

# Le quatre pages

N°27 | octobre 2015

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

## La densification douce à Villepinte: impact des documents d'urbanisme sur l'évolution des tissus pavillonnaires

Jusqu'à présent, la densification des tissus d'habitat individuel est rarement abordée dans les documents d'urbanisme et fait l'objet de peu d'interventions publiques explicites. Elle crée pourtant une part non négligeable des nouveaux logements individuels, notamment dans les territoires les plus tendus. Ces quartiers évoluent de manière spontanée, en fonction des droits à bâtir résiduels et de leur localisation, selon plusieurs processus :

- la division parcellaire (un propriétaire divise son terrain pour en vendre une partie sur lequel un second ménage pourra construire un logement) ;
- la construction d'un second logement sans division (par extension ou surélévation du bâti existant, ou encore par la création d'un nouveau logement dans le jardin) ;
- la démolition du bâti existant et la reconstruction, soit d'individuel plus dense, soit d'habitat collectif en fonction des possibilités offertes par le règlement ;
- la division pavillonnaire (la création, sans modification de l'extérieur, de plusieurs appartements au sein d'un logement individuel).

Via les règlements des Plans Locaux d'Urbanisme, les communes peuvent encourager de différentes manières la densification de leurs espaces pavillonnaires. C'est ce que cette étude monographique menée par le Céréma sur la commune de Villepinte au nord-est de la Seine-Saint-Denis démontre clairement : un PLU rédigé dans ce sens favorise, au sein des quartiers pavillonnaires, les processus de division parcellaire pour faire en sorte qu'ils participent à la stratégie globale de développement choisie par les élus. La modification des règles d'urbanisme a eu un effet indéniable à Villepinte en facilitant la division parcellaire. On constate que les nouveaux biens ainsi produits par densification douce répondent à un besoin en logements sur la commune et permettent un parcours résidentiel des habitants du département. De plus, l'étude morphologique des nouvelles constructions montre une bonne intégration des nouveaux logements parmi les autres bâtiments du quartier, avec une cohérence en termes de matériaux et de gabarits. On note toutefois un défi, de taille, au développement massif d'une telle filière : emporter l'adhésion des élus parfois tentés de limiter les initiatives de densification douce par crainte d'une perte de maîtrise de l'urbanisation. Cela confirme l'importance de démontrer la valeur ajoutée d'une telle démarche volontariste, complémentaire aux outils et instruments traditionnels du développement urbain.

### [La démarche]

Cette **étude**, qui propose d'étudier les impacts d'un nouveau document d'urbanisme sur la densification des quartiers pavillonnaires d'une commune de l'agglomération francilienne s'inscrit dans le programme « **Densification douce** » du Puca. Elle a été menée par Astrid Tanguy et Grégoire Palierse de la Direction Territoriale Île-de-France du Céréma.

Contacté fin 2013 par l'ancien adjoint au maire en charge de l'urbanisme à Villepinte pour sa connaissance de la démarche BIMBY (Build In My Backyard), le Céréma a effectué un travail d'analyse des processus de densification douce observés à Villepinte depuis l'approbation du Plan Local d'Urbanisme (PLU) en juillet 2012.

### Une méthodologie plurielle

Le Céréma a mené un diagnostic morphologique des tissus d'habitat individuel de Villepinte puis a recensé les processus de division parcellaire réalisés depuis l'approbation du PLU.

Chaque projet de division parcellaire a été étudié selon plusieurs critères : morphologique (formes des parcelles créées, implantations et gabarits des nouveaux logements), lien avec le règlement d'urbanisme, et dimension immobilière (positionnement du produit neuf dans le marché immobilier local). Ce travail a été enrichi par une campagne d'entretiens menée auprès des anciens et nouveaux propriétaires ainsi qu'avec des professionnels locaux.

