le retour des courriers envoyés aux propriétaires, les réponses reçues montrent que seulement 31 % de la superficie concernée serait susceptible d'être construite dans les prochaines années.

Compte tenu de la connaissance du foncier des élus de la Communauté de communes et des différents phénomènes observés de rétention foncière, il a été décidé de prendre en compte cette réalité dans le PLUI valant SCOT.

■ **JUSTIFICATION DE LA PRISE EN COMPTE DE LA RÉTENTION FONCIÈRE DANS L'ÉTUDE DE DENSIFICATION**

Il faut replacer cette rétention foncière dans le contexte particulier de l'élaboration de ce PLUI. En effet, toutes les communes de Pyrénées-Cerdagne disposaient déjà d'un document d'urbanisme, dont 10 POS datant de 1985 à 2000, c'est-à-dire des documents d'urbanisme très antérieurs à la mise en place des différentes politiques de réduction de consommation d'espace. Ainsi, ces POS ont été élaborés à une époque où le classement en « zone constructible » concernait des dizaines d'hectares par commune et en outre pour certaines avant la Loi Montagne, donc sans se préoccuper de savoir si les zones étaient en continuité ou pas de l'urbanisation.

Ce classement en zones NA même bloquées, a laissé miroiter aux propriétaires fonciers concernés une sérieuse augmentation de la valeur de leurs biens alors que leur constructibilité n'était pourtant que fictive pour de grandes superficies au regard de leur localisation par rapport aux espaces urbanisés.

L'évolution des législations impose aux élus d'aujourd'hui d'envisager le développement de leur territoire de manière plus vertueuse, d'observer la consommation passée des terres agricoles et naturelles et de projeter l'urbanisation future en consommant moins d'espace. D'autre part, les documents d'urbanisme d'aujourd'hui doivent être évalués au plus juste et ne doivent classer en zones constructibles que les superficies répondant aux besoins sur la durée estimée du PLUI.

Cette démarche implique, au regard de l'étalement urbain initialement prévu par les POS, une très importante réduction des zones à urbaniser et donc un déclassement de nombreux hectares initialement en zones NA ou AU des POS et des PLU qui retrouveront une vocation agricole ou naturelle au PLUI valant SCOT.

Ce déclassement nécessaire concerne en priorité les secteurs les plus éloignés des espaces urbanisés afin de respecter la loi montagne qui impose la construction en continuité de l'urbanisation existante. Il est obligatoire dans le cadre de l'élaboration du PLUI mais il risque d'avoir un effet pervers et de faire mécaniquement « monter les prix » des terrains en diminuant le stock de foncier constructible.

Il n'est pas envisageable de déclasser des terrains situés en dent creuse pour plusieurs raisons :

- Ces terrains disposent déjà d'accès et de réseaux qui ont été financés par les communes et il est évident que leur utilisation est à encourager,
- Ces terrains font partie des espaces urbanisés et sont déjà insérés dans la tache urbaine ; ils sont donc déjà « consommés » par le développement de l'urbanisation en particulier lorsqu'ils font partie d'un lotissement dont le permis d'aménager a été délivré et mis en œuvre et dont la réception a été effectuée. (En effet, un lotissement



comprenant des voies, des trottoirs, des coffrets en attente de branchement présente une artificialisation qui rend compliqué un retour à l'état « naturel ou agricole »).

- Ces terrains ont vocation à être urbanisés et même si cette urbanisation est reportée dans le temps parce que leurs propriétaires font de la rétention foncière, ils doivent rester constructibles pour éviter de consommer des terres en extension de l'urbanisation.

Cependant, au regard de la connaissance des élus de leur territoire et des éléments concernant les terrains en dents creuses présentés précédemment, il n'est pas réaliste d'imaginer que le potentiel théorique calculé de constructions possibles dans les dents creuses puisse être effectif au terme du PLUI.

▪ **CHOIX DU COEFFICIENT DE RÉTENTION FONCIÈRE ET CALCUL DU NOMBRE DE LOGEMENTS RÉALISTE EN DENTS CREUSES**

Les élus ont donc décidé, en tenant compte de toutes ces données, de retenir un coefficient de rétention foncière de 60% et donc de comptabiliser une capacité de production de logements en densification de l'espace urbanisé dans les dents creuses de 238 logements dans le PLUI valant SCOT.

Ce coefficient de prise en compte des dents creuses à 40 % correspond à une estimation réaliste de la part des élus entre le taux de mutations positives probables obtenu sur la commune de Saillagouse dans le cadre du questionnaire envoyé aux propriétaires (31%) et le taux de 50% des dents creuses en rétention foncière dure (dernière année de mutation avant 2005).

D'autre part, ce taux apparaît comme réaliste si l'on regarde les études réalisées par le CEREMA dans le Nord Pas de Calais où un taux maximum de 25 % est envisagé sur les pôles et centres urbains et les communes péri-urbaines (taux moyen calculé au niveau régional 24,7%) contre un taux au cas par cas (avec 80% quelques fois calculé) dans les petites communes rurales et les secteurs où la pression foncière est moindre.

Même si l'on convient que le fait de fixer un taux de rétention foncière permet de définir des zones en extension un peu plus importantes, il faut remettre ceci dans le contexte global du PLUI de Pyrénées-Cerdagne qui dans le même temps déclasse et donc préserve de l'étalement urbain des superficies très importantes de terrains.

▪ **ESTIMATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS RÉALISTE EN DIVISION PARCELLAIRE**

En matière de densification par division parcellaire, le service instructeur a été consulté afin d'évaluer le nombre de division parcellaires opérées ces dernières années sur le territoire et il s'avère que ce type d'opération foncière est très rare. Les habitants de Pyrénées-Cerdagne qui disposent de terrains assez vastes pour procéder à une division parcellaire préfèrent conserver leur terrain et ne sont pas enclins à réduire leur espace pour densifier.

Aussi, même si le phénomène BIMBY (Build In My Back Yard = Construire dans mon jardin) se développe sur des secteurs où la pression foncière est très importante, il n'est pas encore vraiment arrivé en Cerdagne et les élus ont donc estimé que seulement **5% du potentiel théorique décelé sur le territoire pourrait présenter une capacité de construction de logements en densification par division parcellaire soit 7 logements.**

■ ESTIMATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS RÉALISTE EN MUTATION DE BÂTIMENTS EXISTANTS

Compte tenu de l'incertitude liée à la propriété privée de la plupart des bâtiments repérés comme du potentiel mutable, et de la possibilité d'opérer des mutations vers d'autres destination que du logement, les élus n'ont pas souhaité comptabiliser de capacité de création de logements en mutation dans le cadre du PLUI.

Cela n'enlève rien à la possibilité de faire revivre ces bâtiments qui sera encadrée et ouverte dans le cadre du document d'urbanisme, ce qui du reste peut être souhaitable au regard de l'histoire et du patrimoine concerné.

FOCUS – Les friches Immobilières

Sur le territoire de Pyrénées-Cerdagne se découpent dans le paysage des bâtiments commencés, mais jamais terminés, signes d'une époque faste où de nombreux projets immobiliers d'envergure ont vu le jour, mais aussi signes d'une crise économique qui a touché de plein fouet les porteurs de projets des 2 cotés de la frontière.

On trouve des friches immobilières sur les communes de Dorres, Estavar, Porté-Puymorens, Sainte-Léocadie, Egat, Latour de Carol... Sur certains chantiers, même les grues ont été abandonnées et menacent au fil du temps de tomber.

Ces fantômes de construction grèvent les terrains concernés, souvent situés au cœur de l'urbanisation et équipés mais les propriétaires ont disparu par manque de moyens pour poursuivre les réalisations, faillites...

Il s'en suit des situations foncières et financières complètement bloquées devant lesquelles les élus de Cerdagne sont impuissants et pour lesquelles malheureusement le PLUI n'a pas vraiment de moyen d'action.

Cependant, on note que les friches de Sainte-Léocadie et Latour de Carol ont trouvé des porteurs de projets dernièrement.



Figure 14 : Friche immobilière à Porté-Puymorens (Photo : J. Ribot)



CONCLUSION

Cette étude a permis dans un premier temps de quantifier de manière théorique la capacité de production de logements en densification des espaces bâtis sur le territoire de Pyrénées-Cerdagne.

Cette capacité théorique peut apparaître comme importante au regard des besoins en logements estimés sur la durée totale du PLUI valant SCOT (18 ans), cependant l'analyse détaillée de ce potentiel a permis de déceler une variable importante à prendre en compte sur ce territoire Cerdan : un phénomène de rétention foncière dure.

En effet, il est illusoire de penser que la totalité des dents creuses repérées sur l'ensemble des 19 communes seront construites à l'issue des 18 ans du PLUI étant donné que ces terrains sont constructibles depuis une durée encore plus longue (depuis au moins 1985) et n'ont pas fait l'objet de projets malgré une période faste de développement du territoire dans les années 2000.

C'est pourquoi **un coefficient de rétention de 60 %** a été déterminé après analyse de ce phénomène au moyen des fichiers fonciers.

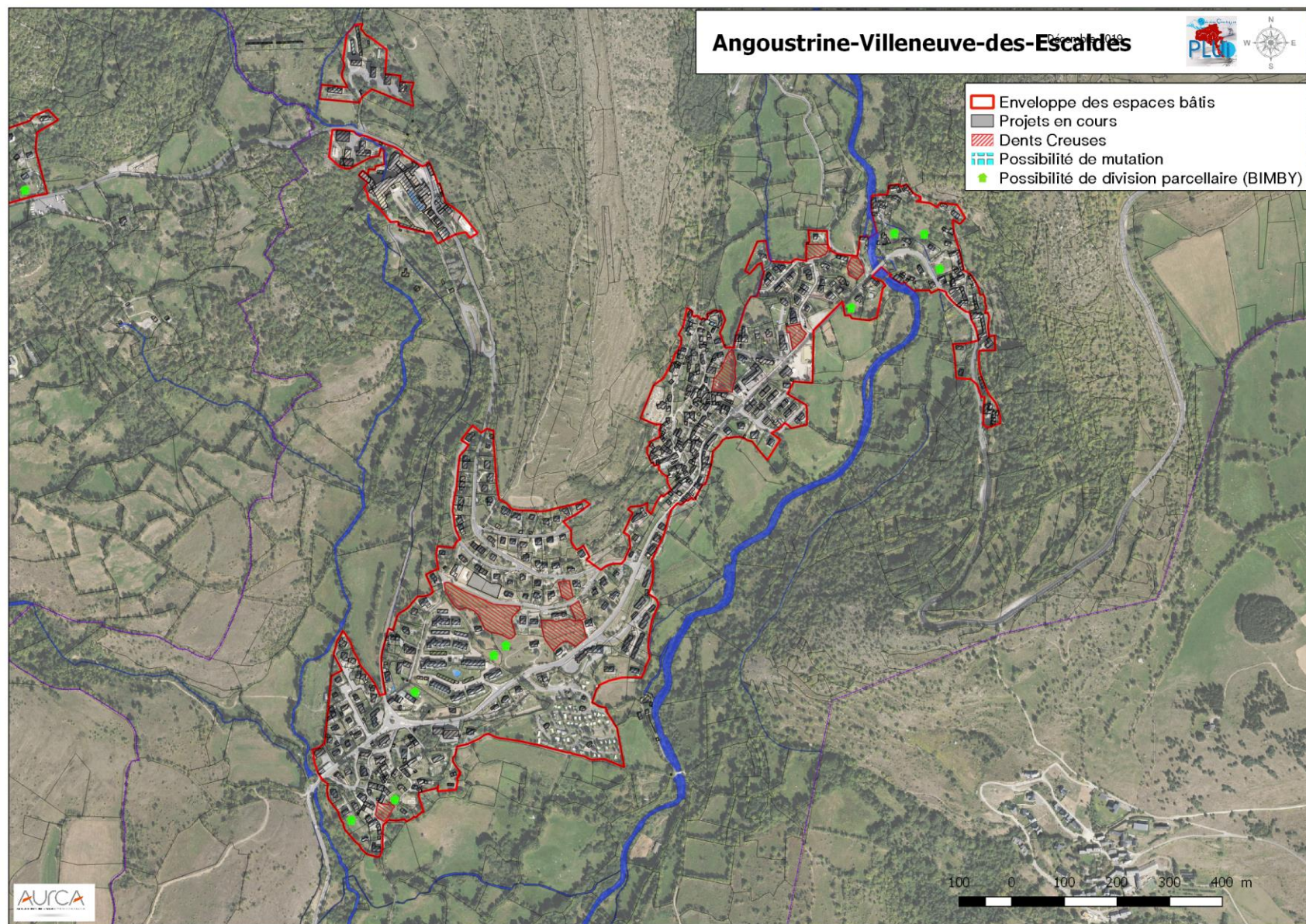
Ce coefficient appliqué aux dents creuses donne un potentiel estimé de 16,44 ha de terrains susceptibles d'accueillir des logements en densification des espaces bâtis existants sur la durée du PLUI.

