



michel.jouvet.01@orange.fr

## Contribution de Michel JOUVET

### **Promouvoir une densification apaisée : un objectif utopique ou crédible ? Pour en débattre sereinement, prenons de la hauteur !**

*À partir de la situation lucéenne, Michel Juvet, Président du Conseil de développement de Sainte Luce sur Loire et animateur du groupe de travail PLUM au sein du Conseil de développement de Nantes métropole, livre une réflexion sur la densification urbaine.*

Les débats concernant la densification urbaine rencontrent un grand intérêt. Mais au fait de quoi s'agit-il ? Ces débats sont récurrents dans les 24 communes de l'agglomération nantaise. Le mot fait peur et les débats se nourrissent de nombreuses controverses et parfois d'idéologie sous-jacente (l'individuel contre le collectif - la maison contre l'immeuble).

Les débats sont à nuancer avec une récente enquête de l'AURAN (<http://www.auran.org/chiffres-cles/regards-des-habitants-de-lagglomeration-nantaise-sur-la-densification>) montrant que l'attitude varie selon l'âge et le statut (locataire ou propriétaire). La réaction majoritaire des habitants est plutôt une certaine indifférence. Indifférence qui trouve ses limites lorsque les habitants sont directement concernés avec des réactions qui se résument parfois à "not in my backward/pas dans mon jardin". La posture de l'habitant directement concerné n'est pas celle du citoyen ou de l'élu.

L'enquête montre également que chacun prend conscience de la nécessité de loger, sans trop les éloigner, les nouveaux habitants du territoire. Le caractère nécessaire de la densification dans un territoire qui voit sa population augmenter est globalement acquis. Ce qui fait débat, c'est combien et comment la conduire en y impliquant les citoyens... Ce qui est en jeu, c'est la qualité de l'offre urbaine et pas simplement la hauteur des immeubles. C'est un débat essentiel qui gagne à sortir des postures réductrices. Pour en débattre sereinement ... "prenons de la hauteur" !

### **Quelques chiffres clés lucéens**

Sainte Luce avec 1 145 ha dont 490 ha d'espaces verts et naturels est une petite commune. 44,9 % (516 ha) de son territoire est urbanisée et 7,4 % (85 ha) dédié à une urbanisation future correspondant principalement à la ZAD de la Haie.

On dénombre à Sainte Luce 5 857 logements en 2013 pour seulement 516 ha urbanisés et la densité lucéenne serait l'une des plus fortes de l'agglomération. Ceci est dû principalement aux grandes opérations immobilières conduites depuis plusieurs décades (Indulgences, Islettes et Minais) mais aussi plus récemment au renouvellement générationnel dans les quartiers résidentiels existants.

220 logements par an sont construits en moyenne à Sainte Luce depuis 2010.

69,1% des résidences principales sont occupées par leurs propriétaires mais l'habitat locatif se développe. En 2012, à Sainte Luce, 21 % des logements de 5 pièces et + sont occupés par des ménages âgés de 65 ans et plus.

On dénombre à Sainte Luce 1 429 logements en 2014 (11,99 % des résidences principales, 8,54 % en 2002). En 2015, 453 demandes de logements sociaux sont enregistrées à Sainte Luce dont 172 émanant de ménages lucéens. Dans l'agglomération nantaise, une majorité de ménages peut justifier de l'attribution d'un logement social.

Rappelons que la loi fixe un objectif de 25 % de logements sociaux. Si celui-ci n'est pas respecté, la commune est pénalisée par une taxe correspondante. Nantes Métropole a cependant mis un dispositif intercommunal intéressant de mutualisation.

Depuis 2007, les moins de 30 ans et les plus de 60 ans progressent plus fortement mais on observe aussi une progression rapide du nombre de personnes seules, des couples sans enfants, des familles monoparentales et recomposées. En 2012, 26,2 % des ménages lucéens sont constitués de personnes seules, 30,2 % de couples sans enfant, 33,2 % de couples avec enfant(s), 8,4 % sont des familles monoparentales.

Depuis 2010, le taux de natalité est élevé à Sainte Luce (172 naissances/an).

En 6 ans, la moyenne d'âge est passée de 52 ans à 48 ans ; 50 % de la population a moins de 45 ans.

