

Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs

Sylvain Petit

La densification des tissus pavillonnaires recouvre des pratiques anciennes et variées, qui font écho aux enjeux actuels des politiques publiques. Soulignant les limites politiques, urbaines et sociales de la division parcellaire, Sylvain Petit préconise l'élaboration de projets participatifs, susceptibles de concilier intérêt général et intérêts particuliers.

Depuis la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains) de décembre 2000, « refaire la ville sur la ville » est l'un des mots d'ordre de l'aménagement urbain. Cette injonction s'est principalement traduite par des interventions dans les zones centrales des agglomérations. Plus récemment, la densification des quartiers d'habitat pavillonnaire est apparue comme une solution susceptible de concilier maîtrise de l'étalement urbain et l'appétence des français pour la maison individuelle¹.

Des proches périphéries urbaines avec leurs pavillons des années 1930 à 1960 au périurbain lointain touché plus récemment par la construction pavillonnaire, l'habitat individuel prend des formes variées (Vilmin 2012). Il accueille également des populations socialement diverses dont les attentes, projets et modes de vie sont très divers. Une intervention massive sur l'ensemble du périurbain serait donc compliquée. Mais, s'il est difficile d'envisager une transformation de quartiers pavillonnaires récents, ce pourrait être pertinent pour les quartiers pavillonnaires plus anciens des proches périphéries urbaines. Dans ces territoires, la révision d'un PLU (plan local d'urbanisme), l'arrivée d'un transport collectif en site propre, le vieillissement de la population ou l'amorce d'un renouvellement générationnel sont autant d'éléments favorables au lancement d'une réflexion collective sur la mutation d'un quartier.

La densification pavillonnaire : mouvement historique...

À première vue, l'intervention sur les tissus pavillonnaires paraît difficile dans la mesure où elle se heurte à la nature individuelle et à la structure morcelée de la propriété foncière. Les outils et modalités classiques de l'aménagement public, qui supposent une maîtrise foncière préalable, s'avèrent inadaptés. Une solution apparemment simple, économique et efficace réside dans l'utilisation des droits à construire résiduels dans les quartiers qui en disposent ou dans la modification du PLU (plan local d'urbanisme) en vue de les accroître. De nombreux agents et investisseurs immobiliers, mais aussi des particuliers avisés, savent depuis longtemps tirer profit des possibilités offertes par les POS (plans d'occupation des sols) puis les PLU pour développer des opérations immobilières par le biais de divisions ou de restructurations parcellaires. Ce mode de densification conduit à deux types de résultat : la production de petits collectifs par démolition-reconstruction ou la production de maisons individuelles en fond de parcelle par division parcellaire.

¹ Elle pourrait également judicieusement s'appliquer aux zones d'activités économiques (et commerciales), qui sont à la fois très consommatrices d'espace et vecteurs de cet étalement urbain. (Petit et Caubel 2011).

... et des pratiques opportunistes

Le premier cas est celui de l'investisseur immobilier acquérant un pavillon sur sa parcelle et, éventuellement, la parcelle voisine. Recherchant le plus souvent des biens dans des rues importantes, il réalise ensuite des opérations de petit collectif (deux ou trois étages) en fonction des droits à construire disponibles et des règles d'urbanisme en vigueur. C'est, d'une certaine façon, la perpétuation d'une forme historique de progression de l'urbanisation dense dans les cœurs de ville comme dans les faubourgs. Le phénomène peut se dérouler sur un temps relativement long à l'échelle d'un quartier ou de façon beaucoup plus ponctuelle et spectaculaire. Cela se produit à l'arrivée d'une infrastructure de transport collectif (qui augmente la pression foncière) ou en lien avec des dynamiques socio-démographiques favorables au marché immobilier (renouvellement générationnel, par exemple). En fonction du contexte urbain et sociologique du quartier, ce type d'évolution peut être perçue comme « naturelle » ou provoquer des réactions de rejet de la part des habitants.

Le second cas est celui de la densification dite « douce » et « diffuse » par construction de maisons individuelles en fond de parcelle. Elle relève d'une plus grande diversité de situations. Il peut s'agir d'investisseurs immobiliers ayant acquis des pavillons sur des parcelles suffisamment grandes pour permettre une division parcellaire, voire un petit lotissement dans lequel ils dégagent une ou plusieurs parcelles constructibles. Il peut aussi s'agir d'une opération permettant à un ménage vieillissant de se décharger d'une tâche d'entretien devenue trop lourde tout en valorisant son patrimoine foncier. Des enfants peuvent également construire sur le terrain de leurs parents. Elle peut, enfin, être le fait d'un nouvel acquéreur cherchant à valoriser une partie du foncier acquis ou d'héritiers souhaitant valoriser au mieux la maison et le terrain disponibles.