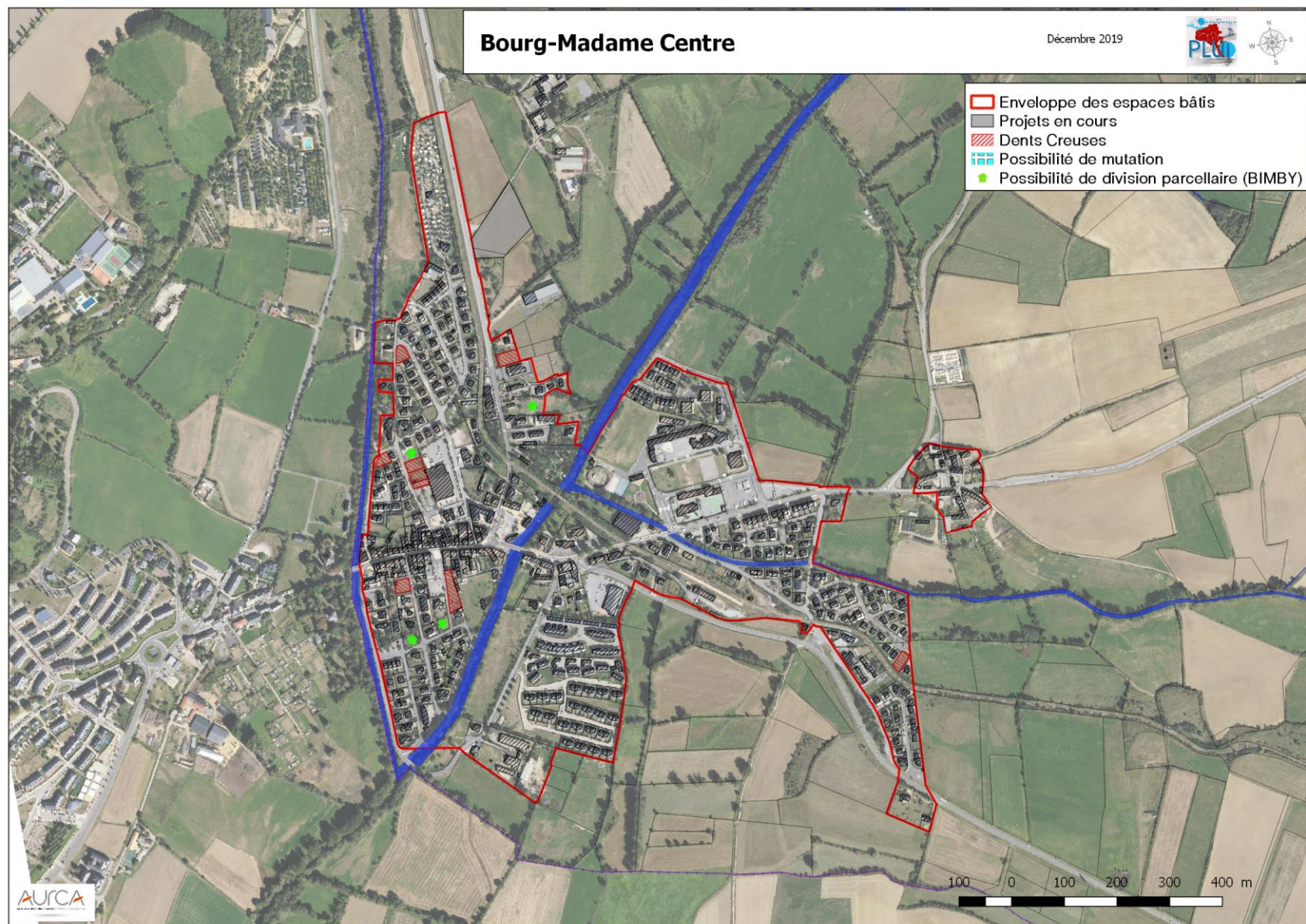
Le nombre total de logements qui pourraient être bâtis en dents creuses et par division parcellaire sur la durée du PLUI valant SCOT s'élève à environ 247.