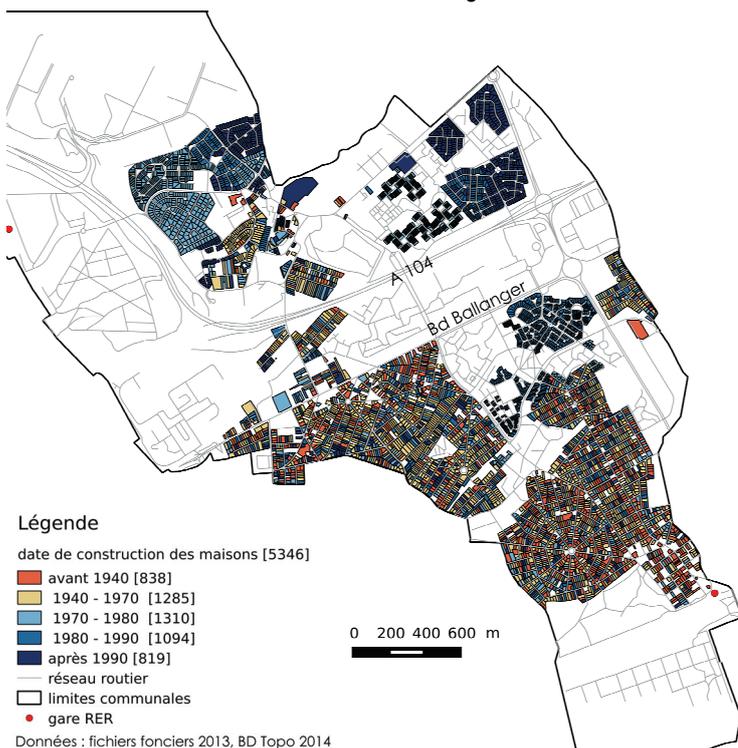
En parallèle, l'étude des règlements du PLU et de l'ancien Plan d'Occupation des Sols (POS) a été menée pour déterminer les changements induits par le nouveau document. Pour approfondir cet aspect juridique, des entretiens ont été conduits auprès du service urbanisme de la commune et des élus en charge de ce domaine dans l'ancienne et la nouvelle équipe municipale afin de mettre en perspective les processus observés avec les objectifs des élus définis lors de l'élaboration du PLU en termes de développement urbain.

## ► Un territoire attractif

Villepinte est une ville de 36 055 habitants (Insee, 2011), membre de la communauté d'agglomération de Terres-de-France, avec les communes de Sevrans (environ 50 000 habitants) et du Tremblay-en-France (environ 35 000 habitants). Ce secteur de transition entre l'agglomération dense et les zones périurbaines du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne s'inscrit bien souvent comme une étape dans le parcours résidentiel des habitants de Seine-Saint-Denis qui y trouvent des logements individuels à un coût inférieur à la moyenne départementale. Selon le PLU approuvé en 2012, cette attractivité, combinée à une faible production de logements, a fait chuter la vacance des logements de 9% du parc de la commune en 1999 à 3% en 2006. Un effort de construction est donc nécessaire et requiert une réflexion à l'échelle de la commune qui ne dispose plus d'espaces à urbaniser.

La commune de Villepinte ne comporte pas de réel centre-ville, le cœur de l'ancien village (dit « le Vieux-Pays ») étant isolé au nord de l'autoroute A104, tandis que la commune s'est développée au sud de cet axe. Les équipements publics sont répartis le long du Boulevard Robert Ballanger, et une petite centralité s'est développée autour de la gare du Vert-Galant, au sud-est de la commune.

Malgré la présence de trois gares RER, la ville souffre d'une desserte en transports en commun médiocre. La localisation de ces stations, en limite communale ou hors de l'espace bâti, les rend difficilement accessibles pour la population. Les circulations au sein de la commune sont également délicates



en raison d'un réseau viaire caractérisé par de nombreuses rues étroites héritées de la construction des lotissements dans les années 1930 à 1950.

