

# **LES ACTEURS PUBLICS FACE AUX PHENOMENES DE DENSIFICATION SPONTANEE : UNE COMPARAISON FRANCO-ITALIENNE**

## **RESUME DU RAPPORT FINAL DE RECHERCHE – DECEMBRE 2016**

*Joel Idt, Margot Pellegrino, Sarah Baudry - Lab'Urba, Université Paris Est Marne la Vallée*

---

Convention de recherche n°2200869582 / « vers des politiques publiques de densification et d'intensifications douces ? »

PUCA / Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer – Ministère du Logement et de l'Habitat Durable

---

Notre recherche est centrée sur les processus de densification du bâti en dehors des projets d'aménagement portés par les acteurs publics. Nous avons qualifié ces phénomènes de « densification spontanée du bâti ». Nous désignons ainsi les cas où de nombreux propriétaires privés, simples particuliers ou promoteurs, au sein d'un même quartier situé dans un secteur déjà au moins partiellement urbanisé, vont construire de nouvelles surfaces de logement sur les parcelles qui leur appartiennent. Ils agissent bien sûr dans le cadre des règles encadrant les droits du sol, mais chaque opérateur privé décide seul de densifier, indépendamment des autres. L'agrégation de ces décisions individuelles de construire va produire un phénomène global de densification du quartier voire de la commune toute entière. Ces cas de figure de densification spontanée se distinguent des actions plus volontaristes portées par les collectivités locales, lorsqu'elles mettent en place des moyens et des outils opérationnels de pilotage pour enclencher effectivement une densification du bâti.

Pour autant, cela ne veut pas dire que les acteurs publics restent complètement à l'écart des processus de densification spontanée. Ils occupent au contraire une large place dans leur régulation, au-delà qu'en définissant en amont les règlements des droits des sols. Ils interviennent d'une part en négociant les autorisations de construire accordées aux pétitionnaires, et d'autre part à travers la gestion des effets induits de la densification spontanée. Notre recherche analyse les formes de régulation de ces phénomènes de densification du bâti, en comparant le cas de l'Île de France et celui de la région urbaine de Rome. A travers des entretiens semi-directifs avec les acteurs publics et privés participant à ces processus, nous avons étudié le rôle qu'ils tiennent dans l'action collective, leurs rationalités, les négociations et les jeux qui se mettent en place.

A Rome comme en Île-de-France, nous observons des phénomènes de densification spontanée au sens où nous les avons définis. Ils sont plus ou moins importants selon les quartiers et selon les communes. Notre recherche montre la diversité des situations à cet égard, et notamment la diversité des types de densification et des motivations qui les sous-tendent. Elle souligne aussi la diversité des porteurs de projets de densification, du particulier qui s'improvise constructeur au grand promoteur national. Elle met en évidence les spécificités des petits promoteurs locaux, peu étudiés par la recherche urbaine, dont les modes d'action sont relativement particuliers. La grande place de l'urbanisation illégale à Rome nous a permis aussi de montrer que l'illégalité n'est pas absente du cas francilien, même si le phénomène est beaucoup moins massif et prend des formes différentes.

Notre recherche confirme également l'existence dans les deux agglomérations d'effets induits au niveau collectif par les phénomènes de densification spontanée. Ces effets induits renvoient aux équipements publics, aux espaces publics, aux formes urbaines produites, aux questions environnementales, aux caractéristiques sociologiques des quartiers, et aux relations de voisinage. En Ile-de-France, les effets induits les plus souvent mis en avant par les acteurs interrogés concernent les équipements et les espaces publics, ce qui ne veut pas dire que les autres n'existent pas mais que les acteurs ne les perçoivent pas comme tels. A Rome, les effets induits environnementaux sont également régulièrement évoqués et posent problème aux acteurs publics. Nous avons également observés des effets induits inattendus, dont certains sont parfois considérés par les acteurs publics comme étant positifs, comme le fait que la densification permette aux habitants d'adapter leur logement aux évolutions de leur situation familiale et professionnelle, autrement dit de rester dans leur quartier tout au long du cycle de vie.

Les acteurs publics interviennent dans les processus de densification spontanée sous d'autres formes qu'en définissant en amont les règlements de droit du sol ou qu'en mobilisant de manière volontariste les outils de l'urbanisme opérationnel. Leur intervention passe par l'*action publique au quotidien* des services technico-administratifs et des élus des collectivités et de l'Etat, en dehors de leurs opérations les plus médiatisées comme les projets d'aménagement. L'action des acteurs publics renvoie essentiellement à la gestion quotidienne au concret du droit des sols, à travers l'instruction des permis de construire et, à Rome, à travers un large éventail de procédures diverses dont une partie correspond aux régularisations des constructions illégales. Au cours de l'instruction des permis, des relations se nouent entre acteurs publics et opérateurs privés, qui négocient bien au-delà de ce qu'imposent les plans, sur les typologies de logements, leur nombre, la forme des bâtiments et leur architecture, la taille des immeubles, le nom de l'architecte, ou encore la réalisation d'espaces et d'équipements publics. Les degrés de contrôle par les acteurs publics dépendent des situations locales, mais des marges de manœuvre existent aussi bien pour les acteurs publics que pour les acteurs privés pour orienter les projets. D'autres acteurs interviennent dans les processus, que ce soit les nombreuses institutions publiques concernées ou encore les voisins, ce qui ouvre le jeu. Les opérateurs transgressent parfois les règles en Ile-de-France, et l'ont fait très souvent par le passé à Rome. Les acteurs publics se montrent relativement impuissants à cet égard. L'antériorité du phénomène à Rome a amené les acteurs publics à développer des formes d'actions très spécifiques de régularisation *a posteriori* des constructions illégales. Mais la régulation de l'urbanisation illégale passe aussi par d'autres biais, notamment par les mutations foncières qui obligent les propriétaires à régulariser s'ils veulent vendre. Les acteurs publics développent enfin des formes spécifiques d'action pour gérer les « effets induits » des phénomènes de densification spontanée, qui reposent largement sur d'autres secteurs d'action publique que l'urbanisme, et où sont notamment impliqués les gestionnaires des équipements, services et espaces publics concernés.