

## Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ?



**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement  
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de  
l'Énergie  
Plan Urbanisme Construction Architecture  
Grande Arche de la Défense  
92055 La Défense  
Site internet :  
<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca>  
Directeur de la publication : Emmanuel RAOUL,  
secrétaire permanent du PUCA

Responsable de l'action : Anastasia TOUATI, PUCA  
Chargée de valorisation : Bénédicte BERCOVICI, PUCA

Janvier 2014  
Crédit photo : couverture, Anastasia TOUATI

## Sommaire

### OUVERTURE DU SEMINAIRE

- **Introduction** par Emmanuel RAOUL, Secrétaire permanent du PUCA,  
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, MEDDE/METL p 5

- **Contexte et cadrage du séminaire** par Anastasia TOUATI, chargée de projet au PUCA  
et responsable du programme « Densification Douce » p 6

### LES QUESTIONS DE RECHERCHE POSEES PAR LA DENSIFICATION DOUCE

- Jean-Claude DRIANT, Professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris  
(Université Paris-Est Créteil) et directeur du laboratoire Lab'Urba,  
**Les enjeux de la densification douce en matière de production de logements** p 11

*Échanges avec la salle* p 17

- Eric CHARMES, Directeur de recherche, directeur du Laboratoire RIVES, ENTPE,  
Université de Lyon,  
**Les questions posées à la recherche urbaine par la transformation des ensembles  
pavillonnaires** p 23

*Échanges avec la salle* p 32

### QUELLES INCARNATIONS TERRITORIALES DE LA DENSIFICATION DOUCE ?

- Alex SCHAFFRAN, Chercheur invité à l'Institut Français de Géopolitique, Université Paris 8  
et enseignant à Sciences Po Paris,  
**Les appartements accessoires: politiques locales et enjeux aux États-Unis** p 38

*Échanges avec la salle* p 44

- Anne-Claire DAVY, Chargée d'études à l'IAU Ile-de-France,  
**La densification spontanée par division pavillonnaire :  
comment l'étudier et la mesurer ?** p 49

*Échanges avec la salle* p 55

- Astrid TANGUY, Chargée d'études au CETE Ile-de-France,  
**Premiers retours des expérimentations BIMBY dans les Yvelines** p 57

*Échanges avec la salle* p 63

**CONCLUSION DE LA JOURNEE** p 69

Liste des participants p 70

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

## Ouverture du séminaire

### Introduction

**Emmanuel RAOUL, Secrétaire permanent du PUCA,  
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, MEDDE/METL**

Ce séminaire de lancement du programme de recherche et d'expérimentation sur la densification et l'intensification douces nous est utile pour co-construire les questions de recherche qui structureront ce programme, avec les différentes parties prenantes. Il permettra d'identifier les points aveugles, les pistes de recherche et les expériences innovantes en la matière.

La formule « densification douce » est assez séduisante puisqu'elle évoque une densification, qui, par sa « douceur » pourrait être mieux acceptée et qui contribuerait à intensifier le tissu sans que cela modifie fortement les formes urbaines. Dans le cadre de ce programme, le PUCA souhaite étudier et expérimenter des processus qui soient à la croisée de démarches « Bottom-up » (issues des pratiques vernaculaires habitantes) et « Top-down », c'est-à-dire qui fasse partie intégrante d'une politique publique locale. A titre d'exemple, et parce que ce sujet croise différentes préoccupations du PUCA, on pourrait imaginer que dans des quartiers pavillonnaires abritant une population modeste dont l'habitat s'apparente à une passoire énergétique, les intérêts des habitants croisent les intérêts de la municipalité qui souhaite à la fois engager une mutation/régénération du quartier pavillonnaire par sa densification, tout en permettant de dégager des pistes d'action pour la production de logement abordables et mieux isolés thermiquement.

Par ailleurs, la question de la densification des tissus pavillonnaires doit absolument être envisagée en lien avec le territoire dans lequel elle s'insère et on perçoit là la nécessité que les territoires en question soient bien desservis en transports en commun. L'ambition est donc de pouvoir avoir une meilleure connaissance des possibilités de mutation des quartiers pavillonnaires, notamment en nous appuyant sur les pratiques existantes de densification, qu'elles soient formelles ou informelles, planifiées ou spontanées. A ce titre, une réflexion intéressante peut-être engagée afin de savoir dans quelle mesure on pourrait « upgrader » l'informel, sans pour autant détruire les potentialités qu'il offre en matière de production effective de logements. L'idée est bien de chercher à améliorer la situation des habitants qui sont à l'intérieur des quartiers en voie de densification, et pas à la détériorer. Ainsi la notion de logement abordable est-elle essentielle dans la réflexion.

Enfin, la densification douce constitue une nouvelle entrée de recherche et d'expérimentation où le PUCA souhaite continuer d'explorer ses différents questionnements relatifs à l'interaction entre mobilités et urbanisme, à la requalification énergétique du parc existant mais aussi à la notion de logement abordable. Il s'agit bien de reconstruire la ville sur la ville, dans des lieux bien desservis, dans une optique de transition écologique des territoires.

## **Anastasia TOUATI, chargée de projet au PUCA, responsable du programme de recherches et d'expérimentations sur la densification et l'intensification douces**

Merci à tous d'être venus aujourd'hui si nombreux pour participer au premier séminaire du programme « Densification douce ». Il préfigure un appel d'offre de recherche et un programme d'expérimentation sur ces questions qui vont être prochainement lancés par le PUCA.

Avant mon arrivée au PUCA, j'étais chargée d'études au CETE Ile-de-France, et dans ce cadre pilote de la tâche 1 sur les gisements politique, économique, social et urbanistique de la densification du projet de recherche BIMBY (Build in My Backyard) dans laquelle ma thèse de doctorat s'insérait. Le projet BIMBY, financé par l'Agence Nationale de la Recherche, a permis de populariser une véritable démarche d'accompagnement de la division parcellaire et de construction sur parcelle détachée, qui nous y reviendrons, constitue une des modalités de la densification douce qui nous intéresse ici. Astrid Tanguy reviendra sur cette démarche à la fin de cette journée.

L'objectif de ce premier séminaire « densification douce » est d'évoquer ensemble les principaux constats et questionnements actuels que pose cette forme particulière de densification et de les discuter à la lumière de la diversité des disciplines d'appartenance, des horizons, des expériences multiples et des sensibilités de chacun des participants de cette journée. Avant de lancer un programme sur ces questions, nous avons donc souhaité engager une discussion avec l'ensemble des acteurs concernés de près ou de loin par la densification douce.

L'idée aujourd'hui, est de pouvoir aborder différents aspects et différentes questions posées par la densification douce, mais selon un format où les intervenants, après avoir exposé leurs questionnements et/ou leur expérience, laisseront place à une discussion collective que nous avons souhaitée conséquente et qui sera pour nous un matériau riche pour alimenter le contenu des futurs appels d'offre du PUCA sur ces questions. N'hésitez donc pas tout au long de la journée à prendre la parole dans ces moments d'échanges, que ce soit pour un témoignage, pour questionner les intervenants ou pour simplement engager une discussion avec les différents participants de la salle. L'ensemble de ces discussions fera ensuite l'objet d'une publication, sous la forme d'actes qui seront accessibles sur le site du PUCA. Et, avant de laisser la parole aux différents intervenants que nous avons invités pour animer la discussion de cette journée, laissez-moi revenir sur le contenu, les enjeux et les perspectives de l'action « densification douce » pilotée par le PUCA.

Nombre d'entre vous le savent pour y avoir contribué à divers titres, la connaissance des espaces périurbains peu denses et l'appréhension des moyens d'action sur ces territoires sont une préoccupation ancienne au PUCA. En remontant un peu dans l'historique de cette ligne directrice, il me semble intéressant de s'arrêter brièvement sur trois programmes du PUCA qui ont contribué à approfondir les connaissances sur ces questions.

On peut par exemple évoquer le **programme Ville Emergente** lancé en 1996 par ce qui était alors le PCA (Plan Construction Architecture), qui a permis de réunir des acteurs de terrain, des praticiens et des chercheurs dans l'optique de dégager des hypothèses

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

majeures sur la question des évolutions des territoires habités que sont les banlieues et les périphéries. On dressait déjà à l'époque le constat d'une impuissance des politiques urbaines menées contre l'étalement urbain et pour la constitution de centres urbains denses où tout le monde aimerait vivre. Et face à cette impuissance, il s'agissait de tenter de comprendre les ressorts de cette ville qui se fait en quelque sorte sans les urbanistes. Le constat effectué dans le programme ville émergente était de dire « qu'à trop vouloir forcer un territoire à devenir ce pour quoi il ne peut pas être fait, on va d'échec en échec ». La voie qui était proposée consistait alors à connaître les forces auxquelles on se heurte, à composer avec elles, à s'appuyer sur elles pour proposer des régulations, des arbitrages concrets, faisables et réalisables qui sont bien du ressort du politique dans les choix qu'il fait.

Ensuite, sur ce qui nous occupe plus particulièrement aujourd'hui, à savoir la production concrète de logements dans ces territoires, le PUCA lançait également en 2001 le Programme d'expérimentation **Villas Urbaines Durables** dont l'objectif était de rechercher de nouvelles formes d'habitat intermédiaire alliant les qualités de l'habitat individuel et les densités du collectif ; et ce dans une visée d'économie du foncier, pour promouvoir des opérations mixtes de logement social et d'accession à la propriété et généraliser des méthodes de projet où conception, réalisation, usages et maintenance s'inscrivaient dans les perspectives du développement durable.

Enfin, plus récemment, l'appel d'offre **Habitat pluriel, densité intimité urbanité** lancé en 2005, avait pour objectif de comprendre, d'explicitier et de promouvoir les formes les plus denses de l'habitat individuel. L'idée était de pouvoir explorer la notion d'habitat individuel dense. On pourra d'ailleurs citer, parmi les réponses de cet appel d'offre de recherche, le travail mené par l'équipe de l'IPRAUS emmenée par Guy Desgrandchamps, Marylène Ferrand, Jean-Michel Léger, Bernard Le Roy et Marine Le Roy et intitulé « Lotir les lotissements, conditions architecturales, urbanistiques et sociologiques de la densification douce de l'habitat individuel » (publié en 2008), qui formulait des réponses « formelles, théoriques et concrètes à la densification par division parcellaire et construction sur parcelles détachées ».

C'est donc dans cette même lignée que le PUCA continue de s'intéresser à la question de la densification des espaces pavillonnaires sous ses différentes formes, dans une perspective de recherche mais aussi de recherche-action par la conduite d'expérimentations. Car parmi l'ensemble des politiques urbaines se réclamant du développement durable, les mesures de densification sont depuis plusieurs années présentées comme étant une des issues pour construire une ville moins consommatrice d'espace et de ressources, comme permettant de faire des économies dans les réseaux, et comme contribuant à la diminution des consommations énergétiques liées aux déplacements de personnes.

La recherche et l'évaluation des politiques publiques de densification apparaissent aujourd'hui importantes dans la mesure où la densification est aujourd'hui à l'agenda politique de nombreux pays occidentaux. En France, cette mise en avant se trouve encore réaffirmée dans le tout récent projet de loi de la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement visant à réformer l'urbanisme. Parmi les mesures proposées pour résoudre la crise de la construction résidentielle figurent spécifiquement des dispositifs destinés à faciliter la densification des espaces urbains. Ce projet de loi invite

ainsi à prolonger les réflexions issues des différents travaux de programmes de recherche financés par le PUCA et par l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre du projet BIMBY. Ces différentes recherches ont mis en évidence que les tissus pavillonnaires constituent un enjeu considérable du fait de l'importance des surfaces urbanisées en jeu et parce qu'ils renferment des sources de foncier inexploitées en raison des basses densités résidentielles qui y sont pratiquées.

L'étude des processus de densification des espaces à dominante pavillonnaire en France et à l'étranger montre ainsi qu'il existe plusieurs manières de diversifier ces tissus (ANR BIMBY, 2013). L'analyse des politiques qui régulent ces processus fait en outre apparaître différentes modalités de densification qui dépendent des instruments de politiques publiques choisis. Parmi les différents types de politiques identifiés, la densification « douce<sup>1</sup> » apparaît comme une solution innovante en matière de production de logements. Or, si cette expression est aujourd'hui très relayée, on peine à en trouver une définition précise. Il faut donc s'arrêter un instant sur la définition ici adoptée.

Dans le cadre de son prochain programme de recherche et d'expérimentation sur ces questions, le PUCA a souhaité adopter une définition large de la densification douce, pour englober différents types de dispositifs et de pratiques, qu'elles soient formelles ou informelles et qui impliquent dès lors une très grande diversité d'acteurs. La densification douce des tissus pavillonnaires est ici entendue comme consistant à densifier le tissu urbain, sans destruction du parc existant, par l'insertion ou l'aménagement de nouveaux logements qui ne changent pas de manière significative les formes urbaines du quartier en mutation. Elle peut alors prendre des formes très variées telles que :

- la division parcellaire et construction sur parcelles détachées (plus largement étudiée dans la démarche BIMBY) ;
- la construction d'appartements accessoires comme dans le cadre des politiques d'Accessory Dwelling Units plus largement répandues en Amérique du Nord ;
- la division interne des pavillons, qui peut parfois se faire de manière informelle ;
- la restructuration/ réhabilitation des pavillons pouvant faire intervenir des surélévations et/ ou des extensions, avec ou sans remembrement foncier. Là vous avez une illustration d'une opération d'extension dite « éco exemplaire » d'un pavillon pour la réalisation de 6 logements sociaux, réalisée par un micro bailleur, l'association Solidarités Nouvelles pour le Logement, qui a réalisé des logements BBC, en centre ville de Saint-Rémy les Chevreuse, près des transports en commun.

Vous le voyez à travers ces exemples, la densification douce s'oppose à une autre forme de densification qui peut être considérée comme forte lorsqu'elle change plus radicalement les formes urbaines et qui fait plus traditionnellement intervenir de grands acteurs de la production urbaine tels que des compagnies nationales de promotion immobilière et des grands bailleurs sociaux. C'est donc une toute autre diversité d'acteurs qui est impliquée dans les processus de densification douce, des particuliers aux constructeurs de maisons individuelles ou d'habitat intermédiaire, en passant par les géomètres, les micro bailleurs, et de petites entreprises de promotion.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire, une densification qui se fait principalement sous forme pavillonnaire et qui, de ce fait, ne change pas de manière significative les formes urbaines et ne détruit pas l'existant (Touati, 2012).



**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

On voit alors dans cette perspective, dans quelle mesure la densification douce peut constituer un complément aux filières traditionnelles de production de logements. Elle présente a priori l'avantage de ne pas toujours nécessiter d'investissement public pour le montage de l'opération et de ne pas entraîner d'étalement urbain. La densification douce peut en outre répondre à divers problèmes que pose aujourd'hui la gestion des espaces de banlieue : pénurie foncière à l'intérieur des limites construites des municipalités, optimisation des services et équipements de proximité, maintien des infrastructures de transport, etc. Elle peut également permettre de redynamiser certains quartiers suburbains et périurbains vieillissants en diminution importante de population. L'engouement actuel pour ces mesures invite alors à effectuer un retour réflexif sur cette forme particulière de densification pour en questionner les intérêts, les opportunités et les limites. C'est dans ce cadre que le PUCA souhaite engager un programme de recherche et d'expérimentation sur la densification douce.

A ce titre, l'un des objectifs est de déterminer, dans le cadre de ce programme, dans quels cas telle ou telle forme de densification douce, et notamment par rapport à d'autres filières de densification, peut répondre à un certain nombre d'objectifs sur un territoire donné et dans quels cas au contraire elle n'est pas adaptée par rapport à des objectifs structurants comme par exemple ceux de la politique d'aménagement du Grand Paris autour des gares. Dans quels contextes précis d'intervention de cette politique est-ce pertinent d'envisager des stratégies de densification douce et sous quelles conditions ? Toute l'ambition du programme est aussi d'outiller les collectivités et les acteurs de terrain pour faire des différentes formes de densification douce une véritable boîte à outils opérationnelle pour les acteurs locaux.

L'ambition est également grande du strict point de vue de la recherche puisque les différentes formes que prend la densification douce amènent à repenser plusieurs éléments. Sur le plan de la production de logement d'abord : Cette contribution est-elle tangible ? A quels besoins répond-t-elle ? A quelles évolutions de la société, en termes d'habitat ? Quels types d'acteurs s'en emparent ?

Sur le plan politique et urbanistique ensuite : quelles problématiques locales la densification douce, sous ses différentes formes, permet-elle d'adresser ou, au contraire, quelles difficultés entraîne-t-elle, par exemple du point de vue de la capacité et de la gestion des réseaux et des infrastructures existantes ?

C'est à ce type de questions que nous tenterons d'apporter, sinon des réponses des pistes de réflexion et d'approfondissement tout au long de cette journée.

Avec une structuration en deux temps, puisque la matinée est consacrée aux questionnements posés du point de vue de la recherche, et où les interventions de Jean-Claude DRIANT et Eric CHARMES permettront de poser le débat de ce point de vue.

Cet après midi, nous nous intéresserons à différents types d'incarnations territoriales de la densification douce, avec les témoignages d'Alex SCHAFFRAN qui nous parlera des politiques d'appartements accessoires aux Etats-Unis, d'Anne-Claire DAVY qui fera un point sur la densification, notamment informelle, par restructuration et division interne des pavillons et enfin, Astrid TANGUY qui fera un retour sur les premières expérimentations BIMBY dans les Yvelines.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Sans plus attendre, je laisse la parole à Jean-Claude DRIANT, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris et Directeur du Lab'Urba, qui va nous apporter un éclairage sur les potentialités et les questions posées par la densification douce pour la production de logements.

## LES QUESTIONS DE RECHERCHE POSEES PAR LA DENSIFICATION DOUCE

### Les enjeux de la densification douce en matière de production de logements

Par Jean-Claude Driant,  
Professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est Créteil)  
et directeur du laboratoire Lab'Urba,

Je n'ai jamais travaillé sur la densification douce, ni dure non plus, d'ailleurs. Mais, quand le PUCA m'a proposé de participer à cette réunion, j'ai pensé que cela pouvait être intéressant de poser la question de la densification douce à partir de ce que je connais un petit peu mieux, c'est-à-dire en gros la situation de ce qu'on appelle en France aujourd'hui crise du logement. En gros, comment et pourquoi, est-ce qu'on pourrait construire une argumentation en faveur de la densification douce au nom d'une façon de résoudre ou de contribuer à la résolution de la crise du logement en France aujourd'hui ? C'est de cela que je parlerai, ce qui ne veut absolument pas dire – et là-dessus, l'introduction faite par Anastasia TOUATI le montre bien – qu'il y a plusieurs autres raisons qui peuvent justifier de faire de la densification douce. Simplement, moi j'en choisis une et je n'en traite qu'une, mais vous aurez l'occasion d'en traiter bien d'autres dans le courant de la journée.

**La question est de savoir si, parmi les multiples raisons de faire de la densification douce, la solution de la crise du logement en est une.**

Mon propos s'articulera autour de trois parties rapides, parce qu'il faut que nous ayons le temps de discuter. D'abord un rappel. De quoi parle-t-on lorsqu'on dit « crise du logement » ? Si on veut la résoudre, autant savoir de quoi il retourne. Quelle traduction ce diagnostic qu'on peut faire de la crise du logement pose-t-il en termes de besoins ? Cela pose la question initiale de la production de logements, et du coup, quelles attentes et quelles craintes à propos des formes de densification douce et/ou spontanée. Cela m'amènera à porter quelques éléments qui vous conduiront à être encore plus curieux sur l'intervention d'Anne-Claire DAVY cet après-midi.

On parle de crise du logement en France depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, donc là-dessus, il n'y a pas de grande nouveauté, sauf que cela est quand même relativement cyclique. Il y a eu des moments de l'Histoire, y compris dans l'Histoire assez récente, pendant lesquels on a beaucoup moins parlé de crise du logement. Je pense à la fin des années 1990 par exemple, qui est une période où les bailleurs sociaux étaient surpris que la demande se détende. Aujourd'hui, cela semble un petit peu bizarre ici, à Paris, en région parisienne, mais, si nous allons à Nevers ou à Poitiers, la question se pose dans des termes radicalement différents, en termes de tensions et de crise du logement.

Donc on parle de crise du logement, ce qui est évidemment, là aussi, paradoxal. Parce que d'abord, comme je vous le disais, on a un certain nombre de villes en France, et semble-t-il de plus en plus, dans lesquelles la situation ne se pose pas en termes de crise du logement. Elle peut se poser en termes de mal-logement pour une part, mais en termes d'absence d'offres par exemple ou d'absence d'offres accessibles, elle ne se

pose pas forcément dans ces termes-là. Puis, d'une manière générale, si on regarde les grands indicateurs macros, on s'aperçoit que, en fait, en France on n'a jamais été aussi bien logé qu'aujourd'hui, globalement, en termes de surface, en termes de satisfaction des ménages, en termes d'équipement sanitaire des logements. Et pourtant, tous les ans, la Fondation Abbé Pierre nous dit que 3 600 000 personnes sont mal logées dans ce pays. Ce chiffre a tendance à augmenter alors que, si tout allait bien, il devrait plutôt baisser et c'est un scandale absolu que dans un pays comme le nôtre il y ait encore 3 600 000 personnes qui vivent dans des conditions de logement particulièrement graves. On peut dire aussi –c'est toujours la bouteille à moitié pleine ou à moitié vide – que 3 600 000 personnes par rapport à 65 millions d'habitants, ce n'est pas grand-chose, et que si cela veut dire que tous les autres sont bien logés, globalement, on en revient toujours à cette idée de paradoxe. Mais il y a un certain nombre d'autres indices importants qui nous permettent de parler de crise du logement, qui étendent assez largement le périmètre de la crise et qui renvoient, nous allons le voir, aux questions de production.

**L'effort financier devient difficilement supportable. Il n'a jamais augmenté autant qu'au cours des années 2000 en France parce que les prix immobiliers ont considérablement augmenté**, que ce soit les prix de vente, surtout, mais aussi, dans une moindre mesure certes, en termes de loyers. Et on s'aperçoit progressivement, plus on avance dans les années 2000, que pour les ménages, non pas la frange marginale de nos 3 600 000 mal-logés, mais les 20 % ayant les revenus les plus faibles – donc là, cela commence à faire déjà beaucoup plus de monde – on s'aperçoit par exemple que le taux de l'effort moyen des locataires du secteur privé est supérieur à 40 % aujourd'hui, ce qui est énorme, surtout face à des revenus qui sont faibles puisqu'on regarde les 20 % les plus faibles. Mais la vraie question reste toujours la même, que reste-t-il après le coût du logement, pour les consommations ? On s'aperçoit que si on place la barre à ce que l'on pourrait appeler un seuil de pauvreté après logement, car en gros, le seuil de pauvreté, vous enlevez 5 % qui est considéré comme acceptable pour le logement, que reste-t-il après ? Le seuil de pauvreté après logement correspond à plus de 4 millions de ménages à l'heure actuelle en France. Donc, il ne s'agit pas de 3 600 000 personnes, mais de 4 millions de ménages. Si vous avez environ 2,3 personnes par ménage, cela commence à devenir important. Il s'agit là d'un phénomène des années 2000. L'enquête logement de l'INSEE est attendue avec impatience. Nous aurons les résultats à la fin de l'année 2014 si tout se passe bien. Cela nous permettra d'en savoir davantage.

Compte tenu de cette question de l'effort financier et de l'accroissement des coûts, **nous avons un autre phénomène important à mes yeux : le coût de la sortie du secteur locatif s'est considérablement accru au cours des années 2000 également à cause de l'augmentation très forte des prix de l'immobilier**. Les locataires aux revenus moyens ou moyens bas, en particulier ceux qui sont dans le parc social, connaissent de grandes difficultés majeures pour en sortir et pour, entre autres, accéder à la propriété, devenir propriétaires. Phénomène classique de ce qu'on appelle les effets de chaîne lorsqu'on parle de marché du logement, si les locataires ne sortent pas du secteur locatif, et surtout du secteur locatif social, ils ne libèrent pas d'offres et, par conséquent, les files d'attente s'allongent devant le secteur locatif social.

**Une des caractéristiques de ces années 2000, principalement du fait de la hausse des prix, est le fait qu'un gouffre s'est creusé entre les propriétaires inclus dans le système capables de déménager**. Cela ne coûte pas grand-chose à un propriétaire de déménager quel que soit le niveau des prix des logements : si on veut une pièce de plus,

cela coûte le prix d'une pièce supplémentaire. Si les logements coûtent cher, on peut toujours revendre un logement très cher et racheter un logement cher ensuite. Si les prix s'effondrent, ce n'est pas grave non plus, parce que non seulement on vend son logement qui n'est pas cher, mais celui qu'on va racheter ne coûtera pas cher non plus. Cependant, lorsque les prix sont très élevés, le problème se pose de pouvoir entrer dans la danse. **Une des caractéristiques des années 2000 est que le statut du logement est devenu un facteur en tant que tel d'inégalités sociales.** Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre fait cette analyse depuis quelques années et je crois qu'il faut insister sur cette dimension-là car, jusqu'à présent, on considérait que le facteur principal des inégalités sociales en la matière était lié au niveau du revenu, qui faisait qu'on pouvait accéder ou non à tel ou tel dispositif, notamment à la propriété. **Aujourd'hui, le fait même d'être propriétaire ou de ne pas l'être devient un facteur d'inégalités en tant que tel.**

C'est une des explications, me semble-t-il, de la montée de la question du logement dans le débat politique. Au cours des campagnes électorales de 2012, le sujet du logement a été abordé davantage que lors des campagnes précédentes, parce qu'on était sorti de la situation strictement marginale des 3 600 000 mal-logés. Une bonne partie des locataires ont été confrontés aux blocages du marché.

**Un autre aspect de la crise du logement réside dans les écarts géographiques qui se sont accentués de manière considérable.** Une des caractéristiques de la hausse des prix au cours des années 2000 est qu'elle a perduré jusqu'à la crise. Depuis la crise, les choses ont un petit peu changé, mais pas considérablement. Jusqu'à la crise, la hausse des prix s'est produite à peu près dans les mêmes termes partout sur le territoire français, ce qui, pour un économiste de base qui dit que l'offre et la demande s'équilibrent, n'est pas normal. Il n'est pas normal que les prix aient augmenté à Nevers ou à Maubeuge. Et pourtant ils ont augmenté – pardon pour Nevers et Maubeuge – à peu près de manière identique, ce qui veut dire que, de fait, ils ont doublé. Vous voyez bien qu'il ne faut pas être un grand mathématicien pour comprendre que si les prix passent de 4 000 à 8 000 à Paris et de 1 000 à 2 000 à Nevers, l'écart entre Paris et Nevers s'est considérablement accru.