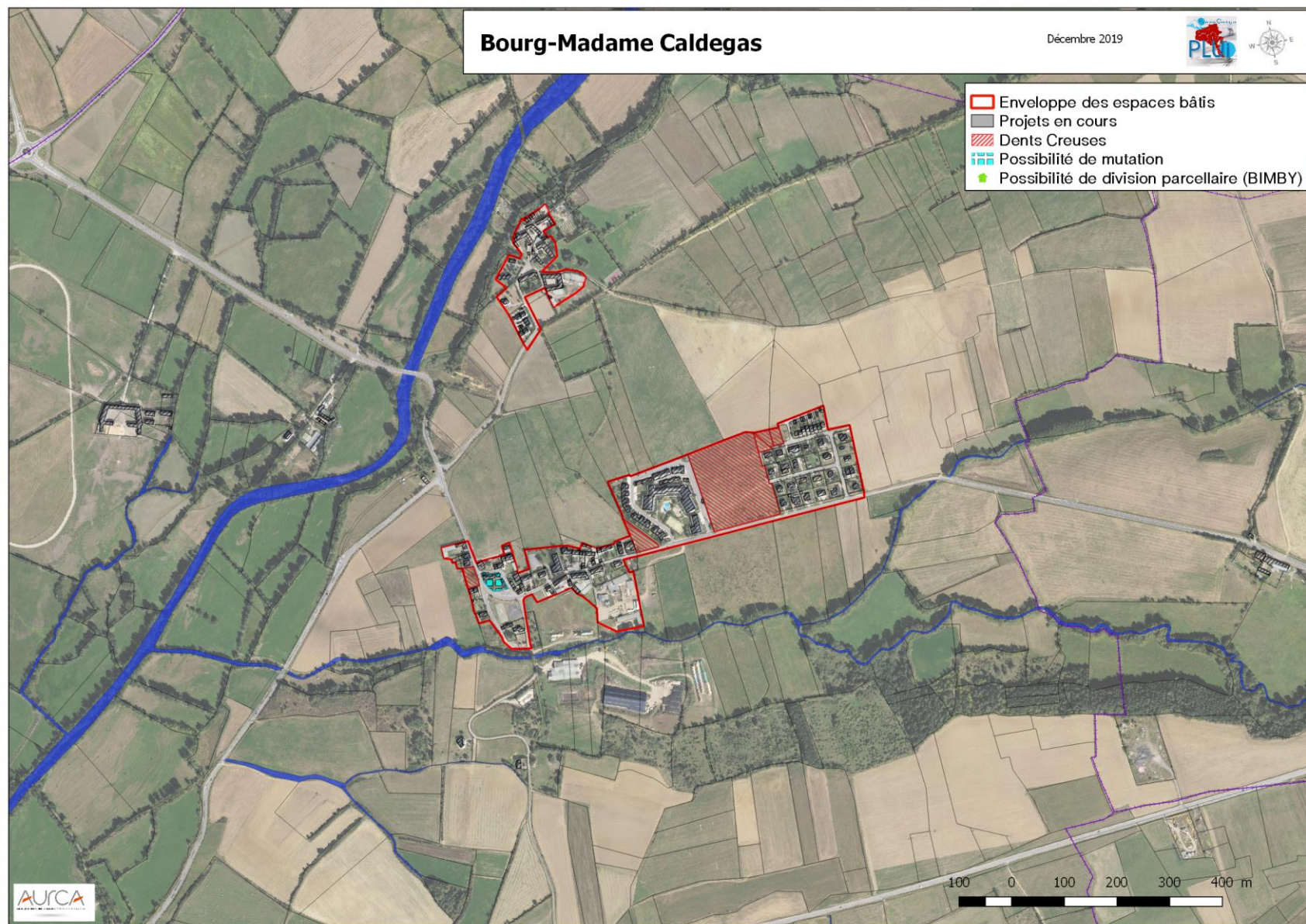


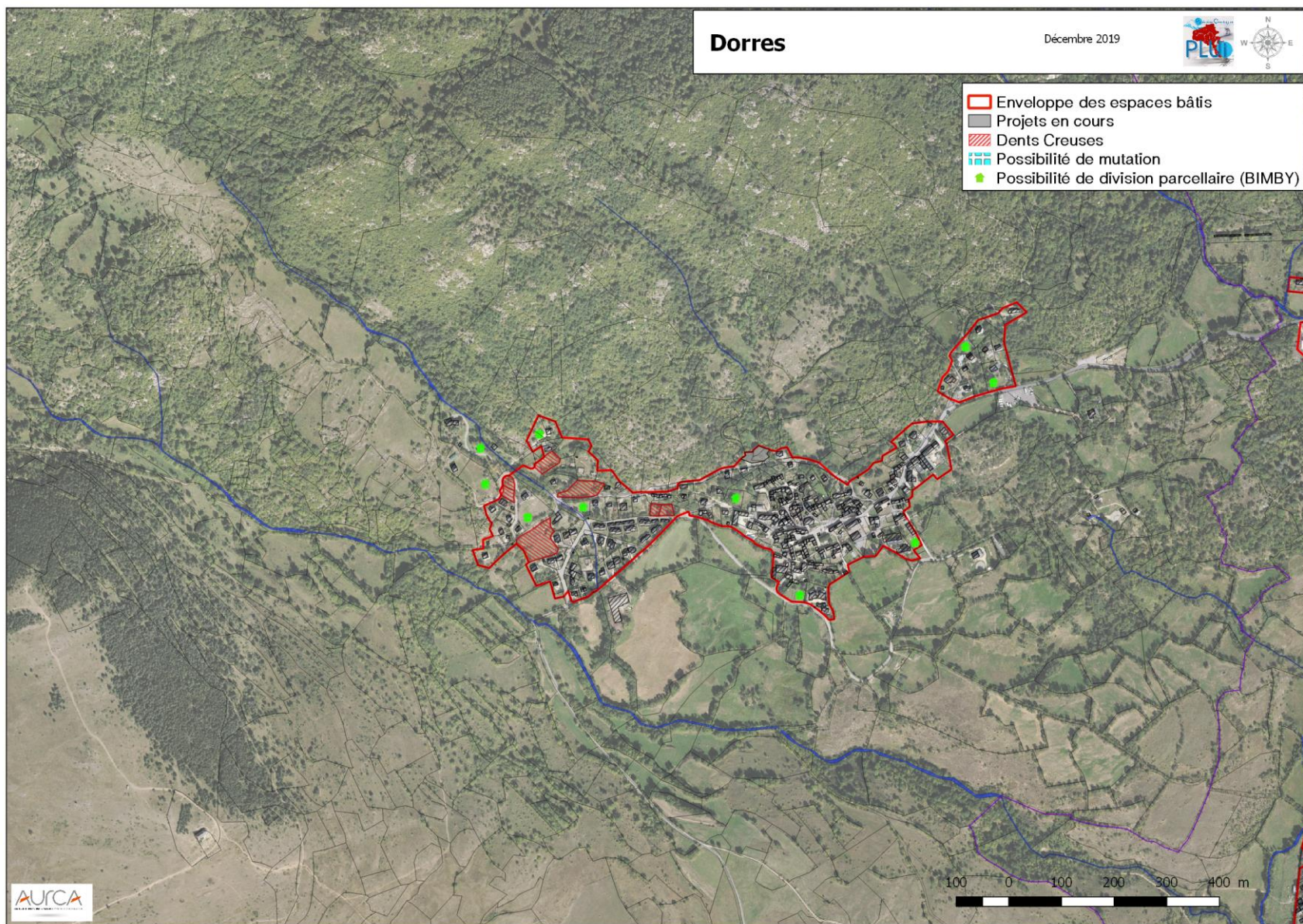
ANNEXES

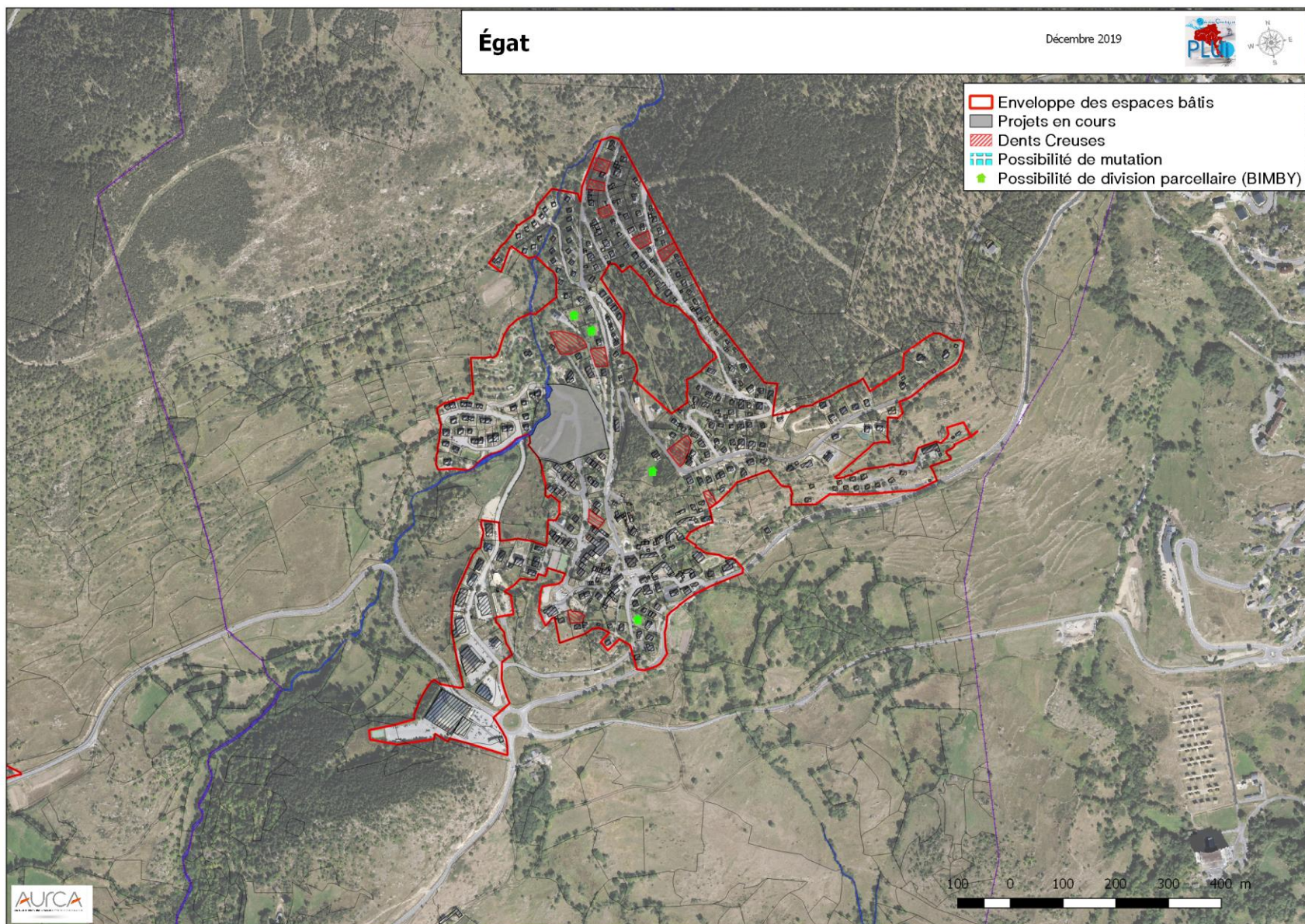
Cartes des « espaces bâtis » et localisation des dents creuses pour chaque commune.