Plus globalement, l'augmentation de la population de l'agglomération nantaise projetée à ce jour à l'horizon 2030 (+ 75 000 habitants) repose pour 86 % sur le solde migratoire naturel interne de la population. Il s'agit en fait de loger nos propres familles, enfants, parents ou grands-parents.

Pour autant, la part de la croissance démographique de l'aire urbaine de Nantes diminue. Elle est passée de 71 % entre 1990 et 1999 à 46 % entre 2007 et 2012 : c'est l'ensemble des territoires périphériques qui bénéficient de l'attractivité métropolitaine.

### **Limiter les constructions nouvelles pour limiter l'augmentation de la population ?**

Les besoins en logements ne reposent pas uniquement sur l'augmentation de la population. Ils reposent aussi sur la modification de la composition de celle-ci avec notamment la diminution de la taille des ménages.

C'est ainsi que la taille moyenne des ménages à Ste Luce s'est réduite depuis 1975 alors que le nombre de ménages augmente, ce qui provoque directement un besoin de logements supplémentaires. En 1968, elle était de 3,7 personnes par ménage et en 2012 de 2,4 personnes par ménage (2,1 pour Nantes Métropole). Les besoins en logements reposent aussi sur les évolutions sociétales avec l'augmentation des familles monoparentales, des personnes seules, des familles recomposées, ...

L'augmentation de la population est aussi due au renouvellement générationnel des habitants dans le tissu résidentiel des zones urbanisées, notamment du "centre-ville". Il est courant de constater que là où une personne âgée habitait seule dans une maison, on trouve maintenant un jeune ménage avec 1 ou 2 enfants : c'est une multiplication par 3 ou 4 du nombre d'habitants !

L'ancien conseil intercommunal de développement (CID) puis le CDL dans sa contribution de septembre 2015 avaient déjà alerté les municipalités sur la prise en compte de cette évolution générationnelle dans les quartiers existants qui a été sous-estimée. Une étude fine de l'évolution générationnelle des quartiers à l'horizon 2030 est à réaliser pour anticiper les besoins qui sont liés à cette évolution.

### **Maîtriser l'urbanisation avec le programme local d'habitat (PLH) ?**

Le CID tout autant que le CDL ont toujours affirmé que la densification devait être régulée pour qu'elle soit acceptable par les habitants mais aussi compatible avec les besoins en équipement public qu'elle génère.

Il s'agit maintenant de fixer dans le cadre du PLUM et du PLH un niveau réglementaire de construction maîtrisé. L'objectif du niveau de construction à fixer par le programme local d'habitat (PLH) en cours de révision est de définir ce niveau acceptable. Pour autant, le PLH ne suffira pas à lui seul à limiter les constructions nouvelles.

Le PLH est en effet un programme contractuel signé entre la collectivité et l'État pour l'affectation des "aides publiques à la pierre" avec l'attribution à la collectivité des dotations financières correspondantes. La collectivité ne pourra pas empêcher l'attribution de permis de construire respectant la réglementation du futur PLUM et ne nécessitant pas l'attribution d'aides financières publiques dans le cadre du PLH. L'enjeu de la future réglementation du PLUM est à ce titre capital.

L'augmentation de la population lucéenne sera également due au renouvellement générationnel dans le parc résidentiel existant. 137 ménages achètent chaque année un logement dans le parc ancien depuis 2011.

### **Limiter la consommation d'espaces agricoles**

La volonté de diminuer la consommation excessive d'espaces agricoles suppose de recentrer davantage les nouvelles constructions sur les zones urbanisées actuelles d'où un besoin de densification de celles-ci. Dans l'agglomération nantaise, on construit aujourd'hui 2 à 3 logements (49 logements/ha) là où on en construisait 1 dans les années 2000.

### **Maisons individuelles et immeubles sont complémentaires**

Le mot densification fait peur car souvent assimilé à des immeubles pouvant dépasser largement 3 étages et ne s'intégrant pas dans l'environnement existant. Il peut être aussi assimilé à plus de précarité sociale voire d'insécurité. Ne nous faisons pas peur avec des hauteurs inconsidérées : à Sainte Luce nos débats portent sur des constructions à hauteur limitée : R+1, R+ 2 ou R+ 3 dans le centre-ville. Rien à voir avec les constructions récentes réalisées par exemple dans le centre-ville de Thouaré ou encore celles de Bottière-Chénaie.

