

Densifier l'habitat pavillonnaire

ENTRE SOLUTIONS INDIVIDUALISTES ET PROJETS COLLECTIFS

**PAVILLONNAIRE
DENSITÉ
PARTICIPATION**

Sylvain Petitot

Directeur de la Recherche et de l'Innovation,
Atelier Villes et Paysages
Sylvain.PETITOT@egis.fr

La diminution de la consommation d'énergie (et son corollaire, celle des émissions de gaz à effets de serre) et celle de la consommation d'espace constituent deux enjeux majeurs issus de la prise en compte des préoccupations liées au développement durable dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Ces deux enjeux ont eu tendance à formater le débat relatif aux formes urbaines et à ce que pourrait être une ville durable au point d'occulter parfois un peu les dimensions économiques, sociales, de santé, de bien-être et de gouvernance du développement durable.

Dans ce contexte, on a tendance à considérer que la ville doit désormais être plus dense, plus compacte et tous les moyens pour la densifier semblent alors bons à prendre au point de remettre au goût du jour des pratiques d'aménagement pour le moins discutables comme la division parcellaire dans les zones d'habitat pavillonnaire. Il n'est donc pas inutile d'en rappeler les limites et les dangers pour essayer d'imaginer des pistes plus intéressantes débouchant sur un urbanisme véritablement participatif.

Depuis la Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) de décembre 2000, « refaire la ville sur la ville » constitue l'un des mots d'ordre de l'aménagement urbain pour les zones centrales des agglomérations. En ce qui concerne les espaces périphériques, la volonté de maîtriser la consommation d'espace et de ralentir le phénomène de périurbanisation ont conduit à voir dans la construction d'un habitat individuel dense (FNAU, 2006 ; CERTU, 2009) mais également dans la densification des quartiers d'habitat pavillonnaire (IPRAUS, 2008 ; Touati, 2012) des solutions possibles pour concilier maîtrise

de l'étalement urbain et appétence des Français pour la maison individuelle.

Il est vrai que les quartiers d'habitat pavillonnaire des 1^{ères} ou 2^{èmes} couronnes des métropoles et de certaines communes périurbaines constituent des quartiers présentant généralement une densité assez faible et permettant ainsi d'envisager la construction de logements nouveaux sur des espaces déjà urbanisés. Au passage, peut-être faudrait-il également s'intéresser aux phénomènes plus profonds qui constituent les moteurs de l'étalement urbain et en particulier à la localisation périphérique de bon nombre d'activités économiques qui contribuent fortement à la consommation d'espaces naturels et agricoles aussi bien qu'au développement d'un habitat périurbain (Petitot, Caubel, 2011) ?

La densification des quartiers d'habitat pavillonnaire n'est pas un phénomène nouveau (Charmes, 2006) dans les grandes agglomérations, essentiellement dans leurs 1^{ères} couronnes, où de nombreux propriétaires ou agents immobiliers ont eu l'idée, quand les règles d'urbanisme le permettaient, de valoriser un foncier disponible à travers une simple division parcellaire. La « démarche BIMBY » (Build in My Backyard) issue d'un programme de recherche de 3 ans financé par l'ANR propose d'en faire une « nouvelle filière de production de logements » (BIMBY, 2012) en cherchant à la promouvoir largement à l'échelle des périphéries urbaines ; des revues spécialisées comme *Urbanisme* ou *études foncières* ont largement fait connaître cette démarche.

Il nous paraît important de nous intéresser aux effets d'une telle généralisation de pratiques

On l'oublie parfois, mais les zones pavillonnaires déjà constituées sont des gisements potentiels de foncier constructible. Cela implique de faire évoluer ces formes urbaines, en les densifiant. Mais une fois ce constat, finalement ancien, effectué, il faut se méfier des solutions miracles, souvent simplistes.

jusqu'ici marginales avant d'en faire une recette miracle aux problèmes de la crise du logement et de l'étalement urbain.

