

Ressources pavillonnaires

Quelles opportunités foncières dans les lotissements d'habitats individuels ?

Cette note fait suite à l'organisation d'un évènement « Le pavillonnaire, une nouvelle ressource ? » ayant eu lieu le 17 octobre 2024. Il était organisé par Envirobat Grand Est et l'agence d'urbanisme, dans le cadre des Journées de l'architecture organisées par la Maison européenne de l'architecture. Katharina Brockstedt, coordinatrice / architecte, Envirobat Grand Est – energivie.pro, Janine Ruf, chargée d'études principale, ADEUS et Benjamin Aubry, président / co-fondateur, iudo, ont tour à tour présenté des éléments. Leurs interventions portaient respectivement sur un « une introduction et une présentation des enjeux du ZAN et des fonctions du sol », « les capacités d'évolution du pavillonnaire : analyse des défis à relever » et « comment mener un projet de densification d'un quartier pavillonnaire ». Voici une restitution des échanges et quelques réflexions complémentaires sur le sujet, avec une mobilisation d'autres sources.

1. Le foncier de l'habitat pavillonnaire, une ressource à questionner dans le cadre de la ZAN

■ La fin de l'étalement urbain ?

Avec une consommation foncière accrue, les modèles d'urbanisation basés sur le système automobile, induisent un étalement urbain accru. Le modèle du lotissement dit « pavillonnaire » est aujourd'hui questionné. Ce mode d'occupation des sols est, avec son corollaire la zone commerciale, notamment pointé du doigt pour les déplacements qu'il induit dans un espace toujours plus dilaté, où la ségrégation socio-spatiale, l'imperméabilisation, le recul des terres arables et de la biodiversité vont de pair avec une consommation de foncier sans commune mesure avec l'évolution des populations. Il est admis que les sols très imperméabilisés ne jouent plus leurs rôles de piège de carbone et assèche les sols au détriment des végétaux, de recharges de nappes phréatiques, tout en aggravant les risques d'inondation et de ruissèlement.

Aujourd'hui, pas loin de 20 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sont consommés annuellement en France. Pour y remédier, le législateur a plusieurs fois tenté de freiner la dynamique, avec la Loi SRU en l'an 2000, les lois Grenelle de l'environnement et en particulier celle de 2010 ou encore la Loi Alur 2014. Dans l'EMS, entre 2015 et 2021, pas moins de 44% des logements réalisés ont toutefois encore conduit à de l'artificialisation des sols dont 21% sur des espaces agricoles et naturels. Il a depuis été introduit, dans la Loi Climat et résilience de 2021, un objectif à long terme de ZAN (Zéro Artificialisation Nette) à horizon 2050 et un autre de modération pour 2030, induisant une diminution de moitié du rythme actuel d'expansion de la tâche urbaine, dans les documents d'urbanisme. La pression sur les espaces déjà artificialisés est importante dans un contexte de forte demande en foncier et de hausse continue du nombre de m² habitables par habitant (avec de fortes disparités entre les populations précaires, dont la taille du logement moyen diminue à l'inverse des plus aisées).

Par ailleurs, une crise de l'immobilier persiste, particulièrement pour de la maison individuelle en proie à de profondes difficultés depuis plusieurs années, comme l'illustre le dépôt de bilan d'un acteur

« historique » : Geoxia, le constructeur des maisons fameuses Phénix en 2022. Le modèle ne ferait plus recette ?

■ Des usages et des consommations à requestionner

Le sol est une ressource finie et convoitée. Reste que restreindre la possibilité de construire sur les espaces non artificialisés est de nature à augmenter la pression sur les fonciers peu denses et le bâti vacant. Cela constitue un défi important pour les collectivités et les opérateurs de logements aidés, dont les ressources financières sont comptées, ainsi que pour les particuliers modestes. Le pavillonnaire, monofonctionnel, avec ces logements souvent sous-occupés, d'importantes voiries et réseaux divers à la charge des communes et EPCI, une population vieillissante et des parcelles sous-bâties constitue une ressource de foncier à reconsidérer.