Parfois, des maisons individuelles atteignent en hauteur voire dépassent des immeubles R+ 2 comme le montre à partir d'exemples concrets le diaporama "Regards sur les formes de l'urbanisme à Sainte Luce" réalisé par l'atelier Formes de l'urbanisme et déplacements qui mérite d'être revisité (<http://www.sainte-luce-loire.com/images/stories/cdl/cdl-atelier2150616.pdf>).

Le diaporama montre aussi que des petits locatifs sont parfaitement intégrés dans l'environnement de quartiers résidentiels existants à condition de respecter des formes de l'urbanisme adaptées. Là où l'on pouvait construire une maison individuelle, on a pu construire 4 logements locatifs avec une construction en R+1.

Dépassons le débat maison individuelle ou immeuble. La maison individuelle reste une demande sociale forte. Pour autant, les 2 ont leur place sur notre commune pour répondre à la diversité des attentes sociales et à la construction de logements abordables.

### **Le développement de logements abordables lucéens : un impératif civique**

Le développement d'une offre de logements abordables est un impératif civique sauf d'accepter une sélection des nouveaux arrivants par l'argent.

Contrairement aux années 1970, l'acquisition en primo-accédant à la propriété, en maison individuelle ou en appartement, devient difficile avec l'explosion du coût de l'immobilier principalement pour des jeunes ménages ou à revenu modeste. Le passage par l'habitat locatif est souvent une 1ère étape nécessaire.

Enfin, une part de la population de Sainte Luce, arrivée dans les années 1970, a vieilli. De plus en plus de personnes âgées, vivant seules ou non, souvent avec des revenus de retraite modeste, souhaitent trouver des logements abordables dans le centre-ville pour se rapprocher des commerces et des services. Parfois, de jeunes ménages arrivant à Sainte Luce souhaitent trouver des logements abordables dans le centre-ville pour leurs parents âgés isolés résidents loin de Sainte Luce et souvent à mobilité réduite.

Le développement de logements abordables est, compte tenu notamment du coût du foncier, fortement contraint par leurs coûts de construction.

Un format économique, répondant à ces fortes demandes, pour développer des logements abordables en limitant leurs coûts de la construction suppose vraisemblablement des constructions R+2-R+3 là où la municipalité autour du mail de l'Europe et de la place du marché dispose d'une maîtrise foncière communale avec 8 ha en propriété communale. De plus construire dans cet espace des petits locatifs ne provoquera pas, contrairement aux Indulgences ou à Cadoire-Gaudin, des réactions négatives d'habitants qui n'y sont pas présents.

La construction d'immeubles R+2, R+3 s'impose aussi sur un plan économique pour permettre l'implantation dans ces immeubles d'un ascenseur répondant aux besoins de personnes âgées peu mobiles mais aussi à des personnes handicapées.

La réponse à ces besoins est un choix civique reposant sur une réelle volonté politique.

### **Repenser le dogme et les fondamentaux de l'urbanisation**

La densification ne relève-t-elle pas d'un dogme intangible et indiscutable dicté par des urbanistes et architectes convaincus du bien-fondé de leurs projets et peu à l'écoute des attentes des habitants ? Il faut aujourd'hui revoir les fondamentaux de l'urbanisation pour y apporter des réponses empreintes d'inventivité et de diversité privilégiant la qualité des formes de l'urbanisme et respectant le tissu urbain existant.

### **Associer les habitants aux projets en cours**

Il y a urgence à prendre en compte le sentiment des habitants qui ressentent la logique du "coup par coup" sans vision d'ensemble avec des constructions nouvelles sans caractère et ne s'intégrant pas dans le tissu résidentiel existant, le plus souvent sans information ni concertation préalable. Ils peuvent aussi avoir l'impression que la densification est d'abord une affaire de gestion immobilière voire de business ou de gros sous.

Il y a, de la part des aménageurs et urbanistes, beaucoup de discours sur l'esthétique, la fonctionnalité... mais les habitants perçoivent une réalité différente de celles qui ressortent des images de synthèse illustrant les projets urbains. Les rêves des urbanistes et architectes peuvent devenir des cauchemars pour les futurs résidents.

Si les concertations ne s'établissent pas autrement que sous la forme de consultations formelles lorsque les projets sont "ficelés", voire les permis de construire délivrés, il y aura des oppositions de plus en plus fortes aux nouveaux projets.