Vieille recette, nouvel emballage et emballément

L'intervention sur les quartiers d'habitat pavillonnaire, qu'il s'agisse ou non de lotissements, se heurte immédiatement à la nature et à la structure de la propriété foncière, une propriété individuelle et très morcelée pour laquelle les outils et modalités classiques de l'aménagement, qui supposent une maîtrise foncière préalable, s'avèrent manifestement inadaptés. Une solution simple, apparemment économique et efficace, réside dans l'utilisation des droits à construire résiduels dans les quartiers qui en disposent ou dans la modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) en vue de les accroître et de modifier les règles de prospect. Elle est de longue date connue et mise en œuvre par des agents et investisseurs immobiliers et par des particuliers astucieux. Ce mode de densification peut conduire à deux types de résultat : la production de petits collectifs par démolition/reconstruction et la production de maisons individuelles en fond de parcelle par division parcellaire.

Premier cas, celui de l'investisseur immobilier achetant, le plus souvent sur une rue importante, un pavillon sur sa parcelle, éventuellement également sa voisine pour réaliser une opération de construction d'un petit collectif R+2, R+3, R+4... en fonction des droits à construire disponibles. Et pour peu que l'état du marché le permette, le fait que des densités plus fortes soient autorisées ne suffit pas à déclencher ce mouvement : encore faut-il que les prix soient assez élevés pour combler les coûts de construction + les coûts de démolition/transformation.

D'une certaine façon c'est la forme naturelle de progression de l'urbanisation dense, soit dans la partie la plus dense de la ville par conquête d'un espace de sous densité résiduel, soit par extension périphérique dans un quartier alors périphérique, urbanisé au début du XXe siècle, ou dans les années 1930 ou 1950, et à caractère pavillonnaire. La ville s'étend dans ses faubourgs, les logements collectifs prennent le pas sur l'habitat individuel préexistant. Le phénomène peut se dérouler sur un temps relativement long à l'échelle d'un quartier ou de façon beaucoup plus spectaculaire en raison de la construction d'une infrastructure de trans-

port ou de l'arrivée d'un système de transport collectif performant (tramway par exemple) qui génère une pression foncière importante sur le quartier dans un contexte de marché immobilier favorable (lié à un renouvellement générationnel par exemple). En fonction du contexte urbain et sociologique du quartier, ce type d'évolution peut être vu comme naturel et relativement bien accepté ou provoquer des réactions de la part des habitants qui voient le quartier se transformer d'une façon non désirée.

La densification douce et diffuse par construction de maisons individuelles en fond de parcelle est moins spectaculaire et semble moins remettre en cause l'identité initiale du quartier. Elle peut, là encore, être mise en œuvre par des investisseurs immobiliers achetant des pavillons sur des parcelles suffisamment grandes pour permettre une division parcellaire ou un lotissement simple pour dégager une ou plusieurs parcelles constructibles. Il peut également s'agir d'une division parcellaire permettant à un ménage vieillissant de se décharger d'une tâche d'entretien d'un terrain devenue trop lourde tout en valorisant son patrimoine foncier ou de permettre aux enfants de construire dans le terrain des parents. Elle peut être le fait d'un nouvel acquéreur cherchant à valoriser une partie du foncier acquis ou, inversement, construisant sa maison dans une partie du terrain pour revendre le pavillon le plus ancien. Enfin, il peut s'agir là pour les héritiers d'un tel bien immobilier d'une façon de valoriser au mieux maison et terrain disponible (Sabatier, Fordin, 2012).

Ce type de pratique, bien connu, ne nécessite qu'une simple division parcellaire pour la production d'une parcelle « en drapeau » permettant l'aménagement d'une impasse pour accéder au fond de parcelle. Elle présente l'avantage de paraître à la fois souple et efficace pour le quartier et la collectivité, de ne nécessiter aucun investissement financier de la puissance publique et de pouvoir être enclenchée par une simple modification des règles d'urbanisme, éventuellement une information générale de la population. Libre alors aux propriétaires immobiliers de bénéficier ou non de l'opportunité ouverte. Schématiquement, sachant qu'en matière de logement, on construit en moyenne chaque année 1 % du patrimoine existant, la division annuelle d'une parcelle sur cent pourrait permettre pour une commune une croissance moyenne de son parc de logement.