La présentation faite par L'ADEUS a été l'occasion de revenir sur les dynamiques et données d'ensemble sur les tissus urbains pavillonnaires, dans le cadre du suivi du PLUi des communes de la métropole alsacienne. Celle-ci a mis en lumière plusieurs éléments notables. Ainsi, 40% de la surface totale du bâti résidentiel à l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) est occupée par du logement pavillonnaire systématiquement plus faible en densité que les autres tissus urbains environnants. Pour compléter ces chiffres, l'Institut Paris Région indiquait que sur l'Île-de-France, le foncier artificialisé se compose pour 49% d'habitat individuel, pour 11% d'habitat collectif, pour 15% de zones d'activités, pour 21% aux transports/équipements et pour 3% à des usages divers. Dans le même temps, le logement individuel ne concerne que le quart des habitants de la région parisienne.

Pour autant, loin d'être une forme urbaine totalement rigide, le lotissement pavillonnaire possède d'importantes capacités d'évolution. Nicole Haumont écrivait déjà en 1968 dans son ouvrage *Les Pavillonnaires*¹ que : « l'espace pavillonnaire n'est pas un espace saturé d'avance par un projet ou par un ensemble de fonctions prédéterminées ». Une comparaison du cadastre et de photos aériennes sur plusieurs années en illustre souvent la plasticité de cette forme urbaine, que ce soit à travers des scissions, constructions, extensions...

Malgré les appels et décisions politiques en faveur de la modération foncière du ZAN, il demeure à prendre en considération que, d'après l'IFOP², 8 français sur 10 désirent vivre dans une maison individuelle. Comment, dès-lors, concilier ces injonctions a priori antagonistes ? La densification de zones pavillonnaires peut être une piste.

2. Densifications urbaines et pavillonnaire, dynamiques contrastées

■ Faire la ville sur la ville, une nécessité de s'intéresser au pavillonnaire

La capacité à quantifier et qualifier la quantité de foncier mobilisable est primordiale pour une collectivité pour continuer à favoriser l'accueil de nouveaux habitants et de jeunes ménages en particulier, pour des entreprises, des commerces et aussi prévoir les besoins en équipements divers. Les besoins restent importants et sont estimés à 9 000 logements par an en Alsace d'ici à 2030. Dans le même temps, il est à dénombrer plus de 50 000 demandes de logements sociaux en 2024 dans les deux départements rhénans (chiffres AREAL). Certes, le ralentissement de la croissance démographique prévu dans les prochaines décennies devrait induire une baisse de la demande, toutefois, il est observé que mêmes des territoires perdant des habitants continuent, malgré tout, de connaître de l'étalement urbain résidentiel, dans le

¹ Haumont N., *Les pavillonnaires. Etude psycho-sociologique d'un mode d'habitat*. Paris, Centre de Recherche et d'Urbanisme et Institut de Sociologie urbaine, 1966, 246 pages.

² Sondage IFOP sur le regard des Français sur l'accès au logement, du 22/10/2024, URL : <https://www.ifop.com/publication/le-regard-des-francais-sur-lacces-au-logement/>

cadre de dynamiques de desserrement des ménages, de décohabitation, de séparation et de hausse du nombre de familles monoparentales souvent précaires.

Outre la mobilisation de logements vacants, ou la reconversion de bureaux et de friches commerciales et industrielles, la densification des zones résidentielles paraît nécessaire. Qu'elle soit d'initiative privée ou publique elle fait l'objet d'initiatives différenciées d'un territoire à l'autre. Entre incitations et encadrements, elle recoupe pour les collectivités différents leviers en matière de projets urbains, de planification et d'un point de vue réglementaire (PLU). C'est dans ce contexte que les agences d'urbanisme se lancent dans des études pour déterminer la nature des terrains à bâtir (« les gisements de la sobriété foncière »)³. Aujourd'hui dans le Grand-Est, le SRADDET définit dans son objectif -17- « *une demande aux SCoT et PLUi (en l'absence de SCoT) de définir les conditions permettant d'évaluer le potentiel foncier (friches, dents creuses, immobiliers d'entreprise vacants, logements vacants, etc.) dans les espaces urbanisés* ». Celui de l'agglomération Strasbourgeoise connaît une révision en ce sens.