Par conséquent, ces écarts sont des écarts de modes de vie. Comment vit-on aujourd'hui avec un salaire de fonctionnaire de catégorie B ? Pas du tout de la même façon si on vit à Paris, à Nevers, à Lille, à Rennes. Je prends volontairement des cas extrêmement contrastés mais, de la même façon, prenons l'exemple des villes attractives, en croissance démographique, comme Nantes, Rennes, etc. dans lesquelles, notre fonctionnaire de catégorie B ne vit pas du tout de la même façon que s'il est parisien. Ses modalités et sa capacité d'accès à l'offre de logement sont tout à fait différentes. Et cela est vrai également – vous aurez l'occasion d'en reparler à d'autres moments – à l'intérieur des espaces urbains entre les espaces centraux, le périurbain, le rural, etc. pour lesquels là aussi, les écarts se sont considérablement creusés.

**À quels besoins cela correspond-il ? Il ne vous a sans doute pas échappé – et nous allons arriver progressivement à la densification : vous voyez que je ne suis pas spécialiste et je n'en parle pas, mais cela viendra – que beaucoup de propos autour de la question des politiques du logement tournent autour d'un besoin fort de production. L'objectif visé était d'atteindre 500 000 logements neufs en France :** si je me réfère au débat politique de 2012, tous les partis disaient le même chiffre, ce qui n'est pas un hasard, puisque ce chiffre vient de la Fondation Abbé Pierre, qui est très prescriptive dans le domaine du logement et des politiques du logement. Tous les partis politiques ont énoncé le même chiffre de 500 000 logements. Pourquoi ? Parce que, pour

aller très vite, on considère que le besoin de production est de l'ordre de 300 000 à 350 000 logements neufs par an pour répondre à l'accroissement de la demande. Néanmoins, nous aurions un déficit de logements. Nous aurions accumulé un déficit, depuis les années 1990 notamment, en construisant de façon insuffisante. **Ce chiffre de 500 000 n'est pas sur 20 ans, mais sur 5 ans. Il est dans le programme massif de production, 500 000 sur 5 ans.** Nous aurions donc un déficit de 800 000 logements. Pour le résorber, il faut diviser ce 800 000 par 5 et l'ajouter aux besoins de 350 000, ce qui fait 500 000.

La question est de savoir où est le déficit. Comment peut-on véritablement qualifier ce déficit de 800 000 logements en France ? Pour tout vous dire, j'ai du mal avec ce chiffre-là. Je ne sais pas où sont les gens qui devraient habiter dans les 800 000 logements qui manquent. Nous avons bien évidemment une crise du logement, je l'ai dit, des difficultés de mobilité, des efforts financiers excessifs, etc. mais, par ailleurs, la taille moyenne des ménages ne cesse de diminuer. Donc, s'il y avait l'équivalent de 800 000 ménages qui traînaient au sein des ménages existants, la taille moyenne des ménages ne devrait pas baisser. Le nombre de personnes sans abri augmente. Une récente enquête de l'INSEE le montre : il a augmenté de près de 50 % en 10 ans, mais pour passer de 80 000 à 130 000. Cela ne fait pas un déficit de 800 000 logements.

Donc, il y a un déficit supposé et par conséquent des injonctions qui l'accompagnent. Par ailleurs, on a des outils de mesures de besoins qui restent très insuffisants à l'heure actuelle. **C'est la raison pour laquelle, depuis quelque temps, j'essaie d'inciter le PUCA à développer les travaux sur la question des besoins en logements, et notamment sur les méthodes d'analyses locales des besoins en logements, parce que la spatialisation de ces besoins de production est aujourd'hui extrêmement sommaire. Nous avons des politiques de logement qui s'énoncent en termes de zones tendues et de zones non tendues. Cela est encore très largement le cas aujourd'hui et cela reste très sommaire.**

Nous avons des besoins d'accroissement de l'offre qui sont évidemment réels en Ile-de-France. Par exemple, on a produit beaucoup moins de logements neufs au cours de ces dernières années que dans toute autre région française, si on le rapporte à sa population. L'Ile-de-France est de loin la région de France dans laquelle on a produit moins de logements au cours de ces 20 dernières années, rapporté à sa population. Entre les deux derniers recensements, dans Paris intra-muros, le nombre moyen de personnes par ménage a augmenté. Ah ! Là, peut-être... Il peut y avoir d'autres raisons pour que le nombre moyen de personnes par ménage augmente. Et sur l'ensemble régional de l'agglomération parisienne – je regarde Anne-Claire DAVY en espérant ne pas dire de bêtises –, la baisse du nombre moyen de personnes par ménage s'est stabilisée : elle ne baisse plus. Là, nous avons des indices, nous avons probablement un indice de déficit.

**Nous avons sans doute des besoins d'accroissement de l'offre, très localisés, mais particulièrement en Ile-de-France, qui doit être mieux qualifié. Accroissement de l'offre, oui, mais de quels logements ? Des grands ? Des petits ? Des chers ? Des pas chers ? Des locatifs ? De la propriété ? Du logement social ? Rien de tout cela aujourd'hui n'est très clairement énoncé. Évidemment, il faudrait savoir de quelle production de logements nous avons besoin et de quelle production de logements également dans le cadre de la densification douce.**

Pour aborder le deuxième élément de la problématique, avons-nous besoin de densification ? **Je pense que les besoins de densification ne doivent pas être directement confondus avec les besoins de production. En revanche, ils peuvent**

contribuer à les orienter, ce qui signifierait au nom de la maîtrise de l'urbanisation et non au nom de la réponse aux besoins aux logements, non au nom de la réponse à la crise du logement, mais au nom d'un besoin de maîtrise de l'urbanisation dont vous allez parler. Anastasia TOUATI a commencé à dire pas mal de choses que vous traiterez tout au long de la journée. **La densification est un moyen de production maîtrisant l'urbanisation.** Nous le savons, et ce n'est pas la peine de s'y étendre, elle pose un problème d'acceptation sociale et politique. Nous entendons quand même souvent les maires qui nous disent « maires bâtisseurs, maires battus », question qui est un peu à l'ordre du jour en ce moment, compte tenu du contexte et des élections qui viendront l'année prochaine. Et puis, par ailleurs, nous observons de la densification.

C'est de cela qu'Anne-Claire DAVY parlera cet après-midi. J'ai un peu suivi de l'extérieur le travail dont parlera Anne-Claire mais, de fait, en Ile-de-France et dans l'agglomération lilloise, et sans doute dans un tas d'endroits que nous n'avons pas regardés – il se trouve que nous sommes dans l'agglomération lilloise et nous avons regardé – **il existe de façon significative de la production de logements spontanés sans construction de logement neuf.** J'ai en tête, plutôt que le chiffre francilien dont Anne-Claire parlera, le chiffre lillois qui était très frappant, plus frappant d'ailleurs que celui de l'Ile-de-France. **L'étude menée par le CETE Nord Picardie, donc autre CETE, montrait que l'apparition de logements sans construction neuve dans la ville de Lille représentait l'équivalent de 50 % de la construction neuve, la vraie, c'est-à-dire qu'il y avait pour 1 000 logements neufs construits, 500 logements qui apparaissent par divisions de grandes maisons, par transformations partielles de logements, transformation d'un immeuble de bureaux en logements, etc., toutes les formes qui font que du logement apparaît sans qu'on fasse de la construction neuve.**

Des évolutions de la densification sont donc réalisées, et ceci constamment. Certes, elle est en partie compensée par le fait qu'il y a des logements qui disparaissent et le solde n'est pas assez forcément positif en la matière mais, de l'apparition qui produit de fait de la densification, il en existe sans maîtrise publique – là aussi je pense qu'Anne-Claire en parlera – sans permis de construire, sans même autorisation de travaux la plupart du temps, dans beaucoup de cas de figure, surtout quand on ne construit pas. Je ne suis pas en train de parler de BIMBY, par exemple, qui génère de la construction. Là, pour le coup, dans ce que nous avons observé, il ne s'agit pas vraiment de construction.

Quelles sont les attentes en matière de densification et de densification douce ? Je terminerai là-dessus. **On peut considérer que c'est un moyen parmi d'autres de mettre des enjeux de production et ceux de la maîtrise de l'urbanisation ensemble, en employant la douceur pour contourner les résistances. On va parler de douceur pour contourner les résistances.** Faut-il garder le mot densification ? N'est-il pas encore de trop dans le vocabulaire ? Car on sait à quel point il fait peur et il apparaît comme menaçant. J'ai encore une anecdote : un maire, sénateur d'une commune touchant Paris, ancien vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France qui, dans son bulletin municipal – c'est la commune où j'habite – a écrit encore dans son bulletin municipal : « *Nous ne voulons pas de densification parce que les tours et les barres, on a déjà vécu ça* ». On voit comme on part de loin : je ne parle pas d'un petit maire d'une petite commune rurale de la périphérie de Maubeuge. Évidemment, il joue à l'imbécile en utilisant un argument dont il sait qu'il fait mouche ou dont il pense qu'il fait mouche. Je crains qu'il ait raison. Le problème est là.

**Autre point qui limite les attentes, c'est que qui dit douceur – vous allez me dire que ce n'est pas forcément synonyme –, mais suggère aussi une certaine lenteur.** Les deux mots ne sont pas synonymes. Or, là où les besoins sont forts, là où la crise du logement est forte, là où on dit – pour ne prendre que l'Île-de-France et ne plus parler de 50 000, mais de 70 000 logements neufs –, on se trouve de toute façon avec la production dans des temporalités longues : entre le moment où on décide de construire un logement et le moment où il est mis en service, il se passe plusieurs années. **On se trouve face à des situations qui, dans beaucoup de cas de figure correspondent à des urgences, et on peut penser que la douceur et la lenteur ne sont pas susceptibles de produire des réponses massives.** Et puis des inquiétudes telles que nous pouvons les voir venir lorsque nous regardons notamment les études qui ont été menées avec l'IAU et dont vous parlerez cet après-midi, c'est que les mécanismes spontanés de densification, même en apparence douce, peuvent aussi être des producteurs potentiels d'habitat indigne. Et c'est un des résultats assez sensibles que l'on voit là où existent des mécanismes spontanés. Alors cela veut sans doute également dire que si nous les maîtrisons, nous pourrions contourner ce type de résultats. Mais je pense qu'il faut rester prudent en la matière.

Juste pour conclure en vous remerciant de votre écoute – je pense que le plus intéressant sera de discuter –, je pense que ce n'est sans doute pas en termes de crise du logement qu'il faut parler de la densification douce ou qu'il faut développer l'argumentaire. Je pense que ce n'est pas le meilleur argumentaire, loin s'en faut. Sans doute s'agit-il d'une solution innovante, comme le disait Anastasia TOUATI, pour parler de production de logements, sans doute pas pour la production abondante nécessaire là où les besoins sont forts et sans doute, du coup, plutôt de façon marginale.



## Echanges avec la salle

### **Anastasia TOUATI**

Dans votre intervention, on voit finalement que la densification douce peut être quelque chose d'intéressant. Mais quand on la remet en perspective par rapport à la question de la crise du logement, dont vous nous avez rappelé que ce n'est pas forcément le fait d'un déficit structurel finalement, mais d'un besoin qui est très spatialisé avec des endroits où il y a effectivement un déficit de production, notamment en Ile-de-France, la pertinence de la densification douce peut être questionnée.

Par rapport à cette production-là, on a beaucoup parlé de la politique du Grand Paris, et notamment de la densification autour des gares. Je vous pose la question à vous, mais également aux personnes autour de la table qui veulent témoigner. La densification douce peut-elle être une contribution à cette politique d'aménagement, et donc de densification autour des gares ? Si oui, dans quelles conditions ?

### **Gérard NAJMAN**, élu à Cachan

Deux questions m'interpellent. Premièrement, j'ai bien compris ce que vous dites sur cette densification un peu spontanée. Il y a un mot qui n'a pas été prononcé du tout, la question des zonages dans chaque commune au niveau des PLU. Parce que dans une ville, quand on fait un plan local d'urbanisme, on zone, avec tout ce que cela veut dire comme effets de bord. On peut parler de densification douce, détachement de parcelles dans des zones qui ont été identifiées comme cela. Je pense par exemple à la densification autour des gares où on va faire des zones de nature différente, avec une densification plus forte, et c'est logique. Mais après, en termes d'acceptabilité, il y a toute la question de la gestion des transitions entre ces différentes zones. Et c'est là qu'effectivement un problème peut survenir. Ceci est le premier point.

Le deuxième point, on parle d'Ile-de-France, mais l'Ile-de-France est vaste, avec des zones qui sont déjà denses et des zones périurbaines qui ont été évoquées où il n'y a pas assez de densité. On dit qu'il y a eu trop d'étalement urbain et cela est le résultat de la politique menée dans les années 1970. Ceci dit, ces zones-là, bien souvent elles n'ont pas suffisamment de services. Que faut-il faire ? Les laisser à l'abandon ? Quand je vois les options du SDRIF qui dit qu'il faut refaire la ville sur la ville et on parle de la première couronne : c'est très bien, mais que fait-on des autres zones périurbaines ? Les abandonne-t-on ou, au contraire, faut-il se dire qu'après tout, ces noyaux ont été créés et qu'il faut peut-être les renforcer pour justement créer des services, créer des dessertes, créer du transport qui puisse fonctionner ? Quand on regarde – je ne veux pas faire de politique ici – les résultats des votes, on voit bien que c'est dans ces zones-là qu'il y a des problèmes. J'aimerais qu'on arrive bien à cerner cette question : il y a la proche couronne, il y a le réseau Grand Paris qui a été créé, certes, et qui aura un effet structurant, mais il y a quand même la polycentralité, qui résulte des années 1960, qui doit être gérée et les populations ne doivent pas être laissées à l'abandon.

### **Jean-Claude DRIANT**

Je veux dire deux mots, mais qui ne sont pas véritablement des réponses. De fait, la périurbanisation et l'étalement existent déjà. Ils ont déjà été faits et, du coup, dans une large mesure, une des questions d'urbanisme au sens très large, aujourd'hui, est de comment le faire vivre. Il y a probablement là des enjeux en termes de densification, douce ou pas douce, significatifs. Parce qu'autour des gares du Grand Paris, j'ai peur

que la densification ne soit pas très douce. Sans que cela soit un jugement de valeur, je ne pense pas qu'elle soit très douce, si on veut qu'elle ait lieu, puisque c'est là que se concentre l'essentiel de ce que veulent être les ressources nouvelles apportées par ce réseau du Grand Paris. Du coup, c'est cela qui justifie l'accroissement de la production de logements dans l'agglomération parisienne. Il y a de fortes chances pour que cela soit moins doux que ne le souhaiteraient les uns ou les autres. Je n'ai pas forcément de réponse sur les PLU et sur les effets de bord, mais c'est une vraie question.

**Emmanuel RAOUL**, secrétaire permanent du PUCA

Je commence par une question à Jean-Claude DRIANT. Il est tout à fait vrai qu'il y a une difficulté – pour reprendre son expression – à « entrer dans la danse », pour ceux qui ne sont pas encore propriétaires, mais ceci renvoie aussi, me semble-t-il, à la question du « tous propriétaires ». Il existe des pays dans lesquels ceci n'est pas un mot d'ordre et dans lesquels la proportion de locataires est beaucoup plus importante, ce qui pose d'ailleurs la question même des marchés du logement dans des termes différents. Autrement dit, il ne s'agit pas simplement d'être soit propriétaire, soit locataire mais c'est qu'en outre, cela modifie complètement le fonctionnement des marchés du logement y compris d'ailleurs au niveau du prix des logements. Cela est une hypothèse.

Deuxième élément, bien sûr il existe des inégalités du coût du logement selon la ville, et là, je raisonne bien en termes soit de locataire, soit de propriétaire, en les mettant tous les deux dans le même paquet. Je pense qu'il existe également des inégalités de coût de la vie qui y sont corrélées positivement. Donc, non seulement se loger est moins cher dans un endroit peu dense, mais y vivre est moins cher également. Cela représente donc une double peine ou un double avantage selon l'endroit où l'on est. C'est finalement une forme d'inégalité qui, dans certains cas, correspond aussi peut-être à des inégalités de revenus, mais pas forcément.

Tu as pris évidemment le cas des fonctionnaires de catégorie B parce qu'ils sont payés de la même façon où que ce soit, et là nous sommes bien dans une situation d'inégalités. Mais je trouve qu'il s'agit d'un sujet à la fois très réel, complexe, et qui mérite d'être traité en lui-même au nom justement de l'égalité des territoires.

Sur la question des effets de bord dans les zonages de PLU, je ne vais pas répondre directement sur la problématique de la gestion des transitions, mais je prendrai un exemple exotique et voir si cela éclaire ou non votre question. Cet exemple exotique est la ville de Melbourne, qui est très éloignée de la ville de Cachan, à divers égards, je suis d'accord avec vous, où ils ont utilisé le zonage et les transitions entre zones comme un outil politique. Ils ont refusé de le subir comme les gens qui se plaignent de ne pas être dans telle ou telle zone. Au contraire, ils ont expliqué aux gens qu'ils étaient dans une zone où les densités vont être augmentées et, en échange, juste à côté, il y a une zone dans laquelle on ne va pas augmenter les densités, mais les contraindre. Autrement dit, c'est une sorte de donnant-donnant de façon à ce qu'il y ait une meilleure acceptation d'une densité plus forte. Dans la ville de Melbourne, au départ les densités étaient très faibles, c'est la ville de type nord-américain typique au départ. C'était un élément du discours politique. Je ne sais pas dans quelle mesure cela est transposable, mais je me dis qu'il y a des éléments des transitions qui peuvent être des éléments de discours.

Sur l'Ile-de-France, cela me surprend. L'Ile-de-France est tellement vaste et tellement hétérogène qu'elle ressemble à un modèle réduit de l'ensemble du pays. J'exagère un peu, mais il y a un petit côté de cela. On va trouver en Ile-de-France aussi bien des zones fortement urbanisées que des zones faiblement urbanisées qui sont dans des

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

situations de quasi-ruralité et sur lesquelles les phénomènes politiques que vous citez sont tout à fait réels. Cela pose la question, en fait, en modèle réduit, de tout l'aménagement du territoire. Que faisons-nous ? Avons-nous une politique qui consiste à renforcer ce qui est déjà fort ou essayons-nous de répartir la richesse ? La DATAR a oscillé entre ces deux politiques.

Nous, au PUCA, nous n'avons pas les moyens de traiter cette question de manière directe. C'est clairement un choix politique, mais c'est simplement un choix sous contrainte. Nous pensons que la solution de la dispersion risque de coûter très cher. Donc nous nous demandons dans quelle mesure nous en avons les moyens.

**Il me semble quand même que le thème de la « densification douce » ou pas douce dont nous parlons aujourd'hui, peut être un outil, y compris dans une toute petite ville.** Je pense au cas bien précis d'une petite ville de l'Île-de-France, ville de 10 000 habitants, pas riche du tout. Certes, quand on regarde la ville, elle a une forme de densité, mais elle est située au milieu de pas grand-chose. En réalité, elle est donc dans du périurbain et, à cet endroit-là, l'activité économique est quasi nulle. Il n'y a plus un seul café dans le cœur de bourg, plus un seul commerce. On voit bien ce type de situations. **Et on se dit que, dans ce cas-là, la densification douce n'est pas le seul remède, c'est évident, mais elle peut faire partie d'une panoplie de choses. Évidemment, un des éléments de la panoplie que nous ne traitons pas concerne les emplois que l'on peut recréer au sein ou à proximité de cet espace.**

J'ai très volontairement au tout début, relié la question de la densification douce aux mobilités. **C'est une autre façon de dire que la densification douce est plus une question d'urbanisme qu'une question de construction de logements, et dans l'urbanisme il y a bien la question des mobilités.** Et là, il me semble que, même dans des milieux peu denses, on peut faire beaucoup mieux avec ce qu'on a déjà. Il me semble par exemple que nous ne sommes qu'aux balbutiements de la coordination des moyens de transports collectifs. Le fait d'avoir des autorités organisatrices de transport qui ont chacune des territoires, des modes de transport, est très compliqué. Un rapport a été fait par l'Inspection Générale de l'Administration et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable sur cette question, suggérant qu'on peut faire beaucoup mieux sans investissement en dur en quelque sorte, mais avec des investissements en soft et en coordination. Nous devrions quand même y arriver. Nous pouvons de cette manière-là, apporter du mieux à des populations qui se sentent un peu délaissées – pour reprendre un mot qui est souvent utilisé – et avec des moyens financiers raisonnables, ce qui est un élément important.

**Astrid TANGUY**, CETE d'Île-de-France

Je voudrais apporter quelques précisions. J'ai entendu « qui dit douceur, dit lenteur ». Je suis d'accord a priori. Maintenant, il faut savoir que les quartiers pavillonnaires correspondent à un stock tellement important, tellement considérable – les surfaces couvertes par l'habitat individuel sont tellement importantes au niveau national, en région parisienne, etc. – que la densification douce peut tout de même contribuer de manière significative, selon les contextes, à la production de logements. Ceci est un premier point.

Au niveau du deuxième point, on parlait des quartiers des gares. Moi j'ai les chiffres des Yvelines en tête parce que c'est le territoire que je connais le mieux. Nous avons près de 30 % des maisons individuelles des Yvelines qui sont situées à moins d'un kilomètre autour d'une gare, et ce chiffre augmente à 55 % quand on prend un rayon de deux kilomètres. Donc les maisons individuelles sont plutôt bien situées et cette densification

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

douce par divisions parcellaires ou constructions de nouveaux logements, d'appartements accessoires sur les parcelles peut contribuer à cette densification des quartiers de gares. Ensuite, selon les contextes, elle devra être complémentaire avec d'autres types de densification, mais je pense que ce type de densification douce est un moyen à mobiliser étant donné le gisement.

**Popova PROLET**, architecte consultante

Je voudrais, en écho à la contribution que nous venons d'avoir, rebondir sur l'étude des besoins en logements et notamment la densification douce. J'ai été très intéressée d'apprendre qu'à Paris le nombre de personnes par foyers a augmenté. Je ne sais pas si c'est le cas dans l'Ile-de-France.

**Popova PROLET**

Mais je pense qu'il faudrait en plus mettre en perspective la densification tout court, y compris la densification douce, avec la mobilité urbaine. Il faudrait également avoir à l'esprit la problématique de la construction, surtout dans le secteur tertiaire des bureaux. En Ile-de-France, c'est une problématique qui est assez importante. Depuis quelques années déjà, nous assistons à l'expatriation de beaucoup de sièges de grandes compagnies qui s'éloignent de Paris. Si on prend l'exemple de La Plaine Saint-Denis, il y a des populations de personnes, de salariés, qui arrivent en masse et qui, évidemment, ne viennent pas toutes des villes qui sont censées connaître la densification. Nous pouvons prendre l'exemple notoire – c'est sorti dans la presse il y a 2 ans environ – des salariés d'Orange qui ne voulaient pas aller à La Plaine Saint-Denis. Ils disaient que cela n'apporterait pas de travail pour la population locale. Cela signifie que ce sont des populations qui arrivent, qui ne viennent pas forcément des endroits où elles vont travailler. En outre, cette mobilité, en général, on l'estime au fait que les personnes travaillant dans les bureaux changent d'emplacement, de site, tous les 2 ans. Cela ne favorise pas non plus l'accès à la propriété. Ce sont des sujets extrêmement complexes et il serait intéressant de savoir comment le PUCA compte développer les outils d'études des besoins et, surtout, d'avoir une projection en tenant compte de toutes ces données et de l'évolution de ces dernières années.

**Houchi ETEZAD**, architecte urbaniste

J'aurais souhaité que vous parliez de deux choses, de la mobilité urbaine et de l'attractivité urbaine. Quand vous regardez les chiffres de la mobilité urbaine aux États-Unis ou dans les pays scandinaves, et quand vous regardez en France et dans d'autres pays, ce n'est pas la même chose. Si on a besoin de logements, ce que les gens viennent chercher est autre chose : c'est le travail, c'est l'école, c'est l'instruction et beaucoup d'autres choses. Il y a des villes et des villages qui se vident et il y a des villes qui se remplissent et on ne sait pas quoi en faire. Donc, je voudrais entendre votre analyse sur ce problème de la mobilité urbaine et de l'attractivité urbaine.

**Catherine BERGEAL**, architecte urbaniste de l'État

J'ai travaillé pendant 9 ans dans le Val-de-Marne, à la fin des années 1980 et début des années 1990. J'aimerais suggérer vraiment qu'on puisse dans vos recherches l'évaluation notamment des limites du BIMBY, des interventions sur les tissus déjà structurés – retravailler sur l'Histoire, tout simplement. **Parce que franchement, on a beaucoup à apprendre. Je rejoins ce qui vient d'être dit : c'est absolument lié à la**

**mobilité.** J'ai vécu la période des zones, avec des COS terribles, des élus qui attendaient l'emploi, les habitants au RER A, en limite, qu'ils ne voyaient pas. Les choses ont basculé au début des années 1990. **On voit dans l'Histoire, quand on étudie ces tissus pavillonnaires de l'entre-deux-guerres, les conditions dans lesquelles ils peuvent se densifier.** Effectivement, on a beaucoup de choses à apprendre. Et surtout, j'insiste sur les recherches qui doivent absolument être creusées au-delà des discours. Parce que dans toute ma carrière, j'ai pu témoigner qu'effectivement la densité fait peur, mais je vous assure que l'usine à dérogation, façon de densifier sans le dire, marchait très bien, très, très bien. Et qu'après, effectivement, on peut avoir un problème de démocratie locale sur ce qu'on veut, comment on veut traiter les franges, quels paysages, comment la vision collective peut se traiter. Mais parfois, on ne veut pas la traiter ou, en tous cas, on a peur de la traiter par des représentations. On a donc un décalage total entre les discours, les représentations collectives et la réalité produite. Vraiment je vous enjoins à aller regarder cela. Plein de gens peuvent témoigner. **Nous les promoteurs, au-delà de regrouper trois parcelles, on ne sait pas faire. Il y a quand même eu beaucoup d'années d'essais. Des densifications, il s'en est toujours fait, déploiement de drapeau. Les fonciers doivent être finement étudiés, ce que l'on ne se paie jamais, parce qu'effectivement, il y a des choses qui sont possibles et d'autres non, c'est tout.** Les problèmes de riverains, c'est, je crois, la poisse de tout élu de base. Il y a des endroits où c'est objectif. Il y a un problème d'accès au soleil qui est extrêmement important. Donc, je crois que faire appel à des professionnels, étudier en finesse, est incontournable. L'aspect de la mobilité est primordial et il est à la bonne échelle pour traiter les problèmes. Chaque problème a son échelle de résolution et c'est sur ces interfaces qu'on a effectivement beaucoup de difficultés.

Dernier témoignage, début 1990, on a fait une enquête très précise auprès des ménages. Dans le Val-de-Marne, 80 % des ménages souhaitaient pouvoir déménager pour du plus grand dans la même rue et même en collectif. Donc, l'envie de la maison individuelle, en définitive, était contrainte ; il venait en dernier ressort, parce qu'il n'y avait pas d'offres.

### **Anastasia TOUATI**

Merci pour ces interventions. Avant de passer la parole à Eric CHARMES qui va justement apporter des éclairages sur les questions d'aménagement, de problématiques très locales en lien avec les questions de mobilité, je voudrais juste rebondir sur les différentes interventions, notamment sur les besoins de recherches. Étudier ce qui existe déjà en termes de processus effectifs de densification, notamment sur le temps long, c'est effectivement un des objectifs du prochain programme sur ces questions au PUCA. A ce titre, l'idée est de pouvoir mener de front à la fois une recherche et un programme d'expérimentation qui se nourrissent l'un l'autre, pour étudier finement ce qui se passe et aller plus loin sur ces analyses et les pistes d'action qu'elles mettent en évidence.

