

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N°771



Amélie Darley/IAU îdF

SOCIÉTÉ - HABITAT

Mars 2018 • www.lau-idf.fr

LES ACTEURS PRIVÉS AU CŒUR DE LA DENSIFICATION EN GRANDE COURONNE

50%

DES LOGEMENTS PRODUITS ENTRE 1982 ET 2012 EN ÎLE-DE-FRANCE LE SONT SUR DES PARCELLES DÉJÀ DÉDIÉES À L'HABITAT.

12 à 15%

DE L'OFFRE DE LOGEMENTS COLLECTIFS EST PRODUITE PAR DENSIFICATION DE PARCELLES PAVILLONNAIRES, SELON LES DÉPARTEMENTS FRANCILIENS DE GRANDE COURONNE.

FACE À LA RARÉFACTION DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES ET À LA PRESSION DU BESOIN EN LOGEMENTS, DES TERRITOIRES FRANCILIENS SE TROUVENT CONFRONTÉS À UNE DENSIFICATION PLUS OU MOINS VOLONTAIRE DE LEUR TISSU. LE PAVILLONNAIRE DE GRANDE COURONNE DEVIENT AINSI UN GISEMENT POUR UNE NOUVELLE PRODUCTION DE LOGEMENTS. LES INSTIGATEURS DE CE « RENOUVEAU » DÉVELOPPENT DES STRATÉGIES POUR ÉTABLIR LEUR ANCRAGE LOCAL, COMPOSER AVEC LES HABITANTS ET LES ÉLUS. QUELLE OFFRE PRODUISENT-ILS ? QUELLE TRANSFORMATION DU PÉRIURBAIN EST À L'ŒUVRE ?

Le tissu pavillonnaire francilien de grande couronne est traversé par d'importantes dynamiques de densification diffuses, dites « spontanées » [Idt et al., 2016]. Son vaste parc individuel, détenu par des particuliers, constitue un gisement d'opportunités foncières bien identifié par les opérateurs privés. Investisseurs fonciers et immobiliers négocient avec les propriétaires privés pour acquérir des terrains, et avec les pouvoirs publics locaux pour obtenir des autorisations d'urbanisme et construire du logement collectif. Les processus de densification à l'œuvre sont variés : division de parcelles ou de logements, opération de renouvellement urbain, démolition-reconstruction, etc. Pour mieux apprécier les pratiques des acteurs impliqués (habitants, promoteurs, pouvoirs publics, etc.) et la production urbaine qui en découle, l'IAU îdF a engagé avec le Cerema¹ un atelier d'étudiants, dans le but d'étudier cette production diffuse des acteurs privés dans le tissu pavillonnaire de grande couronne. Mêlant exploitations statistiques, observations de terrain et entretiens, ce travail illustre le rôle clé des habitants propriétaires dans les transformations du périurbain, ainsi que l'importance des négociations locales entre propriétaires, promoteurs et collectivités.

LES LOGEMENTS PRODUITS PAR LES ACTEURS PRIVÉS DE LA DENSIFICATION DANS LE PÉRIURBAIN

Dans un contexte réglementaire prônant un développement urbain recentré et préservant les ressources foncières, la grande couronne francilienne demeure attractive pour les opérateurs immobiliers. Près de la moitié de la construction francilienne s'y est encore concentrée de 2011 à 2016 et le parc des appartements y croît plus rapidement que celui des maisons. Face à la raréfaction de terrains ouverts à la construction et à une demande qui, elle, n'a pas diminué, les investisseurs



En couverture

Image emblématique d'une opération de densification urbaine, souvent le fruit d'une transaction directe entre promoteur et propriétaire : une maison en meulière fait place à un immeuble collectif.

Photos ci-dessus : à Montfort-l'Amaury, village patrimonial des Yvelines, à gauche, comme à Moussy-le-Neuf, en Seine-et-Marne, à droite, la densification en centre-bourg périurbain essaie de conserver un « esprit village » : petits immeubles collectifs, toits pentus et en tuiles.

et promoteurs immobiliers se sont adaptés à un nouveau modèle économique urbain et intéressés aux potentialités des tissus déjà urbanisés. Selon l'exploitation du mode d'occupation du sol (Mos), près de la moitié des logements produits entre 1982 et 2012 l'ont été sur des parcelles déjà dédiées à l'habitat [ORF, 2016]. Les tissus les moins « normés », les plus « composites », sont particulièrement propices au développement d'une nouvelle offre de logements, tandis que les tissus de lotissements ou de grands ensembles collectifs, plus homogènes, apparaissent plus « figés ».