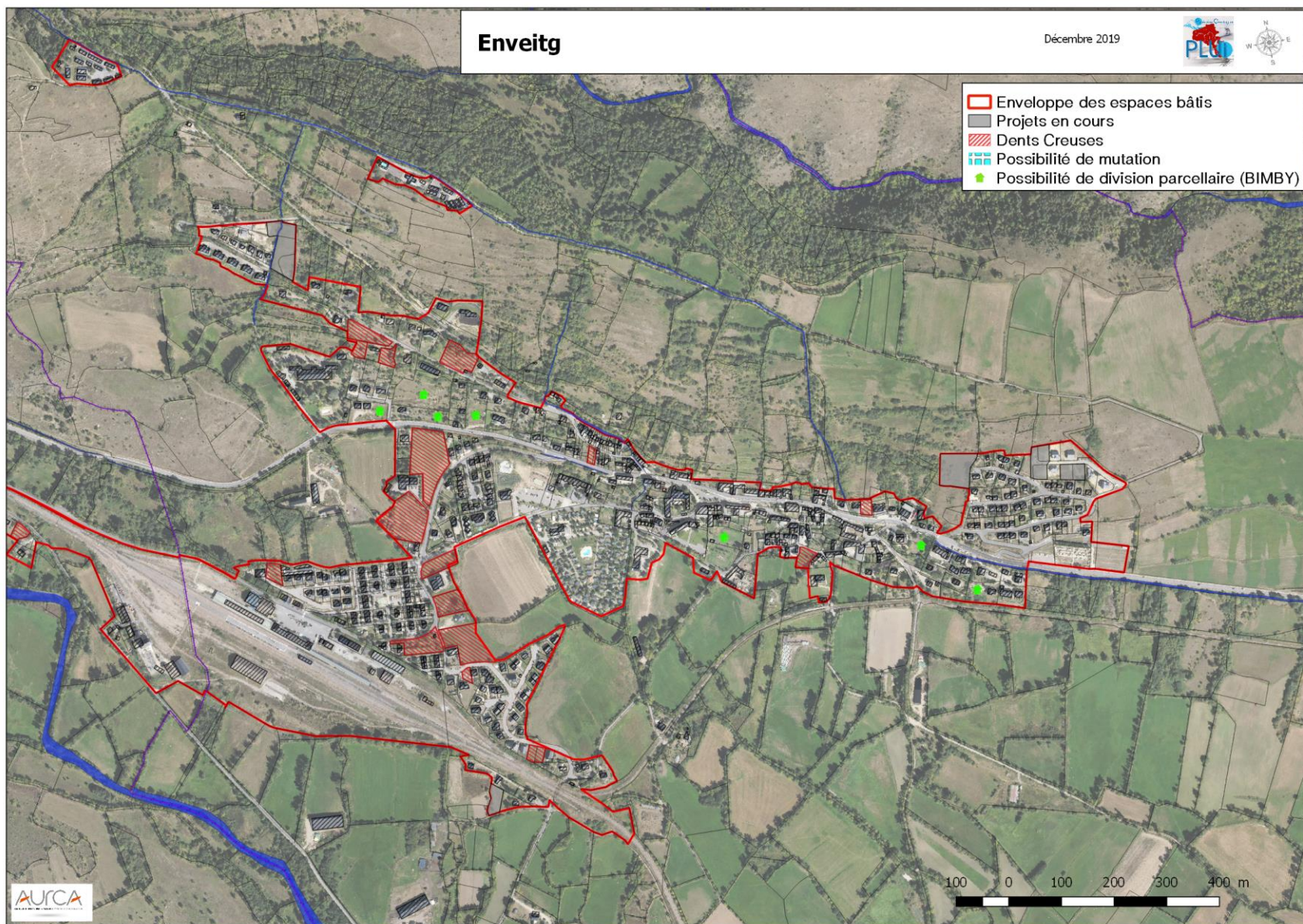


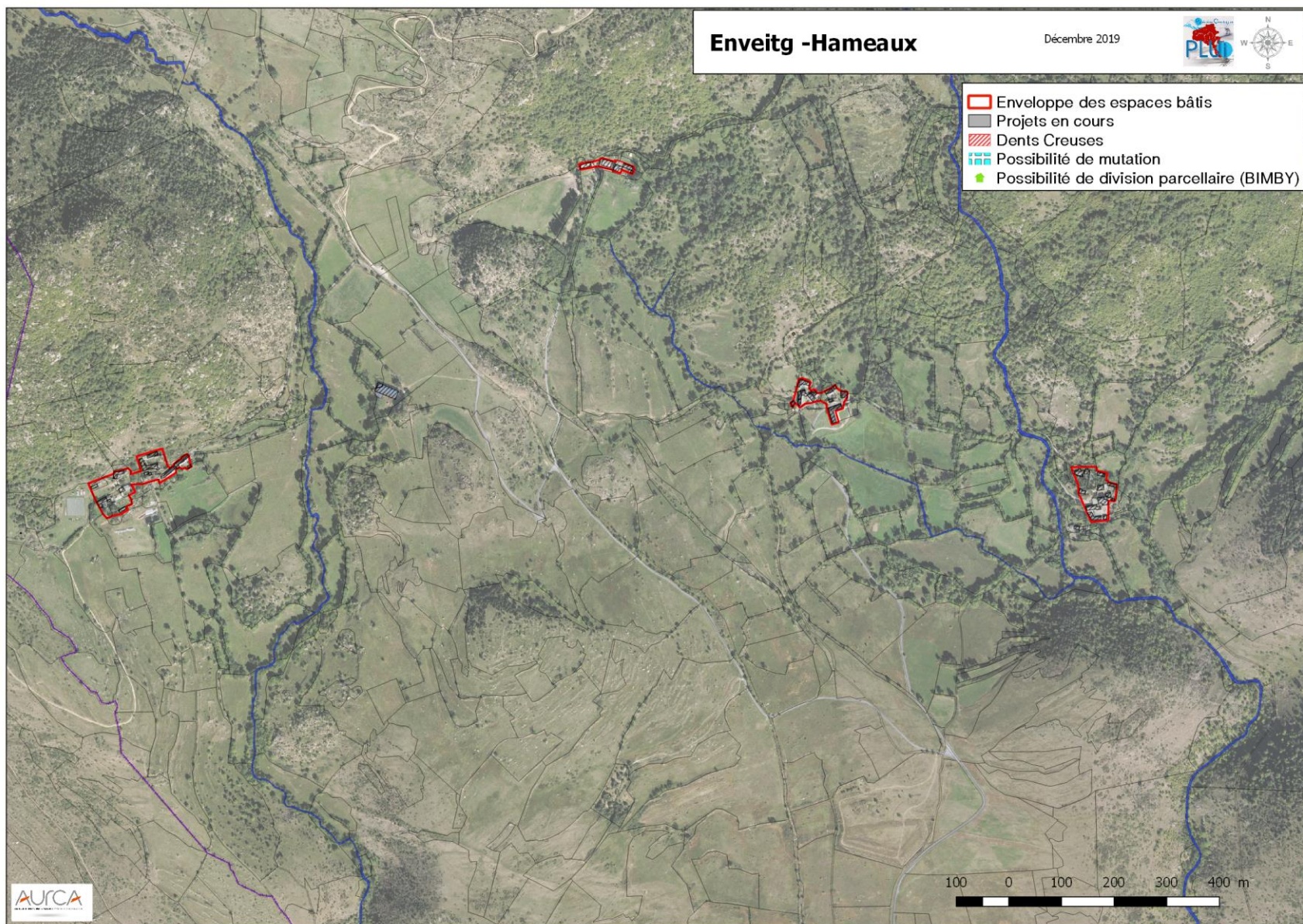


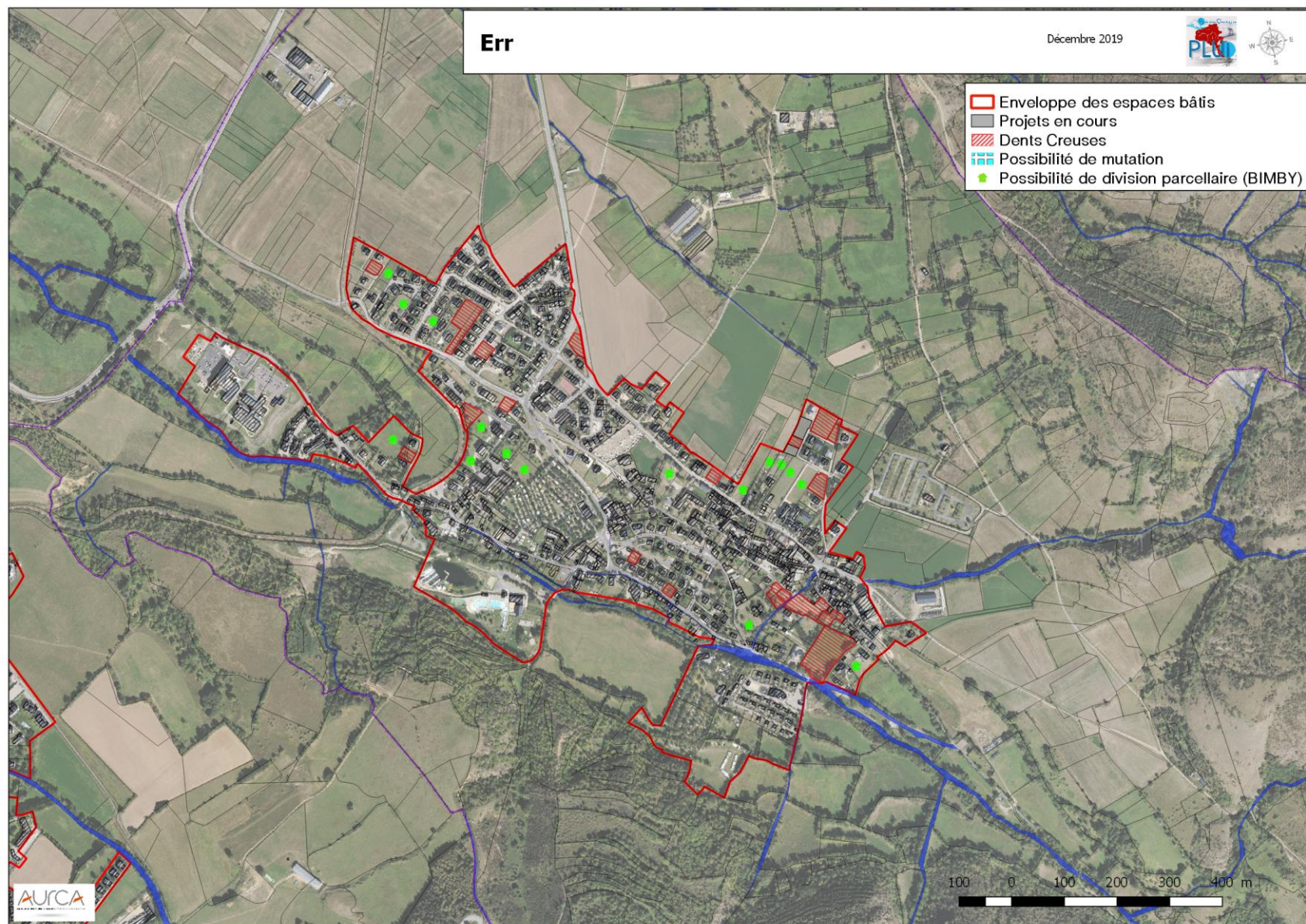


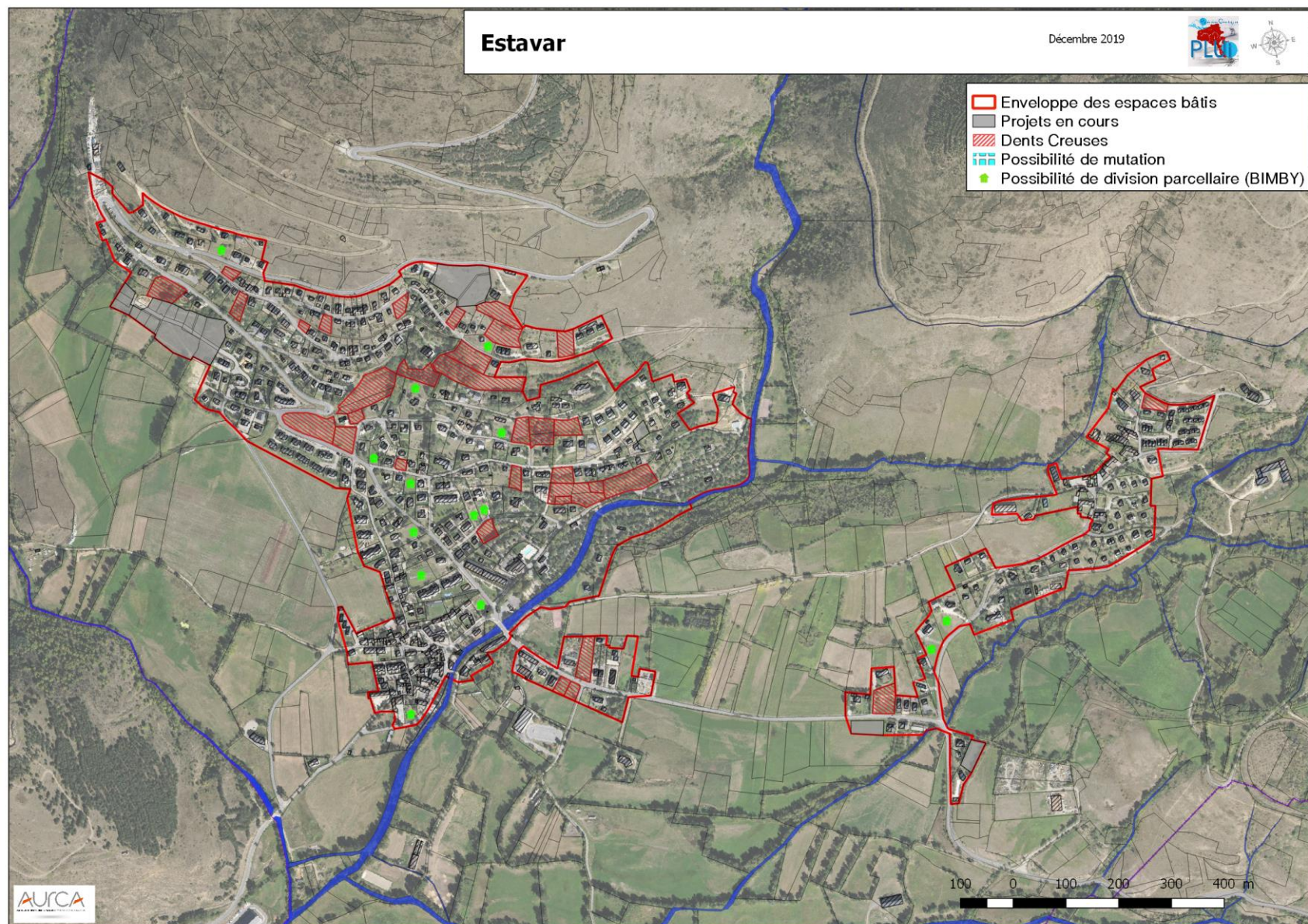


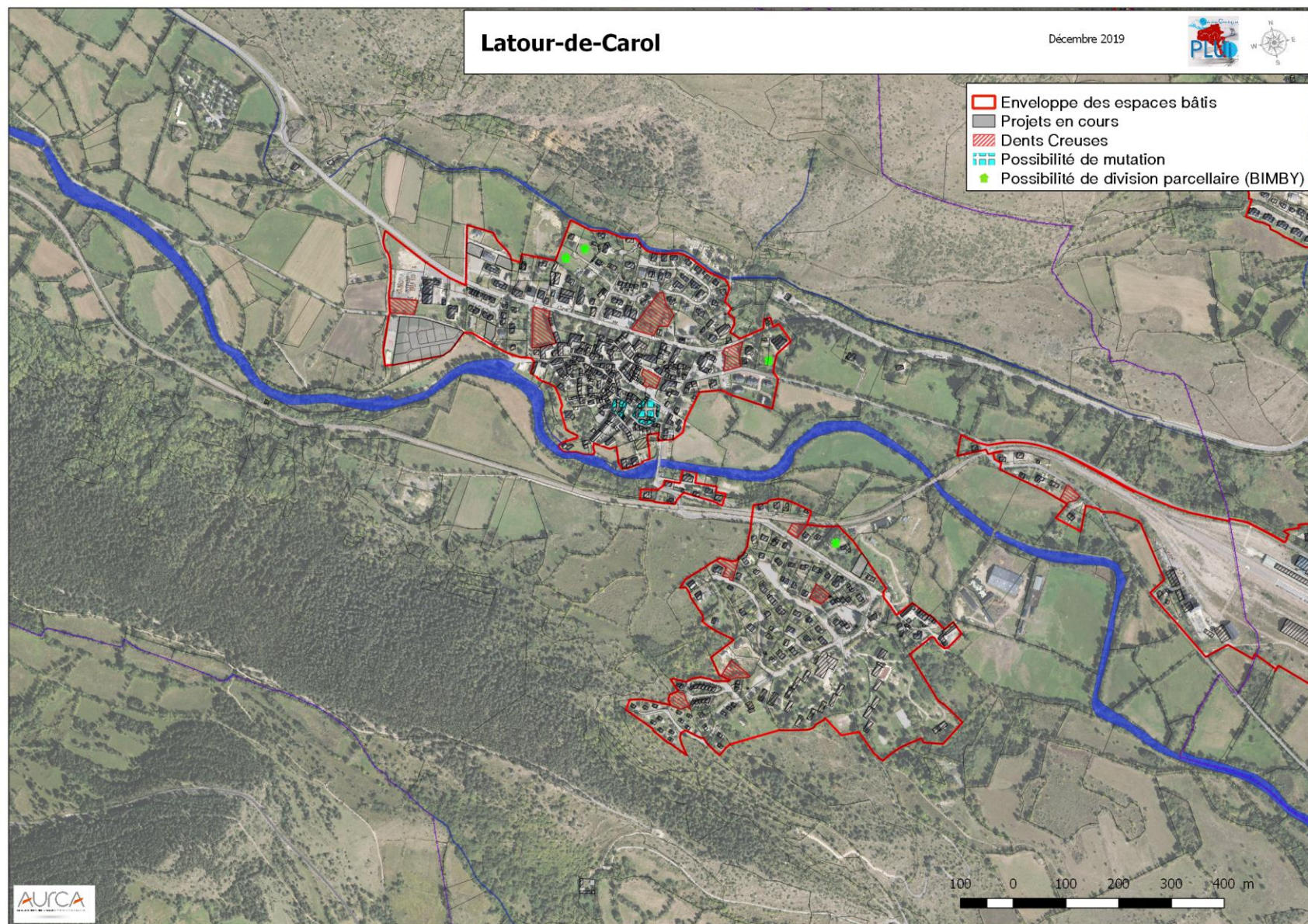


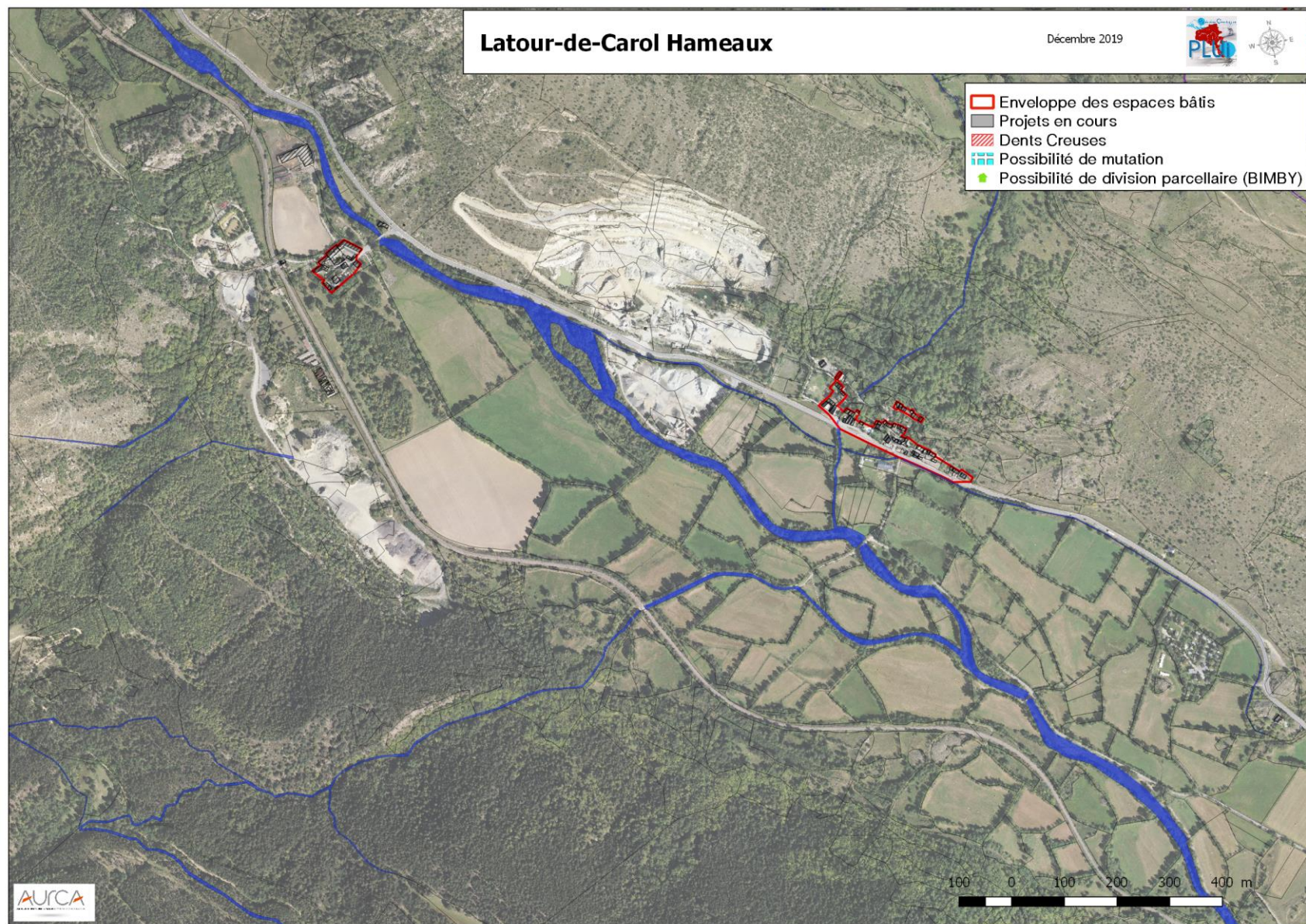


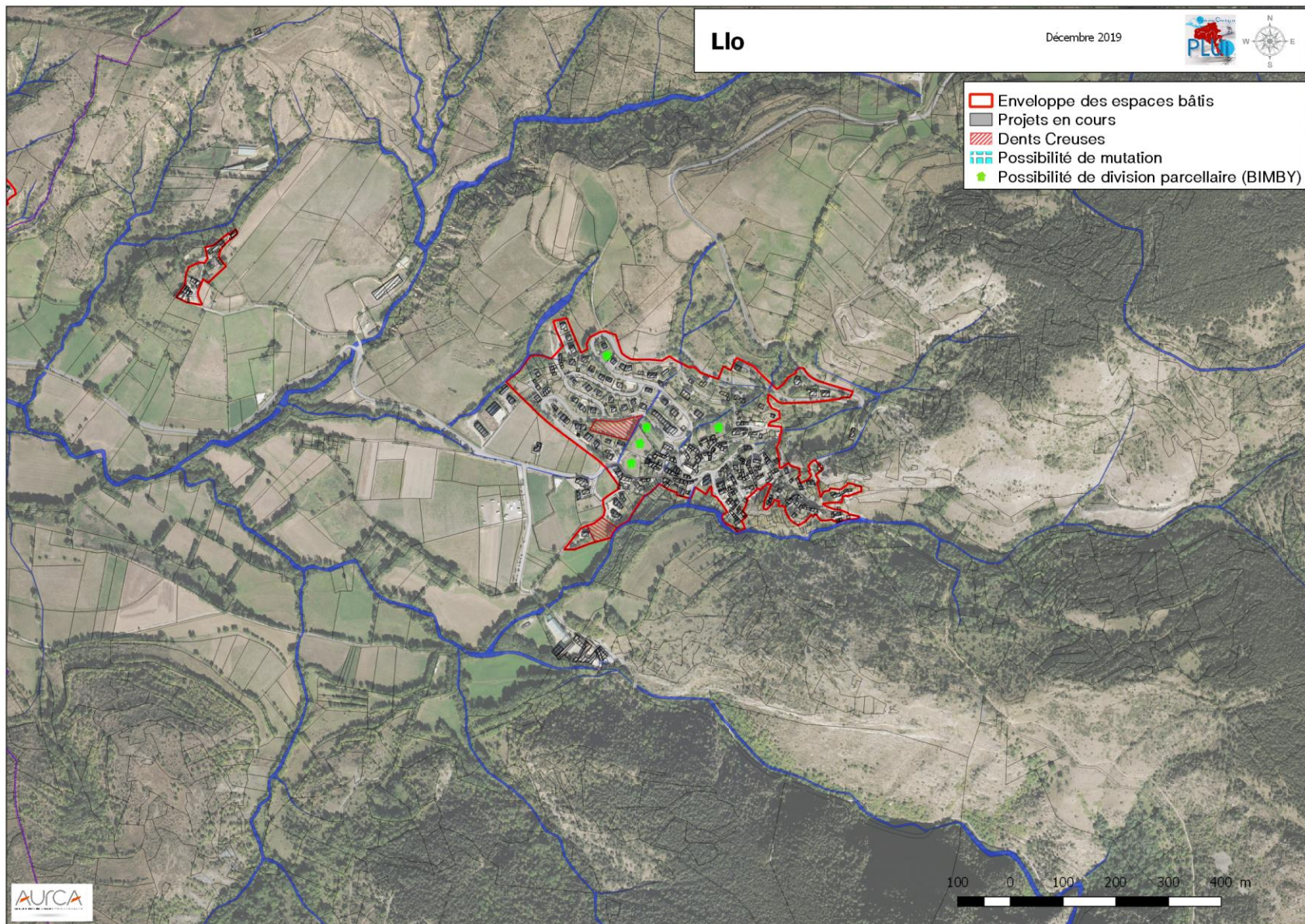


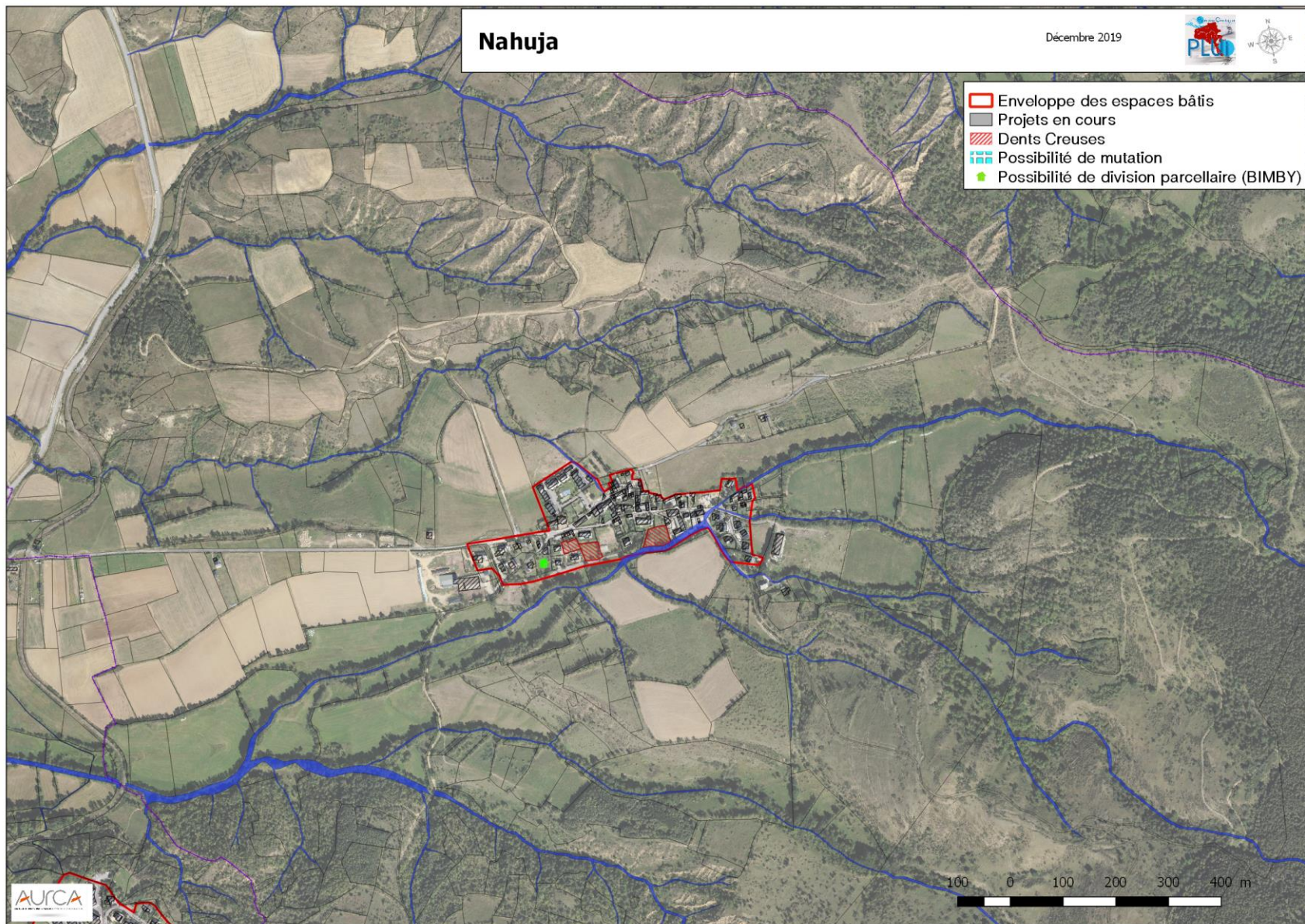


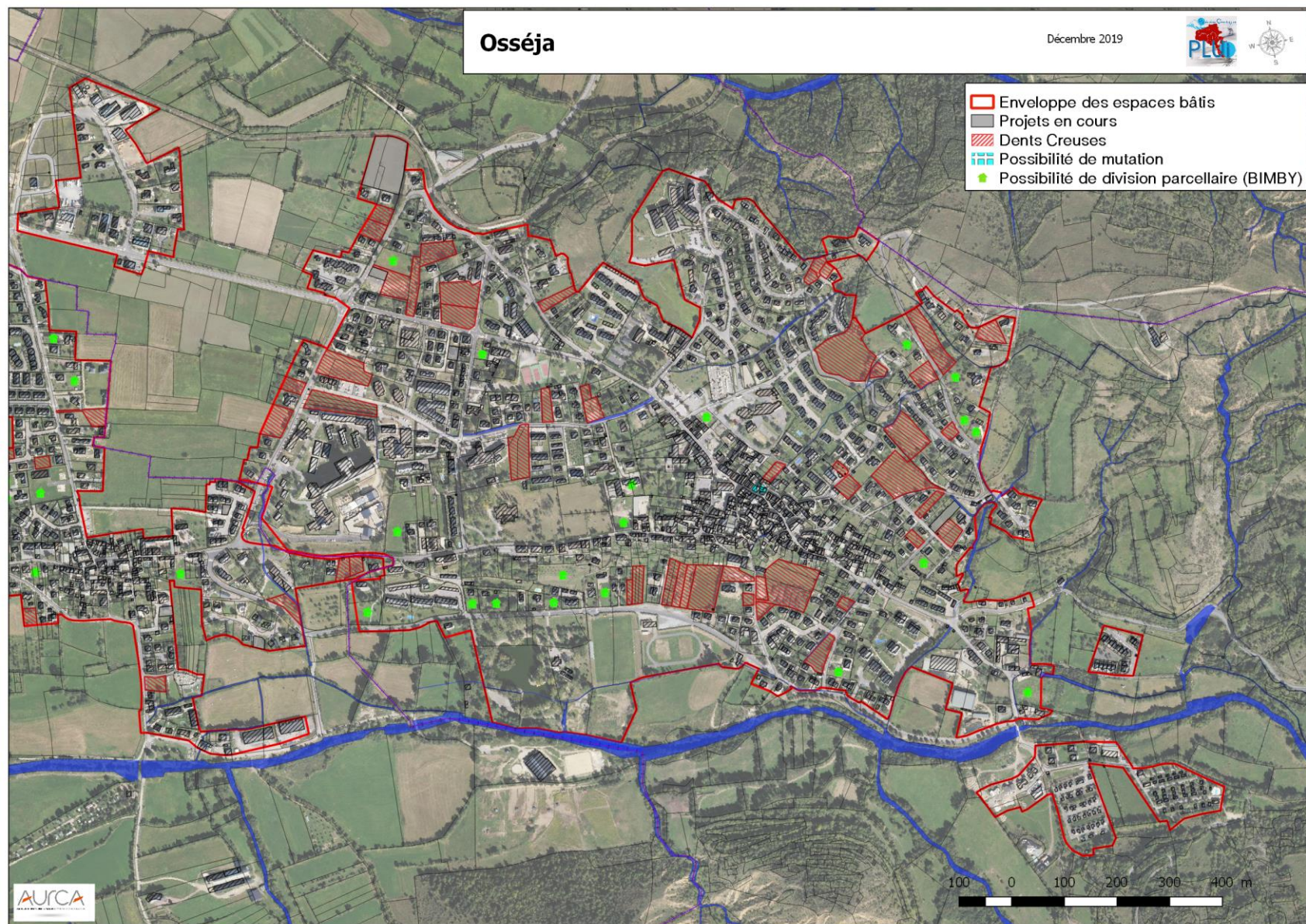


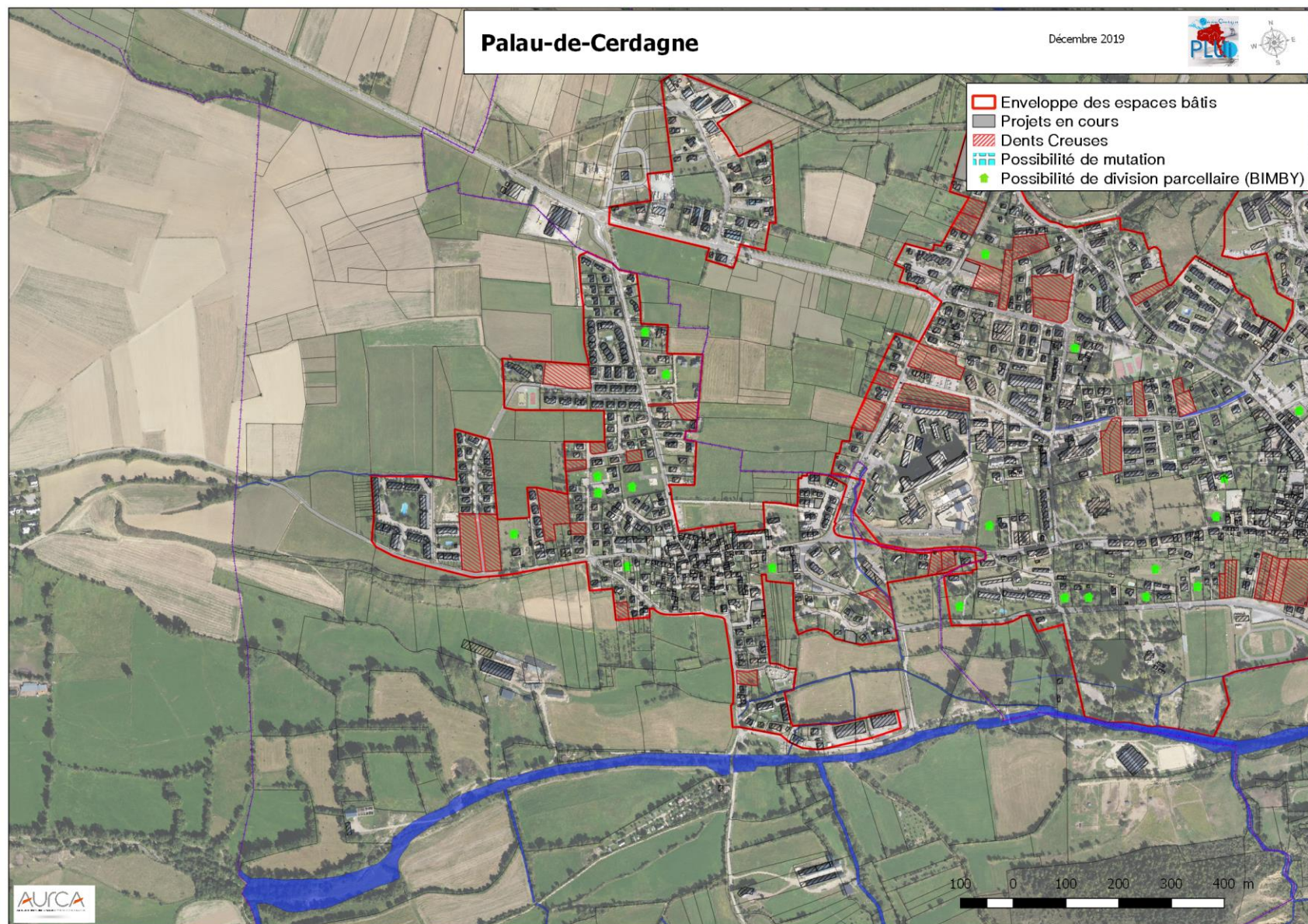


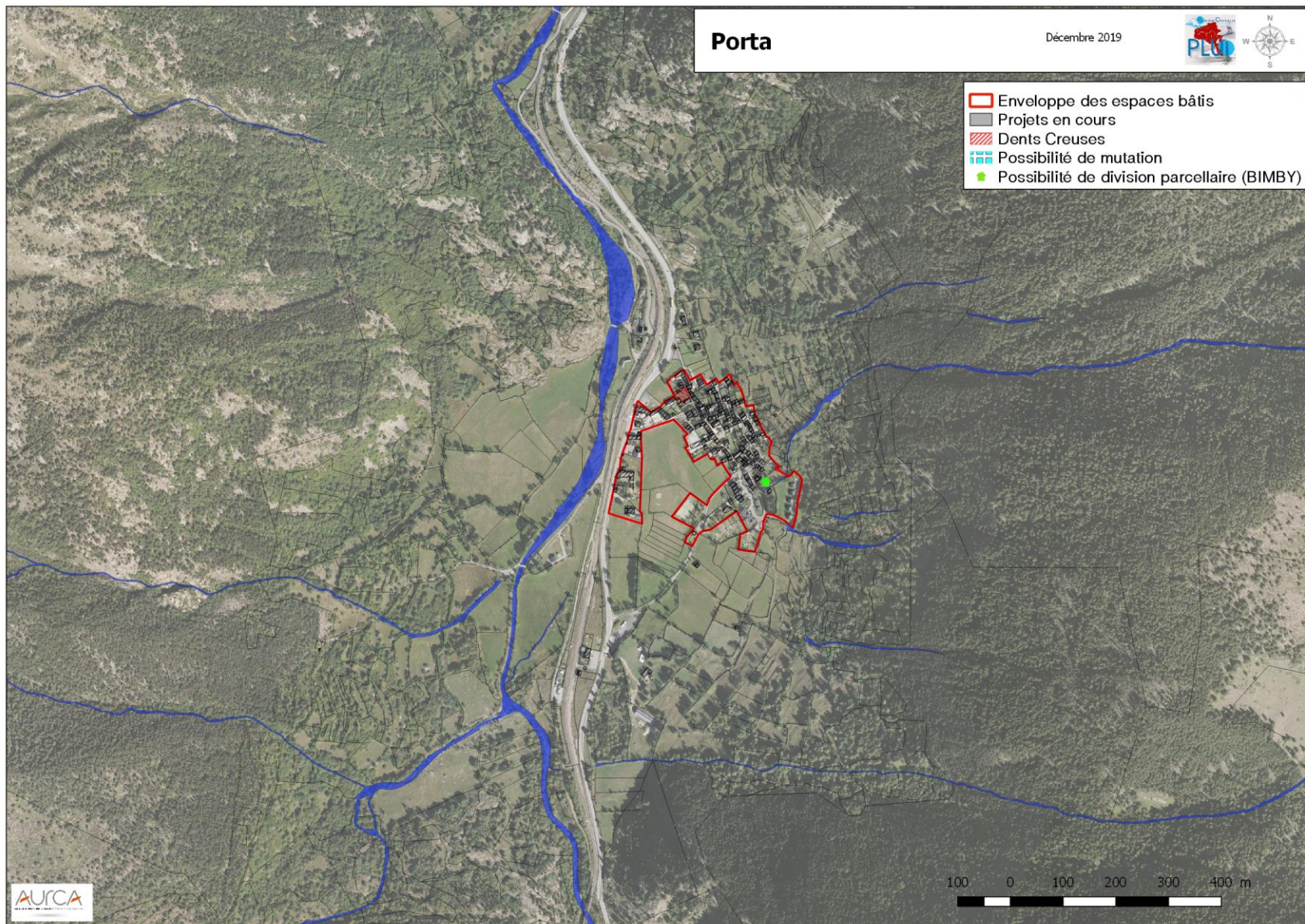


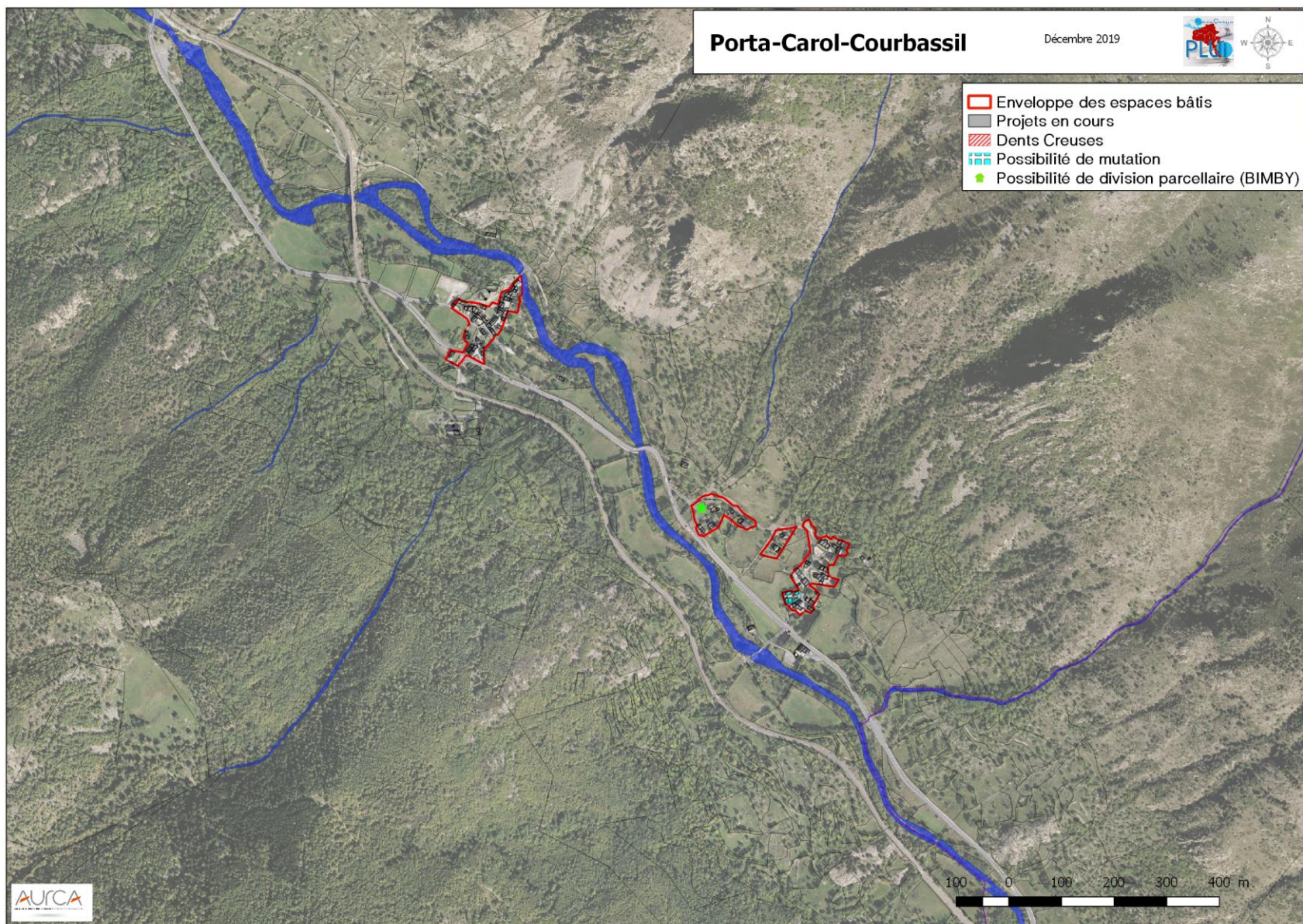