Sur la perspective historique, c'est justement un aspect que nous voudrions mettre en avant, en tous cas parmi les axes que nous porterons dans l'appel d'offre de recherches. Nous avons justement besoin d'analyses et de retours sur des processus qui ont déjà été initiés sur une période suffisamment longue pour pouvoir être analysés. La densification n'est pas nouvelle. Cependant, nous n'avons pas toujours beaucoup de connaissances sur les modalités de cette densification, en fonction des territoires, en fonction de leur localisation, et de contextes très particuliers. Il y a donc vraiment un besoin de recherche

## « Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

et d'évaluation sur ces questions. Nous insisterons fortement sur ce point, en tous cas dans les réponses que nous recevrons, nous serons attentifs à ces éléments.

C'est aussi la question de la temporalité qui est importante, dans les processus étudiés. Quid du futur sur ces espaces qui sont en train de se densifier ? Qu'en est-il, du point de vue des réseaux – et je pense que je l'ai évoqué – des réseaux existants, de leur capacité ? Mais aussi de la gestion par rapport à un projet politique sur un espace plus large, notamment l'espace communal ? Ou encore au-delà, puisqu'aujourd'hui on parle de PLU intercommunal. Comment ces stratégies vont-elles s'intégrer dans une politique d'aménagement plus large ? Ce sont bien ces questions qui vont nous intéresser aujourd'hui, et par la suite dans ce programme.

Jean-Claude DRIANT, vous vouliez apporter des compléments.

### **Jean-Claude DRIANT**

Très vite, parce qu'une partie des questions n'a en fait pas grand-chose à voir, mais c'est en partie de ma faute, avec les questions de densification. Sur le « tous propriétaires », je suis d'accord avec ce qu'a dit Emmanuel RAOUL. En même temps, la France n'est pas forcément le pays le plus illustratif de la politique du « tous propriétaires », parce que c'est un des rares pays d'Europe où on a continué à développer le parc social notamment. Par ailleurs, de fait, aujourd'hui, surtout si on se pose la question du vieillissement chère au PUCA qui a beaucoup travaillé sur ces questions-là, le statut d'occupation en tant que tel est, là aussi, sur ce point-là, un facteur d'inégalité. Quid du financement de la retraite ? Quid du financement de l'indépendance entre un propriétaire et un locataire, pour dire les choses rapidement, mais ce sont des questions.

Sur les questions de mobilité urbaine, je crois qu'on pourrait y passer aisément la journée, et sans doute bien plus, parce que ce sont en effet des questions fondamentales. Je dirai juste qu'une illustration de la problématique est le lien entre le logement et l'emploi. Aujourd'hui, la question de l'emploi est revenue dans la préoccupation des gens qui travaillent sur le logement et réciproquement. Les entreprises notamment se posent fortement, là où les marchés du logement sont ultra contraints, très fortement la question du logement. Mais je crois qu'il faut aussi avoir à l'esprit, quand vous parliez de La Plaine Saint-Denis, que, de fait, les gens qui y travaillent ne sont pas les mêmes qui y habitent. Après, on peut se poser la question : quand on a un bon système de transports, pourquoi seraient-ils forcément au même endroit ? Et surtout, me semble-t-il, ce qu'on néglige souvent lorsqu'on veut faire des parallèles trop forts entre la question de l'emploi et la question du logement, ce ne sont pas les mêmes temporalités. On ne passe pas le même temps dans l'occupation d'un logement et dans un emploi ou dans une situation professionnelle.

La mobilité de l'emploi – on peut le regretter peut-être – est aujourd'hui beaucoup plus forte que la mobilité en termes de logement. Alors on peut aussi dire que c'est un problème du marché du logement qui ne facilite pas les mobilités.

On pourrait y passer beaucoup, beaucoup de temps, mais je crois que ce sont des questions tout à fait fondamentales.

### **Anastasia TOUATI**

Je vais passer la parole à Éric CHARMES, Directeur de recherche à l'Université de Lyon et Directeur du Laboratoire RIVES à l'École Nationale des Travaux Publics de l'État. Il va nous faire un point sur les questions posées par la densification douce, du point de vue de la recherche urbaine.

## Les questions posées à la recherche urbaine par la transformation des ensembles pavillonnaires

par Éric Charmes, Directeur de recherche,  
Directeur du Laboratoire RIVES, ENTPE, Université de Lyon

Je ferai un exposé en cinq points. Un premier point introductif, quatre points, puis, en fonction du temps qui restera, peut-être une conclusion.

Le premier point, l'introduction, ira bien dans la continuité du débat qui s'est ouvert sur la densité de manière générale : Que s'agit-il de faire ? S'agit-il uniquement de densifier ? La réponse est une évidence, et ce n'est pas forcément en écoutant les débats – je ne parle pas forcément de celui qui vient d'avoir lieu –, mais on voit que l'idée n'a pas été complètement intégrée. S'agit-il de densifier ou de faire la ville ?

Voici le travail d'un artiste qui s'appelle Nicolas MOULIN, il y a plusieurs montages qui font partie d'une série qui s'appelle « Vider Paris ». On voit bien, me semble-t-il, sur cette œuvre, que la densité n'est pas la clé du problème. La question est quand même – et il faut toujours le rappeler encore et encore – bien celle de la centralité. La densité existe là où il y a de la centralité. On disait que les gens ont peur de la densité mais, si on regarde les prix de l'immobilier à Paris où, justement, la taille des ménages augmente, les gens n'ont pas peur de la densité. Il faut se demander à quoi la densité leur donne accès. C'est bien cela qu'il faut garder à l'esprit, c'est-à-dire qu'il est facile d'empiler des mètres carrés, mais faire venir des commerces, implanter des infrastructures, s'avère souvent un peu plus difficile.



**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Cela signifie qu'il est essentiel de tenir compte du contexte, lorsqu'on s'intéresse à la question de la densification et de la transformation des tissus urbains. On voit parfois – j'étais à Toulouse il n'y a pas très longtemps – une commune un peu périurbaine où des petits collectifs ont été construits, et des élus et des techniciens fiers de montrer qu'ils densifient ici. Oui, mais quel est l'intérêt : on est à peu près au milieu de nulle part ? À quelles offres répondons-nous, à quels besoins, et qu'apportons-nous avec la densification ? Un projet de densification, de transformation d'un quartier, qu'il soit pavillonnaire ou pas, doit se concevoir en fonction d'un contexte urbain d'enjeux territoriaux locaux.

Il existe beaucoup de contextes urbains favorables. Vous parliez de l'Histoire, des banlieues de l'entre-deux-guerres. J'ai participé en tant que partenaire avec le Laboratoire RIVES au projet BIMBY. Dans ce cadre, une partie des recherches ont été menées sur la transformation des quartiers pavillonnaires de l'entre-deux-guerres par Annabelle MOREL-BROCHET qui a travaillé sur les Coudreaux, à côté de Chelles, en Seine-et-Marne, et sur un quartier qui s'appelle Avrillé, dont je vous montrerai quelques photos aériennes, en banlieue d'Angers. On commence donc à avoir des informations sur la manière dont ces quartiers se transforment aujourd'hui sur des processus de divisions parcellaires et comment les réalisations ont été effectuées au fil du temps. Cela ne signifie pas que nous savons tout et qu'il n'y a pas de recherches à mener encore sur ces questions-là.

Il y a des quartiers qui autrefois étaient périphériques. Ici, vous voyez Villeparisis, au sud d'une ligne tracée au nord du cliché par le RER B. Nous sommes à la limite de l'agglomération parisienne, mais cette limite est assez ancienne, car elle s'est constituée dans l'entre-deux-guerres. Aujourd'hui, cet ensemble a acquis une position nettement plus centrale. La Francilienne n'est pas loin, il y a le Pôle Emploi de l'aéroport Charles-de-Gaulle. Donc, il se transforme. Mais, encore une fois, la question de cette transformation, qui résulte ici de l'augmentation d'une pression immobilière et foncière – donc liée à la position relative dans le système métropolitain, donc une position plus centrale – n'est pas seulement une question architecturale, c'est-à-dire comment faire de l'habitat individuel dense, question sur laquelle on se focalise beaucoup lorsqu'on parle de la densification de l'habitat pavillonnaire. C'est une question importante, certes, mais ce n'est pas la seule question. Et cela renvoie exactement à ce que disait Jean-Claude DRIANT, c'est une question d'urbanisme et d'aménagement. On densifie pour quoi faire ? À quoi donne-t-on accès ? Les maisons de villes très denses en première couronne, si vous prenez certains quartiers de Paris, la commune des Lilas, par exemple, les maisons coûtent extrêmement cher et sont très attractives. Pourtant, nous avons un tissu dense, mais le métro n'est pas loin, on est à la limite de Paris. Ce sont bien ces questions-là qu'il s'agit de poser. La question architecturale est importante, mais ce n'est qu'un aspect du problème. La question doit donc être posée en termes d'urbanisme et d'aménagement.

Cela me conduit à mes deux points suivants. Lorsqu'on se met à réfléchir en termes d'urbanisme et d'aménagement, on peut réfléchir d'une part en termes de procédures, à savoir comment fait-on, et ce sera le point suivant. Mais je vais commencer par réfléchir en termes de design, si on veut, c'est-à-dire quelles formes faut-il mettre en place ou quelles sont celles dont l'émergence doit être favorisée. Ces deux niveaux sont donc inter-reliés mais, en termes d'analyse, il est intéressant de les traiter séparément. Dans l'action, évidemment, les deux sont entièrement reliés.



**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

En termes de design urbain, je vais juste reprendre un travail que j'avais mené avec des étudiants à l'Institut Français d'Urbanisme il n'y a pas très longtemps, dans les années 2000, sur la transformation de quartiers pavillonnaires dans la banlieue est. L'Institut Français d'Urbanisme se trouve à Marne-la-Vallée. Nous avons travaillé un peu justement sur Villeparisis, sur Neuilly-sur-Marne, etc. Un article a été publié dans *Études foncières*, qui est en ligne, pour ceux qui sont intéressés, qui doit s'intituler « *La densification des quartiers pavillonnaires de grande banlieue* ». Là comme ailleurs, on observe – et d'ailleurs là, vous voyez un arrêt du RER B – qu'il y a un important stock d'habitats pavillonnaires ou d'habitats de maisons individuelles autour des gares. Si on regarde en termes de potentiel, il y a une gare, il y a un équipement, la possibilité d'attirer des habitants dans des ensembles plus denses. Nous sommes en Ile-de-France, donc la question de la pression foncière immobilière ne se pose pas. Nous avons donc un gisement et un potentiel important. Cependant, l'enjeu n'est pas uniquement de densifier autour des gares, il est aussi d'avoir une mixité fonctionnelle.

Peu d'études sont menées. Il n'existe pas beaucoup de recherches sérieuses sur le design urbain en France. Aux États-Unis, il en existe un peu plus, notamment autour du mouvement du nouvel urbanisme un peu injustement décrié en France, dans lequel des personnes se posent des questions sur les effets de certaines organisations du tissu urbain. Par exemple quelqu'un comme Robert CERVERO a montré que, pour ce qui est des déterminants de l'usage d'une gare par les gens qui habitent autour et qui notamment s'y rendent à pied, la densité est certes une variable importante, mais la mixité fonctionnelle joue autant. Parce que la mixité fonctionnelle est en général associée à la présence de commerces sur des itinéraires piétons. Il est plus agréable de marcher dans une rue où il y a des commerces et cela est utile. Vous sortez de la gare, lorsque vous rentrez du travail ou lorsque vous partez, vous pouvez acheter le journal, lorsque vous rentrez vous pouvez faire quelques courses, etc. Donc il existe des enjeux en termes d'aménagement, là encore, pas simplement pour densifier le pavillonnaire, mais pour amener une certaine diversité fonctionnelle.

Comment avoir ces commerces ? Une question qui était apparue est que bien souvent – et cela n'est pas propre à l'Ile-de-France – les voies ferrées en périphérie ont été tracées à l'écart des centres-bourgs. Je reviendrai d'ailleurs sur ce sujet un peu plus loin. Le problème est que le centre historique de la commune de Villeparisis se trouve ici. Nous sommes à sans doute 1,5 km. Ce n'est pas très loin, mais tout de même assez loin. Pour le maire de la commune – et cela se retrouve dans d'autres contextes sur lesquels nous avons travaillé –, vous avez une concurrence possible entre une centralité qui pourrait s'implanter là et une centralité qui est celle de la centralité historique, symbolique, commerciale, de la commune. Nous avons suggéré une proposition, à savoir faire un peu comme dans les centres commerciaux, en jouant sur deux attracteurs pour essayer d'avoir une centralité complémentaire. Cela signifie que l'enjeu n'est pas de densifier par aplats sur des nappes éventuellement avec des COS décroissants au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la gare, c'est d'avoir une densification plutôt linéaire sur laquelle se concentrent des réseaux de transport en commun – Anastasia TOUATI a dit que nous allions parler d'aménagement, donc, allons-y –, un pôle ici, un autre pôle là. Mais ce ne sont pas forcément des aplats avec juste l'idée de relever les COS par rayons concentriques à partir de la gare. Il n'y a pas de politique énorme, il y a eu un petit centre au milieu du lotissement : vous avez quelques immeubles, il y en a des anciens, quelques commerces. Il y en a un qui se construit, sur la photo qui doit dater de 2011 (elle est reprise sur Google). Nous pouvons nous appuyer là-dessus pour organiser quelque chose d'intéressant. Là, en l'occurrence, la densification la plus intéressante est

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

par ajout de pavillons entre deux pavillons, pas du collectif. A priori, sur l'axe commerçant, c'est plutôt par du collectif à condition de ne pas faire forcément comme ici, c'est-à-dire qu'on ne mette pas juste des parkings au rez-de-chaussée. Pourtant il y a des commerces autour, qui ne sont pas luxueux, mais ils ont le mérite d'exister.

Ceci ne signifie pas que la démarche de la densification pavillonnaire douce n'est pas intéressante – ce ne sont pas mes propos –, mais elle peut très bien être complémentaire de ce type de démarche, à savoir concentration de la densification sur un axe et puis, en arrière, dans des rues dédiées à rester résidentielles, on peut imaginer, surtout lorsqu'on est le plus proche de la gare ou le plus proche de l'axe principal, une densification sous forme pavillonnaire principalement. Ce qui n'est pas vraiment le cas dans ce contexte-là puisque, dans les rues latérales, on densifie aussi de manière pas très contrôlée par du collectif. Il faut aussi arriver à organiser les choses. Comment procéder ? Pour revenir à la question du design, il ne s'agit pas de dire qu'il y a une forme meilleure que l'autre, mais il s'agit de voir comment on organise l'ensemble.

Le troisième point, en termes de procédures. Là aussi, il me semble qu'au niveau de la recherche, il y a beaucoup de choses à voir et à explorer. Une des questions qui accompagne ce sujet est ce que l'on pourrait appeler l'optimum collectif. En tant que groupe social, à toutes les échelles envisageables, dans quel quartier souhaitons-nous vivre, dans quelles rues, dans quelles villes ? Et là, il ne s'agit pas de dire « moi je veux vivre », mais comment, collectivement, on peut s'arranger pour vivre ensemble. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de forme, c'est également de procédure. A ce propos, je vous engage à lire la thèse d'Anastasia Touati pour tout un tas de raisons, y compris pour celle-là, parce qu'elle a en effet distingué différents types de densification et des types de politiques publiques (interventionniste, incitative, etc.). Mais sur ce sujet, la filière BIMBY telle qu'elle est promue pose – et cela a déjà été évoqué dans la discussion – un certain nombre de questions, parce qu'elle met largement en avant les bénéfiques que peuvent en tirer les propriétaires privés. Donc, quid des locataires ? Par ailleurs, comment faisons-nous pour que l'addition d'initiatives individuelles permette de produire un tissu que l'on puisse désirer collectivement ?

Une des premières réponses sur laquelle évidemment tous ceux qui ont travaillé sur le projet BIMBY, dont moi, ont réfléchi, est l'encadrement réglementaire, donc le PLU qui a été évoqué à l'instant. Il y a un processus politique, il s'agit donc d'une décision collective qui consiste à dire qu'on va densifier là de telle manière ou pas, s'il faut donner la priorité à l'individuel ou au collectif, etc. En France, nous avons quand même des outils pour encadrer de manière précise les évolutions des tissus déjà constitués. Mais nous voyons bien que des limites existent à cet encadrement réglementaire. Il n'est pas évident de contrôler vraiment la situation. Annabelle MOREL-BROCHET avait travaillé sur ce quartier d'Avrillé, Le Bois-du-Roy. En face il existe un éco-quartier qui n'est pas encore sorti de terre sur le cliché Il y a un règlement qui permet une petite densification et puis vous avez des promoteurs plus ou moins opportunistes, qui regardent des règlements d'urbanisme et qui voient les structures parcellaires. Et à un moment, en cœur d'îlot, une parcelle a muté – il y avait un atelier – le promoteur vient construire quelques studios. Ce n'est pas très imposant, mais c'est le genre d'opérations qui aura un impact politique et qui peut, lors des élections suivantes, pousser les gens qui habitent là à dire à leurs élus qu'il leur faudra serrer les boulons la prochaine fois pour éviter d'avoir ce genre d'opérations. D'autant plus que ce sont des studios, il y a le problème du stationnement

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

en cœur d'îlot. Donc là, nous avons des difficultés avec le règlement pour encadrer vraiment les choses.

Avons-nous aussi des problèmes avec les équipements ? Là, nous avons une densification significative avec beaucoup de petits logements qui s'ajoutent. Cela induit une pression en termes d'équipements de toute nature, à commencer par les places de stationnement. Comment traite-t-on ce genre de problèmes ? C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la recherche BIMBY, avec Max ROUSSEAU, nous avons travaillé sur l'agglomération lyonnaise, sur le Grand Lyon, en interrogeant les élus sur ces processus de transformation des quartiers pavillonnaires. Il en ressort qu'un certain nombre d'élus disent – pas tous, les positions sont diverses – de manière assez significative que, quand on relâche un peu le règlement et qu'on laisse se faire de manière un peu spontanée la densification pavillonnaire, c'est très bien, mais on n'arrive pas très bien à contrôler le résultat. Finalement, on préfère, si tant est que ce soit possible, avoir un urbanisme plus maîtrisé, par exemple au travers de ZAC. Ceci est une autre vue de l'opération que je vous montrais. Vous voyez que c'est vraiment dans un tissu très pavillonnaire et, si on regarde sur le cliché, je crois que ce doit être par-là, au milieu.

En ce qui concerne les ZAC, on parle beaucoup d'un cas qu'Anastasia TOUATI connaît mieux que moi. Donc, s'il y a des questions je la laisserai répondre sur ce sujet. Il s'agit de la ZAC du quartier des Bas-Heurts, à Noisy-le-Grand, qui a suscité une forte mobilisation des habitants parce que le projet était jugé beaucoup trop dense, avec des immeubles collectifs R + 5 si ma mémoire est bonne. Ceci étant, les habitants ne sont pas tous complètement opposés à la transformation puisque, sur le site de l'association de défense du quartier, on voit un projet – comme on dit en mauvais français – alternatif élaboré par des étudiants de l'École d'architecture de Marne-la-Vallée qui ont reçu le Prix des Jeunes Urbanistes l'année dernière, et sur le site ils disent que c'est un très bon projet. Évidemment, ce n'est pas tout à fait la densification qu'envisageait la mairie, mais c'est quand même une transformation significative du quartier et qui, semble-t-il, reçoit l'assentiment des habitants. On peut quand même entreprendre des choses dans le cadre de ZAC.

Autre cas intéressant, et c'est une des raisons pour lesquelles j'insistais sur ce quartier du Bois-du-Roy à Avrillé, vous avez ici un axe de circulation important, d'ordre métropolitain, à l'échelle d'Angers. Vous avez ici un gros projet d'éco-quartier. Pour transformer ce quartier, la mairie a préempté de manière systématique, sur une durée assez longue – et nous sommes dans une procédure qui me semble assez intéressante – toutes les parcelles qui venaient à la vente le long de l'axe de circulation sur lequel était prévue l'implantation d'un tramway. Les gens se sont passé le mot, les habitants ont bien vu que des immeubles allaient être construits et s'achetaient à bon prix. Les maisons sont venues facilement à la vente. Une fois que le tramway arrive, que les équipements arrivent, les terrains sont revendus à des promoteurs constructeurs qui construisent de l'habitat collectif. Évidemment, c'est un projet qui coûte cher, qui nécessite du portage et de l'investissement politique. Mais c'est aussi une manière de transformer un quartier, et les gens l'acceptent tout à fait. Annabelle a fait le travail d'enquête et n'a pas noté de résistances particulières. À l'arrière, le quartier est resté pavillonnaire et il peut se transformer, là encore, selon les modalités du BIMBY. Voilà donc aussi une procédure qui semble intéressante et vous voyez ce que ça donne sur une photographie récente prise en utilisant les services de Google Street.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

L'autre procédure sur laquelle on pourrait s'interroger – et aller voir un peu plus près ce qui se passe – est le remembrement. En France, nous le faisons avec les associations foncières urbaines. Il est considéré comme un outil compliqué, d'usage marginal et destiné à le rester. C'est effectivement compliqué, notamment parce qu'en France nous n'avons pas vraiment une culture de prise en mains de leur propre destin par des collectifs locaux. Ceci se retrouve d'ailleurs sur toutes les questions de rénovation urbaine, tout le débat aujourd'hui sur l'*empowerment*, etc. Nous avons ce problème-là, que les gens attendent plutôt que la puissance publique vienne organiser les choses. Et puis nous avons une culture quand même assez spéciale en matière de propriété individuelle. Nous sommes quasiment des fondamentalistes de la propriété individuelle, en France, il faut quand même le dire, même si les choses bougent un peu ces derniers temps. Dans certains pays, en Allemagne et au Japon, le remembrement est quand même un outil majeur d'aménagement urbain. On peut aussi regarder dans ces pays. Cela permet de redessiner des parcelles, de faire de la densification en fond de rue. Parce qu'un des problèmes majeurs du BIMBY, c'est qu'on parle de division parcellaire, mais pas de restructuration parcellaire. Or, la division parcellaire, lorsque vous avez des maisons implantées au milieu de parcelles, pour en remettre une entre les deux, ce n'est pas évident. Il faut restructurer le parcellaire. Nous avons aussi le problème des parcelles en drapeaux. Ici, le remembrement permet de restructurer le parcellaire et, quand la puissance publique est partie prenante – car nous avons différents types de remembrement – on peut faire du partage de plus-values lorsqu'il y en a, et donc financer des équipements collectifs. Évidemment en France – j'anticipe sans doute certaines questions qui pourront être posées à ce sujet –, le remembrement n'est déjà pas facile quand rien n'est bâti. Alors, s'il existe déjà des maisons, on est en droit de se demander comment on peut arriver à un tel résultat. Pourtant, on le fait dans d'autres pays, donc on peut quand même y réfléchir un petit peu. On peut imaginer, de la même manière qu'Avrillé a acheté des terrains au fur et à mesure, qui venaient à la vente le long d'un axe de circulation, une politique affichée de transformation d'un quartier pavillonnaire en maintenant son caractère pavillonnaire, en achetant les parcelles au fur et à mesure qu'elles viennent à la vente et, à un moment donné, la puissance publique a un levier suffisant pour enclencher une transformation de ce quartier. Dans sa thèse, Anastasia TOUATI parle d'un modèle de « politique interventionniste de densification douce ». Donc, là, nous sommes à la frontière. Nous ne sommes pas tout à fait dans le BIMBY, mais nous n'en sommes pas éloignés. Il y aurait des recherches à réaliser là-dessus, puisque c'est bien de cela dont il est question.

Autre point, sur les intérêts des propriétaires et leur résistance plus ou moins forte à la densification. Là aussi, je pense qu'il y a encore beaucoup de travaux à entreprendre pour évaluer les différents intérêts en cause. Avec le travail réalisé dans le cadre de la recherche BIMBY, nous avons beaucoup insisté sur les intérêts que peuvent avoir les propriétaires à transformer leurs quartiers, plus particulièrement leurs parcelles. Nous l'avons fait – et l'acronyme BIMBY vient en écho et en opposition à l'acronyme NIMBY – dans l'idée de lutter ou de contrecarrer un discours mettant fortement en avant le NIMBY, discours auquel j'ai contribué. Je crois que nous avons eu tout à fait raison d'aller dans ce sens-là pour équilibrer un peu la balance parce qu'en effet il peut y avoir des intérêts fonciers et nous le voyons. Je regarde un peu ce qui se passe à Lyon : on voit régulièrement des parcelles se diviser et les gens, au lieu de vendre une maison sur 1 000 m<sup>2</sup>, ils la vendent sur 400 m<sup>2</sup> et ils vendent un terrain de 600 m<sup>2</sup> et ils gagnent beaucoup plus d'argent que s'ils avaient vendu leur maison sur 1 000 m<sup>2</sup>. Nous avons

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

raison de le faire, mais il ne faut pas oublier le NIMBY malgré tout. La balance s'équilibre, mais les deux existent.

Là-dessus – comme l'a fait Anastasia TOUATI dans sa thèse –, il est intéressant de reprendre la vieille distinction marxiste entre la valeur d'usage – à quoi me sert ma maison – et la valeur d'échange : quel prix pour ma maison ? De ce point de vue-là, il existe certes des gains possibles en tant que propriétaire à la division parcellaire, mais, malgré tout, les gens ne regardent pas leur maison uniquement du point de vue de sa valeur d'échange ou de sa valeur sur le marché immobilier. Ils la regardent aussi en tant que lieu qu'ils habitent, et donc ils ont une relation à leur habitat qui ne saurait être réduit à sa dimension financière, même si le marché immobilier et le rapport que l'on a au bien immobilier se financiarise fortement. Un grand jardin a une valeur qui lui est propre. Transformer sa maison, faire construire dans son jardin, si on a habité là depuis des dizaines d'années, a quand même, en termes affectifs, des impacts importants qui sont bien connus. Il faut également être capable de maîtriser le processus de transformation, faire construire, etc. C'est donc un engagement un peu compliqué. D'ailleurs, dans les recherches que nous avons pu mener, face à la possibilité de transformer son habitation, son logement, les gens semblent intéressés. Ils réalisent que leur maison pourrait valoir davantage, mais ils raisonnent plutôt en termes de capital latent, c'est-à-dire potentiel. Ils l'actualiseront en fait le jour où cela mutera. Autrement dit, cela mutera en termes de forme et d'organisation du tissu lorsque la personne vendra. Quelle que soit la raison, la personne aura cela en tête. Ensuite, les acteurs professionnels, les agents immobiliers, un tas d'intermédiaires pourront inciter ou porter le processus.