Comme nous l'avons vu plus en amont la surface dévolue au foncier d'habitat pavillonnaire est sans commune mesure avec la population qui y réside. D'après des données de l'ADEUS sur l'EMS, les lotissements pavillonnaires ne contribuent, par ailleurs, que très marginalement à l'offre en nouveaux logements. Ils ne représentent ainsi que 3% des logements produits entre 2015 et 2021, alors qu'ils représentent que 25% de la surface bâtie résidentielle nouvelle.

Les différentes lois précitées, ayant progressivement restreint la liberté de bâtir sur les zones ENAF, ont d'ores et déjà accru la pression foncière sur les espaces déjà urbanisés. Les faubourgs et autres tissus urbains hétérogènes concentrent désormais 31% des logements produits pour 22% de la surface bâtie résidentielle (chiffres strasbourgeois de l'ADEUS). Quant aux friches industrielles de large emprise (comme pour le projet des Deux-Rives), elles présentent en sus de coût de dépollution important, l'inconvénient de se raréfier. Il est à noter que 41% des logements construits dans L'EMS, entre 2015 et 2021 l'ont été sur ce seul projet urbain, pour 22% de la surface bâtie résidentielle en plus à la place des anciennes zones portuaires. Notons par ailleurs que le ZAN ne concernant pas que le domaine du logement, mais également le développement économique, ces types de fonciers pourraient être privilégiés pour ce type d'activités. Le fait que cette source de fonciers mobilisables tende à se raréfier, incite, là aussi, à aller voir du côté de l'habitat pavillonnaire.

■ **Le foncier en milieu pavillonnaire, une ressource sous-utilisée, car difficilement mobilisable ?**

Il est souvent fait un mauvais procès à la densité. Souvent assimilée à de la promiscuité, elle serait à l'origine des maux des citadins cherchant à fuir les grandes villes. La question de comment faire accepter la densité est absolument prégnante. Le sujet revêt une forte dimension politique, tant il est potentiellement polarisant pour les citoyens, de par l'impact sur le cadre de vie, en termes de promiscuité induite, de potentiel amoindrissement des espaces de jardins, d'esthétique, de valeurs foncières, de pressions accrues sur la fréquentation des équipements et sur les stationnements, d'ajouts de fonctions urbaines autres que résidentielles et donc de nuisances potentielles à rebours de la pensée de zoning résidentiel ...

Les démarches de densification sont ainsi souvent de nature à générer des réserves chez les riverains et sont à l'origine de recours fréquents sur les autorisations d'urbanisme. Elles soulèvent parfois aussi les craintes chez les élus locaux^{4 5}. Au-delà la question de l'acceptabilité sociale, un des autres obstacles est

³ FNAU, Zéro artificialisation nette, une équation complexe pour les politiques publiques, Juin 2020, URL : https://www.fnau.org/wp-content/uploads/2020/06/avis-fnau-n9-zan_v5.pdf. Et 7Est, *Le ZAN, limites et potentiels : éclairages régionaux pour identifier les gisements de la sobriété foncière*, Avril 2022.

⁴ Morel-Brochet, A. *La densification : un tabou dans l'univers pavillonnaire ?* in « Norois », 231 | 2014, 93-108.

⁵ Gintrand, F. *Opinion | Le pari politique à haut risque de la densification urbaine*, in « Les Echos », 20 juil.

le parcellaire, le pavillonnaire c'est autant de « mini fonciers privés » où 82% des maisons sont détenues par des propriétaires occupants, contre 26% en collectif. Enfin, les règles de prospects, d'alignement et de recul par rapport aux limites séparatives constituent parfois un autre type de difficultés pour des opérations de « densification spontanée ». Ainsi, malgré la disparition des Coefficients d'Occupation des Sols (COS) dans le Grenelle II de l'environnement, les PLU constituent encore des obstacles.