Excès d'optimisme

Faut-il pour autant voir là une solution efficace pour une production économique de foncier aménageable et la lutte contre l'étalement urbain ? Des pratiques hier jugées calamiteuses par les urbanistes constitueraient-elles les bonnes solutions d'aujourd'hui au nom de la nécessaire densification des quartiers d'habitat pavillonnaire ? Sans doute convient-il d'en rappeler faiblesses et limites d'un point de vue aussi bien économique, urbanistique que social et politique.

Division parcellaire pour la construction d'une nouvelle maison individuelle, Simandres (Rhône)



On peut tout d'abord objecter que ce type d'aménagement s'apparente à un urbanisme de « passager clandestin » dans la mesure où il postule l'existence de capacités résiduelles et ne se préoccupe pas de la question de l'état ni de la capacité réelle des infrastructures, qu'il s'agisse des voiries, parfois dégradées faute d'entretien suffisant et pas toujours adaptées au trafic ou aux stationnements automobiles supplémentaires générés, ou des réseaux d'eau, assainissement ou énergie qui peuvent nécessiter renforcement ou renouvellement. Comme tout passager clandestin, son coût marginal pour la collectivité peut apparaître comme faible mais, si la pratique se généralise, cela risque de poser des problèmes. Ces problèmes risquent de s'avérer particulièrement importants pour des quartiers aménagés dans les années 1950 à 1980, auxquels ce type de processus s'adresse plus particulièrement, et dont les réseaux peuvent s'avérer en assez mauvais état.

Par ailleurs, il est communément admis que les formes urbaines produites par le développement de zones d'habitat pavillonnaire depuis les années 1970 ne sont pas satisfaisantes. Ainsi, voiries « en raquette », en impasses ou « en arrêtes de poisson » sont de longue date critiquées pour leur peu d'ouverture sur les voiries existantes et leur structure peu propice au développement des modes actifs¹ ou à la desserte en transports collectifs. Du point de vue de l'urbaniste, la structure des voiries et la qualité des espaces publics constituent des questions essentielles à aborder. La démarche

BIMBY ne traite absolument pas ces questions, et bien au contraire, en densifiant à la parcelle sans repenser la structure viaire, contribue à aggraver la situation et réduire les possibilités d'intervention ultérieure.

D'un point de vue plus social, on peut s'interroger sur une démarche purement individuelle voire individualiste menée par certains propriétaires sur leur parcelle. La vie en lotissement n'est pas simplement régie par les règles juridiques du règlement de lotissement (qui au passage peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de toute division parcellaire²). L'harmonie de la vie en quartier pavillonnaire repose sur des règles et des équilibres subtils, des règles implicites de bon voisinage, une convivialité respectueuse des distances et de l'intimité de chacun. Par ailleurs et plus prosaïquement, la valorisation financière par un individu du foncier dont il dispose par division parcellaire en vue de densification ne peut qu'être considérée par les voisins que comme conduisant à une dévalorisation de leur propre patrimoine en raison de la densité accrue du quartier, de la modification des perspectives et de l'environnement et d'une diminution de l'intimité (Castel, 2007).

Ainsi à l'exception du cas où elle permet à un habitant bien intégré de faire construire ses enfants sur sa parcelle, un projet expliqué et accepté par le voisinage, la division parcellaire est généralement vue d'un assez mauvais œil par les voisins et assez fréquemment génératrice de contentieux dans la mesure où elle peut remettre en cause cet équilibre fragile de



Division parcellaire pour la construction d'une nouvelle maison individuelle, Saint-Symphorien d'Ozon (Rhône)