Un autre aspect sur lequel il y a encore plusieurs recherches à mener, toujours sur les questions des intérêts, est l'intérêt du propriétaire versus l'intérêt du collectif, mais du collectif à l'échelle du quartier, à l'échelle de l'ensemble pavillonnaire. C'est d'ailleurs assez paradoxal parce que beaucoup d'habitants de maisons individuelles insistent sur le caractère individuel de l'habitation, surtout ceux qui viennent d'habitats collectifs : ils se disent qu'ils n'ont plus de voisins au-dessus, plus de voisins en-dessous, ils sont chez eux, ils peuvent faire ce qu'ils veulent. Dans les quartiers d'habitats individuels denses, surtout lorsqu'ils sont dessinés comme on le fait majoritairement aujourd'hui, les gens se rendent compte assez vite qu'ils ne sont pas totalement chez eux, surtout l'été lorsqu'ils sont dans leur jardin, mais ce discours individualiste, indépendantiste, est fortement présent chez les habitants des quartiers pavillonnaires.

En même temps, et c'est peut-être un peu paradoxal, dans un certain nombre de cas, les gens sont très attachés à l'existence d'un cahier des charges. Ils peuvent être aussi très demandeurs à l'égard des municipalités pour avoir des règlements très contraignants. Ils veulent pouvoir faire ce dont ils ont envie chez eux et, en même temps, collectivement, à l'échelle d'un quartier, ils seront très demandeurs de prescriptions, de contrôles. Pour une raison assez évidente. Voici une annonce immobilière à Villeurbanne : vous voyez une maison individuelle proposée à la vente à un prix assez conséquent, 547 500 euros très exactement. Cette maison peut paraître attrayante, on voit un parasol et on pense qu'il y a peut-être un jardin, cela a l'air sympathique. Et puis la maison est là, et ici ce sont les immeubles R + 4 juste devant. Vous voyez où je veux en venir : la valeur du jardin dépend en grande partie des jardins qui sont autour. Ce n'est pas seulement votre jardin. Un jardin de 50 m<sup>2</sup> n'a pas la même valeur s'il n'est entouré que par des immeubles ou s'il existe tout autour des jardins de 1 000 m<sup>2</sup>. C'est bien cela qui est en cause, derrière la question de cet intérêt individuel, il y a l'intérêt collectif, c'est-à-dire que la valeur de ma maison dépend de ce qu'il y a autour. C'est à ce niveau qu'existent encore des situations très compliquées que nous ne maîtrisons pas encore très bien, à

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

mon avis, parce que des logiques se superposent. Autrement dit, à partir de quand et dans quel contexte on va arriver à engager un mouvement de transformation collectif et débloquent un certain nombre de verrous liés à ce que je viens de voir.

On sait bien évidemment qu'aujourd'hui, dans un ensemble pavillonnaire de ce type, donc impasse, voie en boucle, plutôt enclavé, pour reprendre le terme beaucoup utilisé par l'IAU qui a beaucoup travaillé sur les lotissements enclavés, notamment Céline LOUDIER-MALGOUYRES – qui n'est maintenant plus à l'IAU et qui habite dans le sud de la France –, ces ensembles-là sont structurés justement dans une logique collective. Il s'agit bien d'un ensemble pavillonnaire, à la différence de beaucoup d'ensembles – et c'est là qu'il faut travailler – de ces lotissements de l'entre-deux-guerres où il existe une grille. Là, la logique d'ensemble est beaucoup moins prégnante qu'ici. On le voit dans l'importance que peuvent prendre les règlements de copropriétés ou les cahiers des charges. Voilà, nous avons des choses intéressantes.

**Pour terminer, il est important également de travailler à mon avis sur des questions de compromis. Il ne faut pas simplement dire aux gens qu'on va faire de la densité, mais leur dire ce que cette densité va leur donner. Cette densité s'intègre dans une politique urbaine qui consistera à favoriser un certain nombre d'équipements, des services, des commerces, etc. Encore une fois, il ne s'agit pas de l'acceptabilité sociale de la densité, le sujet n'est pas de savoir comment on va habiller par exemple, en termes architecturaux, la densité, pour faire avaler la pilule aux gens. Le cœur du problème n'est pas là, même si c'est un aspect intéressant. La question est de savoir à quoi est associée la densité. Évidemment, ceux qui ont beaucoup d'argent essaieront d'avoir la moindre densité possible et le plus de services possible.**

Dernier point avant la conclusion qui sera très brève, et ce point sera bref également, j'ai parlé des tensions qui peuvent exister à l'intérieur des intérêts que chacun de nous peut avoir, mon intérêt en tant que propriétaire, mon intérêt économique, mon intérêt en tant qu'habitant : c'est la même personne, mais nous avons des intérêts différents, les intérêts de l'habitant de la maison et en tant qu'habitant d'un ensemble pavillonnaire. Nous pouvons aussi nous poser la question de l'intérêt des communes, qui élaborent les règlements d'urbanisme versus les intérêts métropolitains. Parce que ces intérêts ne sont pas nécessairement convergents. Ils sont difficilement convergents dans des contextes périurbains. Paris compte 1 400 communes périurbaines. L'Île-de-France comprend 1 281 communes. C'est plus que l'Île-de-France en nombre de communes. L'Île-de-France est quasiment incluse dans l'aire urbaine de Paris, à part des petits secteurs qui résistent en Seine-et-Marne et qui ne vont pas résister très longtemps. La population moyenne, je n'ai plus le chiffre en tête, doit être de l'ordre de 1 000 habitants ou un peu plus, je crois. Il est évident qu'à cette échelle-là, la politique locale est déterminée par des intérêts qui sont essentiellement résidentiels. Les équipements métropolitains, les voies routières, les infrastructures, c'est très bien, mais on préfère les mettre en place dans la commune d'à côté. Un des enjeux aujourd'hui pour l'Île-de-France, au-delà d'ailleurs de la métropole de Paris – parce que les réserves foncières sont actuellement hors des limites de la métropole de Paris, c'est peu construit et c'est là pourtant qu'on construit aussi beaucoup de maisons individuelles – est de voir comment on articule les enjeux métropolitains avec des communes très petites. Nous avons beaucoup travaillé à la question du gouvernement des métropoles, mais en réfléchissant uniquement à la relation des villes-centres et des banlieues. Le problème prend une autre ampleur avec le périurbain. Il change de nature parce que, en plus, l'identité des habitants n'est pas du tout la même que celle des habitants des banlieues.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Donc, il faut réfléchir à la façon d'articuler tout cela. Même à l'échelle des communes de banlieues dont je parlais tout à l'heure, il existe des conflits entre la centralité historique constituée que l'on voudrait renforcer, et la centralité que, du point de vue de la métropole, on voudrait favoriser plutôt proche des gares. Quoique la SNCF demande parfois, à ce qu'il paraît, d'arrêter de construire près des gares, car elle a déjà trop d'usagers. Cela signifie qu'il faut quand même construire.

## Echanges avec la salle

**Michel ROUSSET**, CAUE de l'Eure, un des pilotes d'une des tâches de BIMBY

Ce que je trouve de très intéressant dans le propos d'Éric CHARMES, c'est en effet la question des intérêts. Parce que les intérêts sur les quartiers pavillonnaires, on a vu que ces expérimentations euroises ont montré en effet la difficulté, la lenteur et l'exigence qu'il y avait à mettre en place un projet collectif dans des quartiers pavillonnaires. La défiance vient en premier lieu et après il faut se demander ce que nous pouvons faire ensemble de ce quartier, ce que peut y apporter la collectivité locale, et en tant que collectif de propriétaires, si nous pouvons valoriser les choses. Avec la résultante qu'Éric CHARMES soulignait tout à l'heure, à savoir que la valorisation in fine a toujours lieu au moment opportun de la famille concernée et pas forcément facile à gérer dans le tempo de l'opération de valorisation du quartier lui-même.

Néanmoins, nous avons pu montrer avec nos expérimentations, que nous présentons à Bordeaux et qui font l'objet d'une exposition et d'une brochure que la façon de travailler sur les quartiers pavillonnaires nécessite un accompagnement très fort d'une ingénierie qualifiée, que ce soit en termes de participation habitante, de connaissance des procédures d'urbanisme. Il ne s'agit pas simplement de modifier son PLU une fois qu'on a eu une heure d'architecte pour défendre un projet, mais bien d'avoir une action foncière, d'avoir des opérateurs qui sachent manipuler la fiscalité, qui sachent modifier les règles, certes, qui sachent intervenir sur le foncier et qui sachent surtout faire de la concertation avec des habitants sur un temps long.

Donc, nous avons eu quelques petites expériences qui ont montré tout cela. Si, en effet, on arrivait à promouvoir non pas un BIMBY n'importe où, mais la densification de quartiers pavillonnaires là où les projets de mobilité collective sont possibles, peut-être pourrions-nous mettre un peu d'argent public pour aider les collectivités locales, souvent assez démunies, à se doter d'une ingénierie qui permette de faire de la densification douce, au sens où elle est accompagnée et au sens où elle est désirée en effet par des habitants – c'est à construire – et par des élus – c'est aussi à construire. On l'a vu dans les propos tenus tout à l'heure par Jean-Claude DRIANT sur la question de la densité pour les élus, une espèce d'épouvantail est toujours manipulé.

**Emmanuel RAOUL**

Je voudrais juste prendre la parole sur un point qui est important pour la qualité et l'efficacité de nos débats. Nous avons bien titré le programme « Densification douce » parce que c'est cette question que nous reprenons sur le fond. Bien entendu, qu'il y ait eu une opération de recherche dans le cadre de l'ANR fait partie de l'historique. S'il y a des recherches évaluatives que nous lançons, effectivement nous ferons des évaluations également sur ce point. Mais ce n'est pas de cette opération-là ou de ces opérations-là que nous sommes amenés à parler aujourd'hui en tant que telles, en tant qu'opérations, mais bien sur les différentes formes de densification douce qui existent aujourd'hui au sein des tissus pavillonnaires.

**Éric CHARMES**

Oui, je vais peut-être dire aussi un mot sur BIMBY. Effectivement, je crois que c'est un projet qui a rassemblé des équipes extrêmement diverses, dont le CAUE de l'Eure, le Laboratoire RIVES, et Anastasia TOUATI a travaillé au sein du CETE d'Ile-de-France pour faire sa thèse. Ce projet a produit beaucoup de choses, notamment au travers de l'activisme de ses deux porteurs, avec la mise sur agenda politique au plus haut niveau



de cette question de la transformation des quartiers pavillonnaires, ce dont on peut se réjouir, malgré tout, même si le processus conduit à réduire la question à des dimensions particulières. Ceci étant, ce projet a rassemblé des gens, je le répète, très divers. La thèse d'Anastasia TOUATI est une thèse excellente qui a obtenu : elle n'a rien obtenu puisqu'on ne peut plus attribuer les félicitations du jury, mais elle les aurait eues s'il avait été possible de les lui donner. Nous avons là déjà un document très important qui est un produit du projet BIMBY, qui permet de poser quand même des bases de discussion assez solides sur cette question de la transformation des quartiers pavillonnaires. Elle a permis de mener la recherche que j'évoquais, d'Annabelle MOREL-BROCHET, celle de Max ROUSSEAU et celle d'Alex SCHAFRAN qui va s'exprimer cet après-midi. Je crois qu'il faut aussi retenir ces aspects positifs du projet, au-delà des problèmes qui se sont posés et qui se posent encore.

### **Anastasia TOUATI**

Juste une précision avant de passer la parole. On parle bien de densification douce. On l'a dit, le projet BIMBY a popularisé une méthode d'accompagnement de la division parcellaire dont nous aurons un aperçu très intéressant cet après-midi. Je pense qu'on ne peut pas nier qu'elle pose la question de savoir comment on accompagne ces transformations, et qu'elle propose des innovations sur ces questions-là. Mais, encore une fois, par rapport à la définition que nous avons adoptée ici, **la division parcellaire est une des modalités de la densification douce. On a parlé des appartements accessoires – Alex SCHAFRAN reviendra dessus –, de la division interne des pavillons, de la construction de collectifs par cette division, du remembrement foncier, etc. Donc, voilà, il s'agit bien ici de ne pas uniquement s'intéresser à la division parcellaire mais à d'autres formes de densification douce aujourd'hui moins populaires.** L'idée, aujourd'hui avec ce séminaire et par la suite dans les programmes du PUCA, est finalement de mettre en perspective les différentes formes de densification douce qui existent aujourd'hui en France et ailleurs. Et d'ailleurs, par rapport à des formes de densification qu'on peut qualifier de plus fortes, la question finalement est de savoir à quel moment ces formes de densification sont intéressantes, pour quelles raisons et à quel endroit elles posent des problèmes. C'est donc bien dans une perspective de recherche et de recherche-action que nous nous situons.

Éric CHARMES a parlé justement, parmi les modalités de la densification, et notamment de la densification douce, d'un outil qui est très peu utilisé : les associations foncières urbaines. Il se trouve, étant donné que nous sommes bien placés pour en parler ici, dans le Ministère qui a élaboré la loi Alur – tout récemment en discussion, puisqu'elle est encore au Sénat aujourd'hui – pour un urbanisme rénové. Il y a justement un dispositif particulier sur les AFU (associations foncières urbaines). L'idée du législateur était de permettre aujourd'hui de populariser l'utilisation de ces AFU. Ils ont rajouté un « P » et ce sont maintenant des AFUP (associations foncières urbaines de projets), où des dispositions sont mises en place pour faciliter leur utilisation par les habitants et pour que la puissance publique les encourage, pour qu'il y ait véritablement quelque chose qui soit impulsé des deux côtés.

Je voulais juste préciser cela : on avance du côté de la recherche, mais le législateur nous entend sur ces questions et il y a des avancées également de ce côté-là.

Je vais d'abord passer la parole à Astrid TANGUY en réaction et je vous laisserai ensuite la parole pour une nouvelle question.

### **Astrid TANGUY**

Je voudrais apporter quelques précisions. Le projet de recherche BIMBY a donné lieu à des expérimentations, c'est-à-dire qu'il y a encore du travail à réaliser, comme la réflexion. Je suis absolument ouverte au débat et il y a du travail en cours, qui se poursuit sur ces expérimentations-là.

Nous avons parlé de la maîtrise de l'outil BIMBY, notamment par l'aspect réglementaire. Je pense qu'il ne s'agit pas de relâcher le règlement. Nous avons l'exemple de règlements qui ont été relâchés par l'arrivée d'un promoteur en cœur d'îlot. Justement, tout l'enjeu de la démarche BIMBY est de maîtriser ce qui se passera avec ces outils réglementaires et non pas de déréguler ou de relâcher. Il faut apporter une ingénierie réglementaire très fine, comme l'a dit Michel ROUSSET, ce qui est un des volets importants de la démarche. Effectivement, il n'est pas évident de tout encadrer. C'est la raison pour laquelle il y a encore beaucoup de travail à faire en ce sens, mais j'en parlerai un peu plus longuement cet après-midi.

### **Éric CHARMES**

La question du dialogue, de l'échange, le débat public, est un des piliers de la vie politique démocratique. Ceci étant, dans quelles arènes le dialogue se déroule-t-il ? S'il se déroule à l'échelle d'une commune qui fait 1 500 habitants, pour prendre un cas classique de commune périurbaine résidentielle, à la fin ce sont les intérêts résidentiels qui seront pris en considération. Si on fait un PLU intercommunal à l'échelle de la communauté de communes qui va avoir 20 000 habitants, nous aurons un autre projet, mais qui sera encore différent de celui qu'on élaborerait à l'échelle de l'Île-de-France et de ses 12 millions d'habitants. Au-delà de la question du dialogue, qui est une question importante, il s'agit aussi de savoir comment on articule les échelles et comment on crée des arènes ou des lieux dans lesquels on dialogue à travers toutes ces échelles.

### **Gérard NAJMAN**, élu à Cachan

Le dialogue entre les techniciens et les élus, évidemment, est important. Mais l'élu a ses objectifs en termes urbains et il doit les faire partager aux habitants. J'ai entendu parler de « participation habitante ». Elle est très importante, effectivement, surtout quand il s'agit de transformer les territoires mais, après, pour que la confiance règne au niveau des habitants, il faut aussi que la traduction, dans les règlements, soit telle que les habitants ne constatent pas des surprises. J'aimerais savoir quel est le retour sur la façon de concevoir les règlements dans l'aire des PLU. J'ai commencé ma carrière professionnelle, je n'étais pas élu, j'ai travaillé dans un bureau d'études qui était une résurgence de celui qui a beaucoup accompagné la loi d'orientation foncière de 1967, qui a conçu les POS.

L'opération des POS a quand même commencé par des opérations pilotes avec des analyses a posteriori de tout ce qui était fait en matière de ces nouveaux outils réglementaires. On a l'impression que les PLU ont constitué une ère de libéralisation, on ne prend plus de COS, on se libère de pas mal de choses. Y a-t-il eu une analyse a posteriori pour voir un peu les effets induits ?

Ce que je constate, sur le PLU de notre commune, c'est qu'effectivement un promoteur gère, la réglementation change et on voit effectivement de nouveaux acteurs se manifester. Nous voyons une floraison de promoteurs depuis 2 ans qui n'existaient pas. Un promoteur, quand il étudie un règlement, il l'étudie et il en utilise toutes les possibilités. Si la demande de permis de construire était conforme au règlement, un maire ne pourra pas lui refuser. Le maire pourra demander d'attendre sous prétexte que

son PADD stipule telle ou telle chose, il pourra négocier à la marge, mais pas plus. Donc, à un moment donné, il faudra bien qu'il y ait des gens compétents qui traduisent en termes réglementaires les objectifs, en tous cas ce que l'on souhaite faire. Les gens sont ensuite surpris par les réalisations sur le terrain pour diverses raisons, le terrain est plus profond que ce qu'ils avaient imaginé, il y a des problèmes d'ensoleillement à tel endroit, etc. J'en parlais tout à l'heure parce que l'enjeu, dans l'urbain – je ne parle pas du périurbain – est là, parce que nous avons l'enjeu des gares et l'enjeu des axes. Donc, évidemment, on crée des zones. Par exemple, le PLU s'est fait attaquer par une association d'habitants et le tribunal leur a donné raison, en disant que les transitions étaient insuffisamment traitées. Donc, il faut que tout cela soit examiné finement et que les communes soient accompagnées par des gens qualifiés, qui comprennent comment un règlement peut être utilisé, mais dans les deux sens, et les risques que peuvent poser certains articles dans la façon dont ils sont rédigés.

### **Michel ROUSSET**

Je pense que nous sommes au cœur d'une question extrêmement importante. Ce qui me semble important, c'est bien de se rendre compte que nous sommes dans un univers complexe, qu'il y a en effet la planification, l'opération, et que donc certaines procédures doivent être agglomérées et maîtrisées lorsqu'on est un élu local. Une chose m'interpelle depuis un certain nombre de temps, le PUCA a travaillé sur le projet urbain négocié, et nous sommes privés en France de cette notion de négociation de l'urbanisme depuis que le PLU a été inventé comme un Bon Dieu incarné dans 50 ou 300 pages. Si on pouvait en effet changer de monde, enfin une fois, faire confiance aux élus, aux professionnels, aux habitants, pour qu'ils construisent ensemble, qu'ils prennent le temps, un projet, et puis que ce projet puisse prendre des formes. Puis que ces formes soient régulées par un shérif plutôt que par un règlement, qui soit fait une bonne fois pour toutes, et sur lequel vous passez votre temps à vous excuser que la parcelle un peu étroite ne va pas, la parcelle trop large fait que le promoteur vient, etc.

Si le règlement pouvait être construit après avoir négocié le projet, qu'est-ce que ce serait bien ! Et puis on se rendrait peut-être compte, au PUCA, en faisant cette recherche-là, qu'on peut se passer du règlement, juste en établissant qu'en effet les formes urbaines sur lesquelles on a un accord peuvent se dessiner, se représenter. Et c'est ce dessin et cette représentation qui peuvent, bon an, mal an, être l'objet de la décision claire et éveillée d'un élu local qui dit que, oui, c'est dans cette forme-là et dans cet enjeu-là que les choses se pointent. Ce serait, de mon point de vue, une révolution assez importante dans l'état d'esprit français de la gestion de l'urbanisme, où on ne mettrait plus le règlement comme un préalable à toute action, mais le projet réellement au cœur de l'action.

Ce qui est intéressant, c'est que, dans les ZAC, on n'a pas de mal à parler d'urbanisme négocié, parce que le règlement est réalisé après ; dans les PLU, partout où on ne fait pas confiance aux petits élus qui font leur boulot au quotidien comme ils peuvent et sans moyen, là, on leur impose en effet de fabriquer du règlement à tire-larigot. Donc, la pédagogie autour du règlement, de mon point de vue, en tant que CAUE – nous la faisons chaque jour avec l'équipe ici – est épuisante et pas pertinente parce qu'en effet elle pose tous les problèmes juridiques que vous venez d'évoquer. Et dans la perspective de la densification des quartiers pavillonnaires, si par hasard trois propriétaires se mettaient d'accord pour réguler ou régler un problème de pauvreté qui pose un problème de voisinage au quotidien, il serait peut-être inutile de passer par une révision de documents d'urbanisme pour pouvoir permettre en effet de reloger un type

qui a du mal à vivre avec les autres, lui donner un espace où il est plus tranquille, valoriser son bien par ailleurs et accueillir de nouvelles familles. C'est le cas qui s'est présenté à Saint-Aquilin-de-Pacy que l'on montre dans notre exposition. C'est tout simple à faire. Si, pour tout cela, il faut faire un règlement particulier pour ces trois parcelles parce que ces trois propriétaires sont enfin d'accord pour traiter le problème social du quatrième, c'est quand même déplacer des montagnes pour pas grand-chose. Si cette recherche sur la douceur de la densification pouvait aller également dans la promotion de la logique de projets, qu'est-ce que ce serait bien !

### **Emmanuel RAOUL**

Nous atteignons la fin de notre matinée. Cela ne signifie pas que des questions n'auront pas de réponses, mais elles en auront cet après-midi.

Juste un mot sur l'urbanisme de projet, parce que c'est de cela dont vous parlez. C'est un sujet fondamental sur lequel nous travaillons par ailleurs au PUCA. Je ne vais pas dire tout ce que nous faisons, car cela prendrait trop de temps et que ce n'est pas l'objet aujourd'hui. Dans un certain nombre de cas, on voit des communes qui vont utiliser le PLU d'une manière particulière en modifiant le PLU après que le projet a été négocié : je commence par négocier, et ensuite, je dirai que la récompense, en quelque sorte, sera un PLU qui va s'adapter au projet tel qu'il a été négocié. Mais tant qu'on n'est pas d'accord, je ne le change pas. Donc, la non-modification d'un règlement devient effectivement l'arme qui est utilisée pour contraindre les acteurs à se mettre autour de la table et à négocier.

L'autre point que nous pouvons voir – et ceci, bien sûr, vous l'avez dit, je crois, assez justement – est que ce type d'arme sera plus facile à utiliser dans des plus grosses agglomérations, en particulier les plus vieilles agglomérations d'une certaine façon, où il y a des PLU et des règlements d'urbanisme plus anciens, qui sont assez bloquants, grosso modo car, pour faire quelque chose, on est obligé de modifier quelque chose. Et c'est vrai que, dans des situations nouvelles, on est dans des cas plus ennuyeux et plus difficiles à traiter. Nos recherches montrent bien ce côté inégalitaire, en quelque sorte, de l'utilisation des outils. On ne peut pas parler du PLU ou de la planification en général, il faut vraiment regarder cela par rapport aux situations, aux types d'urbanisme, à l'historisation de cet urbanisme, à la taille de ces collectivités ainsi qu'aux moyens, d'ailleurs, de leurs services, pour justement négocier avec les acteurs privés les cas d'espèce.

### **Éric CHARMES**

Sur la question du projet : effectivement je pense que c'est une clé. D'ailleurs, dans ma présentation, j'ai parlé des projets avant les procédures et c'est volontaire. J'aurais peut-être dû le dire plus explicitement et, dans le cas d'Avrillé, on voit bien qu'on a un projet et qu'ensuite on se donne les moyens de le mettre en œuvre. Cela peut être réglementaire, l'achat de terrain, la préemption. On peut utiliser un tas d'outils pour ensuite mettre en œuvre des projets. De ce point de vue-là, le droit français n'est pas forcément aussi bloquant qu'on peut l'imaginer. C'est une manière de faire et d'avoir d'abord un projet.

Ceci étant dit, pour ce qui est de l'élaboration du projet lui-même, je crois qu'un des enjeux pour la recherche et puis, derrière, pour l'expertise et les savoir-faire professionnels, est justement avoir des compétences dans ce domaine-là. Le projet ne va pas seulement émerger de la négociation : il ne suffit pas de mettre les gens autour de la table pour qu'un bon projet émerge, il faut qu'il y ait des gens capables de mettre en image, de dire « on peut faire ça » ou « on pourrait faire ça » et tel projet comporte

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

tels avantages, éclairer le débat, sans forcément, au nom d'une compétence technique particulière et d'un savoir, imposer un projet particulier. Là-dessus, nous sommes quand même très faibles. En France, nous avons un savoir-faire tout à fait significatif lorsqu'il s'agit de faire des grands projets urbains mais, pour ce qui est du projet dans le pavillonnaire et du projet dans le périurbain, là, les savoirs sont nettement plus limités et, de ce point de vue-là, je me tourne vers Alex SCHAFRAN, mais nous devrions regarder ce qui se passe du côté de l'Amérique du Nord et du nouvel urbanisme, je le répète.

## QUELLES INCARNATIONS TERRITORIALES DE LA DENSIFICATION DOUCE ?

### Les appartements accessoires : politiques locales et enjeux aux États-Unis

par Alex Schafran, Chercheur à l'Institut français de Géopolitique,  
Université Paris 8 et Enseignant à Sciences Po Paris

Je vais faire ma présentation en français. Vous notez d'ores et déjà que ce sera un massacre de la langue de Molière, j'en suis désolé par avance. Je dois prendre le temps de remercier Anastasia TOUATI et Éric CHARMES pour le projet de recherche BIMBY. Vous m'avez donné l'opportunité de poursuivre une nouvelle étape dans ma recherche sur les États-Unis. Chaque mois, il y a des choses nouvelles. Cela est surprenant pour moi de parler des micro-opérations dans le tissu urbain dans un exemple d'architecture monumentale de l'histoire du monde, et c'est un peu triste pour moi, Américain, d'être dans un immeuble de l'État qui fonctionne encore. Je sais que vous avez des problèmes, ici, en France, mais vous avez un débat public qui fonctionne et cela est important à savoir.

Je parlerai du contexte de la densification, de la signification de l'ADU, qu'est-ce que BIMBY, quelles sont les différences et pourquoi cela est important. Ce sont les thèmes-clés du mouvement pro-ADU. Pourquoi existe-t-il une politique des *Accessory Dwelling Units* ? Quelle est la géographie des ADU ? Je suis urbaniste, mais tout le monde pense que je suis géographe, donc je vais parler de géographie. J'évoquerai un petit peu la métropole de Denver où j'ai fait une grande partie de cette recherche et j'aborderai la question de l'avenir des ADU. Je reviendrai sur les questions posées.

Pourquoi la densification ? Cela doit être pour faire la ville. Pour nous, aux États-Unis, elle n'est plus une question de survie, parce que le tissu pavillonnaire prédomine. Nous sommes « gavés » de tissu pavillonnaire. Il nous faut trouver un moyen pour intervenir dans ce tissu. Il faut savoir que nous avons deux histoires importantes. La première est celle de l'intervention de l'État, du marché et de tout le monde pour faire les *suburbs*, et également une politique de rénovation urbaine qui a été très controversée. Nous n'avons pas vraiment les capacités de faire une densification forte telle que vous pouvez encore la faire encore en France.