Malgré un certain potentiel, il est à noter relativement peu d'avancées dans l'évolution des secteurs pavillonnaires. Il apparaît qu'un besoin d'accompagnement et d'ingénierie est dès-lors primordial pour favoriser ce type de démarche. Il semble également aussi nécessaire d'encadrer la densification pour préserver les atouts en termes de cadre de vie (équilibre entre le bâti et les espaces de « respiration urbaine »⁶). Le jeu en vaud toutefois la chandelle. En effet, il y a là un potentiel considérable : pour un logement en plus sur 1% des terrains de constructions individuels en France, 160.000 à 200.000 logements supplémentaires pourraient voir le jour (chiffres de l'agence iudo).

3. La densification « douce » du pavillonnaire, quels outils ?

■ Par-delà le BIMBY⁷, différents types de densification des secteurs d'habitats pavillonnaires et rôle des petits propriétaires fonciers

La densification dans le tissu pavillonnaire est pourtant loin de se faire de manière homogène. Il existe à ce titre, plusieurs types de démarches qu'il convient de mettre en lumière. Remembrements d'îlots avec destructions-reconstructions, extensions de l'emprise bâtie existante (avec ou sans division parcellaire), construction ex nihilo (en fond de parcelle le fameux BIMBY⁸), rehaussements/surélévations de volumes existants (sans augmentation de la surface au sol)⁹, changements de destinations, aménagement des combles ou plus prosaïquement divisions de logements sont autant de méthodes de densification qu'il convient d'étudier plus finement. Pour illustrer ces propos il est possible de se référer à l'*Atlas des fonciers invisibles*¹⁰. Réalisé par le cabinet d'architectes Selva&Mauguin il est un condensé de définitions utiles à la démarche et de schémas sur les possibilités de densification de différents types de tissus urbains¹¹.

D'après l'architecte Benjamin Aubry (iudo), il apparaît que le recours à la promotion immobilière ne constitue pas une ressource pertinente, pour accompagner la mutation de ce type de tissus urbain. En capacité de produire des grands projets, cherchant les économies d'échelle, ce modèle repose sur un besoin en grandes emprises foncières disponibles (plus fréquent dans les tissus de faubourgs en lieu et place d'anciens vergers, dents creuses, ateliers...). Il semble que ce modèle de production soit finalement peu adapté pour agir sur l'habitat en pavillons, surtout en l'absence d'une pression foncière vraiment forte comme en région parisienne où des immeubles en R+5 remplacent parfois des ensembles de maisons individuelles (avec au préalable achat de plusieurs parcelles contiguës pouvant s'étaler dans le temps pour permettre de grandes opérations et des règlements d'urbanisme qui permettent ce type de mutations).

2021, URL : <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-le-pari-politique-a-haut-risque-de-la-densification-urbaine-1333321>.

⁶ Selon l'ADEUS il est à prendre en considération le risque de diminution des espaces verts privatifs nécessaires aux îlots de fraîcheurs urbains (EMS -7 ha/an).

⁷ L'acronyme BIMBY signifie « Build in my backyard ».

⁸ Voir : Stratégies de densification, de diversification et de régénération des tissus pavillonnaires, dans le programme ANR « Villes durables », édition 2009 (URL : <http://bimby.fr/2011/03/225/>).

⁹ Lire à ce sujet, avec une analyse du potentiel de la surélévation de trois métropoles européennes : Paris, Genève et Barcelone et de la mise en œuvre de projets pilotes : Bouchet-Blancou, G. Mignery, D. *La surélévation des bâtiments, Densifier et rénover à l'échelle urbaine*, Paris, éditions du Moniteur, 2023.

¹⁰ Selva&Mauguin, Atlas des fonciers invisibles, 2023, URL : <https://francevilledurable.fr/outils/atlas-du-foncier-invisible/>

¹¹ La publication a été réalisée par Grand Poitiers Communauté urbaine, avec l'Etablissement Public Foncier de Nouvelle Aquitaine (EPFNA) et de la Société d'Équipement du Grand Poitiers (SEP).