La commune compte environ 12 000 logements, répartis de manière équitable entre habitat collectif et individuel, ce dernier étant le premier type d'occupation du sol sur la commune.

Les quartiers ont évolué au coup par coup sans projet d'ensemble, en fonction des projets des propriétaires et des possibilités offertes par le document d'urbanisme. Cette absence de vision à long terme peut également être interprétée comme la conséquence de l'instabilité politique de la commune, qui a connu quatre basculements en autant d'élections depuis 1995.

## ► Des quartiers d'habitat individuel diversifiés

La construction des maisons individuelles à Villepinte n'a pas connu de véritable coup d'arrêt depuis la création des premiers lotissements dans les années 1920, hormis pendant la seconde guerre mondiale.

En effectuant une analyse de la trame viaire et de la morphologie du bâti, le Céréma a identifié 5 catégories de tissu d'habitat individuel. Les lotissements modernes (opérations de promotion immobilière à partir des années 1970) et les opérations d'individuel groupé (lotissements construits entre 1992 et 2010 sur des parcelles très étroites, voire en lanières, et constructions mitoyennes sur les deux limites séparatives) ont été construits au nord de la commune. Ces deux types de tissus pavillonnaires représentent 37% des maisons individuelles de la commune. Troisième type d'habitat individuel, les lotissements anciens se concentrent au sud de l'A104. On y trouve des maisons construites avant 1943, la trame parcellaire et la trame viaire y sont régulières et orthogonales, sauf dans le lotissement du Pré Galant organisé de manière radioconcentrique. Ces derniers ont été densifiés au cours du temps, de manière diffuse. 55% des maisons individuelles de la commune sont situées dans ces lotissements anciens. Les parcelles y sont de forme et de taille homogènes (largeur inférieure à 15m, superficie inférieure à 400m<sup>2</sup>). Chaque évolution des règles d'urbanisme peut donc offrir un effet de levier très important en faveur de la densification. Enfin, on trouve de manière bien moindre des maisons de bourg (représentant 3% des maisons individuelles de Villepinte) ainsi que quelques îlots de tissu mixte sur lesquels sont construites des maisons individuelles avec la présence d'une activité commerciale en rez-de-chaussée.

Les maisons individuelles de Villepinte sont des logements de petite taille : 2/3 d'entre elles ont une surface inférieure à 100m<sup>2</sup>. Elles sont situées sur des terrains de petite et

moyenne taille à l'échelle du département : 3/4 des maisons sont sur des terrains de 250 à 600m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'offre de maisons et de terrains reste faible mais attractive, les biens issus de division parcellaire pourraient donc compléter l'offre immobilière.

## ► Un nouveau PLU permettant une densification douce maîtrisée

La municipalité de Villepinte a, lors de l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme en 2012, défini l'évolution de l'ensemble des secteurs pavillonnaires de la commune. Les élus ont souhaité permettre des projets de densification à l'initiative des habitants tout en maîtrisant l'implantation des nouvelles constructions par un règlement adapté. Le nouveau PLU favorise la création de logements supplémentaires dans les tissus « lotissements anciens » et « lotissements modernes ».

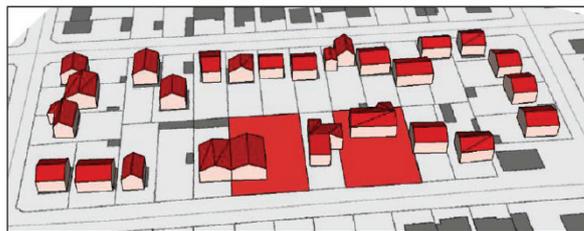
Conformément aux recommandations de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), et deux ans avant que cette mesure soit rendue obligatoire par la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), la commune a supprimé le minimum parcellaire (article 5) sur l'ensemble de son territoire. Il était auparavant fixé à 350m<sup>2</sup> dans les zones pavillonnaires.