Par exemple, je suis Californien, je travaille à Leeds, mais j'habite à Bordeaux, dans un quartier industriel à côté de la Garonne, où on va avoir 10 000 nouveaux logements. Il y a deux quartiers à Bordeaux, un à côté du lac déjà plus ou moins construit. Ce type de politique existe de temps en temps aux États-Unis, mais c'est tellement difficile. Il y a deux choses, une vraie limite avec l'histoire de la densification forte et un tissu pavillonnaire absurde. Mais il existe une nouvelle réalité aux États-Unis dans toutes les *suburbs*.

D'abord, une augmentation des chiffres de la pauvreté dans la plupart des *suburbs*, sauf quelques *suburbs* riches telles qu'on peut les voir à Neuilly. Dans les *suburbs* de classe moyenne et les *suburbs* pauvres, on va petit à petit vers des situations importantes de pauvreté. La situation est identique dans tous les États-Unis. Cela est

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

pire dans les villes comme San Francisco, Los Angeles, New York ou Chicago, où il existe également une densification forte, mais la réalité est la même dans la majorité du pays. Les *suburbs* ont changé. Vous, ici, depuis les années 1980, vous avez une grande quantité de *edge cities*, des nouveaux endroits, avec des pavillons et des bureaux qui ont vraiment changé la géographie du travail.

Chez nous, nous avons une crise fiscale à chaque échelle, pas uniquement à Washington, où ce n'est pas une crise fiscale, mais une crise politique. Nous avons des problèmes davantage chaque jour. Donc, les villes doivent faire quelque chose.

En 2008, il y a eu la crise des *forclosure* avec la fin de l'étalement urbain : le sujet est abordé maintenant, mais les promoteurs n'ont pas la même énergie qu'ils affichaient pour l'étalement. C'est vrai que l'espoir vient d'ici. Nous avons maintenant quelques petites avancées de transports en commun dans les *suburbs* américaines. C'est bizarre, mais c'est vrai. À Denver, à Washington, on voit des petites avancées. Donc, on va pouvoir rattraper la France dans 50 ans, je crois. Il y a également un peu d'énergie intellectuelle. Nous savons les limites du discours relatif au développement durable. Je crois qu'il ne faut pas toujours traduire les concepts géographiques, parce que ce que veut dire développement durable n'est pas exactement la même chose que la *sustainability* : les *suburbs* sont les *suburbs*, les banlieues sont les banlieues, ce n'est pas la même chose. Nous sommes donc arrivés aux limites de cette vague de *sustainability*. Peut-être y a-t-il de nouvelles idées.

Je vais parler de la question des *Surburbs*. Donc, il y a un peu d'énergie, un petit changement de la réalité, un peu vite, peut-être. Il est probable qu'après avoir traité cette question pendant 30 ou 40 ans, nous bougerons un peu.

Qu'est-ce qu'une ADU ? Vous avez un grand cercle pour expliquer ce qu'est la densification douce. Nous, aux États-Unis, nous pouvons en parler uniquement dans un petit cercle qui existe dans votre énorme cercle. Par exemple, ceci est l'une des idées du BIMBY de diviser le terrain pavillonnaire et de mettre une maison à l'intérieur. Cela est absolument impossible aux États-Unis, sauf dans les rêves d'un urbaniste : on peut penser de rajouter une petite maison derrière ou à côté ou alors quelque chose dans la maison, mais toujours avec le même propriétaire. Le rêve des ADU, c'est quelqu'un qui habite dans la grande maison ou dans la petite maison et qui a maintenant un espace pour être propriétaire, et un espace pour accueillir quelqu'un comme locataire. L'idée est que tu vas recevoir tes parents ou alors qu'une vieille dame habitera dans la petite maison et tu habiteras dans la grande maison. C'est quelque chose qui a commencé comme un discours local dans les années 1970 en Pennsylvanie et dans la Nouvelle-Angleterre.

D'où viennent les motivations des ADU ? D'abord, il s'agit de la réorientation d'une idée ancienne. Nous avons visité l'Europe et nous avouons que le vieil urbanisme est pas mal. Et nous avons trouvé, en particulier en Nouvelle-Angleterre, qu'il y a des villes, des anciennes formes de villes. Donc, les gens veulent avoir quelque chose d'un peu ancien. Il y a aussi le vieillissement de la population qui est une évolution démographique, c'est le plus important. Il existe également une motivation sur les questions de logements abordables, mais cela relève du domaine politique et nous ne pouvons pas en discuter, on ne peut pas faire un programme pour avoir des ADU, pour avoir des logements abordables, parce que parler de logement abordable est l'équivalent d'une injure, dans la politique de la ville, dans la plupart des États-Unis.

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Nous avons également, quelle surprise, un discours des ADU comme choix, dans un célèbre pays libéral : on laisse la possibilité à quelqu'un de faire ce qu'il veut avec son terrain. Les urbanistes – quelle surprise ! – attaquent le zonage traditionnel des États-Unis et font la guerre aux résidences unifamiliales.

Un nouveau discours apparaît, petit à petit, sur les questions des ADU illégaux, parce qu'on a réalisé qu'il existe des villes, par exemple à Los Angeles, où nous avons de plus en plus de *suburbs* populaires, où les gens ont transformé leurs garages et ont fait beaucoup de choses illégales. Nous avons des villes où la question n'est pas de savoir comment on peut avoir de la densification douce : vous avez déjà de la densification douce, mais c'est illégal. Donc, comment régulariser ? Je crois qu'Anne-Claire DAVY parlera de cette question en ce qui concerne la France.

Du côté de la géographie, on a trouvé plus de 300 villes différentes qui ont instauré la possibilité d'avoir des ADU. Avant elles n'étaient que des *college-towns*, des villes universitaires et des vieilles villes, maintenant il y a plus de grandes villes. La prochaine banlieue, c'est la nouvelle vague. Le problème c'est que nous avons une grande géographie, mais un petit nombre de logements.

Je veux parler rapidement du cas de Denver. Une chose importante à savoir sur Denver, c'est la géographie politique. On ne peut pas vraiment la fragmenter. Mais un fait important à signaler, c'est un système nouveau de transport en commun, un mélange de tramway et de type RER, qui a été voté dans les six comtés de Denver il y a environ dix ans. C'est une vraie révolution, aux États-Unis, d'avoir ce genre d'opération. Ceci change un peu la politique des ADU. **Pour la première fois de l'histoire, les ADU sont connectées avec des opérations d'infrastructures au niveau de la région. Avant c'était juste l'idée de petites villes qui pensaient faire 50 ou 100 unités de logements. À présent, c'est différent, il existe l'idée d'une nouvelle région, un nouveau type d'urbanisme, un nouveau cadre de vie. Il s'agit davantage d'une idée connectée avec un changement à l'échelle régionale.** Avec ceci, j'espère que peut-être à Denver, avec les connexions du nouveau système qui se terminera en 2016, on verra finalement aux États-Unis une production de logements sur ce système, qu'on pourra mesurer.

Une chose importante à souligner car c'est très intéressant, c'est le nombre de gens qui habitent dans une maison. Ici, c'est en 1970 et là en 2010 : dans chaque cas, on a moins de personnes. Dans quelques villages, on a 60 ou 65 %. **L'idée, avec les ADU, n'est pas de faire de la densification, mais de retrouver la densification de 1970 qui n'était pas très dense.** Ce sont les États-Unis. C'est le problème que nous connaissons actuellement. **Nous ne pouvons pas juste arriver aux densités originelles de ce quartier dans les *suburbs*. C'est notre problème.** Vous n'avez pas les mêmes problèmes que nous. Vous avez un État. C'est beau. Nous pouvons voir Denver en couleur verte. C'est l'endroit où on peut créer des ADU. Donc, ça bouge un peu, ce n'est pas uniquement une banlieue, il y a un peu d'énergie.

Quelle est la question politique ? La politique s'appuie encore sur le vieil argument de la population. Le mot densification existe en anglais, c'est le même mot. Or, j'ai un doctorat en urbanisme et je ne connais pas ce mot, parce qu'on ne peut pas vraiment parler de densification, sauf dans un débat avec uniquement des urbanistes dans un espace comme celui-ci. Mais dans la vraie vie, cela n'existe pas. Et on ne peut pas vraiment parler encore de densité, ni d'accessibilité ou des logements abordables.

Aux États-Unis, dans la plupart des *suburbs*, principalement les nouvelles *suburbs* comme à Denver, il y a des associations de propriétaires. Les villes avaient décidé



« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

d'avoir une approche non conflictuelle. Au Nevada, par exemple, dans une ville de 100 000 personnes, 50 % habitent dans une zone avec une association des propriétaires, où les lois ne sont pas appliquées. Donc, ils ont voté une loi pour la ville de 100 000 personnes, mais les 50 000 personnes sont dans des types de maisons, de *single families homes*, où on ne va pas avoir d'ADU. La loi n'est donc pas appliquée. Ceci n'est pas officiellement vrai. Au Nevada, officiellement, la loi s'applique, mais, dans 50 % du territoire, elle ne s'applique pas parce qu'il existe des petites associations et chacune fait sa loi. Donc, elles ont le droit de décider en tant qu'association, de légaliser les ADU, mais cela ne passera pas.

Les gens comme moi veulent des ADU pas uniquement parce qu'il y a des personnes âgées, mais parce que nous avons besoin de toutes les autres formes de logements. C'est une situation difficile dans la politique urbaine. Que pouvons-nous faire ? C'est le problème que nous connaissons avec le *Tea Party*, l'extrême droite. Ils ne sont pas tellement stupides. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas de gouvernement, maintenant.

Je voudrais aborder d'autres sujets, notamment les inégalités entre les bénéficiaires. Ce sont des situations difficiles, à l'heure actuelle. La bonne nouvelle, à sept points avec les problèmes et les questions, le Conseil municipal vote en faveur, mais avec des restrictions.

Le problème des ADU n'est pas uniquement un problème de densification pour la densification, mais d'une densification qui soit une vraie possibilité. Pour moi, le *suburb* est le discours le plus intéressant sur le futur. Parce que l'idée du *retrofit* est qu'il faut travailler avec les matériaux que vous avez. Vous avez un système dans lequel il faut réaliser une opération pour sauver le système. Il existe des gens qui rêvent de faire disparaître les *suburbs* et de refaire un nouvel urbanisme aux États-Unis, c'est absolument absurde. C'est une autre histoire. Nous avons mis 100 ans pour le faire et nous devons travailler avec le territoire que nous avons.

Les ADU sont une bonne idée, mais ne représentent pas encore une réalité partout sur le territoire. Les règlements sont très restrictifs et, à présent, il manque une connexion avec le marché immobilier et l'industrie du bâtiment. La bonne nouvelle est que, après la crise de 2008, les promoteurs se rendent compte chaque jour davantage des limites de l'étalement. Le modèle de Kaufman et Broad a 90 ans, avec tous les milliards qu'il a gagnés en France, est maintenant au centre-ville de Los Angeles. Il a de nouveaux bâtiments. Il voit les limites et il cherche de nouvelles méthodes. Maintenant, au Colorado, nous avons des promoteurs qui veulent réaliser un nouvel urbanisme, de nouveaux lotissements, qui sont à peu près les mêmes, mais qui ont des ADU déjà construits. C'est difficile, car ce sont des constructions nouvelles et il ne s'agit pas de rénovation urbaine. C'est encore dans le désert du Colorado, mais avec les ADU. Au moins, nous voyons les prémices des nouvelles idées des promoteurs et, petit à petit, des changements s'opèrent au niveau des banques. Elles voient qu'il faut faire quelque chose. Donc peut-être cela va-t-il changer. C'est du positif, mais ce n'est pas grand-chose.

Je vais raconter quelque chose, juste pour être positif aujourd'hui. Peu à peu, il existe une masse critique – on peut regarder sur internet –, il existe un bon réseau de communication entre les villes qui ont déjà des ADU. Elles apprennent entre elles-mêmes, avec davantage d'énergie déployée, car les villes qui étaient toutes seules pendant longtemps dans leur État avec cette loi ne sont plus seules à présent. Au Colorado, il existe une masse critique des villes qui s'organisent. Les gens échangent

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

des idées, par exemple quelqu'un a trouvé une banque qui veut lui prêter de l'argent, il existe des petits réseaux ainsi que des petites conférences.

Nous constatons que de plus en plus tout est connecté avec les nouveaux systèmes de transport, avec les questions d'urbanisme et pas seulement avec la question du logement. C'est très important. Je ne pense pas à un bouleversement dans un futur proche aux États-Unis, où on peut vraiment changer la politique du logement. Je ne sais pas, il y a quelque chose dans notre sang politique, un espace mental, parce que le logement, c'est mon bien, quelque chose de tellement libéral. Il est très difficile de changer la politique du logement, mais nous avons la possibilité de changer la politique d'urbanisme. Nous avons davantage de soutien, à présent, dans les communes, pour les vélos, les opérations comme America 10, le design urbain, par exemple. Avec les ADU, le fait d'être dans la politique d'urbanisme, mais pas uniquement sur une question du logement, reste un espoir pour le futur.

Je veux terminer en disant qu'un des problèmes que nous avons aux États-Unis est que nous avons choisi la densification douce parce que nous voulons une politique douce. Mais tous les acquis que nous avons gagnés aux États-Unis viennent normalement d'une politique forte, pas d'une politique douce. Existe-t-il la possibilité – en particulier dans les grandes villes, dans les grands *suburbs* – d'une politique forte pour une densification douce ? Je me pose la question.

### **Anastasia TOUATI**

Avant de céder la parole à la salle, je souhaite apporter un complément sur le contexte très différent des ADU au Canada par rapport à celui des États-Unis. Au Canada, il existe des politiques provinciales très fortes en matière d'aménagement, d'ailleurs beaucoup plus qu'en France, contrairement à ce que l'on pourrait penser, c'est-à-dire des politiques d'aménagement assez contraignantes qui sont pensées à un échelon supra-local. Au Canada, notamment en Ontario, les ADU, ou appartements accessoires, ont été intégrés dans une véritable politique régionale de maîtrise de la croissance urbaine. C'est donc peut-être aussi la raison pour laquelle on arrive à des résultats quantitatifs très différents. En effet, il y a une impulsion des pouvoirs publics, aussi bien au niveau de la province – moi j'ai étudié l'Ontario mais il y a des politiques très similaires en Colombie Britannique par exemple – qui a poussé pour en faire un outil de politique publique pour la production de logements, et notamment dans des espaces bien précis, donc les communes pavillonnaires, mais qui sont souvent bien plus grandes en termes de populations par rapport aux communes françaises par exemple. C'est la raison pour laquelle en termes quantitatifs, lorsqu'on a des surfaces pavillonnaires très importantes, le simple fait d'avoir sur un quartier quelques propriétaires qui vont construire un appartement accessoire, sur la totalité du territoire, effectivement, au bout d'un moment la quantité de logements produits devient non négligeable. Tu citais l'exemple de Guelph en Ontario, qui est effectivement un cas particulier parce que c'est une *college municipality*, c'est-à-dire une municipalité avec une université. Là, on a quand même l'exemple d'une municipalité qui arrive certaines années à un niveau de 15 à 20 % de sa production annuelle de logements en appartements accessoires. Ce n'est vraiment pas négligeable. Mais encore une fois, tout dépend du contexte, qui dépend aussi de l'impulsion locale et des politiques publiques nationales ou provinciales. De la même manière, au Canada, au départ, ce sont certaines municipalités qui ont mis en place cette politique et d'autres qui ne l'ont pas mise en place, pour des raisons qu'on comprend bien et qui sont les mêmes en France, c'est-à-dire une opposition forte de la population, notamment dans les *suburbs* aisés. Dans les communes qui sont très riches,

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

les gens ne veulent généralement pas d'appartements accessoires. Et, inversement, il y a une demande très forte dans des territoires peut être plus populaires, où de toute façon les appartements accessoires sont présents, que ce soit légal ou non.

Il y a cette question aussi de savoir qu'est-ce qu'on fait des appartements accessoires qui existent de fait.

Je pense que ce sera une très bonne transition pour la présentation d'Anne-Claire DAVY, parce qu'en fait il s'agit du même problème, en France, même si on ne l'identifie pas encore comme tel. D'ailleurs il n'y a pas d'appellation particulière encore, on ne parle pas d'appartements accessoires ici notamment parce qu'il n'y a pas de politique qui accompagne ces processus. Pourtant il existe une densification spontanée, par divisions internes des pavillons, mais aussi par constructions sur les parcelles sans division et sans déclaration. C'est un processus qui peut être dans certains territoires en majorité informel, mais qui répond à un besoin qui n'est pas satisfait par ailleurs, donc cela pose plusieurs types de questions.

## Echanges avec la salle

### Question de la salle

Pouvons-nous avoir une idée sur Denver et les communes périphériques, et peut-être sur ce que vous disiez sur l'Ontario, de la surface moyenne d'une parcelle. De quelle surface parle-t-on quand on parle d'ADU ou de division ?

### Alex SCHAFFRAN

Il faut que je traduise des acres en mètres et aussi du français en anglais. C'est un calcul très difficile. Voilà typiquement, juste après la guerre, la première vague de la ville à cette époque. Je crois que c'est un quart d'acre, environ 1 000 m<sup>2</sup>. C'est aussi une chose intéressante. Les ADU sont populaires dans les *suburbs* construits après la guerre, qui font à peu près 1000 m<sup>2</sup> : donc les parcelles sont grandes. En 1980, tout a changé, ceux qui ont été construits après 1980 sont sur des parcelles plus petites. Nous n'avons pas les mêmes capacités pour réaliser ce genre d'opération. On peut faire deux ADU dans la maison, mais il y a moins d'espace entre les voisins, moins de possibilités.

### Anastasia TOUATI

Juste pour compléter. Cela dépendra également de l'endroit où on se trouve par rapport au centre. Parce que typiquement – je vais encore parler du Canada parce que c'est ce que je connais le mieux –, à Guelph, où vous avez cette politique des appartements accessoires, plus vous vous éloignez du centre, plus les parcelles sur lesquelles se trouvent les maisons sont grandes. Effectivement, vous allez avoir des parcelles de 1 000 m<sup>2</sup>, voire plus dans la couronne la plus éloignée. Cependant, cette politique est surtout encouragée à proximité du centre-ville, en relation avec le système de transport en commun, et avec notamment des investissements qui ont été faits par la Province pour la rénovation de la gare. Guelph est une des municipalités choisies par la Province de l'Ontario pour être un « centre de croissance ». C'est sur ces centres de croissance urbaine que la Province concentre ses investissements notamment en termes d'infrastructures de transports et d'équipement. En retour, la municipalité de Guelph doit encourager la densification et de manière plus intense encore dans un périmètre qui entoure le centre ville, et qui est celui du centre de croissance délimité par la Province. La politique des appartements accessoires est un des outils de cette stratégie et donc à proximité du centre-ville il existe de très petites parcelles de 300, 400 ou 500 m<sup>2</sup> où on va trouver des appartements accessoires. D'autant plus que ce n'est pas forcément la taille de la parcelle qui importe, parfois –notamment lorsque l'appartement accessoire est aménagé à l'intérieur de la maison principale- mais surtout la taille de la maison d'origine. Car il n'y a parfois pas de construction à l'extérieur sur la parcelle, mais bien une restructuration interne du logement, qui fait que la parcelle a beau être très petite, il y a quand même une très grande maison sur cette parcelle. Donc la maison va être réaménagée de façon à permettre à une nouvelle famille d'y habiter. Effectivement, on peut avoir l'image de très grandes parcelles en Amérique du Nord. Cela n'est pas toujours vrai, et notamment quand cela a été pensé en relation avec une politique d'aménagement très fortement liée au réseau de transports publics.

**Houchi ETEZAD**, architecte urbaniste

Ma question s'adresse à Alex SCHAFRAN : ne pensez-vous pas que la mobilité urbaine américaine, nettement supérieure à la mobilité urbaine en France, est également une autre raison à cette modification ?

**Alex SCHAFRAN**

La question est très intéressante. Elle concerne la mobilité. Je crois qu'ici il y a de très grandes différences entre les deux pays. Vous vouliez savoir ce qu'il en est des investissements si on veut changer de bâtiment, construire quelque chose de nouveau, c'est une question de loyer, c'est la même problématique entre la valeur d'échange et la valeur d'usage. Je crois que le calcul est plus semblable que différent. Nous pensons aux États-Unis qu'il s'agit d'une valeur d'échange, mais nous sommes très conservateurs dès qu'il est question du moindre changement dans notre quartier. Tandis que, pour vous, il n'est pas compliqué de réaliser de grands changements dans les villes. Vous êtes vraiment plus ouverts pour des changements urbanistiques en France, que nous, aux États-Unis. (...) Vous êtes vraiment plus ouvert aux changements urbanistiques en France.

**Michel ROUSSET**

J'avais une remarque sur cette économie du logement accessoire. Dans le département de l'Eure, nous nous rendons compte que de nombreuses constructions ne sont pas forcément faites directement par de nouveaux occupants, mais par des propriétaires, qui sont agriculteurs et qui s'ennuient l'hiver. En montagne, ils vont vendre des plantes et sont colporteurs à l'autre bout du monde, comme dans l'ancien temps. Et là, dans l'Eure, ils bâtissent dans leur grange, transforment un élément ou font deux maisons jumelles dans un champ. Et ceci est très accepté. Nous avons regardé également cet été avec des stagiaires qui ont investi une petite commune les artisans eux-mêmes. Ils n'ont pas forcément de commandes, ils se font donc des maisons beaucoup plus grandes qu'ils n'en ont besoin. Ou ils en font une deuxième ou une troisième au fond de leur jardin. Et finalement, ces productions de logement accessoire par l'individu lambda qui a une économie relativement pauvre ou insuffisante au quotidien, ou qui s'ennuie, génèrent de l'urbain de façon douce, très désordonnée et très bien acceptée. Je ne vois jamais un élu dire : « Cet agriculteur qui vote pour moi vient de faire quelque chose qui n'est pas compatible ». Nous sommes sur l'adaptation de la règle, on ferme les yeux. Et au fond, nous connaissons cette dynamique de logement accessoire en France avec ce que j'appelle des « doubles actifs ». Et peut-être que, politiquement parlant, lorsque l'on est dans une société en crise, on aurait une tendance à laisser faire cela pour compenser des problèmes économiques que l'on ne sait pas gérer par ailleurs. Ce n'est peut-être pas une question à la recherche, mais cela m'intéresse.

**Alex SCHAFRAN**

Cela nous ramène à cette question de mobilité. Aux États-Unis, nous n'avons pas cette tendance, nous changeons de maison tous les 5 ans. Les chiffres évoluent un peu. Nous n'avons pas exactement la même mobilité que nous avons avant, mais cela continue à évoluer. Nous n'avons pas le même type de relations de voisinage. Les voisins changent régulièrement. Nous n'avons donc pas confiance en nos voisins. Comme c'est mon seul investissement, j'en parle avec le maire. C'est notre politique : tout le monde a peur de ses voisins, parce que nous n'avons pas de relations. En Europe, c'est différent. Je ne

sais pas si c'est une hypothèse, car je sais que toutes les villes en France ne sont pas exactement ainsi. C'est pour nous un problème.

**Bruno SABATIER**, CETE Normandie Centre

Juste une question complémentaire de compréhension. Est-ce que l'on peut parler du « gros mot », du logement abordable ? Juste pour savoir du point de vue des États-Unis et du Canada, en quoi les ADU sont des logements moins chers. D'abord, ce sont de petites maisons. Par rapport à de plus grandes, c'est donc probablement moins cher. Mais après, nous avons vu qu'il y a plusieurs filières de construction puisqu'il y a des architectes qui interviennent. Cela doit donc augmenter le prix. Ce n'est pas la même clientèle. Après, il doit sans doute y avoir des propriétaires qui font appel à des constructeurs plus ou moins chers. En sortie, le prix est donc différent. Pouvez-vous nous en dire plus ? Dans quelle mesure est-ce moins cher par rapport à l'offre déjà existante sur les *suburbs* ?

**Anastasia TOUATI**

Sur le cas canadien c'est justement une difficulté. Par rapport à ce que nous entendons aujourd'hui nous ne savons pas bien ce qu'est le logement abordable. En France, nous avons une définition très précise de ce qu'est le logement social, mais pas du logement abordable. Au Canada, le logement abordable inclut le logement social, mais il y a d'autres formes de logements abordables, supposées moins cher par rapport au prix du marché. C'est bien cette définition qu'ils prennent pour juger qu'un logement est abordable, c'est-à-dire qu'il est en dessous des prix du marché. Ils considèrent donc qu'un appartement accessoire est plus abordable tout simplement parce que c'est un logement de qualité inférieure. C'est là que nous pouvons discuter du coût parce que, sur le terrain, de fait, ils sont moins chers que les logements « normaux ». Un appartement accessoire est en général moins cher qu'un logement « traditionnel », que ce soit un appartement ou même une maison seule, au niveau du prix du m<sup>2</sup> du loyer. Par contre, selon l'emplacement, c'est l'offre et la demande qui va jouer sur les prix. Le même appartement accessoire dans le centre-ville de Guelph ou en seconde couronne ou dans une autre commune n'aura pas du tout le même prix. C'est là que nous pouvons être un peu étonnés, en tant que français, puisque dans notre référentiel, le logement social renvoie à l'existence d'un plafond de revenus, ce qu'on attendrait aussi pour un logement abordable. Or, là-bas, il n'y a pas de plafond de ressources ou de plafond de loyer. L'appartement accessoire est un logement abordable de fait. Après sur les coûts de sortie effectifs, sur un même secteur, je ne m'étendrai pas sur ce point, mais il se trouve qu'en fonction de la manière dont a été construit le logement accessoire ce coût peut varier. Souvent les moins chers sont ceux dont l'existence avait déjà été prévue, au moment de la construction de la maison. Souvent, les propriétaires prévoient qu'ils aimeraient avoir, plus tard, un logement accessoire, et font en sorte que les réseaux, la disposition intérieure, etc. s'adaptent facilement et que le logement pourra être réaménagé. Généralement, ces appartements sont donc moins chers que lorsque cela n'avait pas été prévu et qu'il faut faire intervenir un architecte.

**Emmanuel RAOUL**

Le point qui vient d'être abordé est très important, autour de ce qu'est un logement abordable et comment cela peut être construit. Anastasia TOUATI dit tout à fait justement qu'en France, nous avons tendance à dire qu'il y a le logement social et le reste. Ce n'est pas aussi simple : il y a non seulement le social et le reste, mais

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

également les logements indignes, dont nous disons qu'ils ne sont pas tout à fait des logements, bien qu'ils soient tout de même occupés. Là-dessus, ce que dit l'économie, c'est que dans un marché donné et dans un lieu donné avec des caractéristiques données, tous les biens de qualité équivalente doivent avoir le même prix. Que ce soit en termes de loyer ou en termes de prix d'achat. Et il doit y avoir une relation entre le loyer et le prix d'achat.