© Yann Gérard

règles implicites et de pratiques sociales liées aux distances et à l'intimité propre à l'univers pavillonnaire (Léger, 2010). Même présentée à l'ensemble des habitants, même également permise à tous, il est fort probable que la mise en œuvre d'une densification par divisions parcellaires individuelles qui ne s'accompagne pas d'un véritable projet collectif à l'échelle du quartier entraîne une dégradation des relations de voisinage au sein du quartier voire même suscite oppositions et recours. Ce risque est social, il est également politique pour les élus qui auront initié la démarche sans en mesurer vraiment les conséquences possibles. Tous ces problèmes bien connus justifient le regard plutôt hostile généralement porté par

les urbanistes sur la division parcellaire dans les quartiers d'habitat pavillonnaire. Elle semble pourtant connaître un regain d'intérêt grâce à sa redécouverte dans le cadre du programme ANR BIMBY à l'acronyme astucieux, une communication habile et abondante et sa promotion par le réseau scientifique et technique du Ministère de l'Ecologie comme par certains CAUE.

Concevoir la ville participative

Mais il ne faut sans doute pas pour autant abandonner toute velléité d'intervention sur ce type de quartier. La révision d'un Plan Local d'Urbanisme, l'arrivée d'un transport collectif en site

propre, le vieillissement de la population d'un quartier, une amorce de renouvellement générationnel, un projet opportuniste non désiré mobilisant les habitants du quartier ou la perspective de dépenses énergétiques croissantes et difficilement supportables, peuvent constituer autant d'éléments de contexte favorable au lancement d'une réflexion collective sur la mutation d'un quartier dont la position dans la structure métropolitaine s'avère favorable.

En effet, des très proches périphéries urbaines et leurs pavillons des années 1930 à 1960 au périurbain lointain touché plus récemment par un fort développement de la construction de pavillons (isolés ou dans le cadre de lotissements), l'habitat individuel prend des formes variées (Vilmin, 2012), accueille des populations différenciées (âge et CSP des membres des foyers) aux attentes, projets et modes de vie divers. Il est sans doute inutile d'envisager une transformation de quartiers pavillonnaires récents du périurbain alors que ce type de réflexion s'avère pertinente pour les quartiers pavillonnaires plus anciens des proches périphéries urbaines.

Dans tous les cas, avant que d'être forcés en partie individuels dans leur mise en œuvre, les projets doivent s'inscrire dans le cadre d'un projet collectif élaboré par et pour les habitants du quartier. L'éventuelle densification et les bénéfices individuels retirés doivent, pour être acceptés, s'accompagner de bénéfices collectifs pour l'ensemble des habitants du quartier.

Basée sur la connaissance fine de leur territoire dont disposent élus et techniciens municipaux, une démarche participative de réflexion sur le devenir et l'évolution possible d'un quartier d'habitat pavillonnaire ne peut s'engager que sur la base d'un diagnostic approfondi du quartier abordant des questions liées aussi bien au



© Yann Gérard

logement, aux modes de vie, qu'au quartier et à la ville : itinéraires et projets résidentiels des habitants, qualités techniques et d'usage des logements, réponse du logement, du quartier et de la ville aux besoins et aspirations des habitants, modes de déplacements pratiqués et attendus, services et aménités urbaines, qualité et pratique des espaces privés, collectifs et publics, état des différents réseaux, dynamisme du marché foncier et immobilier local...

Sur la base de ce diagnostic, partagé avec les habitants, il est possible d'amener les habitants à envisager des futurs possibles pour leur quartier et leur vie dans ce quartier. L'organisation d'un atelier d'urbanisme participatif peut alors conduire à la co-construction d'un véritable projet urbain pour le quartier engagé dans la démarche se traduisant par la conception d'un nouveau schéma de voiries laissant plus de places aux modes doux et permettant une desserte par un éventuel transport collectif, l'implantation de services, commerces, équipements collectifs ou publics, etc. L'ensemble de ces éléments peuvent alors utilement alimenter la défi-

nition d'orientations d'aménagement et de règles d'urbanisme fixées au PLU. Enfin, il convient de mobiliser des outils d'action foncière (en particulier pour une véritable restructuration foncière du quartier) et d'aménagement adaptés à la mise en œuvre d'un projet accompagné par la collectivité au rythme voulu par les habitants.