La division parcellaire : pratique intéressante à systématiser avec prudence

Schéma 1. Parcelles en « drapeau » issues de divisions parcellaires, lotissement du Bas Pontet, Saint-Symphorien-d'Ozon (Rhône).



Source : Google Earth.

Ces pratiques bien connues ne nécessitent souvent qu'une simple division parcellaire pour la production d'une parcelle en « drapeau » (schéma 1) permettant l'aménagement d'une impasse pour accéder au fond de parcelle. De prime abord, elles paraissent à la fois souples et avantageuses pour la collectivité puisqu'elles ne nécessitent aucun investissement public et qu'elles peuvent être enclenchées par une simple modification des règles d'urbanisme. La collectivité peut accompagner

sa démarche d'une information générale de la population sur les nouvelles possibilités offertes² : libre alors aux propriétaires immobiliers de les saisir ou non. Sachant que l'on construit en moyenne chaque année environ 1 % du patrimoine de logements existant, la division annuelle d'une parcelle sur cent permettrait de suivre ce rythme.

Ces principes fondent les expérimentations lancées dans le cadre d'un programme « Villes durables » de l'ANR (Agence nationale de la recherche) démarré en 2009 et baptisé BIMBY (*Build in my back yard*). Sur le plan de la connaissance, il a permis la production d'analyses intéressantes mais vise également à promouvoir cette méthode comme une « nouvelle filière du renouvellement urbain » (Miet 2012). Il est donc important de rappeler les limites de ce mode de production urbaine et les risques que fait courir sa systématisation.

Densifier les terrains ou densifier les quartiers ?

D'abord, la division parcellaire s'apparente à un urbanisme de « passager clandestin » : qu'il s'agisse de la voirie, du stationnement ou des réseaux d'eau, d'assainissement ou d'énergie, la question de l'état et des réserves de capacité nécessaires n'est jamais abordée. Si ces réserves existent, encore faut-il s'en assurer et vérifier que les infrastructures pourront supporter un surcroît de logements. En l'état, le coût marginal pour la collectivité est faible, mais il pourrait augmenter rapidement si la pratique se généralisait, notamment dans les quartiers aménagés dans les années 1950 à 1980, auxquels ce type de processus s'adresse particulièrement, et dont les réseaux sont parfois en voie d'obsolescence. Surtout, l'intervention sur ce type de territoire ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les questions d'énergie, de consommation et traitement d'eau, de déchets et de déplacements, préalable indispensable à la promotion de solutions aujourd'hui considérées comme plus « durables ».

Ensuite, sur le plan urbanistique, il est largement admis que les formes urbaines produites par le développement des zones d'habitat pavillonnaire depuis les années 1970 ne sont pas satisfaisantes. La structure de la voirie en « raquette », en impasse ou en « arêtes de poisson » (schémas 2 et 3) est souvent peu propice au développement des modes actifs (marche, vélo) ou à la desserte en transports collectifs. La faible qualité ou l'absence d'espaces publics font aussi l'objet de critiques anciennes et récurrentes. Alors que cheminements et espaces publics constituent des dimensions essentielles à la qualité des aménagements, la démarche proposée ne traite absolument pas de ces questions. Bien au contraire, en encourageant une densification systématique et peu encadrée, elle pourrait aggraver la situation et réduire les possibilités d'intervention ultérieure.

Schémas 2 et 3. Voiries de lotissement en « raquette » et en « arêtes de poisson » à Meyzieu (Rhône).



Source : Google Earth.

² Voir la démarche « *laneway housing* » de Vancouver sur le site www.vancouver-ecodensity.ca.

Enfin, d'un point de vue social, on peut s'interroger sur le caractère individualiste de la démarche. La vie pavillonnaire n'est pas simplement régie par les règles juridiques du lotissement, le règlement pouvant d'ailleurs constituer un obstacle à la mise en œuvre de toute division parcellaire. Son harmonie repose sur le respect de règles implicites de bon voisinage, sur une convivialité respectueuse des distances et de l'intimité de chacun. La valorisation financière par un individu d'un bien foncier par division parcellaire en vue d'une densification peut être considérée par les voisins comme une dévalorisation de leur propre patrimoine en raison notamment de la modification des perspectives et de l'environnement ou d'une diminution de leur intimité.

À l'exception de certains cas bien spécifiques (un habitant bien intégré construisant un logement pour ses enfants sur sa parcelle), tout laisse à penser que la division parcellaire fera l'objet de réticences et même de recours contentieux. Ce risque est social. Il est également politique pour les élus qui auront initié la démarche sans en mesurer vraiment les conséquences possibles.

Une densification participative, plus collective et plus durable

Si la division parcellaire est l'un des outils possibles pour la densification des quartiers pavillonnaires, la présentation des avantages individuels qu'elle peut procurer ne saurait constituer une démarche d'urbanisme. Pour être acceptés, l'éventuelle densification et les bénéfices individuels retirés doivent s'inscrire dans le cadre d'un projet collectif élaboré par et pour les habitants du quartier et s'accompagner de bénéfices collectifs pour l'ensemble de ces habitants.

Forts de ces convictions, Atelier Villes & Paysages, Egis et le mouvement PACTE ont élaboré depuis 2009 une démarche participative de réflexion sur le devenir et l'évolution possible d'un quartier d'habitat pavillonnaire : l'éco-réhabilitation. En cours d'expérimentation dans l'agglomération angevine sous l'égide de l'AURA (Agence d'urbanisme de la région angevine), cette démarche se fonde sur un diagnostic approfondi du quartier, abordant les questions relatives aussi bien au logement et aux modes de vie qu'au quartier et à la ville : itinéraires et projets résidentiels des habitants, qualités techniques et d'usage des logements, adéquation du logement, du quartier et de la ville aux besoins et aspirations des habitants, pratiques de déplacements, 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, il est possible d'amener les habitants à discuter collectivement des futurs possibles pour leur quartier et leur vie dans ce quartier. Un véritable projet urbain participatif est alors envisageable pour le quartier, avec éventuellement un nouveau schéma de voiries laissant plus de place aux modes doux et permettant une desserte par transport collectif, l'implantation de services, commerces, équipements collectifs ou publics, etc. C'est aussi un moment pour engager, à l'échelle du quartier, des solutions innovantes en matière d'énergie, de traitement des eaux ou des déchets. Ces éléments alimentent ensuite la définition d'orientations d'aménagement et de règles d'urbanisme dans le PLU. La mise en œuvre peut donc se traduire par des redécoupages à l'échelle de parcelles individuelles mais peut aussi passer par une restructuration plus globale et profonde du foncier avec l'appui d'un établissement public foncier permettant une meilleure organisation du schéma viaire, la restructuration des parcelles existantes et la création de nouvelles parcelles.

Délibérément collective, initiée par les élus et animée et alimentée par une équipe de professionnels aux compétences variées, cette démarche constitue une réelle innovation reposant non seulement sur l'intérêt individuel des propriétaires fonciers mais aussi sur leur engagement dans une réflexion commune au service de l'évolution de leur quartier. Les quartiers d'habitat pavillonnaire, souvent présentés comme la manifestation spatiale de l'individualisme contemporain, pourraient alors devenir des lieux où s'invente et s'expérimente un urbanisme véritablement participatif, voire même des formes innovantes d'aménagement urbain.

Bibliographie

- Miet, D. 2012. « Démarche Bimby : l'habitant producteur de terrain, nouvel acteur stratégique du PLU », *Urbanisme*, n° 386, p. 19-21.
- Petit, S. et Caubel, D. 2010. « Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain », *Études foncières*, n° 148, p. 30-34.
- Sabatier, B. et Fordin, I. 2012. « Densifier le pavillonnaire », *Études foncières*, n° 155, p. 12-16.
- Vilmin, T. 2012. « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Études foncières*, n° 157, p. 27-33.

En savoir plus :

- Agence d'urbanisme de la région angevine (AURA). 2012. « Enquête "La ville toujours plus loin" ; habiter le périurbain », *Ur – Études Urbanisme*.
- Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). 2006. *Habitat, formes urbaines : densités comparées et tendances d'évolution en France*, Paris : FNAU.
- Léger, J.-M. 2010. « Densification des lotissements. Les pavillons font de la résistance », *Études foncières*, n° 145, p. 12-15.
- Morel-Brochet, A. et Ortat, N. 2012. *La Fabrique des modes d'habiter. Homme, lieux et milieux de vie*, Paris : L'Harmattan.

Sylvain Petit est ingénieur et docteur habilité à diriger des recherches en aménagement et urbanisme. Après un parcours d'enseignant-chercheur au sein de l'École nationale des travaux publics d'État (ENTPE), il a dirigé le groupe urbanisme-aménagement du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et est aujourd'hui directeur de la recherche d'Egis France et de sa filiale Atelier Villes & Paysages.

Il enseigne à l'ENTPE, l'Institut d'urbanisme de Lyon et l'Institut d'études politiques de Lyon. Spécialiste de la gestion des réseaux et services urbains, ses derniers travaux concernent la planification spatiale et les questions foncières.

Pour citer cet article :

Sylvain Petit, « Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs », *Métropolitiques*, 20 mars 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Densifier-l-habitat-pavillonnaire.html>.