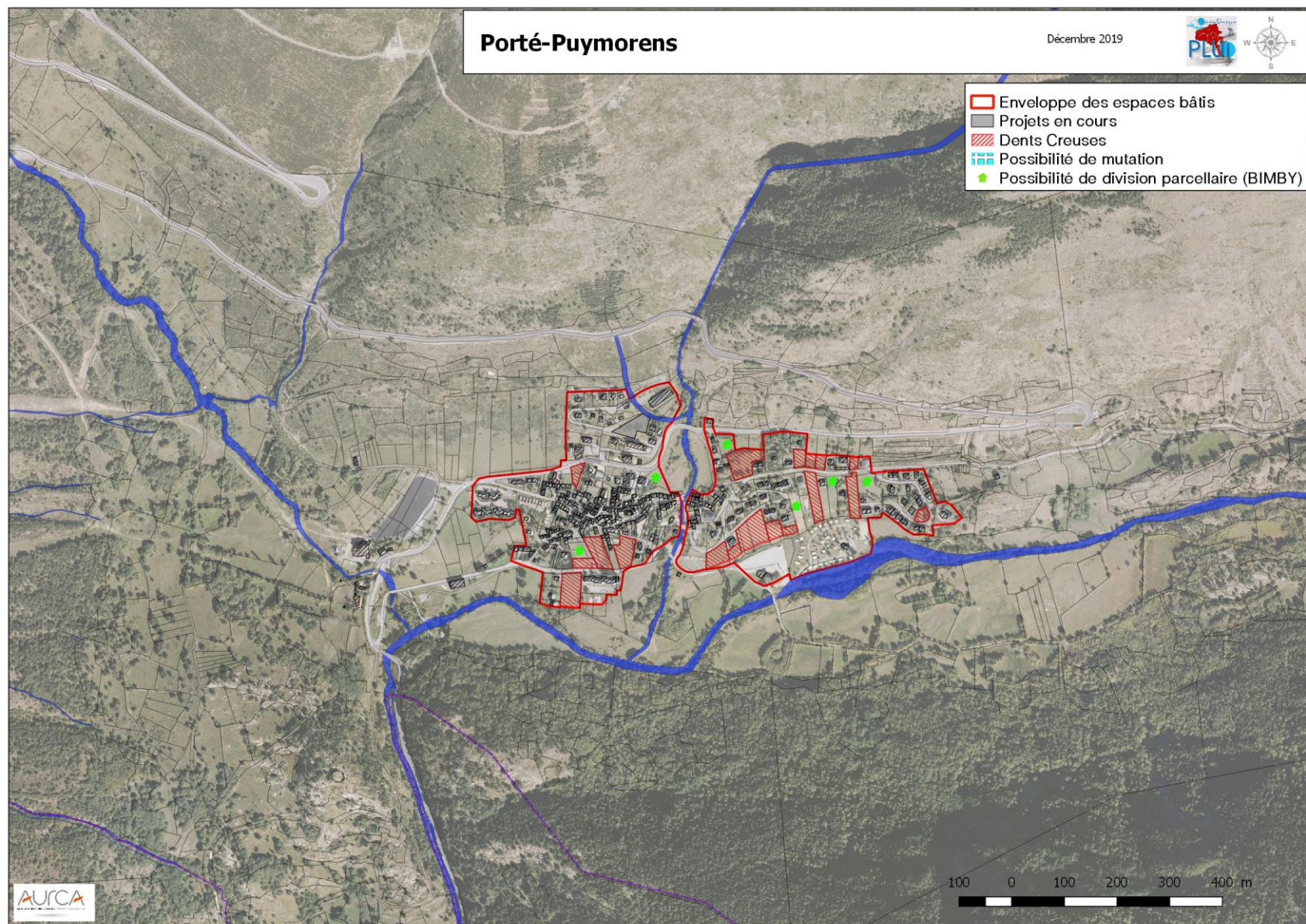


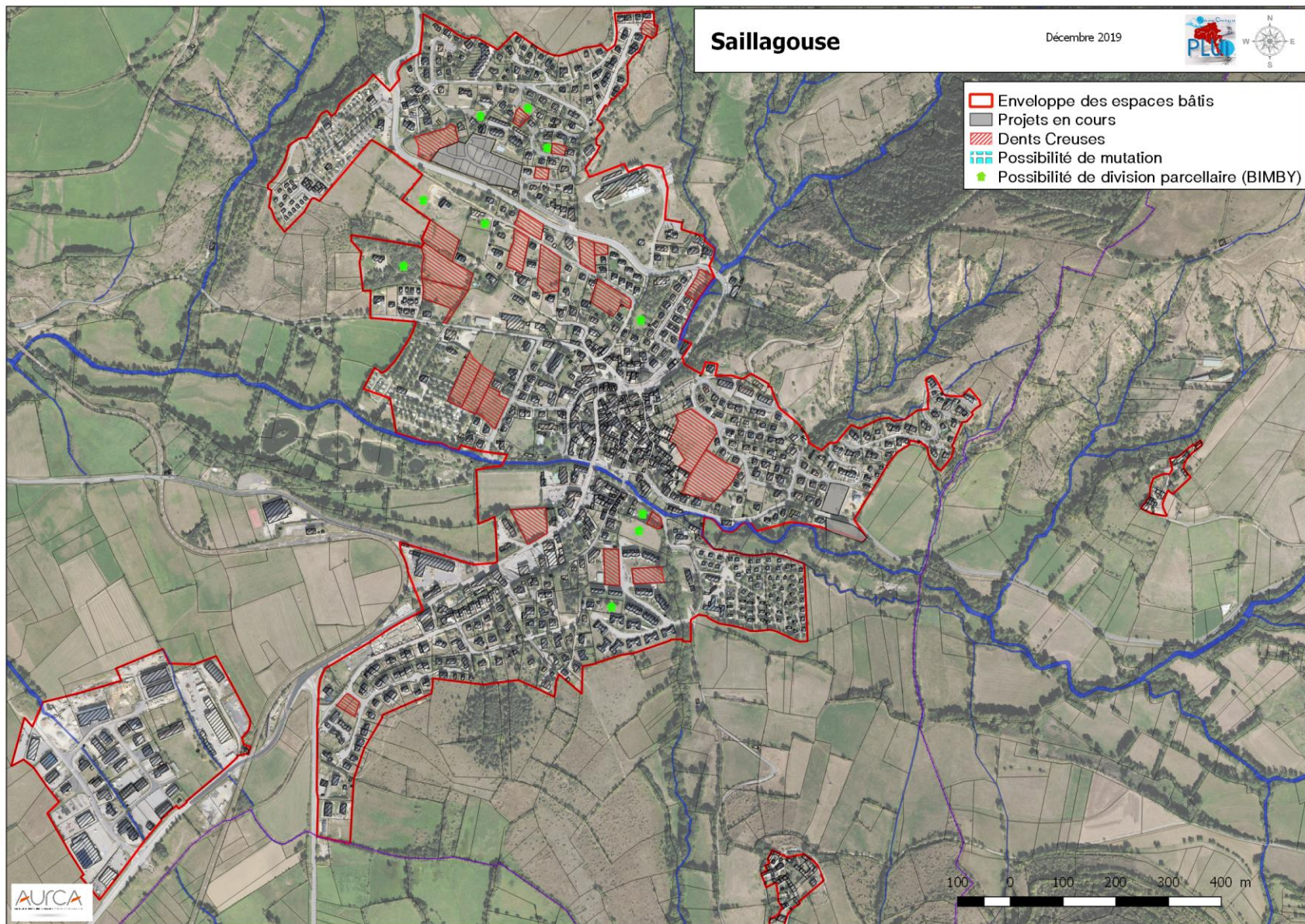


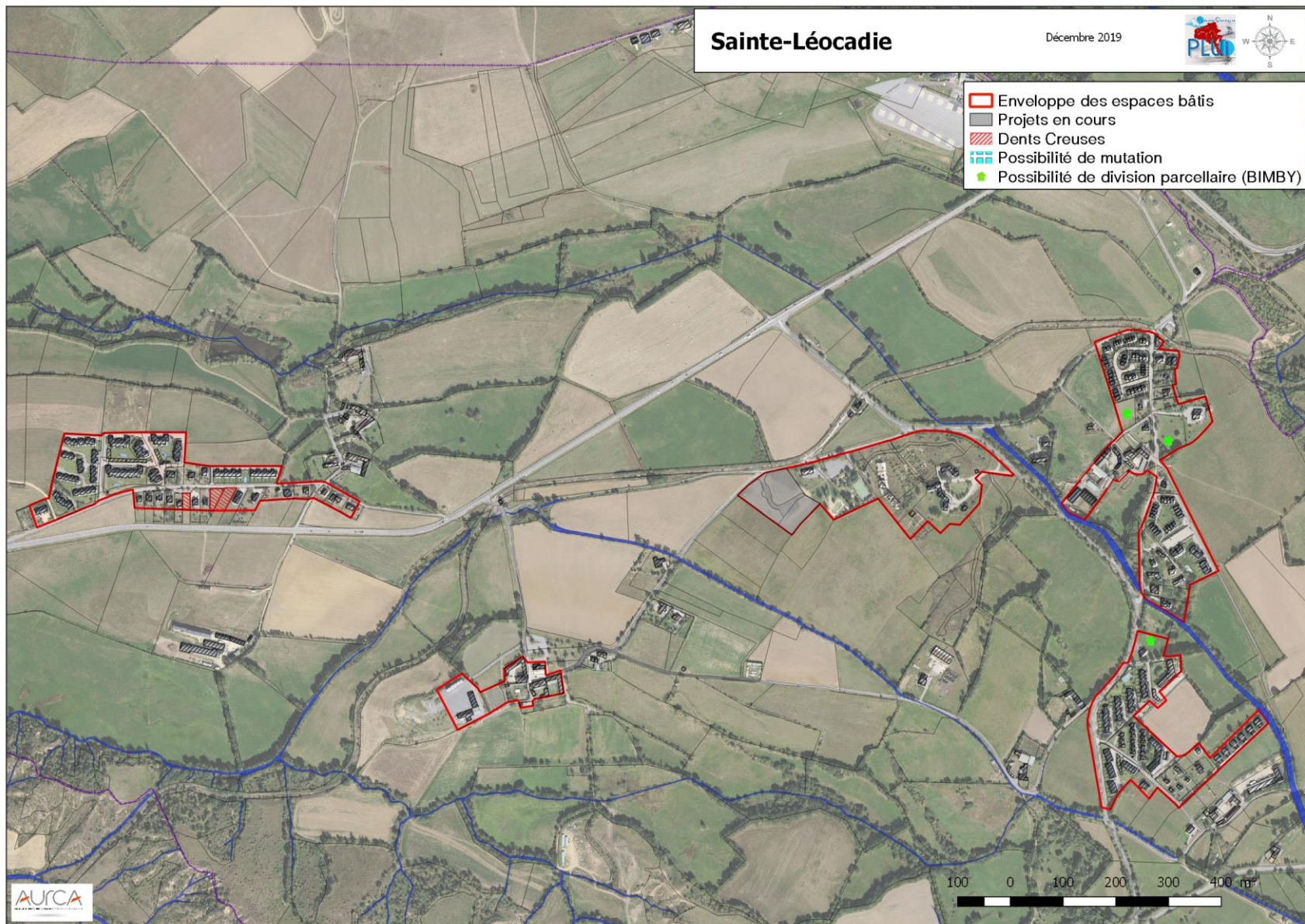


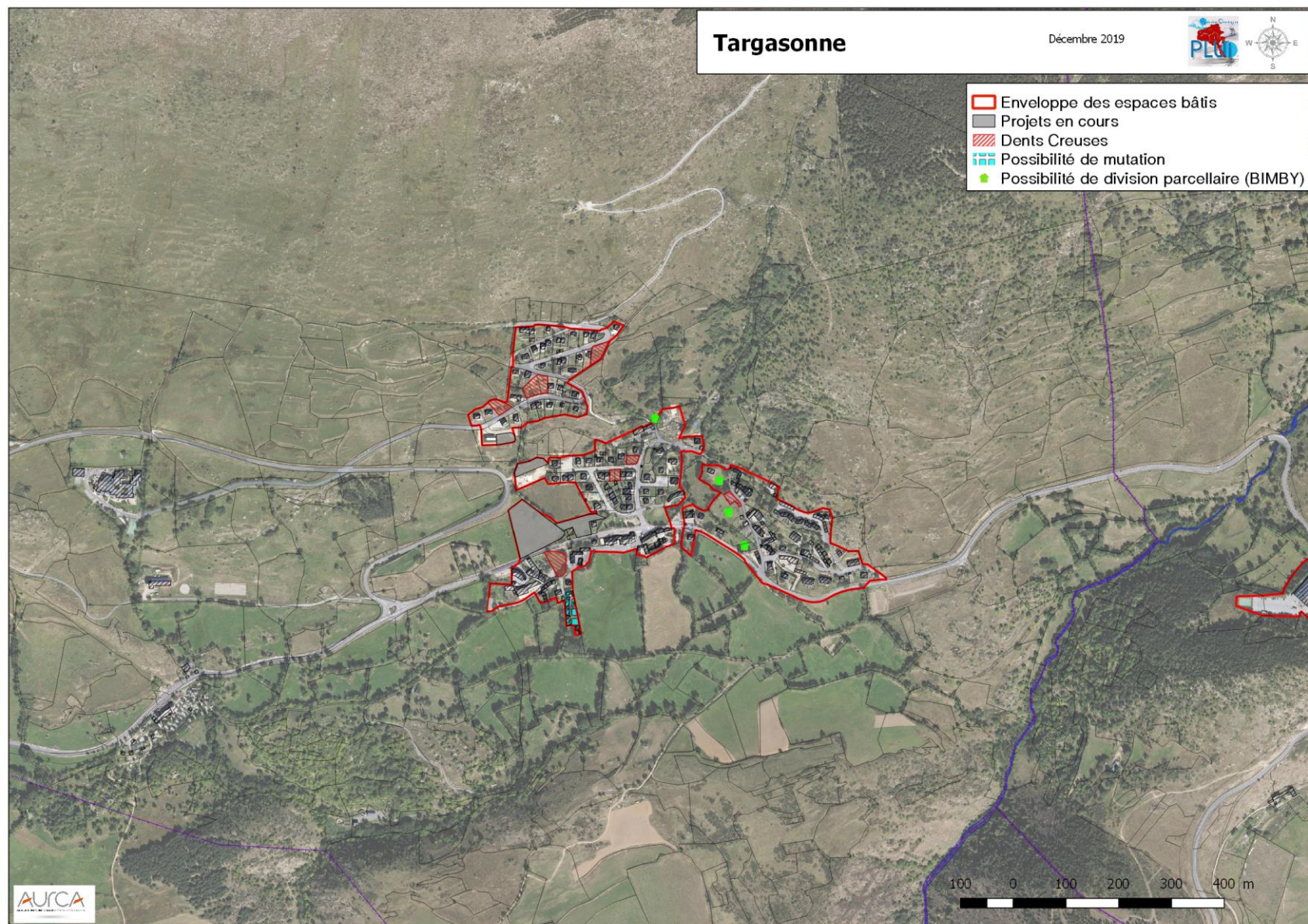


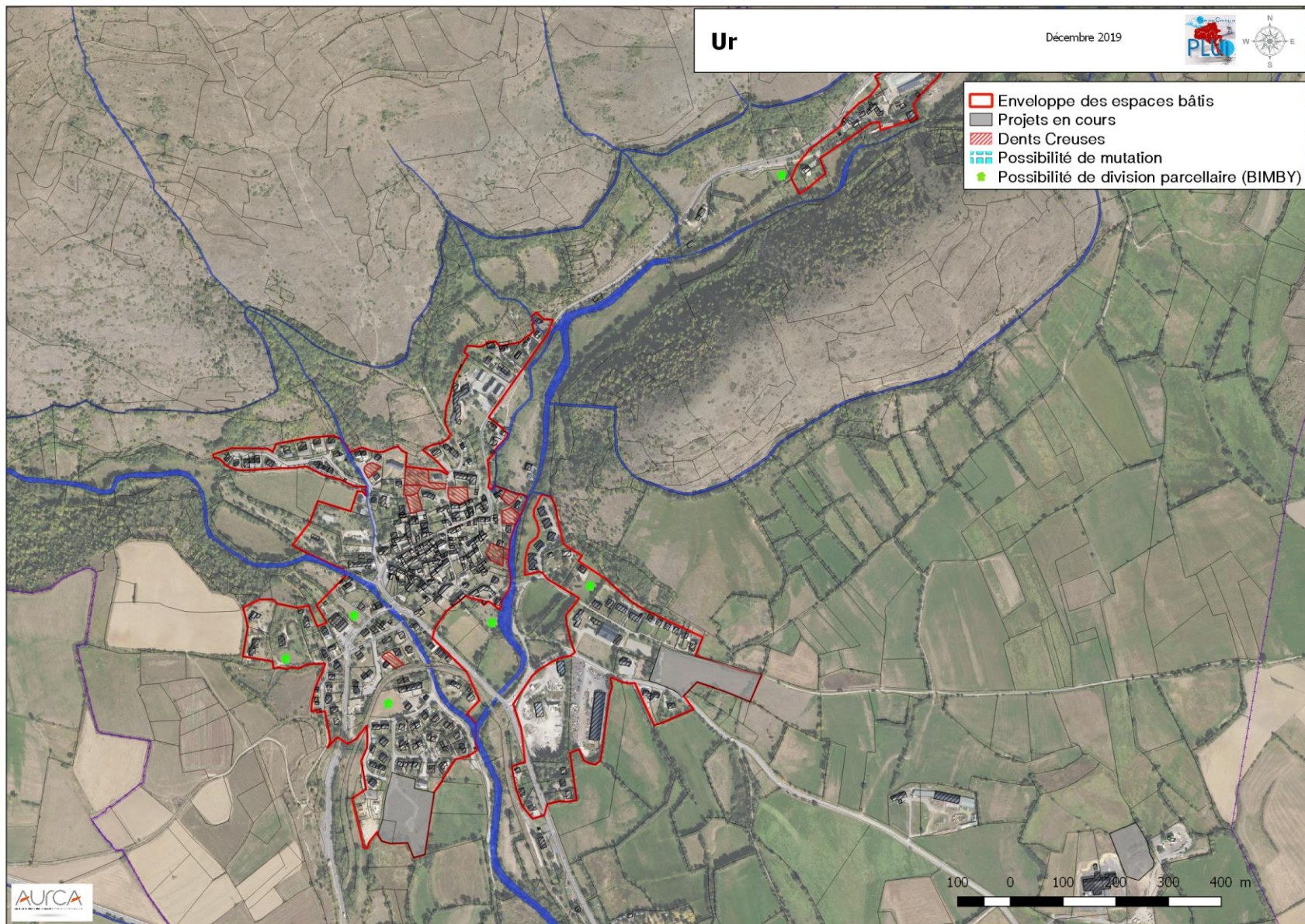


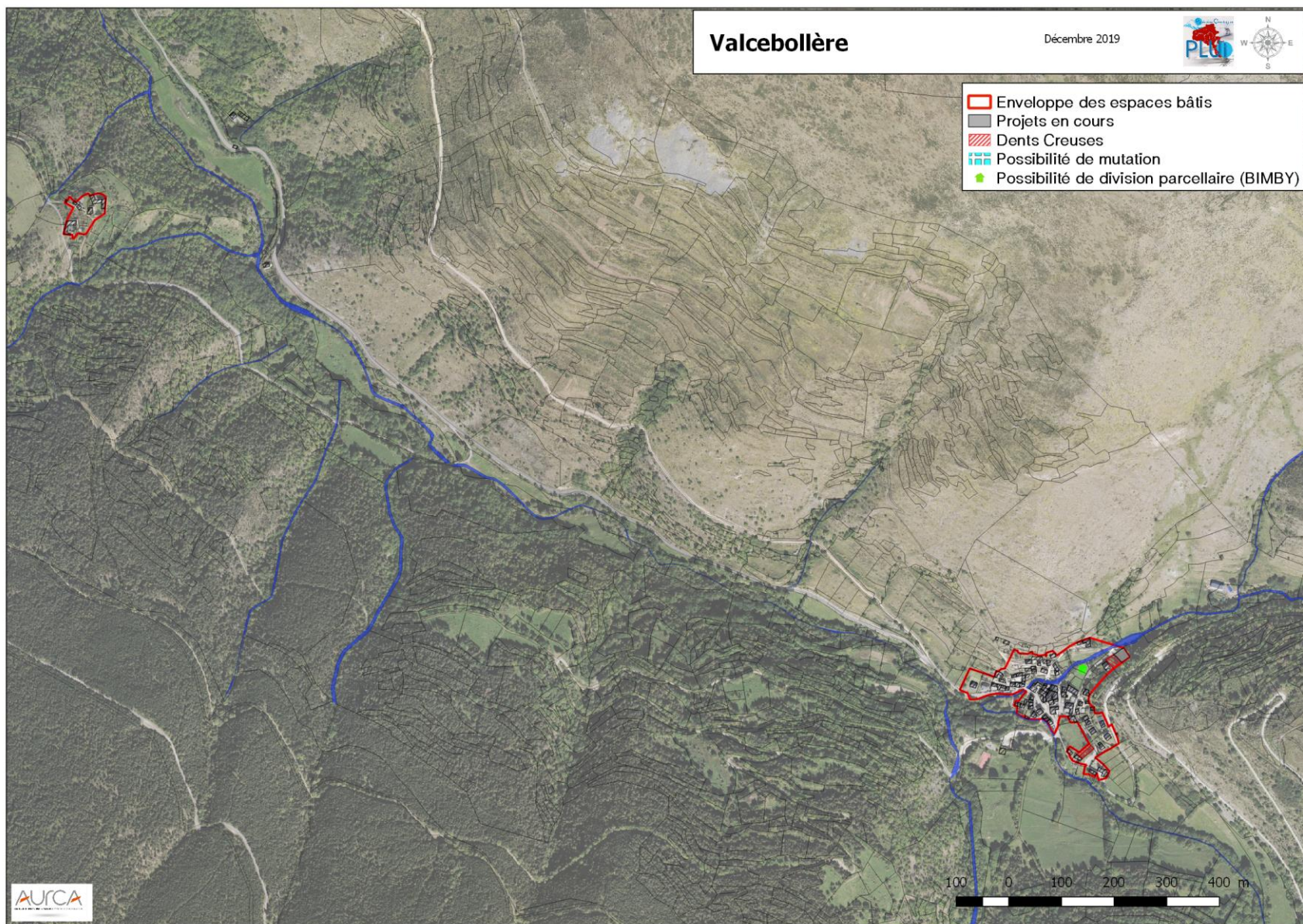
















LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Exemple de bâti.....	4
Figure 2 :	Illustration du phénomène d'étalement urbain sur les hauteurs d'Estavar	6
Figure 3 :	Exemple de délimitation d'une enveloppe urbaine s'affranchissant des limites cadastrales sur une parcelle en zone AU d'une superficie $>1500m^2$	8