Enfin, ces concertations devraient permettre d'éviter des erreurs de constructions constatées ici et là à Sainte Luce (voir diaporama Regards sur les formes de l'urbanisme à Sainte Luce) : absence de recul par rapport à la route, aux constructions voisines, hauteur excessive, passages piétons insuffisants, stationnements inadaptés, ...

### **Lier densification et qualité urbaine - densification et inventivité des projets**

Une grande ingéniosité de l'urbanisme, sous la forme d'une broderie fine inventive, est indispensable pour prendre en compte les besoins nouveaux et permettre à chacun de trouver sa place dans la ville.

Un développement accepté de l'habitat reposera sur la confection d'un tissu différencié respectant cadre de vie et intimité de chacun.

### **Imposer, dans la future réglementation du PLUM, la prise en compte de la qualité de l'urbanisme pour accompagner une densification apaisée**

Aujourd'hui densification et formes urbaines ne sont pas liées. La clé de la réussite, c'est de trouver un mix équilibré de qualité entre les différentes formes urbaines existantes ou nouvelles.

Penser aujourd'hui inventivité et diversité des formes de l'urbanisme, c'est :

- sortir des idées reçues sur la densité et ne pas s'enfermer dans des réponses standard
- sortir des débats réducteurs limités aux seules hauteurs des constructions
- reconnaître et donner du sens à l'initiative des particuliers pour une densification apaisée
- développer une urbanisation inventive sur-mesure : sous la forme d'une broderie fine.

Penser des formes de l'urbanisme acceptables par les habitants, au-delà de les limiter à Sainte Luce à R+2, R+ 3, c'est possible avec la future réglementation du PLUM à condition de :

- penser l'intégration des constructions dans le tissu résidentiel existant
- organiser une urbanisation aérée comprenant des espaces paysagers et organisant des déplacements doux sécurisés entre les différents quartiers
- prévoir des marges de recul de ces immeubles par rapport à la voirie et aux autres constructions
- refuser une linéarité monocorde des constructions le long des voiries
- prévoir les besoins en stationnement à un niveau suffisant
- privilégier la qualité architecturale des constructions : "faire beau"
- associer les habitants en amont des projets.

C'est vrai pour des constructions nouvelles de maisons individuelles ou d'immeubles. C'est aussi vrai pour le renouvellement générationnel des constructions dans les quartiers résidentiels existants car l'habitat s'y développera dans les années à venir. À ces conditions, les constructions, quelles qu'elles soient, peuvent parfaitement s'intégrer dans l'environnement résidentiel existant et être acceptées par leurs habitants.

La prise en compte de ces conditions est-elle une utopie citoyenne et sommes-nous des rêveurs qui croyons encore au Père Noël ?

Je suis persuadé que la réglementation du futur PLUM, avec les modulations qui peuvent y être apportées pour prendre en compte les spécificités et volontés communales, le permet. Un décret de décembre 2015 a notamment apporté à la réglementation existante des modifications importantes et intéressantes pour prendre en compte la qualité et la diversité des formes urbaines en fonction du tissu résidentiel existant.

Il nous faudra aussi apporter une grande attention au futur cahier communal prévu par la législation qui regroupera toutes les orientations et réglementations du PLUM s'appliquant à Sainte Luce. Ce devra être un outil important mais aussi pédagogique pour apporter aux Lucéens une lisibilité sur les dispositions les concernant directement.

Une forte volonté à la fois politique et citoyenne s'impose pour que la réglementation future prenne effectivement en compte cette qualité et diversité des formes urbaines.

Soyons vigilants et mobilisons-nous : c'est un enjeu principal très concret pour les prochains mois avant que cette réglementation ne soit approuvée. Ne laissons pas la place aux seuls experts et exprimons nos propositions citoyennes.

La concertation citoyenne ne peut pas être limitée, quelle qu'en ait été la qualité, aux seuls débats sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et pour lesquelles le CDL a apporté une contribution importante. Elle doit aussi porter maintenant sur le projet de la future réglementation de l'urbanisme en cours d'élaboration car c'est à travers celle-ci que les Lucéens mesureront concrètement dans leur vie quotidienne les impacts du PLUM.

C'est pourquoi il nous faut demander dès à présent un porté à connaissance citoyenne du projet de cette future réglementation de l'urbanisme élaboré à ce jour par Nantes Métropole mais aussi du projet de cahier communal pour pouvoir en débattre sereinement et en étudier l'application à Sainte Luce.