Les parcelles d'habitat individuel situées à proximité d'une gare ou des principaux équipements ont vocation à se densifier fortement grâce à une mixité des formes bâties, et à conforter ces centralités par l'accueil ou le maintien de commerces et d'artisanat. Les autres quartiers d'habitat individuel, qui regroupent la grande majorité des maisons de la commune, voient leur forme urbaine confortée : le PLU y est plus restrictif que l'ancien POS sur la hauteur maximale autorisée afin d'éviter la création de petits collectifs, dans des zones où la circulation et le stationnement sont déjà difficiles.

Pour maintenir le caractère arboré et l'intérêt paysager de ces quartiers, les cœurs d'îlots sont rendus inconstructibles : aucun nouveau bâtiment de surface supérieure à 20m<sup>2</sup> ne peut être créé à plus de 25 mètres de la voirie. Cela crée donc une perte de droits à construire pour les propriétaires de ces terrains, et un frein à l'évolution de ces quartiers.

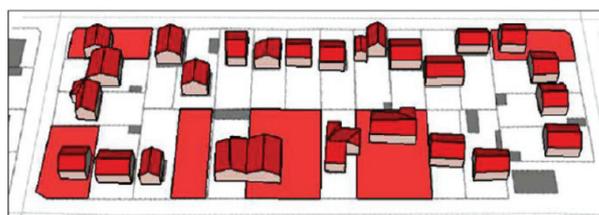
Pour y remédier, la municipalité rend possible la construction sur les deux limites séparatives (au lieu d'une seule) pour les terrains de largeur inférieure à 12 mètres. Combinée à la suppression du minimum parcellaire et à une légère augmentation des emprises au sol autorisées, cette mesure dégage un important potentiel foncier dans des tissus considérés jusqu'alors comme figés et peu évolutifs, comme le montre le schéma suivant.

Potentialité de division sous la réglementation du POS



Zone UP

Potentialité de division sous la réglementation du PLU



Évolution de la divisibilité des parcelles d'un îlot typique du pavillonnaire de Villepinte

## ► La densification en action

On dénombre, entre décembre 2012 et mars 2014, vingt divisions parcellaires dans les quartiers pavillonnaires, alors que selon l'ancienne équipe municipale le rythme était de deux à trois divisions par an sous la réglementation du POS. La modification des règles d'urbanisme a donc eu un effet indéniable. Ces divisions représentent quarante-sept nouvelles parcelles, dont trente-cinq terrains à bâtir et onze terrains déjà bâtis (une parcelle, divisée en drapeau, est inconstructible d'après le règlement du PLU). Ces nouvelles parcelles, mesurant 200m<sup>2</sup> en moyenne, sont vendues entre 100.000 et 150.000€. Lorsqu'on ajoute le coût de construction d'une maison neuve, l'investissement total est semblable au prix d'achat d'une maison dans l'ancien, à ceci près que dans ce deuxième cas de figure il faut bien souvent ajouter le coût des travaux de rénovation pour les maisons anciennes dégradées.

L'étude permet de dégager un profil majoritaire de « ménages diviseurs » sur la commune : il s'agit en grande partie de retraités, le besoin financier est le facteur clef qui incite à diviser les parcelles. Quant aux propriétaires acheteurs, 80% des ménages construisant une maison sur un terrain issu de division sont des primo-accédants, en majorité des couples avec enfants avec des revenus « moyens modestes », dont une grande partie originaire du parc social du département. Le processus de densification douce répond donc à un besoin en logements sur la commune et au parcours résidentiel des habitants de Seine-Saint-Denis.