Tout cela doit coller. Et la seule manière dont cela peut ne pas coller, c'est justement qu'il y ait une segmentation des marchés, c'est-à-dire que la qualité des logements moins chers soit différente, inférieure par exemple à celle des logements plus chers. Dans le cas du logement social, nous mettons une étiquette « logement social », mais sommes obligés de mettre une commission d'attribution, sans quoi cela ne fonctionne pas. Nous ne pouvons pas mettre sur le marché des logements moins chers, cela ne fonctionne pas. D'ailleurs, je vous fais remarquer que nous sommes amenés dans certains cas, en termes d'accession à mettre sur le marché des logements moins chers. Le premier acheteur bénéficie du prix moins élevé. Mais ensuite, il se met la marge dans la poche. Lorsqu'il revend le logement d'occasion, il le revend évidemment au même prix que le prix du marché. Ce n'est donc pas un avantage durable sur le marché.

C'est vrai que le logement accessoire fait partie des réflexions sur le logement abordable, parce que c'est un vrai sujet. Cela a été abordé d'ailleurs ce matin lors de la première intervention. Cela pose la question de savoir si nous décidons ou si nous pouvons avoir des logements de qualités différentes. C'est presque une non-question, c'est-à-dire que c'est à peine correct de poser cette question. Or, je pense que cela fait tout de même partie des questions de recherche. À côté de ces questions de logements accessoires, il faut que nous arrivions effectivement à travailler cette question : est-ce que la qualité du logement peut être différente dans certains segments du marché ou pas ? Aujourd'hui, le paradoxe est que les logements de la meilleure qualité sont le logement social. Pouvons-nous sortir de ce paradoxe et aller un peu plus loin ?

**Bruno SABATIER**

Pour préciser la façon dont nous voyons, au CETE, la question du logement abordable à l'issue des enquêtes effectuées sur financement ANR BIMBY n'est pas une question en termes de qualité. Pour aller très vite, pour catégoriser en deux grands types d'offres, ceux qui font construire sur leur parcelle des petites maisons dans des tissus pavillonnaires, la première catégorie est soit des personnes qui s'ennuient et qui font construire pour mettre sur le marché un logement supplémentaire, soit pour un peu utiliser leur terrain. « Tant qu'à faire », comme ils disent. Ce sont des enquêtes que nous avons faites en Île-de-France et en Normandie. Ces personnes mettent donc sur le marché de petits logements, sans être guidées par la recherche du profit *a priori*, mais simplement pour des compléments de revenus, notamment dans le cas des retraités. Il y a d'autres situations que nous pourrions détailler dans cette première catégorie. Les prix de sortie sont moins chers et ce ne sont pas des personnes qui ont fait des logements de mauvaise qualité. La deuxième catégorie comprend des personnes qui construisent des logements pour répondre directement à des demandes qui relèvent de leur entourage ou de leur cercle familial. C'est pour loger la grand-mère, loger les enfants, loger une personne que l'on connaît, etc. *A fortiori*, on comprend encore plus que les logements ne posent pas de problème de qualité. C'est vrai que tout à l'heure, dans votre présentation, M. RAOUL, vous avez fait référence pour la deuxième fois à l'habitat indigne. Dans

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

certains cas, peut-être dans un prisme francilien, la production de maisons individuelles sur un mode de densification, renouvellement pavillonnaire, peut fricoter avec l'habitat indigne, mais il ne semble pas que ce soit représentatif de l'ensemble des situations de renouvellement pavillonnaire. Au contraire. C'est sans doute quelque chose qu'il faudra voir en complémentarité : dans quelle mesure les logements qui émergent par division et construction dans les tissus pavillonnaires sont moins chers et pour quelle raison ? C'est le sens de ma question, mais ce n'est pas *a priori* en termes de mauvaise qualité, mais plutôt en termes de qualité égale, pour des produits moins chers.

**Emmanuel RAOUL**

Je suis complètement d'accord avec vous. Simplement, des produits peuvent être momentanément moins chers. La question est de savoir s'ils restent durablement moins chers. C'est une autre question.

**Anastasia TOUATI**

A présent, je passe la parole à Anne-Claire DAVY, qui est chargée d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Elle nous apporte un éclairage sur ce que nous savons aujourd'hui en termes quantitatifs, si tant est que nous puissions le mesurer, sur ces processus de division interne des pavillons.



## **La densification spontanée par division pavillonnaire : comment l'étudier et la mesurer ?**

par Anne-Claire DAVY, chargée d'études à l'IAU Île-de-France

Je vais tout de suite venir en porte à faux avec ce que vous venez de dire, mais sur le cas particulier de l'Île-de-France et sur une sous-problématique de ce que nous voyons depuis ce matin, qui est la division pavillonnaire et non pas la division parcellaire ou l'extension par du neuf d'un bâti existant. Je vous parlerai des pavillons surtout en proche couronne francilienne qui sont divisés à surface plus ou moins égale, donc totalement en interne.

C'est un travail qui a été mené dans le cadre d'un atelier d'étudiants de l'IUP en partenariat avec le CETE Nord-Picardie. Peggy MERTINI est ici et pourra compléter sur les éléments méthodologiques, si vous avez des questions. Nous vous parlons de ce processus de production de logements par division interne de maisons individuelles, sans construction neuve. Tel qu'a été utilisée la source, il peut y avoir un peu d'extension, mais l'essentiel de la production de logement se fait sur un bâti existant, par division.

Pourquoi y a-t-il eu à s'intéresser à cette question ? C'était dans la prolongation de travaux que nous avons faits auparavant sur l'étude des mutations du parc et de la restructuration. Et l'atelier de l'année précédente, toujours avec l'IUP, nous avait amenés à nous interroger sur la part de la restructuration du parc dans la production de logement. Et nous avons été assez impressionnés par les chiffres trouvés : un nouveau logement sur quatre entre 2001 et 2011 était issu de mutations du bâti et non pas de productions neuves. Nous avons donc eu envie d'aller regarder plus précisément quelles étaient ces mutations. Une chose nous avait également interpellés. Ces mutations n'étaient pas neutres. Nous avons cru constater une captation du parc locatif privé par la propriété occupante dans les tissus valorisés et la recréation d'un parc locatif privé de plus petite surface sur l'ouest de la région. Ces mouvements et cette restructuration du parc avaient mis un peu la focale sur la question de la division pavillonnaire qui semblait un sujet à creuser. C'est donc la région Île-de-France et nous sommes impliqués dans les travaux sur les schémas directeurs. Il ne vous a pas échappé que le projet de densification est très central dans nos travaux en ce moment.

Un autre point nous avait alertés et nous avait donné envie de creuser ce sujet. Dans divers colloques que nous pouvons organiser, y compris sur la métropolisation, un certain nombre d'élus avaient témoigné de l'apparition de populations sans construction, dont ils devaient tout à coup prendre en charge les besoins et dont ils ne savaient pas exactement par quel processus et comment leur population croissait. Et notamment, des exemples qui n'étaient pas là en petite couronne : je me souviens d'un élu de Seine-et-Marne voyant ses effectifs scolaires connaître des fluctuations inattendues et qui avait été surpris par des phénomènes de densification de son tissu pavillonnaire.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Cet atelier d'étudiant s'est fait en partenariat avec le CETE Nord-Picardie et avec l'ADIL 94. C'est une démarche qui reposait à la fois sur une exploration statistique à partir des fichiers Filocom et Majic. Il s'agissait de repérer ces logements produits, les logements divisés et d'essayer d'avoir quelques notions de leur occupation. Ensuite, à partir de ces statistiques, les étudiants avaient choisi des terrains d'études et sont allés faire du porte-à-porte, rencontrer les services, pour essayer de mieux comprendre qualitativement quelle était la réalité. Ils ont eu la chance, à travers leurs péripéties, de réussir à mener une trentaine d'entretiens auprès d'occupants de ces logements et de propriétaires.

Le schéma n'est peut-être pas très lisible à cette échelle. Comment avons-nous utilisé Filocom pour essayer de trouver ces logements pavillonnaires ? Nous avons pris la base des logements pavillonnaires existants en 2001. Il y avait d'un côté les logements individuels en 2001 qui avaient disparu en 2011. De l'autre côté, la liste des logements collectifs issus de restructuration et qui n'étaient pas neufs. Et nous avons gardé les parcelles cadastrales qui avaient une maison en 2001, du collectif en 2011, mais avec la même époque de construction du bâti. En faisant cet exercice, nous arrivons à estimer à plus de 19 000 logements issus de la division d'environ 8 000 maisons entre 2001 et 2011. Pour vous donner une idée du type de traitement que nous avons réussi à faire, nous avons donc d'un côté une base qui nous présentait les pavillons qui avaient été divisés, et de l'autre côté une base qui présentait les logements collectifs issus de ces restructurations. Nous voyons qu'en rapport de nombreux logements produits par maisons divisées, nous arrivons à des taux de 2 à 3 logements selon les départements produits par logement divisé.

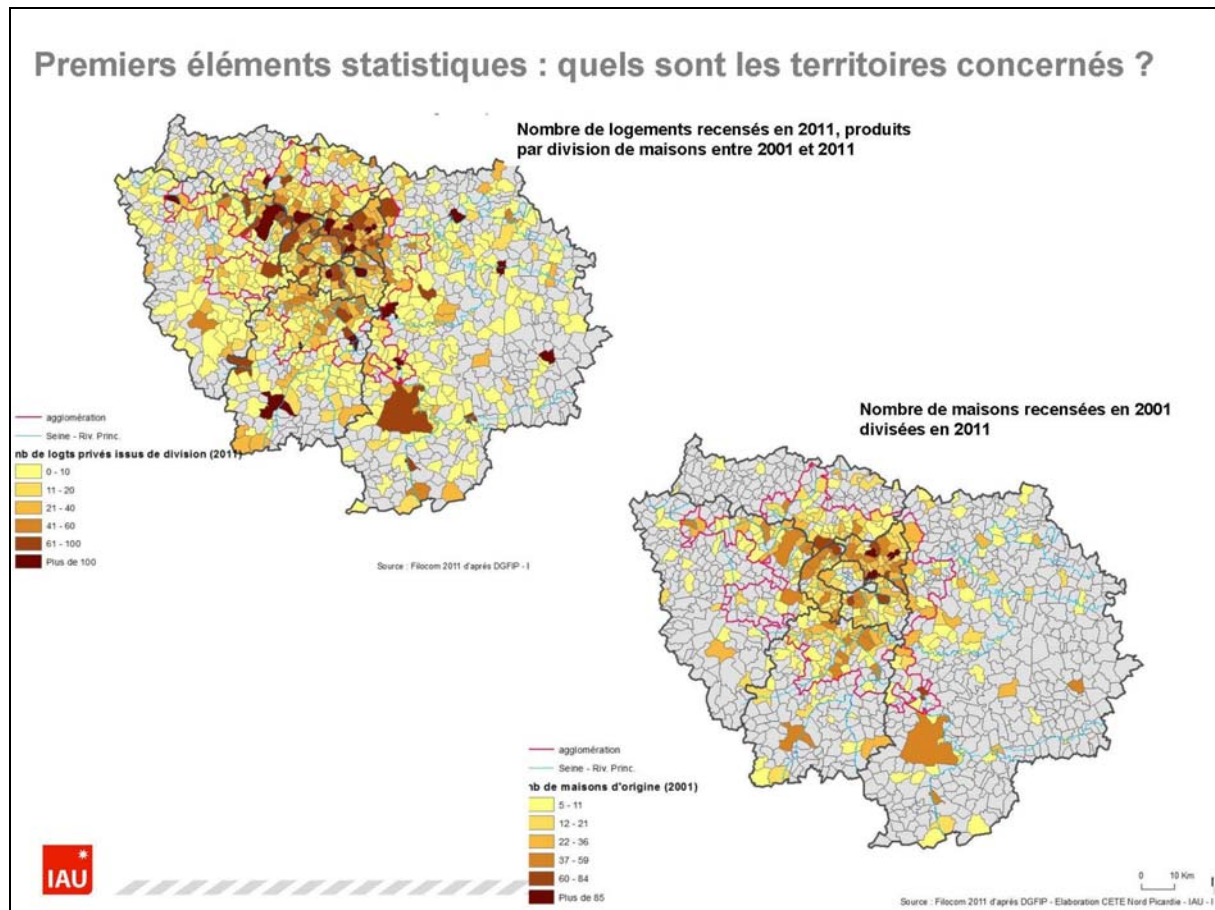
Quelles sont les grandes conclusions, rapidement, de ces évolutions ? Nous avons déjà vu avec l'étude des restructurations la captation dans certains territoires des maisons unifamiliales pour en refabriquer des petits logements collectifs. C'est la dynamique principale. Il est intéressant de regarder que nous sommes devant un tissu de pavillons très anciens. Nous ne sommes même pas sur de l'avant 49, nous sommes beaucoup sur de l'avant 1915 dans les tissus divisés. Mais pas seulement. Il y avait également des bâtis des années 50 à 70 qui commençaient à être l'objet de divisions. Nous avons constaté que les maisons étaient divisées dans cette période (2001-2011). La division devait exister préalablement et l'hypothèse que nous faisons est que nous avons divisé les beaux et grands logements déjà par le passé et arrivons là à la division d'un bâti assez petit. Les maisons étaient déjà petites avant d'être divisées. La plupart avaient moins de 3 pièces. Et donc, tout à fait logiquement, elles produisent des logements petits, majoritairement locatifs, avec 65 % de moins de 2 pièces et seulement 12 % de 4 pièces qui persistent après la division. Beaucoup de micro-surfaces : 4 % de surfaces inférieures à 14 m<sup>2</sup>, 63 % de 15 à 54 m<sup>2</sup>. Beaucoup de locataires privés, à peine un quart de propriétaires occupants. Nous y reviendrons puisque je mobiliserai aussi pour la présentation des résultats d'une étude sur l'habitat indigne en Île-de-France. Dans cet habitat, nous sommes toujours sur cette proportion d'un quart de propriétaires occupants. Souvent, nous ignorons cette partie de l'occupation du parc indigne. Une part importante de jeunes occupants : plus de la moitié avait 25 à 40 ans. Beaucoup de familles monoparentales. Ce sont des profils que vous connaissez, que l'on retrouve souvent comme indicateurs d'un certain type d'occupation de parc indigne et modeste. Beaucoup de ménages en sur-occupation, puisque le taux est de 18 % et s'élève à 30 % lorsque l'on considère les logements restructurés issus de divisions en Seine Saint-

## « Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Denis. Et une occupation relativement modeste avec près de la moitié des ménages qui avaient des revenus entrants dans les plafonds PLAI et 80 % dans les plafonds PLUS. Et donc, des logements de qualité générale moyenne ou relativement faible si nous nous en tenons au classement en catégorie cadastrale, qui vaut ce qu'il vaut.

Quels sont les territoires qui ont fait l'objet d'une part importante de division ? Vous voyez sur la carte en haut à gauche le nombre de logements recensés produits par division de maison. Nous sommes sur la proche couronne, la Seine Saint-Denis, le nord des Yvelines, le sud du Val d'Oise, et un effet Seine Amont, qui sont des territoires que l'on connaît bien sur d'autres problématiques – nous y reviendrons. En bas, une part des maisons divisées, cela fait une carte plus resserrée et nous voyons encore les spécificités du nord des Hauts-de-Seine, du sud de Val d'Oise et de la Seine Saint-Denis qui revient dans toutes les démarches que nous avons faites chaque fois avec des chiffres plus importants.



Je rappelle le résultat de la partie qualitative du terrain des étudiants, croisée avec des éléments. Cet atelier a fait l'objet d'une restitution aux rencontres de l'ADIL 94. J'ai ajouté dans cette présentation des témoignages, notamment du CAUE du Val de Marne, qui est souvent consulté justement par des propriétaires qui sont dans cette démarche de division. Et encore, ceux-là sont plutôt ceux qui vont, comme vous le disiez, produire des logements de qualité.

Qui sont les propriétaires qui divisent ? Nous voyons bien que nous sommes tout de même en Île-de-France dans un marché spécifique et qu'il y a un caractère « pousse au

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

crime ». Nous voyons que ce sont essentiellement des propriétaires personnes physiques qui sont les acteurs de la division, dont les trois quarts sont des bailleurs. Mais beaucoup divisent et restent domiciliés dans la même commune. C'est ce que vous décriviez. Ce sont des propriétaires, pour une partie, qui viennent chercher un complément de revenu. Et ce n'est pas forcément ceux-là pour lesquels la qualité de ce qui sera produit sera inquiétante, puisque ceux qui restent et demeurent sur place ont tout de même le souci de ne pas dégrader leur propre environnement. En revanche, il y a également un marché très lucratif qui favorise les comportements plus spéculatifs avec un phénomène de marchands de sommeil, qui prennent un pavillon et l'exploitent de la cave au grenier de manière tout à fait marchande et organisée avec des filières locatives, souvent à caractère communautaire. Les occasionnels sont ceux que vous décriviez, c'est-à-dire les héritiers, par exemple une fratrie qui hérite d'un logement et plutôt que de revendre et se partager les liquidités, divisent le logement et deviennent chacun le bailleur d'une partie ; ou un retraité qui maximise la revente au moment de partir. Ces derniers sont peut-être moins soucieux de la qualité puisqu'ils quittent le bien. Et donc, des propriétaires occupants qui trouvent un complément de revenu.

Nous voyons également une chose importante, qui était aussi issue de l'étude sur l'habitat indigne : pourquoi ce marché existe-t-il ? Parce qu'il répond à des besoins qui ne sont pas satisfaits par ailleurs. Et nous constatons que les occupants peuvent cumuler des facteurs de fragilité. Nous y trouvons beaucoup de jeunes ménages en début d'insertion sociale et professionnelle. Il y a un aspect d'occupation par des personnes étrangères ou d'origine étrangère qui sont les nouveaux arrivants ou des résidents récemment installés dans la région, qui trouvent là la manière de se loger dans un parc qui permet encore la mobilité, à l'inverse du parc en propriété ou du parc social qui a des procédures d'attribution très longues. Des jeunes et des familles avec des difficultés d'insertion. Des personnes âgées isolées à faibles ressources. Nous voyons qu'il y a dans ce sous-marché une part du parc qui est créée, qui accueille des personnes avec des parcours résidentiels captifs, avec une certaine urgence de besoins que le parc dit « ordinaire » a des temporalités qui ne leur permet pas d'accéder. Bien sûr, je dresse un portrait particulièrement noir. Ce n'est pas statistique. Ce sont des éléments qualitatifs, mais qui ont été importants et vus par les étudiants. Vous parliez des conflits d'usage. Dans ce type de pavillon divisé, ils ont constaté un certain nombre de délaissements des espaces, des jardins. Parce qu'ils n'appartiennent à personne, ils deviennent des espaces non valorisés. Nous ne sommes pas du tout dans la version bobo du jardin partagé et d'une vision communautaire valorisée.

Sur les autres résultats qualitatifs, avec les entretiens auprès des communes rencontrées par les étudiants, les services des communes ont fait part de leurs difficultés à mesurer ces réalités, à les anticiper. Certaines fois, ces divisions sont pratiquement invisibles de la rue, à part les boîtes aux lettres. Mais même certaines fois, il y a plusieurs entrées dans un même bâtiment qui rendent les choses assez difficiles. Et souvent, les communes s'aperçoivent du processus quand il a déjà eu lieu et qu'il faut répondre aux besoins des habitants. Je vous l'ai déjà dit, avec la question des effectifs scolaires, il y avait des témoignages d'écoles voyant arriver 10 ou 15 enfants supplémentaires alors qu'elles n'ont pas anticipé cet appel de besoin. Il a également été fait part aux étudiants d'enjeux sur la collecte des déchets, avec tout à coup des services qui ne correspondent pas à la réalité des besoins.

**Stéphane BAUDEMONT**, Direction régionale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France

Je voulais rajouter autre chose. Nous avons mené une étude maintenant depuis un certain temps sur la construction neuve sur le long terme en Ile-de-France et les conditions de production. On observe à peu près les mêmes choses, mais cette fois-ci non pas pour les indivisions, les apparitions de logements un peu hors constructions neuves, également pour les permis de construire. Plus de la moitié des logements construits au cours des trente dernières années l'ont été sur des tissus déjà urbanisés et non pas en extension urbaine, ce qui d'ailleurs ne compromet pas le constat du grignotage du foncier périurbain. Simplement, ce grignotage ne représente pas beaucoup de logements. En revanche, ce qui représente beaucoup de logements, et de plus en plus, c'est ce qui se fait vers le centre, donc plus de la moitié des logements construits sur les tissus déjà urbanisés. Parmi eux, une grande proportion sur les tissus déjà occupés, soit par des logements de manière totale, soit dans des tissus mixtes. Je ne suis pas certain effectivement que nous puissions avoir une vision uniquement totalement manichéenne de ce phénomène. Est-ce tout bien ou tout mal ? En tout cas, il y a un impensé sur cette question des besoins en logements à laquelle on ne répond pas et qui effectivement y répond par elle-même. Cette réponse n'est pas maîtrisée ni par les règlements ni aujourd'hui par la planification et l'aménagement. La question mériterait d'être bien mieux prise en compte si on veut essayer de se poser des questions à long terme sur ne serait-ce que le Grand Paris, etc., mais également les questions de réponses aux dysfonctionnements qualitatifs des marchés immobiliers en Ile-de-France.

**Peggy MERTINY**, CETE Nord-Picardie

J'ai travaillé avec Anne-Claire DAVY sur les deux ateliers. L'idée d'un impensé est tout à fait cela. C'est que déjà, dans un premier temps, l'étude même de la restructuration et le simple démembrement des logements que ce phénomène a produit sont déjà en soi un premier problème, parce que la question est qu'on n'a pas de permis. Après, combien de logements cela a-t-il produit ? Cela a déjà été une première gageure pour pouvoir les dénombrer. Ensuite, l'idée, aujourd'hui, est de savoir comment nous allons accompagner ce phénomène-là. Par exemple, en Belgique, notamment en région bruxelloise, une réglementation a été mise en place pour la division. Nous avons un accompagnement bien spécifique, avec des réglementations spécifiques à la division. Nous pourrions essayer de regarder ce que font les autres pays européens. Effectivement, ensuite, nous avons des évolutions. Aujourd'hui, plus récemment, et nous l'avons vu sur Lille, nous avons une évolution des pratiques. Nous avons parlé de colocation, je ne sais plus qui en a parlé. Nous avons vu, sur Lille, que nous avons une évolution des processus. Auparavant, on divisait les maisons unifamiliales, on créait quatre logements, etc. Avec l'avènement et le développement de la colocation, aujourd'hui beaucoup de bailleurs se posent la question de savoir s'ils divisent, autrement dit faut-il dépenser de l'argent pour diviser la maison ou finalement, est-ce que pour le même prix, n'est-il pas préférable de la mettre en colocation ? Ils ne font plus disparaître la maison unifamiliale, mais font juste évoluer la façon dont elle va vivre. Donc, ils ne la divisent plus, ce qui pose d'autres questions en termes d'accompagnement législatif et réglementaire. Il s'agit de savoir comment la colocation de ces tissus-là sera gérée puisque cela entraîne également d'autres problèmes d'occupation, sur les baux et la façon dont cette colocation va vivre. Auparavant, nous avons la multiplication de petits logements. Aujourd'hui, de plus en plus, et notamment sur la métropole lilloise, ce phénomène brut de division est moins

marqué, mais il en existe un autre, à savoir le développement des colocations. C'est un problème un peu connexe, car il fait suite tout simplement à une évolution des pratiques locatives des bailleurs qui sont les principaux diviseurs, nous l'avons vu.

### **Emmanuel RAOUL**

Un élément de réponse juste sur ce point. On a un autre programme de recherches qui s'est intéressé à ces nouvelles formes d'habiter, et donc parmi elles, la colocation. Le résultat le plus important qui est apparu est que, là aussi, il y a des formes diverses de colocations. Évidemment, vous n'allez pas comparer la colocation de deux jeunes qui sont dans leur premier job et qui cherchent à réduire leurs coûts fixes de logement, en particulier en région parisienne ou dans des métropoles relativement denses, et des situations de colocation par exemple en Seine-Saint-Denis telles que décrites par des participants au séminaire avec des phénomènes qui n'étaient pas tout à fait mafieux, mais qui n'en étaient pas très éloignés, et avec une exploitation des co-logés..

Je pense que les problématiques et les questions à se poser soit dans la division, soit dans la colocation, ne sont pas si différentes que cela, au sens où il existe une très grande diversité de situations. Il faut que la recherche fasse attention à ne pas mettre tous ces éléments dans un même sac et pose les questions avec les bons attendus, en prenant en compte qu'il y a des divisions et des colocations, donc des situations très différentes, selon en fait la situation économique des gens.

Cela m'amène à faire un commentaire sur ce qui a été dit précédemment. Certes, comme l'a dit Éric CHARMES, le mal-logement n'est pas la même chose que la transformation des quartiers pavillonnaires. Cependant, les questions qui se posent –et cela a été dit également par Alex SCHAFRAN – sont principalement dans des lieux où logent des personnes avec de faibles revenus et dans des situations pas si extraordinaires que cela. Autrement dit, le mal-logement est quand même très au contact de nos questions. Certes, ce n'est pas tout le mal-logement, mais il est très en adhérence.

## Echanges avec la salle

**Houchi ETEZAD**, architecte urbaniste

Depuis ce matin, je vous écoute, je vous entends, ça ne me rajeunit pas parce qu'il y a 40 ans, à l'École des Ponts, on travaillait sur la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, et je proposais à mes collègues de prévoir l'imprévisible, c'est-à-dire l'évolution dans le temps, et tout le monde a ri. Qu'est-ce qui ne change pas aujourd'hui dans nos sociétés ? Tout change. Le moment n'est-il pas arrivé de prévoir la transformation, à travers les plans d'urbanisme, les plans d'architecture, de façon que les choses puissent évoluer avec le temps et les besoins ?

**Bruno SABATIER**

Arriver à ce point du séminaire, cela devient particulièrement intéressant. En fait, l'intervention sur la division pavillonnaire permet de décentrer par rapport à ce qu'a pu être la filière BIMBY comme construction sur des terrains déjà bâtis avec ou sans division. Du coup, on voit bien que le débat s'élargit et, finalement, on arrive à bien tourner autour du sujet et – je pense que cela est très utile – à définir les frontières de ce que serait la densification douce telle que portée par la recherche du PUCA, avec un pôle où cela « fricote » avec le mal-logement et avec l'autre où on se retrouve avec les ZAC, avec les opérations de collectifs.

Je voulais juste rappeler que chaque filière a ses enjeux dominants propres. Pour rebondir sur ce que le CETE disait tout à l'heure, autant sur la division pavillonnaire avec FILOCOM – il doit avoir d'énormes difficultés – permet de suite d'avoir une idée, autant il nous manque, et c'est un appel du pied au PUCA, sur la filière constructions sur des terrains déjà bâtis, constructions de logements indépendants avec ou sans division, il y a un véritable vide statistique, parce que nous sommes dans un domaine diffus, qui correspond à des permis qu'on peut certes recenser, mais qui sont en extension urbaine quand ils existent. Donc, dans le cadre de l'ANR BIMBY on n'a pas réussi à fournir une estimation crédible de cela, et cela manque pour cette filière.