Figure 4 :	Exemple d'enveloppe urbaine intégrant 2 parcelles visiblement découpées dans le cadre d'une opération de lotissement.....	8
Figure 5 :	Les différents processus de densification théoriques – d'après les travaux de l'IAU IdF .	9
Figure 6 :	Les différents processus de densification théoriques – d'après les travaux de l'IAU IdF	10
Figure 7 :	Dents creuses à Valcebollère et Caldegas.....	11
Figure 8 :	Exemple schématique du processus de division foncière : $2100 \times 0,4 = 840m^2$ de surface maximale pour la parcelle à créer.....	12
Figure 9 :	Exemple d'impossibilité de division parcellaire : Unité Foncière de $3500m^2$ mais absence d'accès	12
Figure 10 :	Exemple d'un "buffer" de 150m autour d'une dent creuse et de la sélection des parcelles bâties qui l'intersectent.....	14
Figure 11 :	Exemple de mutation à Latour de Carol, création de logements dans l'ancienne gendarmerie	16
Figure 12 :	Année de dernière mutation des dents creuses	19
Figure 13 :	Répartition des dents creuses selon l'année de dernière mutation	19





MAITRISE D'OUVRAGE



Communauté de Communes Pyrénées Cerdagne

4 rue du Torrent
66800 Saillagouse
Tél. 04.68.04.53.30
Email : contact@pyrenees-cerdagne.com

PARTICIPATION AUX ÉTUDES / CONCEPTION GRAPHIQUE



Agence d'Urbanisme Catalane

19, Espace Méditerranée - 6^{ème} étage
66000 PERPIGNAN
Tél. : 04 68 87 75 52- Fax : 04 68 56 49 52
E-mail : agence.catalane@aurca.org



web

PLUi approuvé le 19 décembre 2019.
Tous droits réservés.