Au regard des retours d'expériences réalisés par iudo, l'objectif consisterait à : « *réinvestir le bâti vacant, mieux se partager le bâti sous-occupé, réinvestir le foncier vacant et mieux se partager le foncier sous-occupé* ». Pour se faire, il semble que le petit propriétaire, détenteur et décisionnaire de la majorité du pavillonnaire, soit un acteur clé d'une densification en douceur. Les bénéfices pour ces derniers seraient de plusieurs ordres, comme : financer la rénovation énergétique, ainsi que l'adaptation des logements à des besoins nouveaux des habitants en faisant face au mur du vieillissement, disposer d'un complément de revenus (via de la vente ou de la location) et augmenter la valeur de son patrimoine, en vue de favoriser sa transmission. Un autre modèle peut être celui de l'habitat participatif (ou autopromotion) consistant le plus souvent en l'achat groupé par plusieurs futurs co-propriétaires d'un terrain ou d'une construction existante en vue d'une division en lots.

Il existerait également des bénéfices pour la collectivité de s'appuyer sur les petits propriétaires, comme : rentrer dans l'objectif de la loi Climat et résilience, accueillir des nouveaux habitants sans nécessairement dépenser des sommes trop conséquentes en voiries et réseaux divers, permettre un renouvellement urbain raisonné (pas trop intense en matière de volumes neufs par rapport à l'existant), favoriser une diversification de l'offre de logements, ainsi que leur rénovation énergétique et impliquer les habitants des acteurs à part entière.

■ **Faire accepter la densification par des réponses qualitatives aux enjeux de la ZAN, le rôle des architectes et des urbanistes**

Ainsi donc, où et comment construire de manière plus dense demain ? Les outils à mettre en œuvre ne tiennent en rien à des solutions clef en main, quelques soit le contexte urbain. Il s'agit d'apporter des solutions adaptées, à la fois des éléments de réponse à échelle urbaine que parcellaire. Pour changer de braquet, iudo propose de s'attaquer à trois défis pour « *une densification douce réussie* » à différentes échelles avec :

- Un soutien et accompagnement technique des maîtres d'ouvrage dont ce n'est pas le métier ou des auto-promoteurs, souvent mal outillés et ayant des difficultés à obtenir des prêts bancaires,
- Un travail sur les documents d'urbanisme et les servitudes en levant les potentiels freins et anticiper des éventuels obstacles potentiels sur le stationnement, réseaux et équipements divers, végétation et cadre de vie ...
- Un travail sur la fiscalité et les participations (taxe d'aménagement ...).

Au-delà de ces considérations, il convient de s'interroger si le tissu bâti existant peut accueillir de nouvelles constructions et si les propriétaires et résidents sont disposés à accueillir de nouveaux voisins et voir leur patrimoine et environnement urbain être modifié. A l'occasion de mise à jour de documents d'urbanisme, il peut être l'occasion de débattre des critères de densification qualitative. Premièrement, tous les sites laissés constructibles par le ZAN sont-ils pour autant à bâtir et dans quelle mesure ? Deuxièmement, au-delà des contraintes techniques, financières et des possibilités offertes en matière de planification, sur quels principes qualitatifs les différentes parties prenantes pourraient-elles s'accorder pour définir une densification soutenable et douces ? Pour ce faire, le recours à la modélisation, aux exercices de composition urbaine peut être une piste. Il pourrait être tout à fait pertinent de proposer des pistes programmatiques, des scénarios capacitaires sur différents sites clefs types identifiés et des principes éthiques généraux d'aménagement. Ils sont une invitation à discuter la ville de demain

Les publications en lien



Observatoire du logement neuf de la région mulhousienne – Afut Sud-Alsace - CITIVIA

Edition N°5 - Juin 2024

Quels potentiels fonciers à long terme ? Zoom sur 22 sites dans l'agglomération mulhousienne – Afut Sud-Alsace - HORODYSKI, Catherine et AUSWALD, Romane 2023

Le ZAN, limites et potentiels : éclairages régionaux pour identifier les gisements de la sobriété foncière - 7Est

Avril 2022.

Le Bloc-Notes de l'Agence, édité et imprimé par :

Afut
agence de fabrique
urbaine et territoriale
SUD-ALSACE

Afut Sud-Alsace
33 avenue de Colmar
68200 MULHOUSE
03 69 77 60 70
www.afut-sudalsace.org

Rédaction : Tristan SIEBERT +

Direction de la publication : Viviane BEGOC

Date : Janvier 2025

Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et référence exacte.