Après, il existe deux filières qui vont clairement relever non des frontières, mais du cœur de la densification douce, me semble-t-il, mais qui vont quand même poser problème sur le terme « doux ». Il y a la division en volume des maisons, on peut aussi évoquer la division en volume des appartements. Voilà, il y a le « jeudi noir » également qui a attesté pas mal de choses à Paris. D'autres points pourraient être évoqués, dans des quartiers denses à dominante habitat collectif. On peut imaginer sur des terrains avec COS qu'on aurait majorés, suite à la loi Alur, par exemple – je ne sais pas, un scénario comme ça – qu'il y ait des possibilités nouvellement définies de constructions soit de pavillons, soit carrément de produits hybrides, pavillons ou collectifs, qui seraient plus ou moins doux.

La première partie, par rapport à ce qu'on vient de dire, c'est dans quelle mesure cela densifie et dans quelle mesure on ne fait juste que rajouter des habitants ou rajouter du bâti. Ceci c'est la problématique de la première partie.

La deuxième partie, dans quelle mesure c'est doux. Il y a une deuxième partie par rapport à la violence qu'on vient d'évoquer, par rapport à la densité « bâti » elle-même. En quartiers denses collectifs, est-ce doux parce qu'on installera une maison de faible hauteur ? Est-ce doux parce qu'on mettra des immeubles qui seront toujours plus bas que les immeubles déjà existants ? Là, nous arrivons sur la frontière en termes de bâti de la densification douce. Je pense qu'il serait très intéressant d'avoir des éléments apportés par le PUCA sur la définition statistique, urbanistique et sociale des différentes

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

filières qui aboutissent finalement peu ou prou à un accroissement démographique dans les tissus existants, par création de bâtis ou non.

**Anastasia TOUATI**

Peut-être juste une réponse par rapport aux questions qui ont été posées avant de poursuivre le programme, Peggy MERTINI voulait peut-être répondre.

**Peggy MERTINI**

Je passerai peut-être aussi la parole à ma voisine. Pour rebondir sur le vide statistique dont vous parliez, en fait il existe un moyen de pouvoir suivre le phénomène et de pouvoir identifier de façon très fine les phénomènes de densification et de construction sur parcelle existante. C'est l'exploitation des fichiers fonciers que l'on connaît aussi sous le vocable MAJIC. Mais effectivement, ce n'est pas que le système statistique n'existe pas, mais c'est qu'il faut créer aussi des outils spécifiques pour suivre ces phénomènes. Les bases de données et les sources existent. Elles ont des limites. Il n'y a pas que Filocom effectivement, mais les fichiers fonciers sont très fins puisqu'ils sont à la parcelle. Il y a moyen de mettre en place un suivi très spécifique. Et nous l'avons vu avec l'IAU sur l'étude Île-de-France. Nous avons des fichiers qui sont géolocalisés, nous pouvons avoir un suivi très fin des parcelles, même si au niveau fiscal ce n'est pas tout à fait « tip-top », il y a parfois des limites. Nous apprenons aussi en faisant cela. Mais effectivement, il faut mettre en place des outils qui, aujourd'hui, n'existent pas. Mais les bases et notamment les fichiers fonciers peuvent nous aider à faire cela.

**Anastasia TOUATI**

Je laisse Astrid TANGUY vous présenter un retour sur les expérimentations BIMBY. Et nous pourrons peut-être revenir après, dans la discussion, sur le terme qui est volontairement choisi de « densification douce ».



## Premiers retours des expérimentations BIMBY dans les Yvelines

par Astrid TANGUY, chargée d'études au CETE Île-de-France

Je vous présente une des expérimentations qui a été menée dans le cadre du projet de recherche BIMBY. J'avais choisi la commune de Cernay-la-Ville dans les Yvelines. Je devais être accompagnée de l'adjoint à l'urbanisme de cette commune-là, qui n'a pas pu venir à la dernière minute et qui s'en excuse. Nous devons présenter à deux voix, élu et CETE.

Le CETE Île-de-France a été pilote, avec le CETE Normandie Centre, du projet de recherche BIMBY (*Build in my backyard* = construire dans mon jardin), dont l'objet d'étude était la densification des quartiers pavillonnaires.

La commune de Cernay-la-Ville a souhaité intégrer la démarche BIMBY dans le cadre de l'élaboration de son PLU. Là, nous quittons l'habitat indigne et autre, puisque nous nous trouvons dans un territoire assez privilégié des Yvelines, qui est la vallée de Chevreuse. La commune de Cernay-la-Ville est située dans le parc naturel régional (PNR) de la haute vallée de Chevreuse. Elle compte 1 670 habitants pour 670 logements dont 90 % d'entre eux sont des maisons individuelles. Vous avez des maisons individuelles dans différents types de tissus, du tissu de bourg par exemple, comme sur l'illustration suivante, ou des lotissements modernes.

La commune de Cernay-la-Ville a des objectifs de construction d'ici à 2025 d'environ 180 logements, sachant qu'elle appartient au PNR de la Haute vallée de Chevreuse et ne peut plus construire en étalement urbain, puisqu'au plan de parc, nous n'avons aucun foncier constructible en étalement urbain. Elle doit donc trouver une solution, puisqu'elle n'a pas tout le foncier disponible pour construire ces logements en termes de production. Elle a donc souhaité intégrer la démarche BIMBY à l'élaboration de son PLU. M. BOUR, adjoint à l'urbanisme de la commune qui devait être là, vous aurait dit notamment qu'ils sont rentrés dans la démarche pour construire du logement sans étalement urbain, diversifier l'habitat, maintenir la population sur la commune, parce qu'ils connaissent une baisse de population ces dernières années.

La démarche BIMBY a été intégrée à l'élaboration du PLU sous deux angles. Le premier est un nouveau mode de concertation avec les habitants qui a été mis en place. J'aborderai surtout cet angle-là dans la présentation. Le deuxième est l'ingénierie réglementaire dont nous parlons ce matin, beaucoup plus fine que celle qui est faite habituellement, qui doit être menée dans le cadre de la démarche BIMBY pour l'élaboration du PLU.

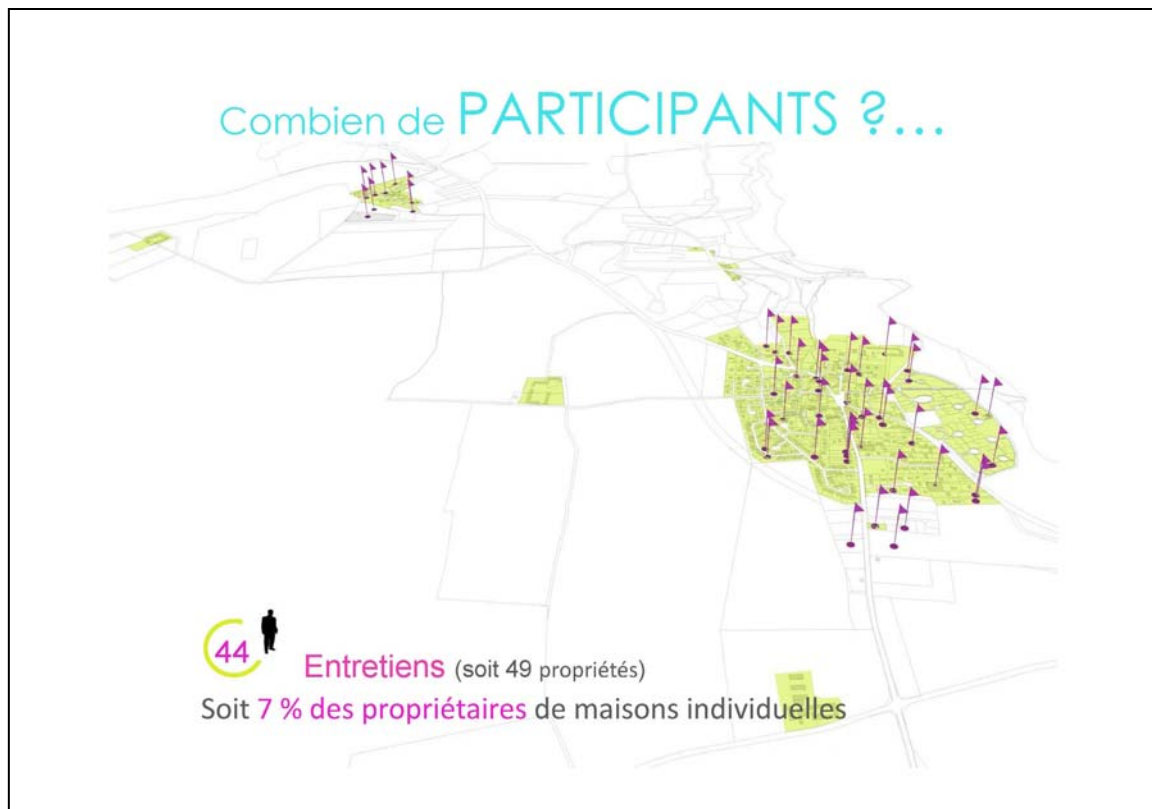
La démarche a été présentée aux habitants de la commune lors d'une présentation publique, lors d'une exposition. Les habitants ont été invités à des entretiens avec des architectes. Nous avons eu une distribution de prospectus pour les inviter, un encart

« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

dans le journal municipal. Les habitants avaient l'opportunité d'un entretien gratuit avec un architecte pour échanger sur l'évolution de sa parcelle, de son bâti, de sa situation de vie, ou bien tout simplement de faire remonter ses besoins. L'entretien durait une heure avec l'architecte, et avec un outil de modélisation en 3 dimensions qui permettait à l'habitant de suivre en direct ce que l'architecte dessinait au niveau informatique. Pendant les entretiens, les habitants avaient pour consigner d'imaginer sans les contraintes que représentent les règles d'urbanisme. Les règles du jeu étaient bien connues lorsque les ménages arrivaient en entretien : Attention, tout ce qui sera dessiné avec les architectes ne sera pas nécessairement accepté par la suite par le nouveau PLU, mais les règles vont changer puisque nous avons une élaboration de PLU, nous passons du POS au PLU. Les élus souhaitent savoir quels sont les projets, les besoins des habitants actuels de la commune. C'est finalement une sorte de diagnostic social qui est réalisé dans le cadre de l'élaboration du PLU.

Nous avons reçu à Cernay-la-Ville 44 ménages qui représentent 7 % des propriétaires de maisons individuelles. Chaque fois que vous avez un petit drapeau sur une parcelle, c'est un ménage qui est venu en entretien avec les architectes. Nous pouvons voir sur cette illustration que tous les quartiers de la commune ont été concernés par la démarche. Les ménages venaient d'un peu partout dans la commune.



Quelles attitudes initiales avaient les habitants ? Il se trouve qu'à Cernay-la-Ville, nous avons une grande majorité de personnes qui sont venues intéressées, quelques curieux qui ont saisi l'opportunité d'un entretien avec un architecte pendant une heure, deux sceptiques, et pas de personnes contre. Soit il n'y a pas d'habitants contre la démarche à Cernay-la-Ville, soit ceux qui sont contre ne se sont pas déplacés. Mais nous avons fait d'autres expérimentations dans les Yvelines, que le CETE Île-de-France a plus

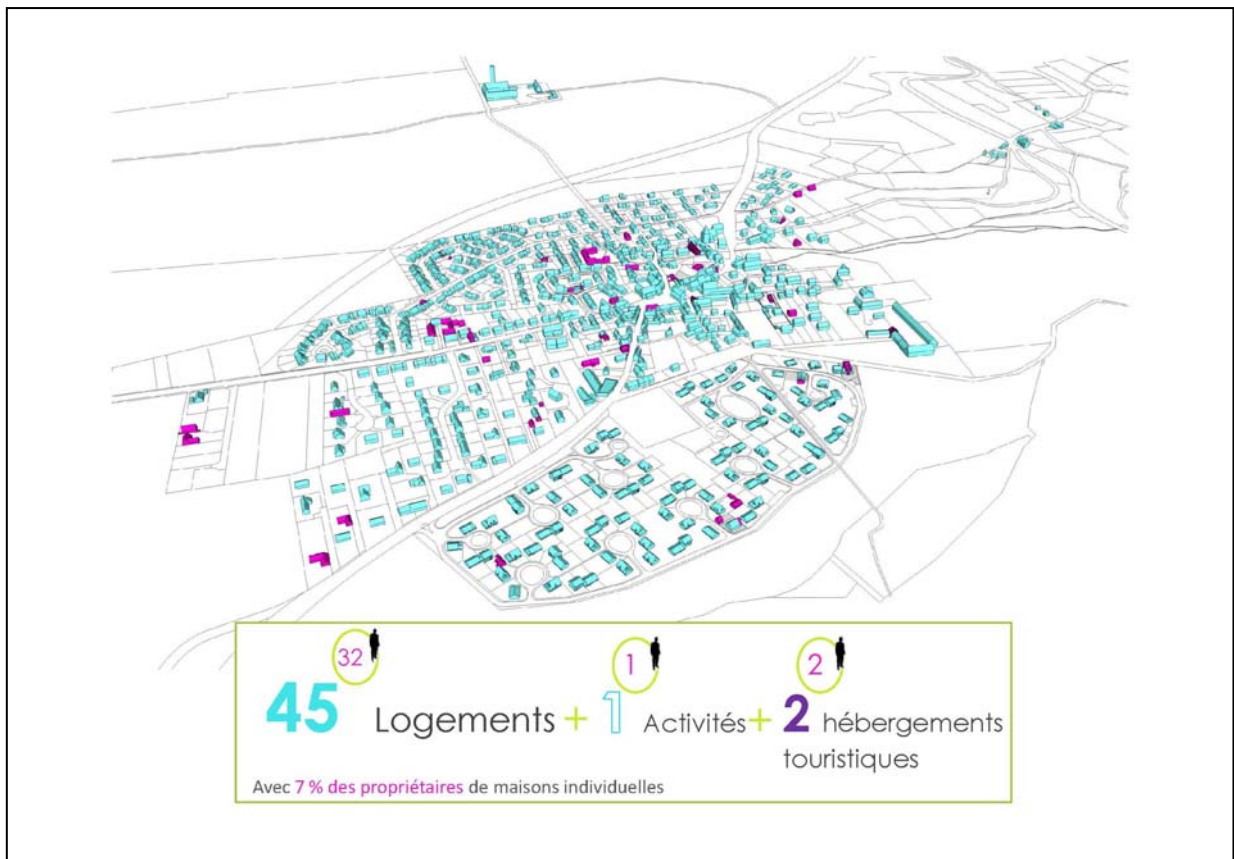
« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

particulièrement suivies. Nous avons des personnes qui sont venues contre. Les deux expérimentations étaient au Tremblay-sur-Mauldre et aux Essarts-le-Roi.

Quels sont les types de projets qu'ont pu faire dessiner les habitants ? Le rôle de l'architecte est vraiment un rôle de médiateur, qui n'était pas là pour juger les projets des habitants et dessinait de toute façon, même si ce n'était pas des logements sur la parcelle, mais un garage ou une véranda, ou un lotissement sur une terre agricole, par exemple. Puisque le but était vraiment de faire remonter les projets des habitants actuels, sans jugement. L'architecte est là pour conseiller en termes d'implantation, d'orientation, selon le projet de l'habitant. Nous avons été assez étonnés de voir la forte proportion de logements dessinés. Nous nous attendions surtout à des extensions, des agrandissements – il y en a eu quelques-uns. Puis, vous avez une bonne partie de logements qui ont été dessinés par les architectes à la demande des habitants et la plupart sur des parcelles déjà bâties, quelques-uns aux franges et dents creuses et 5 en extension urbaine.

Les projets que nous avons appelés des logements BIMBY des habitants issus des entretiens sont les projets de logements construits sur des parcelles déjà bâties. Donc, cela fait 45 logements à une perspective de 10 ans. Chaque fois que vous avez une maison violette sur l'illustration, c'est un nouveau logement souhaité, projeté par un habitant qui est venu en entretien, dans une perspective de 10 ans. Finalement, est-ce que cela rentre dans le cadre d'une densification douce ? *A priori*, si nous passons toutes les maisons en bleu, nous sommes dans la même forme urbaine et ce type de projet a l'air de s'intégrer plutôt d'une bonne manière au tissu déjà existant.



**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Quels sont les projets dessinés par les architectes et souhaités par les habitants ? Nous avons surtout de petits logements qui ont été dessinés, des petites maisons jusqu'à 70 m<sup>2</sup> ou entre 70 et 110 m<sup>2</sup>. Et principalement dans le pavillonnaire. Mais vous avez aussi quelques logements dans le bourg ou dans les hameaux. Il est intéressant de comparer avec l'offre existante sur la commune. Pour cela, nous nous sommes mis dans la peau d'un ménage qui recherchait un logement à Cernay-la-Ville. Nous sommes allés sur seloger.com à une certaine date pour voir quels étaient les biens disponibles. En vert, ce sont les barres qui correspondent à l'offre existante. En novembre 2012, il y avait 26 maisons de 110 à 150 m<sup>2</sup> en vente, 8 maisons de plus de 150 m<sup>2</sup>, 6 maisons de moins de 70 m<sup>2</sup>, 6 maisons entre 70 et 110 m<sup>2</sup>. Les barres en bleu sont le nombre de logements issus des entretiens entre habitants et architectes : 22 petites maisons jusqu'à 70 m<sup>2</sup>, par exemple. Nous voyons que l'offre qui ressort des projets entre habitants et architectes est complémentaire avec l'offre existante sur Cernay-la-Ville, où nous avons très peu de petits logements disponibles.

Quels sont les types de ménage qui ont fait dessiner des logements et pour quand ? Principalement, ce sont des logements à court terme, dans les 5 prochaines années, et projetés par des familles avec enfants, ou par des personnes âgées, des retraités. Il est normal que les jeunes couples qui viennent de s'installer et qui, du coup, ont un logement adapté à leur situation de vie, soient moins intéressés par la démarche.

Quelle offre et pour qui ? Je l'avais évoqué ce matin. Nous avons de nombreux logements à louer et quelques terrains à vendre, un logement à vendre, pour principalement des tiers, des proches ou amis. C'est assez intéressant aussi de comparer avec l'offre existante sur la commune. Là, c'est encore des résultats issus d'une recherche sur seloger.com en novembre 2012. Nous avons 3 terrains à vendre à ce moment-là à Cernay-la-Ville. J'ai refait l'exercice la semaine dernière, lorsque j'ai préparé la présentation. Nous avons, la semaine dernière, 2 terrains à vendre à Cernay-la-Ville. Donc, nous restons à peu près dans les mêmes proportions. Et vous avez 3 logements à louer. Quand on a 42 logements à vendre. Là encore, avec l'offre issue des entretiens avec les habitants, nous avons une complémentarité avec l'offre existante sur la commune.

Quels sont les motifs de projets ? Nous avons l'intérêt financier bien sûr. Avec la forte pression foncière que l'on a dans les Yvelines et en Île-de-France en général, l'intérêt financier peut facilement être un déclencheur pour les personnes qui souhaitent s'engager dans la démarche. Mais vous avez aussi d'autres raisons : des raisons familiales. Nous avons parlé tout à l'heure de loger sa grand-mère sur sa parcelle. Mais vous avez surtout, dans ces communes-là, la solidarité familiale descendante, donc loger ses enfants, parce que ce sont des communes réservées pour les secondo-accédants. Les enfants qui ont grandi dans la commune ne peuvent pas se loger. C'est trop cher. Donc, pour ceux qui souhaitent rester sur place, certains ménages ont fait dessiner un, voire deux logements pour leurs enfants pour qu'ils puissent démarrer leur vie de famille à Cernay-la-Ville. Nous avons aussi des situations de personnes qui souhaitent adapter leur logement ou leur parcelle à leur situation de vie. On achète une maison à un moment donné de sa vie, il se trouve que l'on évolue et que la maison n'évolue pas. Finalement, des personnes vont faire diviser leur terrain ou construire un second logement plus adapté à leur situation de vie, peut-être plus petit, mieux isolé, de plein-pied, etc.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Je vous ai mis quelques illustrations de projets qui sont issus des entretiens avec les habitants, par exemple un investissement locatif sous la forme d'une petite maison individuelle mitoyenne à la maison existante. Donc, intérêt financier. Construire un petit logement indépendant pour un parent dépendant. C'est encore un cas de mitoyenneté ici. Une maison familiale pour un de ses enfants, au fond de sa parcelle, desservi par les servitudes de passage. Une maison de plain-pied pour ses vieux jours et un atelier. Vous avez ainsi différents motifs de projets. Là, le souhait de l'habitant est de diviser son terrain, car il était devenu trop grand et trop dur à entretenir.

Au final, en recevant 7 % des propriétaires de maisons individuelles à Cernay-la-Ville, 65 % d'entre eux projettent de créer un ou plusieurs logements sur leur parcelle dans les 10 ans à venir. Ce qui fait une moyenne de 1,4 logement par projet avec surtout des petits logements projetés, et donc 45 logements au total. Et tout cela sans étalement urbain.

La première phase était donc les entretiens avec les habitants et le diagnostic social. Ensuite, dans le cadre de l'élaboration du PLU, il a fallu estimer le nombre de logements sur lequel la commune de Cernay-la-Ville pourrait compter d'ici à 2025, sachant qu'elle a 600 maisons individuelles. Nous avons réalisé une analyse assez fine des types de tissus pavillonnaires, une analyse morphologique de secteurs de bourg, de lotissements modernes, de secteurs en diffus. Et nous avons trouvé 60 % des parcelles qui sont divisibles à Cernay-la-Ville. Il y a beaucoup de grands terrains avec des possibilités d'accès sans trop de complications. Lorsque nous avons croisé le gisement social, le nombre de personnes, de ménages d'ici à 2025 qui pourraient vouloir construire un deuxième logement ou diviser leur terrain – en s'appuyant sur les résultats des entretiens avec les habitants et en extrapolant pour prendre en compte la part d'habitants qui n'est pas venue en entretien – avec le gisement morphologique des parcelles divisibles, nous sommes arrivés à un potentiel de 120 à 150 logements sur lequel la commune pourrait compter d'ici à 2025. Cela représente près de trois quarts des objectifs de construction de la commune.

Ensuite, nous avons eu une phase réglementaire. Ce chiffre de logements potentiels issus de la filière BIMBY a été validé en réunion avec les élus et les personnes publiques associées. La méthodologie pour arriver à ce potentiel également. Comment traduire ce potentiel de logements BIMBY sur le plan réglementaire ? Puisque l'idée de la démarche BIMBY est bien de maîtriser cette densification. Je travaille dans les Yvelines. Nous avons des communes entières où nous voyons des divisions fleurir. Ce sont souvent des divisions en drapeau parce que c'est plus facile pour l'habitant et c'est autorisé par les règles d'urbanisme. Mais l'enjeu de la démarche BIMBY, je crois, est vraiment de maîtriser ces initiatives individuelles. Donc, favoriser et maîtriser, encadrer. Cela passe par l'ingénierie réglementaire plus fine que celle qui est faite d'habitude.

Pour cela, nous nous appuyons sur l'analyse morphologique qui a été effectuée pour réaliser le zonage. Ensuite, nous avons fait des allers-retours entre les versions de règles selon les zones proposées par le bureau d'étude et les formes urbaines que cela pouvait permettre ou non.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

L'idée était de faire réagir les élus en essayant de faire le lien entre règles d'urbanisme et formes urbaines et de tester ces règles. Tester aussi les projets des habitants avec les versions de règlement proposées par le bureau d'étude. La commune se sert de ces projets-là pour alimenter sa réflexion et définir des stratégies de développement urbain par quartier. L'idée n'est donc pas que tous soient réalisables, mais tout de même une partie importante d'entre eux, puisque nous avons, du coup, établi un potentiel de logements sur lequel la commune compte, et nous avons mobilisé les habitants. Avec la dernière version en date du projet de PLU de la ville de Cernay, nous avons deux tiers des logements dessinés sur parcelle déjà bâtie, qui sont réalisables, dont certains avec quelques modifications mineures, comme un ajustement de la surface ou de la distance aux limites séparatives, qui ne changent rien au projet de l'habitant. Et un tiers des projets de logement n'est pas réalisable, notamment à cause du zonage, puisque nous avons des projets de 15 logements par exemple qui se retrouvent en zone à urbaniser ou dans des secteurs de projets. Les élus ont fait le choix, en secteur de bourg, d'avoir un secteur de projet et donc d'avoir une opération qui arriverait, plutôt que de s'appuyer sur un potentiel de logements BIMBY. Les élus définissent des stratégies quartier par quartier, ainsi que les formes urbaines souhaitées. Avec tout cela, nous essayons de construire des règles qui sont adaptées, tout en préservant les qualités du cadre de vie de ces quartiers avec quelques outils que nous pouvons avoir. Je pense que nous avons encore des choses à apprendre pour maîtriser au mieux. La partie ingénierie réglementaire est une phase très complexe, parce que la règle doit répondre à un projet. Le règlement d'urbanisme, c'est 14 règles qui s'articulent, qui se combinent entre elles. C'est assez complexe à manipuler. Et faire ces allers-retours entre formes urbaines et règlements, il faut après imaginer le contournement possible que l'on peut faire de la règle. Ce n'est pas évident.

Il se trouve qu'à Cernay-la-Ville, avec le POS, nous avons à peu près la même proportion de logements qui est réalisable aujourd'hui, mais ce ne sont pas les mêmes logements et ce ne sont pas les mêmes raisons. Le tiers de logements qui n'est pas réalisable aujourd'hui, avec le POS en vigueur actuel, c'est à cause des COS (coefficient d'occupation du sol) qui sont trop faibles. Dans 80 % des projets non réalisables, le COS est en cause. Et dans 50 % d'entre eux, la présence du minimum parcellaire est une raison qui bloque la faisabilité du projet. Et ponctuellement, nous avons les distances à respecter par rapport à la voie, par rapport aux limites séparatives, ou le coefficient d'emprise au sol qui peut être bloquant.

Mais du coup, nous voyons bien là que l'enjeu du PLU – en tout cas pour Cernay-la-Ville, et nous avons pu le remarquer aussi sur les deux autres communes que nous suivons dans les Yvelines – ce n'est pas tant de limiter la quantité puisque nous voyons bien que nous ne sommes pas sur des quantités pharaoniques de logements qui seront produits, mais surtout maîtriser la qualité des formes urbaines. Je pense que c'est cela qui est le plus important pour avoir un zonage assez fin, qui correspond à la morphologie actuelle des tissus et aussi aux projets que nous avons sur chaque secteur, et des règles assez fines, adaptées, qui favorisent et surtout qui encadrent les futurs projets selon les formes urbaines souhaitées par les élus.