Au final, les réflexions en cours sur le devenir possible des quartiers d'habitat pavillonnaire poussent à faire preuve d'inventivité pour construire de véritables projets urbains pour ces quartiers, conciliant intérêt et aspirations individuels des habitants et objectifs collectifs et publics. La division parcellaire peut constituer l'un des outils de leur mise en œuvre mais ne peut être érigée en démarche mise en place de façon mécaniste dans ces quartiers.

Souvent stigmatisés pour leur pauvreté urbanistique et leur culture de l'entre soi, les quartiers d'habitat pavillonnaire pourraient alors devenir des lieux où s'inventent et s'expérimentent un urbanisme véritablement participatif et de nouvelles modalités opérationnelles pour faire la ville. ■

1 - Vélo et marche.

2 - Les règles d'urbanisme du lotissement, contenues dans le règlement, peuvent revenir à la longue dans le droit commun du PLU local, mais les règles de droit civil, définies par le cahier des charges, perdurent et ne peuvent être abandonnées si un seul propriétaire s'y oppose avec détermination.

Bibliographie

- ▶ AURA, 2012, « Enquête « La ville toujours plus loin » ; Habiter le périurbain », *Ur-Etudes Urbanisme*, 10p.
- ▶ BIMBY, 2012, « Premiers retours d'expériences, une démarche innovante de travail avec les habitants », n°1, 23p.
- ▶ CASTEL J.-C., 2007, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en difus », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°102, pp.89-96
- ▶ CASTEL J.-C., 2010, « Ville dense, ville diffuse, les deux faces de l'urbanisation », *études foncières*, n°147, pp.14-20
- ▶ CERTU, 2009, *Pour un habitat dense individualisé*, Ed. CERTU, Lyon, 238p.
- ▶ CHARMES E., 2006, « La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue », *études foncières*, n°119, pp.14-17
- ▶ CHARMES E., 2011, *La ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, Paris, 288p.
- ▶ CHARMES E., 2010, « la densification en débat », *études foncières*, n°145, pp.20-23
- ▶ DESJARDINS X., 2010, « Que retenir de la courbe de Newman et Kenworthy ? », *études foncières*, n°145, pp.27-29
- ▶ FNAU, 2006, *Habitat, formes urbaines ; densités comparées et tendances d'évolution en France*, FNAU, Paris, 272p.
- ▶ IAU, 2009, *Comment encourager l'intensification urbaine*, Les cahiers pratiques, 71p.
- ▶ IPRAUS, 2008, *Lotir les lotissements ; conditions architecturales, urbanistiques et sociologiques de la densification douce de l'habitat individuel*, Rapport de recherche pour le PUCA (Programme « Habitat pluriel : densité urbanité, intimité »), 245p.
- ▶ LEGER J.-M., 2010, « Densification des lotissements. Les pavillons font de la résistance », *études foncières*, n°145, pp.12-15
- ▶ MIET D., 2012, « Démarche Bimby ; l'habitant producteur de terrain, nouvel acteur stratégique du PLU », *Urbanisme*, n°386, pp.19-21
- ▶ MOREL-BROCHET A., ORTAR N., 2012, *La fabrique des modes d'habiter. Homme, Lieux et Milieux de vie*, L'Harmattan, Paris, 313p.
- ▶ PETITET S., CAUBEL D., 2010, « Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain », *études foncières*, n°148, pp.30-34
- ▶ SABATIER B., FORDIN I., 2012, « Densifier le pavillonnaire », *études foncières*, n°155, pp.12-16
- ▶ TOUATI A., 2012, « L'habitant maître d'ouvrage au cœur de la densification pavillonnaire », *études foncières*, n°157, pp.34-39
- ▶ TOUATI A., 2010, « Histoire des discours politiques sur la densité », *études foncières*, n°145, pp.24-26
- ▶ VANIER M., 2001, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, février, <http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html>
- ▶ VILMIN T., 2012, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *études foncières*, n°157, pp.27-33