Les mesures augmentant les possibilités de densification dans les quartiers pavillonnaires permettent donc le renouvellement de leur population, de manière douce et maîtrisée (trente-cinq nouvelles constructions sur un stock de 6.000

maisons). Ces divisions ont lieu dans leur majorité lorsque le propriétaire souhaite vendre l'ensemble de sa parcelle pour quitter la commune, constituant souvent pour les retraités une opportunité permettant de se rapprocher de leurs enfants. Les agences immobilières, conscientes des capacités de construction résiduelles et de la demande en logement individuel sur la commune, conseillent alors une division du bien, plus rentable financièrement. Cela explique la part importante (45%) de projets dans lesquels le logement initial est démolé. Lorsque le bâti est ancien et de mauvaise qualité, ce qui est courant dans les lotissements des années 1950 à Villepinte, une démolition-reconstruction permet d'accueillir plus de population dans des maisons plus confortables, posant toutefois la question du bilan carbone.

## ► Quelles perspectives ?

Les entretiens menés auprès des habitants ont démontré que la filière de densification douce est bien acceptée dans la commune. Ceci est sans doute dû à l'implication forte des anciens et nouveaux propriétaires, qui sont les acteurs clés de la production de logements et ont tout intérêt à créer des maisons bien insérées dans leur quartier, ce qui n'est pas la préoccupation première des professionnels de l'immobilier ou des propriétaires quittant la commune. L'étude morphologique des nouvelles constructions montre une bonne intégration parmi les autres bâtiments du quartier, avec une cohérence en termes de matériaux et de gabarits. Les maisons individuelles existantes sont déjà de formes et d'années de construction diverses, ces quartiers ayant évolué de manière continue depuis les années 1930. L'hétérogénéité du bâti étant une caractéristique de la commune, les nouvelles constructions s'intègrent sans difficultés dans le tissu pavillonnaire.

### [Pour en savoir plus]

Touati A. et Crozy J. (sous la direction de), 2015, « **La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils** », La Documentation Française, 272 p.

Céréma, 2015, « **La densification douce à Villepinte : impact des documents d'urbanisme sur l'évolution des tissus pavillonnaires** », rapport final

Davy A-C. et Mertiny P. 2013. « **2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant** », *Note rapide*, n° 613, IAU-ÎdF, janvier

Darley A. et Touati, A. 2011. « **Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France** », *Note rapide*, n° 567, IAU-ÎdF, septembre

Mariolle B., Delaville D., 2014, « **Densification douce en France : quels effets quantitatifs ?** », Rapport d'étude pour le Puca, 74 p.

Les maisons construites sur les parcelles issues de division constituent une offre sensiblement équivalente à l'offre ancienne sur le plan économique mais mieux adaptée sur le plan du confort d'usage. De plus, une nouvelle offre est créée avec la mise en vente de terrains plus petits et donc moins chers. Toutefois, lorsque l'initiative de diviser le terrain émane de professionnels de l'immobilier (agents immobiliers ou marchands de biens), il ne s'agit plus d'une filière courte de particulier à particulier, et la présence d'intermédiaires crée un surenchérissement du prix du foncier à bâtir qu'il conviendrait de quantifier plus précisément.

La nouvelle équipe municipale réfléchit actuellement à limiter les possibilités de division parcellaire, afin d'éviter la création de parcelles étroites et par conséquent d'un front bâti continu, les maisons s'appuyant en mitoyenneté sur les deux limites séparatives. Cette décision politique pose alors la question de la mutabilité des tissus pavillonnaires : la demande en logement individuel sur la commune est toujours importante, et tarir la seule possibilité de création de logement risque d'entraîner une augmentation supplémentaire des prix de l'immobilier et d'exclure du marché les primo-accédants qui forment la majeure partie des nouveaux habitants des quartiers pavillonnaires de Villepinte, les rejetant vers des communes plus lointaines en Seine-et-Marne, poursuivant l'émiettement urbain sur le territoire.

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

#### Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

#### Coordination

Bertrand Vallet

#### Rédaction

Astrid Tanguy, Grégoire Palierse (Céréma)

#### Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

#### Chargée de l'action au Puca

Virginie Bathellier

Plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B

92055 La Défense cedex

Tel. : 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912