## Echanges avec la salle

### Marie-Christine GANGNEUX

C'est une analyse intéressante à bien des égards que vous venez de présenter. Simplement, elle reproduit un modèle d'après-guerre qui est le zonage. Or, dans la ville historique, et je pense à New York par exemple – vous allez me dire « quel est le rapport entre Cernay-la-Ville et New York ? », je suis d'accord avec vous – il y a un autre phénomène très intéressant dans l'urbanisme qui est la hiérarchisation des voies. C'est-à-dire que si vous ne remettez pas en cause la hiérarchisation des voies, vous ne pouvez pas avoir des densifications modulées en fonction de la voie. C'est-à-dire que le petit immeuble qui vient s'installer dans une zone pavillonnaire sur une voie un peu plus importante que les autres, elle permet des commerces en rez-de-chaussée et tout un potentiel. C'est ce que dit New York. Les rues, c'était des maisons. Les avenues, c'était des immeubles, *grosso modo*. Cela nous apprend en fait quelque chose de très simple, parce que ce sont des élus qui ont fabriqué le plan de New York. C'est cela qu'il faut se rappeler. Ce ne sont pas des urbanistes ou des technocrates dans notre genre. Je m'inscris en première ligne, ainsi je n'aurai pas la critique. Ce sont des personnes qui avaient compris intuitivement que la ville est un organisme qui va se densifier naturellement, c'est-à-dire que la charge foncière doit monter. Mais elle doit monter de façon différentielle. C'est ce qui est intéressant. C'est ce qui est le moteur de l'évolution urbaine, lorsque l'on fait un peu d'histoire de la ville.

Et je pense que zonage et règlement sont insuffisants, parce que vous aurez une voie importante qui traversera une de vos zones. Soit vous mettez deux zones de chaque côté de la voie : catastrophe ! Soit la voie est structurante de votre zone auquel cas elle doit avoir une règle qui lui est particulière avec un potentiel de densification plus important.

C'est à peu près la seule chose que je vois qui manque dans votre analyse. Sinon, je trouve d'abord intelligent d'avoir identifié les tissus, typo, morphe qui se correspondent, qui permettent d'isoler les zones anciennes, les zones plus récentes, les modes de production différents dans l'histoire de la ville, c'est-à-dire de ne pas avoir une énorme ville qui est toute la même. Mais il vous manque cette hiérarchie des voies qui vous ouvrirait... Alors, ne demandez pas aux habitants de trouver cela, c'est tout de même trop compliqué. Ce que vous avez trouvé avec les habitants est normal. Maintenant, il faut que les professionnels rajoutent leur grain de sel. Et le grain de sel, c'est l'histoire. C'est-à-dire comment la ville se structure. Qu'est-ce que la hiérarchie ? Pourquoi les pavillonnaires n'ont pas de voies structurantes ou que la voie structurante est aux limites ? Et ainsi de suite. C'est-à-dire avoir une critique de cet urbanisme qui vous permettra de pouvoir placer des transports en commun, les mettre dans une situation privilégiée, pouvoir mettre des services, des commerces qui auront une chance de fonctionner. Cela ou d'autres choses, des activités par exemple. Si l'on veut arrêter la zone industrielle et voir le bureau d'étude aller s'installer en zone industrielle, il va bien falloir trouver des lieux dans la ville plus classique ou existante pour mettre des activités qui sont tout de même relativement non polluantes pour un bureau d'études. Je prends cet exemple parce qu'il existe assez fréquemment. Ou des médecins qui vont s'installer en zone artisanale ou en zone industrielle, parce que le terrain est moins cher. Mais enfin, pour y accéder, c'est tout de même compliqué.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Rajoutez le système des voies dedans et vous affinerez et probablement transformerez votre zonage aussi. Et donner un potentiel de transformation encore plus important. Mais les élus ne vous trouveront pas cela.

**Astrid TANGUY**

C'est pour cela que dans le cadre de l'élaboration du PLU nous avons des réunions techniques qui regroupent les élus, le PNR, le CAUE, le CETE Île-de-France. Nous avons essayé également de prendre en compte cette hiérarchisation des voies. À Cernay, peut-être un peu moins. Je pense à la commune des Essarts-le-Roi qui est un peu plus importante, qui a une gare qui la relie à Versailles – Rambouillet – Paris. Nous avons tout de même fait ce travail. C'est bien pour cela que là, il y a le CAUE et le PNR. Cela participe à la création du zonage. Puisque, mine de rien, lorsque l'on regarde quelles sont les voies qui sont prioritaires, les voies sur lesquelles on pourrait mettre des axes de transport en commun, etc., tout cela participe finalement à la définition du zonage. Et c'est un travail que nous avons mené. Aux Essarts-le-Roi, vous avez une gare, une avenue qui aujourd'hui n'est pas structurante, mais qui a été souhaitée comme structurante par les élus. Donc, le type de densification était plus de la promotion du petit collectif autour de cette voie. Mais ensuite, quel type de densification à l'arrière de l'avenue ? Comment l'avenue en elle-même s'intégrait dans ce zonage ? C'était des réflexions. Et le zonage a beaucoup évolué entre la première réunion de travail technique avec les élus, le CAUE, le PNR, pour aboutir à ce qu'il est aujourd'hui.

**Michel ROUSSET**

Je me posais la question de la vacance dans votre commune. Qui étaient les architectes ? Et est-ce qu'ils étaient architectes, ceux qui ont fait cette heure de dialogue avec les habitants ? Je me demandais, parce que vous avez critiqué à un moment donné les drapeaux sur les 45 projets qui ont émergé et qui restent possibles, combien il y en a qui sont encore des drapeaux ? Les drapeaux, c'est cette parcelle qui est divisée et qui permet d'avoir une espèce d'antenne qui la relie à la voirie, mais qui génère finalement un désordre urbain et un parcellaire inqualifiable pour des temps un peu plus lointains de requalification et de rurbanisation.

Et aussi, au fond pourquoi est-ce que nous nous satisfaisons des initiatives individuelles dans notre monde très libéral et que nous ne confrontons pas ces initiatives individuelles à l'intérêt de la collectivité locale, simplement identifier cet intérêt comme étant le nombre de logements à construire dans les années qui viennent ? Est-ce qu'il n'y a pas d'autres intérêts sur la structuration urbaine ? Sur le mode d'habiter ? Sur le type d'habitants que l'on souhaite faire venir, etc. ?

**Astrid TANGUY**

Nous avons une phase d'entretien avec les habitants, comme je le disais tout à l'heure, qui est une sorte de diagnostic social. Cela permet d'alimenter les réflexions en termes de stratégie collective, en termes de développement urbain selon les quartiers. Ils avaient certaines stratégies en tête avant que nous recevions les habitants en entretien. Des stratégies sont restées les mêmes, d'autres ont évolué aussi. Parce que ce que nous ont fait remonter les habitants a pu être intéressant sur certains quartiers. Nous voyions même des voisins venir aux entretiens pour essayer de faire quelque chose, d'aller plus loin que leur parcelle. Je pense que tout est améliorable, mais il me semble – et l'adjoint à l'urbanisme de Cernay aurait pu témoigner – que le projet de la commune a été pris en compte. Et il ne s'agit pas seulement de s'appuyer uniquement sur les



**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

initiatives individuelles, de ne regarder que cela et de faire en sorte que tous les projets soient réalisables.

Effectivement, je n'ai pas regardé la thématique de la vacance. Et c'est une bonne question. Je me renseignerai à ce propos-là. En termes de vacance en tout cas, il me semble qu'il y a peu de logements vacants à Cernay-la-Ville. Mais je me renseignerai pour avoir plus de données.

En ce qui concerne les architectes, ce sont des architectes sorties de l'École d'architecture de Rouen qui ont réalisé ces entretiens avec les habitants et qui ont donc été employés dans le cadre d'une vacation financée par le projet de recherche, financé par l'Agence nationale de la recherche.

Ensuite, pour les drapeaux, effectivement, les architectes étaient là pour conseiller sur l'implantation, l'orientation des nouveaux logements sur les parcelles, essayer de conseiller les habitants au mieux en termes d'ensoleillement, etc. Nous en avons parlé tout à l'heure. Dans la plupart des cas, les architectes essayaient de favoriser les divisions latérales, la construction de porches, les créations de cours communes, etc. Il se trouve effectivement que dans certains cas – je n'ai plus le chiffre – sur les 45 logements, il y a encore des logements qui sont sur des parcelles en drapeau. Nous avons regardé, effectivement il y avait un atelier au colloque BIMBY de septembre dernier : la division en drapeau est-elle anti urbaine ? La division en drapeau, nous en trouvons finalement de tout type avec des bâtiments qui sont à 6 ou 7 mètres en vis-à-vis l'un l'autre ; d'autres qui sont à 70 mètres en vis-à-vis, donc qui allongent les réseaux, les chemins d'accès, etc. Nous avons essayé de travailler sur les formes de division en drapeau, de petits drapeaux. Par exemple, faire une division en drapeaux, mais orienter différemment le bâti pour éviter que cela soit une orientation qui soit la même que la maison initiale. Mais nous essayons de trouver des solutions. Parfois, le drapeau est la seule solution, parce que la division n'est possible qu'à l'arrière. Par exemple aux Essarts-le-Roi, où nous avons des projets de division en drapeau dans les lotissements anciens, il a été décidé de mettre une bande constructible pour interdire la construction à l'arrière des parcelles et favoriser l'implantation à l'avant. Du coup, les divisions en drapeau ne seront pas réalisables dans ce secteur-là. Mais ce sera plutôt des divisions latérales sur des parcelles en angle ou d'autres parcelles qui étaient assez larges. Les élus ont fait le choix de favoriser d'abord les divisions latérales. Mais effectivement, il reste des parcelles en drapeau.

### **Anastasia TOUATI**

Je voudrais juste rebondir sur la présentation, puis sur la réaction de Michel ROUSSET. Quoi que l'on en pense, il y a tout de même une innovation, à mon avis, dans la démarche qui est proposée, sur la question de l'urbanisme participatif. C'est encore certainement, très imparfait mais il y a une façon de faire qui est nouvelle. Je pense qu'il y a une vraie réflexion à avoir sur ces questions. Aujourd'hui, on entend beaucoup parler du « Faire l'urbanisme avec les habitants », pour les habitants et pas contre eux. Je ne dis pas que c'est la meilleure façon de faire, mais cette démarche nous apporte une façon de faire parmi d'autres. Aujourd'hui, je pense qu'il y a un enjeu sur l'évaluation de ce type de processus, un enjeu de connaissance. Que ce soit sur des processus entamés suite à une démarche BIMBY, notamment les expérimentations qui ont eu lieu. Pouvons-nous faire un retour, avoir une évaluation là-dessus ? Il y a aussi un enjeu de

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

connaissance et d'évaluation sur des processus qui se sont faits hors de la démarche BIMBY et qui se sont même produits bien avant, par densification pavillonnaire spontanée ou encadrée dans le cadre d'une politique locale. Parce que nous savons très bien – nous l'avons dit ce matin – que la densification pavillonnaire ne nous a pas attendus pour se produire. Est-ce qu'il n'est pas temps aujourd'hui de faire cette évaluation et de voir justement comment les tissus ont évolué, sous quelles conditions, très locales et également sous quelles conditions de politiques publiques qui ont été mises en œuvre ? Nous sommes aussi dans une perspective de recherche, de recherche-action. Toutes les initiatives sont bonnes à être évaluées, discutées. C'est juste dans cette perspective que nous nous situons au PUCA.

**Astrid TANGUY**

Il s'agit bien d'expérimentations. La méthodologie est amenée à évoluer au fur et à mesure des expérimentations qui pourront être mises en place. Et effectivement – c'est nécessaire –, il va y avoir un suivi. Les trois expérimentations que nous avons menées dans les Yvelines seront suivies, mais l'accompagnement ne s'arrêtera pas une fois le PLU approuvé. Au contraire. Il faut suivre en termes de projet d'habitants, en termes quantitatifs, en termes qualitatifs. Est-ce ce qui avait été prévu quand nous avons élaboré le PLU ou non ? Et donc, faire des points réguliers, un suivi des projets des habitants pour savoir s'il y a eu un raté ou non dans l'élaboration des règles par exemple. Nous sommes bien dans le cadre d'une expérimentation. La méthodologie sera amenée à évoluer et de toute façon il y aura un suivi de ces communes.

**Michel ROUSSET**

Juste un petit mot très court. Il y a 4 autres expérimentations qui ont été rendues en temps et en heure, qui montrent d'autres modes de démarche participative, d'autres manières d'élaborer un projet collectif, c'est-à-dire réellement l'élaboration d'un projet collectif porté par des habitants et mis en référence avec un projet municipal. Je vous invite donc à visiter une exposition à Bordeaux la semaine prochaine, qui parle de cela lors des Assises du foncier.

**Anastasia TOUATI**

C'est bien l'intention du PUCA que de mettre la lumière sur l'ensemble des travaux et expérimentations lancées sur ces questions, de pouvoir discuter toutes ces expérimentations et de les évaluer toutes au même titre. C'était bien l'idée aussi du séminaire « Densification douce » aujourd'hui : vous amener à vous exprimer sur ces questions et de vous faire connaître aussi auprès du PUCA. Parce que sur ces questions nous ne connaissons pas toutes les expérimentations qui ont eu lieu.

**Marie-Anne OLIVIER**, architecte en charge des projets urbains à l'Agence d'urbanisme de Clermont métropole

Je viens du Puy-de-Dôme. Nous avons beaucoup parlé aujourd'hui de pression dans le domaine de l'habitat. C'est vrai que c'est quelque chose que nous vivons peu. Nous avons des problèmes d'habitat, certes. Mais nous pourrions dire que nous avons un marché plutôt détendu. Il n'empêche que nous nous intéressons grandement à la question de notre développement urbain et notamment de l'étalement pavillonnaire. Et donc, nous nous sommes intéressés à la question de la densification des quartiers pavillonnaires, via ce prisme-là. Nous avons un SCOT qui fixe des objectifs volontaires

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

en termes de densification. Et le syndicat mixte qui est en charge de ce SCOT nous a demandé de travailler plus particulièrement sur la question de la densification.

C'est le début. Nous avons mis en place une méthode pour identifier des secteurs pavillonnaires à enjeux, dans certaines communes qui avaient été pré-identifiées dans le SCOT. À l'issue de cette première phase d'analyse qui intègre à la fois des aspects fonciers, comme la taille des parcelles, l'âge du propriétaire, la localisation, etc., des aspects urbains tels que la desserte par les transports en commun, la localisation par rapport aux équipements, la qualité de vie, etc. Et à partir de ce travail, nous avons réalisé des tests sur la base du PLU en vigueur. Que pouvons-nous faire s'il n'y a pas d'initiatives publiques ? Que pouvons-nous laisser faire ou autoriser à faire ? Et donc, là, nous avons vu effectivement que nous pouvions densifier assez notablement ces secteurs, mais que nous pouvions nous interroger par rapport aux bénéfices en termes d'urbanisme de cette densification.

Nous avons fait un deuxième test qui consistait à mettre un peu d'initiative publique dans ce travail, en considérant que, pour que ces projets réussissent, il fallait évidemment mettre en présence tous les acteurs, à commencer par les propriétaires fonciers et les habitants du quartier. Nous avons donc réalisé une autre hypothèse qui permettait d'apporter effectivement des solutions intéressantes en termes de création de logements, mais aussi des solutions intéressantes en termes de structuration urbaine et de qualité du cadre de vie. Pour l'instant, c'est un travail qui est à la discrétion de la collectivité concernée, mais que nous espérons mener plus avant, notamment sur d'autres communes, dans le cadre de la mise en œuvre du SCOT. À savoir aussi, un élément intéressant : c'est une démarche qui a donné lieu à une fiche action dans un des PLH de notre territoire.

**Jean-Marie HALLEUX**, Université de Liège

J'ai une question sur le cas de Cernay. On nous a proposé finalement le scénario du BIMBY avec x logements produits dans ce cadre-là. Et je m'interrogeais sur le fait d'avoir, oui ou non, réfléchi sur des alternatives. C'est x logements qui correspondent à x ménages. Que se passe-t-il si nous bloquons finalement la densification ? Est-ce que vous avez réfléchi sur cela ? À quoi est-ce que cela conduirait comme urbanisation ? Je crois que cette réflexion recoupe une articulation avec une autre échelle qui est l'échelle de l'Île-de-France. Donc, promouvoir le BIMBY dans ce type de commune, je ne suis pas très familier de la géographie des Yvelines, mais nous sommes tout de même relativement loin de Versailles, de Paris. Dans quelle mesure pouvons-nous identifier des lieux où il faudrait favoriser ce type de processus et au contraire peut-être l'éviter dans d'autres ? Avez-vous réfléchi par rapport à cette problématique-là ?

**Astrid TANGUY**

À Cernay-la-Ville, nous nous situons à une trentaine de kilomètres à l'ouest de Versailles. C'est une commune rurale. Effectivement, c'est un type de commune particulier. Nous sommes venus en appui sur la densification en renouvellement urbain douce. Lors des discussions, des réunions techniques avec les élus, CAUE, PNR, il ressortait effectivement des alternatives. À Cernay-la-Ville, très peu, hormis dans le secteur du bourg où nous sentions une possibilité de maîtrise foncière future par la commune, donc un secteur de projet pour réaliser autre chose que de la densification douce. C'était mon seul exemple sur la commune de Cernay.

**« Vers des politiques publiques de densification et d'intensification douces ? »**

lundi 7 octobre 2013 - Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie  
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Ce type de densification pose effectivement la question de savoir dans quel secteur est-ce plus pertinent. Quels sont les secteurs à enjeux ? Je ne saurais pas vous répondre aujourd'hui. À Cernay-la-Ville, ils étaient en tout cas réellement confrontés à cette problématique de construction de logements sans étalement urbain. Avec très peu de fonciers non bâtis à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Les élus ne souhaitaient pas penser tout de suite à la démolition reconstruction, tout ce qui peut être remembrement de parcelles pour la création de logements plus denses. Nous répondions aussi à une demande des élus d'avoir une densification à l'initiative des propriétaires de maisons individuelles.

## Conclusion

### Anastasia TOUATI

Sur ces questions de densification pavillonnaire, mais aussi finalement d'intensification pavillonnaire, qu'elle soit douce ou plus ou moins douce, je pense que le véritable enjeu ici, au-delà de ces initiatives qui peuvent susciter un engouement pour certains ou au contraire un énervement pour d'autres, est d'en faire une évaluation pour aller plus loin. BIMBY, les recherches PUCA, les recherches ANR, etc., Quelle est l'étape suivante ? Qu'avons-nous engrangé comme connaissances aujourd'hui sur ces dynamiques, ces expérimentations ? Comment pouvons-nous aller plus loin ? Quelles questions faut-il poser ?

Je pense qu'aujourd'hui nous avons beaucoup insisté sur le fait que, finalement, il manque le diagnostic des territoires par rapport à ces formes de densification là. Où est-ce vraiment pertinent d'utiliser ce type de densification ? Où est-ce que cela ne l'est pas du tout ? Où est-ce dangereux, parce que comme nous l'avons effectivement évoqué, cela peut figer certains territoires ? Mais il y a un véritable enjeu aujourd'hui à passer à une vitesse supérieure, aussi bien d'évaluation, mais de continuation aussi des recherches sur des points particuliers qui n'ont pas du tout été abordés. Nous parlions aujourd'hui de la division interne des pavillons. Il y a aussi des questions qui se posent en termes d'habitat, de nouvelles façons d'habiter les logements. Comment approchons-nous ces dynamiques-là, ces nouveaux besoins, ces nouvelles pratiques ?

C'est ce type de questions que nous voudrions étudier au PUCA – je vous l'ai dit ce matin – à la fois sous la forme d'un programme de recherches puis sous la forme d'un programme d'expérimentation. Je vous invite ici à rester attentif à ce qui se passe sur le site du PUCA, puisque prochainement nous publierons un appel d'offres de recherche sur ces questions, qui sera intimement lié à un programme d'expérimentation lancé par la suite. D'autres personnes auraient pu prendre la parole pour présenter leurs initiatives locales, puisque beaucoup de personnes font des choses aujourd'hui. Elles ne publient pas ou ne communiquent pas forcément sur ces initiatives, mais apportent chaque fois des manières de faire particulières qui sont originales, qui permettent de répondre à des problématiques très locales. Donc nous avons un besoin de capitaliser sur ces pratiques, sur ces initiatives pour à la fois en faire l'évaluation, mais aussi passer à une phase opérationnelle pour voir ce qui est utile dans tout cela, ce qui est répliquable et pas uniquement possible là où on l'a étudié/ expérimenté.

Le travail reste encore à faire, mais vous êtes tous invités, bien sûr, à répondre à ces demandes du PUCA, que ce soit par vos expérimentations, vos connaissances, vos recherches.

Je vous remercie d'avoir participé à ce premier séminaire qui constitue une première étape pour lancer un véritable questionnement sur les pratiques de densification douce au sens très large. Comment faire de l'urbanisme autrement dans les tissus pavillonnaires ? Comment faire de la ville pas contre les habitants, mais avec eux, pour eux ? Comment pouvons-nous innover pour faire un urbanisme autre ? Comment pouvons-nous nous inspirer des pratiques à l'étranger ? C'est une dynamique qu'il faut enclencher. J'espère que vous serez tous volontaires pour nous aider à continuer à engranger des connaissances sur ces questions. Je vous remercie.

**LISTE DES PARTICIPANTS -  
séminaire " Densification douce"**

**07/10/2013 - salle 34M29 - APS**

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>ORGANISME</b>
ALLARD	Marion	REGION RHONE ALPES
AVNER	Paulo	CIREA
BAILLY	Emeline	CSTB
BARANDIER	Henrique	LATTS/ENPC
BARBEREAU	Amaury	Etudiant Master d'urbanisme
BARRETTO	Clara	A'URBA
BATHELLIER	Virginie	DGALN/PUCA
BAUDEMONT	Stéphane	DRIHL IF/SOEE
BELMOKHTAR	Jilani	LATTS
BERGEAL	Catherine	DGALN
BOULY	Maxime	REGION RHONE ALPES
BOUR	Roland	CERNAY LA VILLE
BOUVIER	Aline	ADEUS
BRINGAND (AM)	Flore	ENSAB
CARRE	Arnaud	DDT Loire
CAUMET	Stephan	CAUE 27
CHARMES	Eric	ENTPE
CORTESSE	Sonia	ADSC
COULON-DREUX	Danièle	ANGERS LOIRE METROPOLE
CROZY	Jérôme	CERTU
DARLEY	Amélie	IAU îdf
DAVY	Anne-Claire	IAU
DESSAY	Laurent	AGGLOMERATION DU GRAND DIJON
DIAZ	Monica-Isabel	DGALN/DHUP/AD1
DRIANT	Jean-Claude	IUP
DURET (PM)	Hervé	CSTB
ETEZAD	Houchi	architecte DPLG - Urbaniste
FERONE	Geneviève	CASABEE
FRANÇOIS	Astrid	Etudiante
FRITSCH	Julie	LATTS
GANGNEUX	Marie-Christine	ARCHITECTE
GENEAU	Laura	Architecte

Nom	Prénom	ORGANISME
GERBEAUX	Marion	CETE NC
HALLEUX	Jean-Marie	Université de Liège
HELMAN	Valérie	ENSAN
HENNIN	Jean-Marie	agence HENNIN NORMIER
HUPPE	Sandra	CAUE 27
LAISNE	Jean-Claude	AGENCE EAU
LAVAUX	Dominique	DGALN/DHUP/AD3
LE FALHER	Christian	HEBERT EXPERTISES
LECONTE	Christine	CAUE 91
LEGRET	Benjamin	DRIEA IF/CETE/DVD/DAE/UICSU
LEMAIRE	Philippe	CETE NC
LUGAN	Alicia	SORBONNE
MANTZIARAS-CONREAUX	Laetitia	DGALN/DHUP/QV3
MARCHAND	Nolwenn	CAUE 91
MARIQUE	Anne-Françoise	Université de Liège
MEININGER-BÉNASSY	Carole	DGALN/DHUP/AD2
MOUSSI	Nassim	
NAJMAN	Gérard	?
NESSI (AM)	Hélène	LATTS
NICOUT	Doris	SOCIOLOGUE
OBRECHT	Pierre	VILLE DE FEYZIN
OLIVIER	Anne-Marie	CLERMONT METROPOLE
PALIERSE	Grégoire	CETE IDF
PELEGRIN-GENEL	Elisabeth	Architecte
POMMIER	Juliette	Ecole d'architecture de Grenoble
PROLET	Popova	Prolet Popova Projets
RAOUL	Emmanuel	DGALN/PUCA
REAU	François	AUDAS
ROUSSET	Michel	CAUE 27
SABATIER	Bruno-Eric	CETE NC
SALES	Claude	DGALN/DHUP/FL5
SAURIN	Jean-Pierre	PAYSAGISTE CONSEIL
SCHAFRAN	Alex	Sciences Po Paris
SENS	Alexandrine	DRIHL IF
SOUILHAC	Muriel	ARCHITECTE

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>ORGANISME</b>
<b>TANGUY</b>	Astrid	CETE IDF
<b>TOUATI</b>	Anastasia	DGALN/PUCA
<b>VIAL</b>	Anne	CERTU
<b>VEDIE</b>	Tony	Architecte
<b>WIPLIER</b>	Nicolas	CERTU
<b>ZELEZNY</b>	Richard	UNIVERSITE PARIS EST MARNE LA VALLEE





Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère  
de l'Écologie,  
du développement  
durable  
et de l'énergie

Ministère  
de l'Égalité  
des territoires  
et du logement

Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentations et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Il est organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : Société urbaines et habitat traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; Territoires et aménagement s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; Villes et architecture répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; Technologies et construction couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment. Le PUCA développe une recherche incitative sur le futur des villes à l'impératif du développement durable.

Ce plan 2007-2012 se décline selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés d'ateliers thématiques, de bilans de connaissances et de savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne, avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT).

## plan urbanisme construction architecture

- ▶ Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun
  - Planification sociale de l'urbain et des services publics
  - Citoyenneté et décision urbaine
  - Intercommunalité et métropolisation
  - Normes et fabrique du bien commun
- ▶ Le renouveau urbain
  - Rénovation urbaine et mixité sociale
  - Renouvellement et recomposition des quartiers
  - Créativité et attractivité des villes
- ▶ L'avenir des périphéries urbaines
  - Qualité et sûreté des espaces urbains
  - Architecture de la grande échelle
  - Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
  - Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation
  - Dynamiques et pratiques résidentielles
- ▶ Comportements résidentiels et défis démographiques
  - Vieillesse de la population et choix résidentiels
  - Habitat et services aux personnes âgées
  - Evolutions démographiques et inégalités territoriales
- ▶ Accès au logement
  - Trajectoires résidentielles
  - Recompositions institutionnelles de l'offre de logement
  - Modes et formes de l'hébergement
  - Economie foncière et immobilière
- ▶ L'innovation dans l'architecture et la construction
  - Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai
  - Concept qualité, habitat, énergie
  - Logement design pour tous
  - Evaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)
  - Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)
  - REHA (PREBAT)
- ▶ Territoires et acteurs économiques
  - Espaces urbains et dynamiques économiques
  - Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
  - Développement économique local et mondialisation
  - Economie de l'aménagement
  - Attractivité des territoires
- ▶ Vers des villes viables et acceptables
  - Politiques territoriales et développement durable
  - Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux
  - Villa urbaine durable
  - Quartiers durables
  - Aménagement et démarches HQE
  - Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)
  - Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

### PUCA Plan Urbanisme Construction Architecture

Grande Arche de la Défense  
Paroi Sud  
92055 La Défense cedex  
tél. 01 40 81 24 30  
fax 01 40 81 63 78  
rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca