

# Les filières discrètes de la densification

## dans la grande couronne francilienne

*Dans les tissus pavillonnaires de banlieue où les différents terrains appartiennent à leurs occupants, le processus de densification opère à bas bruit et en ordre dispersé. On parle de « densification douce » par opposition aux opérations maîtrisées par les collectivités.*

Ces dernières années, plusieurs travaux se sont attachés à qualifier et analyser les différents processus de densification qui ont cours dans les espaces périurbains, et plus particulièrement dans le tissu pavillonnaire (Petitet, 2013 ; Morel-Brochet, 2014 ; Touati, 2015 ; Davy *et al.*, 2014 ; Cerema, 2015). Ces derniers insistent sur le rôle joué par les habitants dans la transformation des formes urbaines, que ce soit par le biais d'opérations de démolition/reconstruction, de division de parcelles ou d'ajout d'extensions à l'habitat existant.

Qualifiée tour à tour de « douce » ou « spontanée », la densification réalisée par des particuliers est souvent opposée à l'urbanisation, maîtrisée par les élus locaux, et généralement confiée à de grands opérateurs urbains. Une enquête menée pour le compte du PUCA vient pourtant nuancer ce dualisme en explorant plus finement la diversité des « petits opérateurs » qui interviennent sur le parc de logement peu dense (J. Idt *et al.*, 2016). Il existe en effet un large spectre d'acteurs, plus ou moins professionnalisés, dont l'activité contribue à transformer le parc de logement de manière « diffuse ». Le rapport souligne également que l'absence de projet d'aménagement ne se traduit pas pour autant, par une disparition totale de la puissance publique. Dans le prolongement de cette étude, un atelier d'étudiants commandé par l'IAU<sup>1</sup>, associant le Cerema et le PUCA, a cherché à quantifier et à identifier les filières d'acteurs privés qui participent de la densification dans les départements de la grande couronne francilienne (l'Essonne, le Val-d'Oise, la Seine-et-Marne et les Yvelines) et à explorer leurs rapports avec les élus locaux<sup>2</sup>.

### Une densification prolongeant les dynamiques du cœur d'agglomération

Une approche quantitative originale a permis d'identifier au sein de ces territoires les parcelles sur lesquelles de l'habitat individuel a été densifié avec construction de logements collectifs entre 2009 et 2015 (voir l'encadré sur la méthodologie). Le changement d'affectation de ces parcelles a été utilisé comme un indicateur de la densification. Entrent également dans le champ d'observation, les nouveaux appartements créés par changement important de la structure interne du bâti, par exemple avec l'ajout d'un étage ou d'une mitoyenneté, sans démolition de la maison préexistante. Néanmoins, dans la plus part des cas, les parcelles se densifient plutôt par la démolition d'un ou plusieurs pavillons et la reconstruction de résidences en collec-

### Méthodologie

La méthodologie développée conjointement par le Cerema, l'IAU Île-de-France et l'École d'urbanisme de Paris (EUP) s'est appuyée sur les fichiers fonciers, créés par le Cerema Nord-Picardie pour le compte du ministère de la Transition écologique et solidaire. Ils ont été créés à partir de données brutes de l'application Majic (mise à jour des informations cadastrales de la Direction générale des finances publiques, la base de données fiscales la plus exhaustive pour décrire et analyser l'occupation du sol), retraitées et enrichies avec la géolocalisation des parcelles et des locaux. Méthode d'analyse : identification des parcelles sur lesquelles il existait une maison en 2009 et sur lesquelles ont été construits plusieurs appartements neufs, à usage d'habitation en 2015

**Garance Clément**  
Lab'Urba  
**Anne-Claire Davy**  
IAU  
**Peggy Mertiny**  
Cerema

<sup>1</sup> L'atelier a réuni 15 étudiants du master 1 de l'École d'urbanisme de Paris en 2016 et 2017.

<sup>2</sup> Pour une première restitution de l'atelier, voir : IAU, « Les acteurs privés au cœur de la densification en grande couronne », note rapide de l'IAU, n° 771, mars 2018.

**Figure 1 : La densification des parcelles entre 2009 et 2015.**

	Nombre de parcelles densifiées	Nombre moyen d'appartements par opération	Nombre total d'appartements construits	Surface totale des parcelles densifiées	Surface moyenne des parcelles densifiées	Nombre moyen d'appart. / 1 000 m <sup>2</sup> de parcelle
Seine-et-Marne	295	12,0	3 526	382 440	1 296,4	9,2
Yvelines	352	9,4	3 299	478 719	1 360,0	6,9
Essonne	299	13,2	3 941	356 318	1 191,7	11,1
Val-d'Oise	332	10,1	3 363	288 731	869,7	11,6
Grande couronne	1 278	11,1	14 129	1 506 208	1 178,6	9,4

Source : fichiers fonciers, 2009-2015.

tif (parfois après un regroupement de parcelles)<sup>3</sup>.

Ainsi, en six années sur les départements de grande couronne, 14 000 logements collectifs privés ont été construits sur 1 300 parcelles d'habitat individuel, soit 14 % de l'offre collective nouvelle produite durant la période<sup>4</sup>. Ces chiffres révèlent donc une filière de production qui est loin d'être négligeable.

Avec une moyenne de 11 logements par opération, ce sont au total plus de 150 hectares qui ont été densifiés, au sein même des tissus pavillonnaires de grande couronne. À l'image du reste des logements collectifs neufs, ils ne se répartissent pas de manière homogène, au sein des quatre départements analysés, mais se concentrent dans les communes déjà denses, à proximité de la petite couronne et le long des grands axes de transport routiers et ferroviaires.

Ce résultat laisse penser que la production de petits collectifs en remplacement de l'habitat individuel intervient d'abord à proximité de quartiers déjà denses où l'acceptabilité peut être plus forte et les projets davantage facilités par les documents d'urbanisme. Cette hypothèse est toutefois à nuancer au regard des formes de logements produits et de leur variation d'un département à l'autre. Les collectifs les plus denses sont repérables en Seine-et-Marne où l'offre de logements est pourtant la plus étalée, tandis que les Yvelines abritent les parcelles les plus vastes et un nombre réduit de grands logements.

La densification des parcelles peut se poursuivre le long d'une grande voie et accompagner l'apparition de nouveaux commerces en front de rue, à l'image de ce qui a pu être

observé dans un centre-ville de Seine-et-Marne. Les immeubles collectifs comportent alors de 20 à 50 logements. Au contraire, dans deux petites communes du Val-d'Oise et des Yvelines, les opérations sont dispersées dans des quartiers pavillonnaires éloignés du cœur de la ville et restent de petite envergure, comprenant entre 8 et 20 appartements. Autrement dit, la densification a tendance à prolonger les dynamiques du cœur d'agglomération mais ne peut se comprendre qu'en tenant compte des contextes locaux. La carte des parcelles densifiées dans la ville d'Argenteuil (voir carte page suivante) illustre bien ce double phénomène : l'essentiel de la production de logements collectifs se situe à proximité des axes majeurs tandis que la densification du tissu pavillonnaire plus éloigné reste discrète.

Sur les 1 278 parcelles étudiées, une grande majorité (59 %) compte moins de 5 appartements neufs. On pourrait a priori penser à une densification douce, de type Bimby<sup>5</sup>, faite principalement de petites unités nouvelles logées dans les interstices du pavillonnaire et préservant les constructions existantes. Il n'en est rien : sur ces 760 parcelles, 449 ne comptent plus aucune maison individuelle en 2015, c'est-à-dire que 3 fois sur 5, le tissu pavillonnaire disparaît complètement au profit de petits collectifs. Finalement, un tiers seulement reste « mixte » et conserve le même nombre de maisons, sans démolition.

Ainsi, même si les opérations comportant entre 20 et 50 logements ne représentent que 11 % des parcelles, elles pèsent pour 30 % du total des appartements neufs. L'écart est encore plus significatif pour la tranche supérieure (50 à 100 appartements) : sur 60 parcelles (5 %) se concentrent 3 800 nou-

veaux appartements, soit 27 % des 14 000 logements construits.

En plus d'éclairer la géographie du phénomène, les données mobilisées ont aidé à repérer le type d'acteur intervenant dans la densification de l'habitat individuel. Elles ont ensuite été complétées par une enquête par entretien et observation conduite dans quatre communes (une par département)<sup>6</sup>. Il s'agissait de tenir compte à la fois des propriétaires de terrain avant l'aménagement, des producteurs de logement et des acheteurs, mais également des positionnements des élus et des documents de planification.

### La prépondérance des petits opérateurs

Du côté des producteurs, et contrairement à l'hypothèse forgée au début de l'étude, l'analyse de la densification diffuse n'a pas mis en évidence l'intervention de gros opérateurs immobiliers, bien au contraire. Bien qu'implantés dans certaines des communes de l'étude, ces acteurs ne sont le plus souvent pas à l'origine de la densification des parcelles identifiées en cœur de ville ou dans les quartiers pavillonnaires. Comme l'explique un ancien prospecteur foncier ayant travaillé avec différents opérateurs implantés à l'échelle nationale, les terrains des particuliers situés en grande couronne ne font pas l'objet de la même convoitise de la part de ces acteurs, car il s'agit souvent de parcelles trop petites, isolées et moins rentables à aménager. En marge de la concurrence que les promoteurs se livrent pour l'acquisition d'emprises au plus proche de Paris, les transformations étudiées peuvent davantage être réinscrites dans des filières semi-professionnelles et caractérisées par un fort degré d'interrelations locales. →

<sup>3</sup> On dénombrait 1597 maisons en 2009 sur les 1278 parcelles densifiées, il n'en reste plus que 573 en 2015 (-64 %).

<sup>4</sup> Source fichiers fonciers : nombre d'appartements neufs (dnatcg = CN ou ME) entre 2009 et 2015 en grande couronne = 101 316 appartements.

<sup>5</sup> Projet de recherche « Build in My Back Yard » (Bimby) qui a étudié le processus de « densification douce » (<http://bimby.fr/2011/01/le-projet-de-recherche-bimby-en-quelques-mots>).

<sup>6</sup> Les communes enquêtées sont : Chelles (77), Osny (95), Sainte-Geneviève-des-Bois (91) et Villiers-Saint-Frédéric (78). Nous avons pris le parti de rendre anonymes les propos des acteurs rencontrés au sein de ces quatre villes.

→ Ce constat s'appuie d'abord sur l'analyse des fichiers fonciers. Les chiffres révèlent en effet une forte implication des personnes physiques dans les processus de densification diffuse<sup>7</sup>. En 2009, cette catégorie compte pour 74 % des propriétaires avant densification<sup>8</sup> et encore 64 % a posteriori. Il peut aussi bien s'agir d'investisseurs, que de propriétaires occupant leur logement. Le maintien important des « personnes physiques » montre toutefois que la transformation des formes urbaines ne se traduit nullement par un profond bouleversement des acteurs des marchés locaux qui s'organise d'abord par des ventes entre particuliers.

L'étude des propriétaires révèle ensuite une légère augmentation de la part des personnes morales privées, entre 2009 et 2015 (+3 points). Si l'examen des données n'a pas permis d'approfondir la question des formes de propriété qu'abrite ce statut juridique, l'enquête qualitative suggère qu'il s'agit le plus souvent de SCI familiales. Il n'est alors pas rare de rencontrer au sein de ces structures des professionnels du bâtiment qui mobilisent leur savoir-faire en étendant leur activité et investissent dans la production de logements collectifs afin d'obtenir une rente.

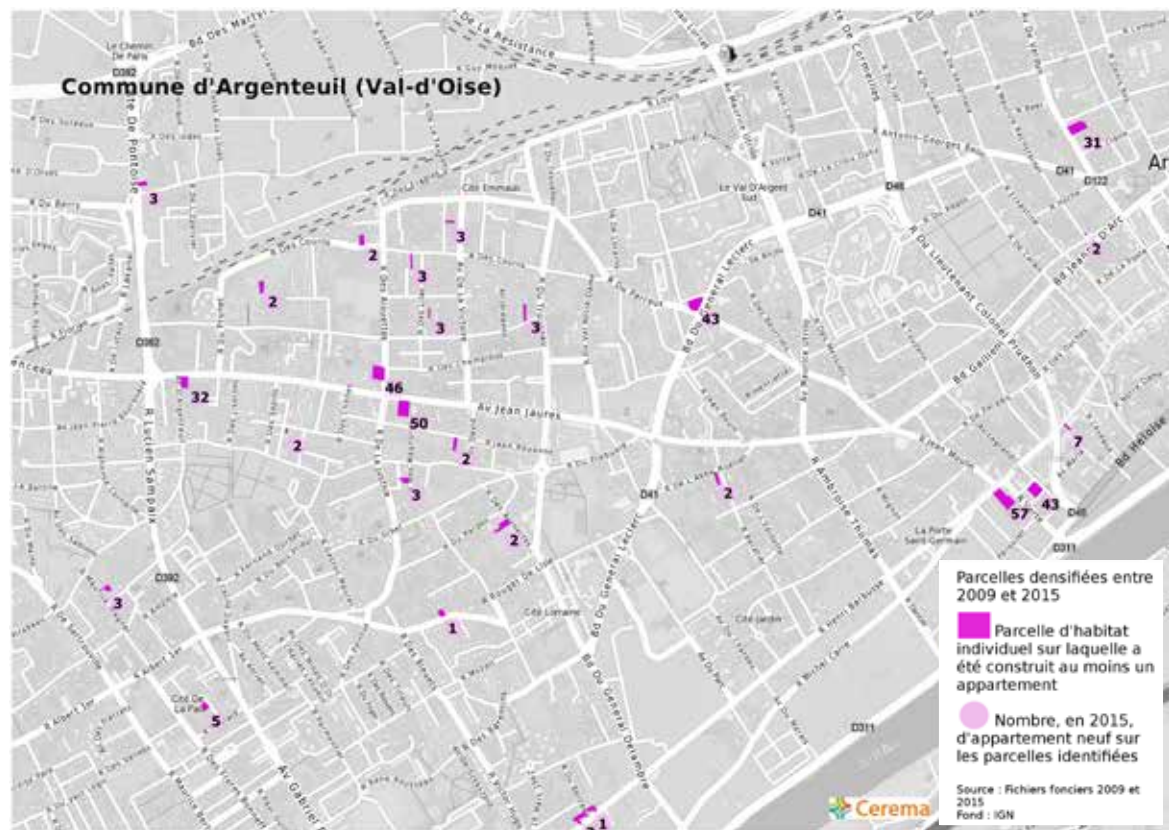
De manière plus étonnante, les données montrent enfin le poids croissant des offices HLM dans ce processus spécifique de densification. En 2015, ils représentent 16 % des propriétaires des parcelles densifiées (contre 1,5 % en 2009) et possèdent ainsi 2 200 logements sur un total de 14 000 loge-

<sup>7</sup> Les fichiers fonciers permettent de classer les propriétaires des logements en plusieurs catégories : l'État et les collectivités territoriales ; les offices HLM ; les copropriétés ; les établissements publics ; les personnes morales privées et les personnes physiques.

<sup>8</sup> Ces proportions sont proches des 77 % de personnes physiques que compte l'ensemble du parc de résidences principales de grande couronne d'après les chiffres de l'Enquête nationale logement de 2013. Source : IAU et APUR, « Les conditions de logement en Île-de-France », édition 2017.

**Localisation des parcelles densifiées dans la ville d'Argenteuil.**

Source : fichiers fonciers 2009 et 2015, fond IGN.



ments. Cette dimension conduit à de nombreuses questions sur le rôle des bailleurs sociaux dans les processus de densification et sur le lien que ces acteurs entretiennent avec les territoires, en particulier dans le contexte des débats entourant la loi ELAN qui prévoit notamment le regroupement des organismes HLM.

**Les enjeux de l'accès au foncier**

La diversité des producteurs de logement collectif dans les quartiers pavillonnaires conduit à se pencher sur la provenance des terrains et les logiques de leur acquisition. Si une variété d'acteurs pratique la veille foncière, tous ne possèdent pas de services dédiés. Dans les communes où le marché immobilier est en expansion, les petits promoteurs professionnels jouent un rôle croissant. Pour ces derniers, l'accès à des terrains constructibles se joue à travers les relations personnelles nouées avec les habitants, les élus, les agences immobilières ou encore les notaires. À titre d'exemple, dans deux des communes enquêtées, des promoteurs implantés depuis plusieurs décennies bénéficient d'une bonne réputation locale et captent un nombre croissant de terrains. Certains acteurs du bâtiment vont jusqu'à parler de « mainmise » sur le marché, lais-

sant peu de place aux filières de construction plus artisanales. Ces opérateurs bénéficient notamment d'un « effet boule de neige » qui voit certains particuliers suivre l'exemple de leur voisin ayant réalisé une plus-value importante sur la revente de leur bien. Ils peuvent ainsi posséder plusieurs opérations dans une même rue. Lorsqu'ils sont responsables de plusieurs opérations dans une commune, les petits opérateurs cherchent souvent à confier à la construction un caractère architectural bien identifiable afin de renforcer leur visibilité dans la commune.

Dans les plus petites communes où le marché est moins tendu, la densification s'effectue plus souvent par les particuliers et directement sur la parcelle qu'ils détiennent. Ces habitants font figure d'« investisseurs occasionnels » et renvoient au profil déjà mentionné des professionnels du bâtiment qui étendent leur activité. On peut par exemple citer le cas d'un propriétaire d'une maison individuelle de Chelles et dirigeant une petite entreprise de maçonnerie. Après avoir estimé la rentabilité de l'opération, il construit un petit collectif de deux étages accueillant deux locataires et préserve le rez-de-chaussée pour y installer un atelier et l'entrepôt pour son entreprise.



Qu'ils soient vendus à des promoteurs professionnels ou transformés directement par des particuliers, la densification des terrains intervient souvent à la suite d'une bifurcation dans la trajectoire résidentielle, après une recomposition familiale ou un décès. La vente d'un terrain peut coïncider avec un besoin de réadapter la taille du logement à celle du ménage ou à un projet de retraite en dehors de la commune. De ce point de vue, un agent de la direction de l'Urbanisme rencontré au cours de l'enquête signale que la densification diffuse peut rencontrer les intérêts des élus qui cherchent à adapter leur offre de logement au vieillissement de la population locale et à l'arrivée de jeunes ménages en permettant de proposer des logements collectifs allant du T1 au T3. Cependant les élus voient rarement ces opérations d'un bon œil.

### Une densification diffuse plus ou moins désirée

Que ce soit par le biais de la délivrance du permis de construire ou par des liens personnels plus discrets, les maires jouent un rôle important dans l'orchestration de la densification diffuse. Dans l'une des communes enquêtées, le maire a été élu sur un programme politique visant à stopper la densification afin de répondre à des mobilisations d'habitants. Cela s'est traduit par une révision du PLU, incluant notamment un recentrage des opérations neuves dans le cœur de la ville et une limitation des opérations plus artisanales dans les quartiers pavillonnaires. Dans une autre ville, un urbaniste évoque une densification « subie » par le secteur pavillonnaire, ce qui a conduit là aussi à une révision du PLU. De manière générale, ce sont à la fois les réactions des habitants et le caractère non maîtrisé des opérations qui incitent les élus à s'inscrire dans une forme de protectionnisme des espaces périurbains « remarquables » que sont devenus les secteurs pavillonnaires d'après-guerre. C'est aussi ce que résume la direction de l'Urbanisme d'une commune du Val-d'Oise : « *Aujourd'hui, nous ne nous affi-*

*chons pas comme favorable à la densification, mais nous permettons cette densification parce qu'il faut densifier, on en est bien conscient. Par contre on souhaite la maîtriser.* » De ce point de vue, les témoignages d'acteurs recourent à la distribution géographique des parcelles densifiées qui voit les plus importantes se concentrer dans les cœurs de ville. Ils s'appuient par ailleurs sur les prescriptions de certains PLU étudiés au cours de l'enquête. En Seine-et-Marne par exemple, la préservation des quartiers pavillonnaires se traduit par la limitation des bandes de constructibilité, des extensions et des hauteurs. La municipalité s'inscrit de ce point de vue dans une perspective plutôt « protectionniste », pour reprendre la typologie développée par Anastasia Touati (2015), l'enjeu étant de ralentir la densification diffuse.

Prenant acte du caractère peu désirable des ensembles de logement collectifs chez les habitants du pavillonnaire, certains promoteurs disent s'investir dans un travail d'information et de négociation avec le voisinage en amont des chantiers. C'est le cas d'un promoteur rencontré dans le Val-d'Oise et qui a proposé « *50 m<sup>2</sup> de ravale-ment gratuit* » en déclarant à propos du voisinage que « *quand les gens sont corrects il faut aussi être reconnaissant envers eux* ». C'est donc également dans des négociations plus discrètes au sein des différents quartiers que se joue l'acceptabilité des opérations de densification par les habitants et leurs représentants élus.

### Évolutions à venir

Les espaces périurbains de la grande couronne francilienne constituent des réserves foncières stratégiques dans le cadre des objectifs de densification du Grand Paris<sup>9</sup>. Or, l'analyse des dynamiques récentes montre que les transformations du parc de logements individuels sont majoritairement le résultat d'initiatives de particuliers ou de petits acteurs locaux en cours de profession-

nalisation. On peut dès lors s'interroger sur la place des pouvoirs locaux dans l'accompagnement de ces processus. Les positionnements d'élus rencontrés sur le terrain illustrent une variété de compromis entre la nécessité de produire du logement neuf visant à attirer de nouvelles populations et la volonté de ne pas s'opposer aux couches « bien loties » des quartiers pavillonnaires, caractérisés par l'homogénéité des formes urbaines et par un certain « entre-soi » de leurs habitants qui semblent en effet s'opposer à l'apparition de toute forme de mixité. En conséquence, les opérations les plus nombreuses se concentrent le long des grands axes desservis par les transports en commun et où l'acceptabilité paraît plus grande.

On peut néanmoins se demander comment évolueront ces processus diffus dans les années à venir. Tandis que certains quartiers sont désormais en voie de patrimonialisation, les pavillons plus récents issus de la diffusion de ce modèle d'habitat au sein des classes populaires (Lambert, 2015) pourraient-ils, à terme, devenir la cible privilégiée des opérations de densification ? Face au risque d'une transformation du parc de logements individuels à deux vitesses, il paraît primordial de mener une réflexion plus systématique sur la manière dont les communes pourront, à l'avenir, mieux connaître et encadrer le développement des filières locales de densification. Cette réflexion aurait, également, tout intérêt à tenir compte de la restructuration à venir du milieu HLM. ■

<sup>9</sup> Voir par exemple : « Densifier les zones pavillonnaires » (<https://www.ateliergrandparis.fr/construire>).

## Bibliographie

- Cerema, « La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils », co-édition Puca-Cerema, La Documentation française, 2015.
- IAU, « Les acteurs privés au cœur de la densification en grande couronne », Note rapide n° 771, mars 2018.
- Idt J., Pellegrino M., Baudry S., « Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne », rapport final de recherche, Puca, université Paris-Est Marne-la-Vallée, Lab'Urba, 2016.

- Lambert A., « *Tous propriétaires !* » *L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, coll. « Liber », 2015, 278 p.
- Morel-Brochet A., « La densification : un tabou dans l'univers pavillonnaire ? », *Noréis*, n° 231, 2014, p. 93-108.
- Petitot S., « Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs », *Métropolitiques*, 2013, revue en ligne.
- Touati, A., « La densification des banlieues pavillonnaires à Paris et à Toronto au service de stratégies municipales de centralité différenciées », *Géographie, économie, société*, vol. 17(3), 2015, p. 339-363.