La densification du tissu individuel : 13 % de l'offre collective

Avec près de 100 000 appartements construits ou créés par restructuration, le parc collectif a crû de 9 % en grande couronne entre 2009 et 2015, de manière assez homogène dans les quatre départements. Au sein de cette nouvelle offre, environ 14 000 logements collectifs privés ont été construits sur 1 200 parcelles d'habitat individuel, par ajout en mitoyenneté ou après démolition de la maison préexistante. Selon les départements, on compte ainsi de 12 à 15 % de l'offre collective produite par densification de parcelles pavillonnaires.

Les opérations de densification dans le diffus comptent en moyenne 12 logements, mais leur taille varie selon les contextes. Dans les communes limitrophes de la petite couronne et les communes les plus denses des territoires périurbains, on produit majoritairement des collectifs de plus de 5 ou 10 logements. En revanche, si l'on s'éloigne de l'agglomération centrale, l'offre produite est constituée d'opérations de moins de 5 logements, prenant la forme de maisons jumelées ou d'habitat intermédiaire.

On observe également que l'intensité de cette production diffuse de logements ne reproduit pas toujours les différentiels de densité existants et varie selon les caractéristiques des marchés locaux (prix, clientèle locale, etc.). Ainsi, la Seine-et-Marne, département le moins dense et offrant des prix en moyenne plus abordables que ceux du reste de la

grande couronne, produit un plus grand nombre de logements par parcelle, et plus petits comparés aux autres départements. À l'inverse, dans les Yvelines, la densification porte sur des parcelles plus grandes tout en produisant un plus petit nombre de logements par opération.

Des formes architecturales très disparates et des « normes » locales

Les opérations observées sur le terrain témoignent d'une grande diversité architecturale, allant de bâtis cherchant à « pasticher » les formes de l'habitat rural ou à se fondre dans les gabarits du pavillonnaire (petits collectifs bas, offrant un aspect de « grandes maisons »), à des immeubles de plusieurs étages relativement hauts et imposants au regard de leur environnement. L'architecture proposée est très hétéroclite et s'inscrit dans des standards qui varient selon les normes urbanistiques locales, les pratiques du constructeur, ou les goûts de son commanditaire.

Dans les espaces périurbains de la grande couronne, ces choix architecturaux témoignent de la vision du territoire que les porteurs du projet et les autorités locales souhaitent revendiquer, en se référant à son identité rurale ou, au contraire, à un imaginaire plus urbain. Les opérations peuvent également être le reflet de la bonne entente comme des tensions entre producteurs de logements et élus, vis-à-vis des dynamiques de densification.

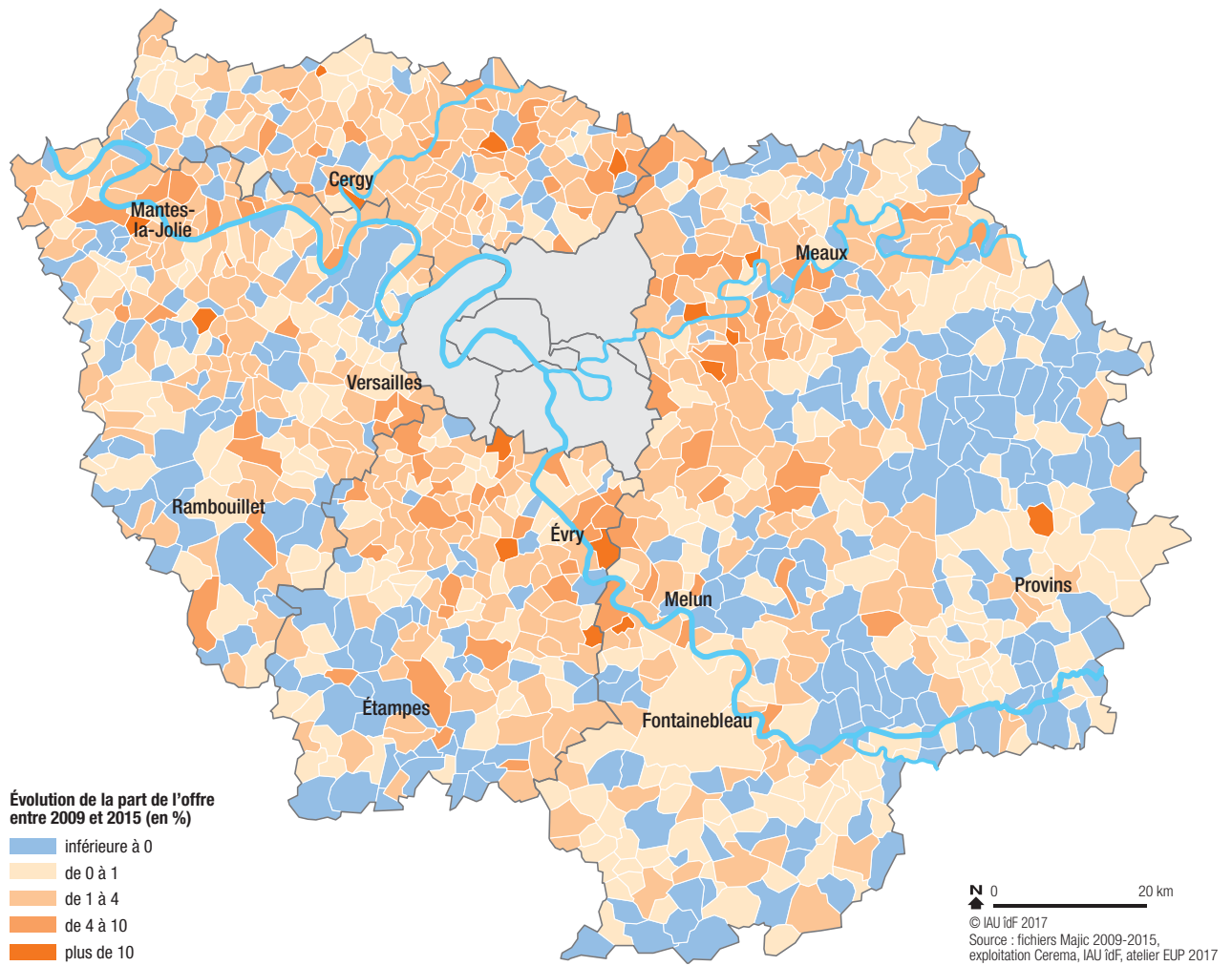
L'ÉVOLUTION DU PROFIL DES ACQUÉREURS ET LE VIEILLISSEMENT DES VENDEURS

Qui sont les vendeurs des parcelles individuelles densifiées ? À qui s'adressent les logements produits ? Peuvent-ils contribuer à diversifier l'offre des territoires de grande couronne et représenter une opportunité d'adaptation du parc à l'évolution des profils et des modes de vie de leurs habitants ?

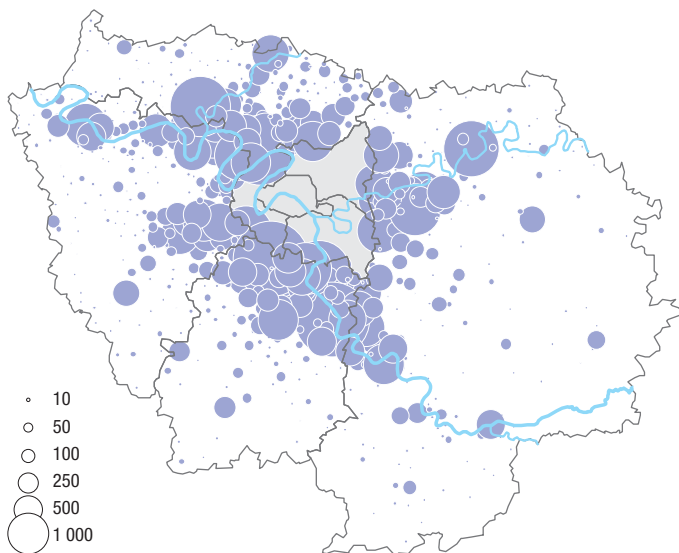
Une majorité d'acquéreurs locaux

Vieillessement de la population, divortialité, aspiration à la décohabitation des jeunes natifs diversifient la demande, historiquement

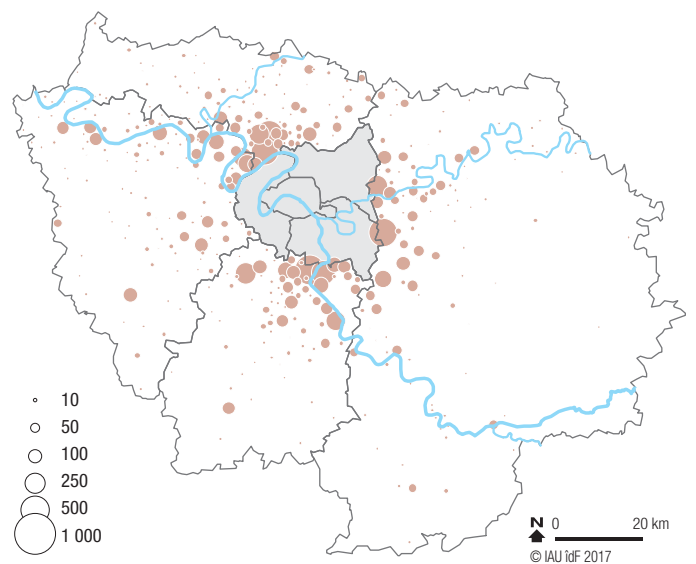
Évolution de l'offre de logements collectifs en grande couronne de 2009 à 2015



Nombre total d'appartements construits entre 2009 et 2015

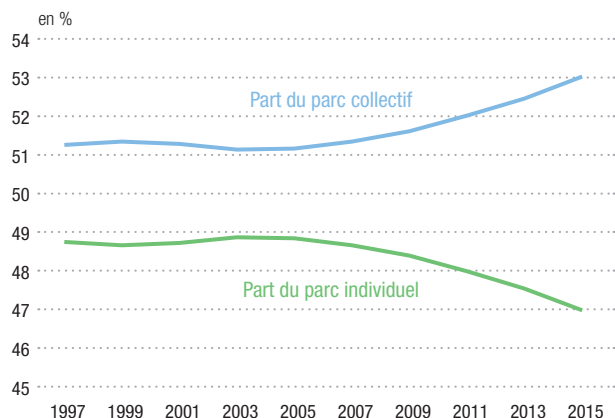


Nombre d'appartements construits par densification d'une parcelle d'habitat individuel entre 2009 et 2015



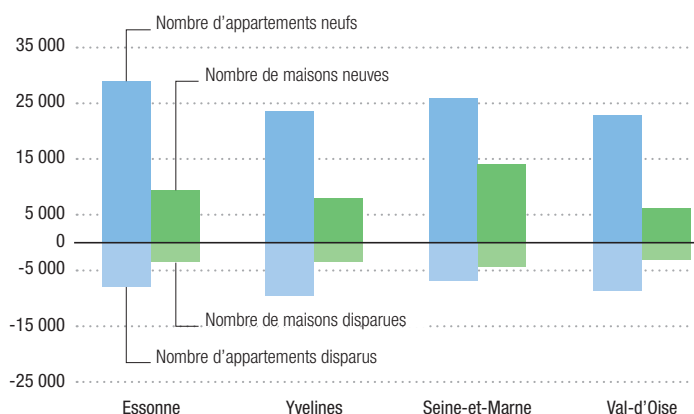
Un parc collectif en progression constante en grande couronne

Part des logements collectifs et individuels



Source : MTES-Filocom 2013 d'après DGFiP

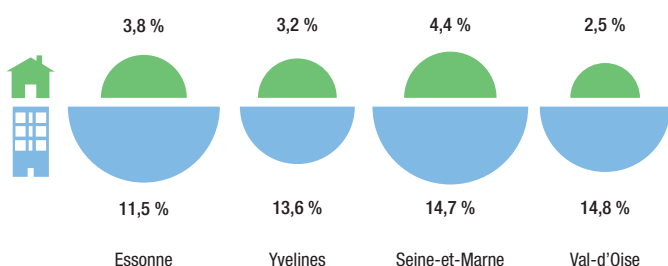
Dynamique d'évolution du parc en grande couronne entre 2009 et 2015



Source : fichiers Majic 2009-2015, exploitation Cerema, IAU îdF, atelier EUP 2017

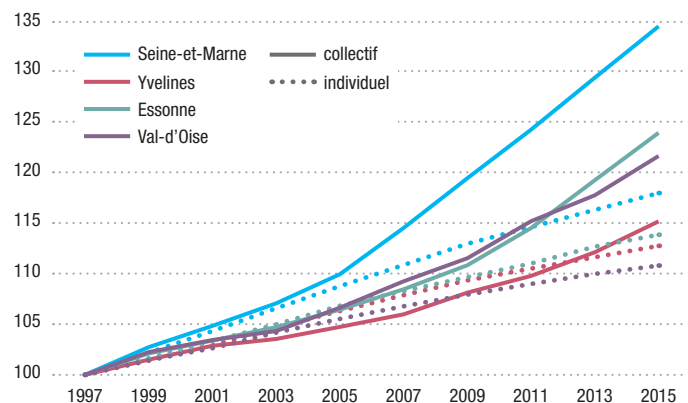
Une croissance du parc d'appartements 2 à 4 fois plus rapide

Évolution du nombre de maisons et d'appartements entre 2009 et 2015



Source : MTES-Filocom 2013 d'après DGFiP

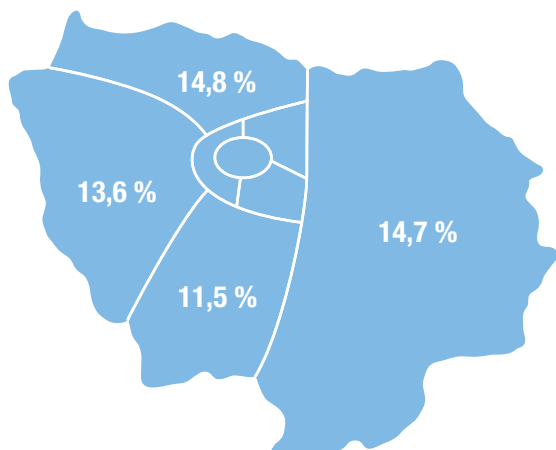
Évolution des parcs de logements individuels et collectifs



Source : MTES-Filocom 2013 d'après DGFiP

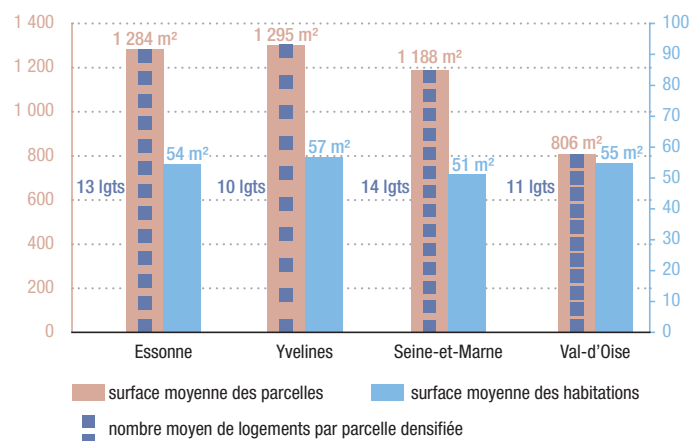
Une intensité et des formes de densification très dépendantes du contexte local

Part des appartements neufs sur parcelles densifiées



Source : fichiers Majic 2009-2015, exploitation Cerema, IAU îdF, atelier EUP 2017

Taille des parcelles et des logements produits en densification



Source : fichiers Majic 2009-2015, exploitation Cerema, IAU îdF, atelier EUP 2017

très familiale de la périphérie francilienne. Les acquéreurs rencontrés lors de notre étude sont des « locaux » : une grande majorité habitait la commune de l'opération ou une commune avoisinante. Les opérateurs interrogés ont cependant constaté un faible succès de ces opérations auprès des primo-accédants, en raison de prix de sortie élevés. Elles ciblent davantage les personnes âgées résidentes, en quête de logements adaptés au vieillissement dans un environnement familial, ou des investisseurs locatifs de proximité.

Des propriétaires vendeurs souvent âgés ou héritiers

Gestion d'un héritage, modification de situation personnelle, transformation de l'environnement, exemples voisins de reventes avec une meilleure plus-value après densification : autant de raisons pour un propriétaire d'envisager la vente de son bien (terrain ou maison) ou sa densification. La rentabilité espérée du projet ou la nécessité de dégager des ressources à un moment clé de sa vie, tel que la retraite ou le décès du conjoint, éclairent ainsi souvent les décisions de vente d'un bien.

Les entretiens révèlent une grande variété de positionnements de la part des propriétaires vendeurs. Celle-ci découle de leur inégale connaissance du secteur immobilier et/ou de l'urgence ou non dans laquelle s'inscrit leur projet de vente. Plus un propriétaire maîtrise la négociation et le raisonnement immobilier, dispose de temps, et meilleure sera sa position devant les promoteurs. Face à des prospecteurs fonciers, certains ménages peuvent adopter une attitude de « rétention foncière » tant que le prix proposé n'atteint pas la valeur attendue. Sur ce point, les entretiens révèlent aussi que l'augmentation de la fiscalité foncière conduit parfois des propriétaires à céder ou à mettre en location leurs biens pour réduire leurs charges.

DES PRODUCTEURS PRIVÉS MULTIPLES ET TRÈS IMPLANTÉS LOCALEMENT

Notre enquête a permis d'identifier différents types d'opérateurs de la densification diffuse du tissu individuel de grande couronne. Plus ou moins implantés localement, ils agissent selon des logiques spécifiques.

Le particulier promoteur ou investisseur occasionnel

À l'origine de certaines opérations, on trouve des particuliers qui s'engagent dans des opérations de manière plus ou moins ponctuelle. C'est la figure la plus « artisanale » des producteurs de logements. Elle est caractéristique du tissu périurbain ou des marchés moins tendus. Le profil type est celui du particulier, souvent issu des professions de l'immobilier ou du bâtiment, qui fait construire sur un terrain qu'il possède ou vient d'acquérir. Cette acquisition est déclenchée par une opportunité, une occasion spécifique d'achat grâce à un réseau social, ou qui fait suite à un héritage. Le propriétaire est le maître d'ouvrage

du projet. Il peut revendre le bien construit, dans une logique de promoteur, ou le louer pour assurer la rentabilité de son investissement et bénéficier d'un complément de revenu.

Les petits « promoteurs » locaux et les marchands de biens

Agissant seul ou en association, le petit opérateur se charge d'acheter un terrain, de concevoir l'opération offrant la meilleure rentabilité, de faire construire puis de revendre les logements. Personne physique ou morale, il effectue les mêmes tâches que le particulier promoteur, mais à plus grande échelle. Contrairement au particulier, il s'agit pour lui d'une activité permanente et non occasionnelle. Il recherche activement de nouveaux terrains et prospecte dans de multiples canaux : agences immobilières, Internet, sites professionnels, particuliers, notaires, bouche à oreille, etc. Les opérations sont ensuite destinées à la vente pour développer l'activité.

La densification de tissus moins valorisés peut aussi être le fait de l'intervention de marchands de biens, qui rachètent et restructurent à peu de frais terrains ou bâtis en visant la rentabilité à court terme. Cependant, ils ne sont pas représentés dans les cas enquêtés, qui portaient uniquement sur les opérations de construction neuve.

Le promoteur professionnel

Le promoteur professionnel intervient sur des projets de plus grande envergure que les acteurs précédents et sur un périmètre géographique souvent plus large, dans des tissus plus denses et valorisés. Il peut acheter des terrains « complexes » et y opérer des remembrements importants. Pour les trouver, il utilise les mêmes moyens que le petit promoteur local, mais s'appuie aussi sur des partenariats suivis avec les communes, ou fait appel à des prospecteurs fonciers. Il construit les logements pour les revendre.

L'entrepreneur du bâtiment

S'appuyant sur les acteurs précédents pour faire fonctionner son entreprise, son rôle, en tant que maître d'œuvre, est d'accompagner et d'aider les particuliers ou professionnels dans la construction de leur logement ou de leur opération collective. Du fait d'une conception en grande partie standardisée, il offre des prestations plus abordables. On voit ainsi fleurir des projets collectifs pris en charge par un entrepreneur local unique sur un modèle proche de la construction individuelle sur catalogue.

JEUX D'ACTEURS ET POIDS DE L'ANCRAGE LOCAL

Le particulier s'inscrit souvent dans une logique patrimoniale. Il investit généralement pour louer, assurer sa retraite, ou créer un patrimoine pour ses descendants. Il se saisit, de manière opportuniste, de terrains souvent hors marché (héritage, connaissance du vendeur, etc.).

LES FICHIERS FONCIERS POUR ANALYSER LA DENSIFICATION

Les Fichiers fonciers ont été créés par le Cerema Nord-Picardie pour le compte du ministère de la Transition écologique et solidaire, à partir de données brutes de l'application Majic (mise à jour des informations cadastrales de la direction générale des finances publiques, la base de données fiscales la plus exhaustive pour décrire et analyser l'occupation du sol), retraitées et enrichies avec la géolocalisation des parcelles et des locaux. La méthodologie développée conjointement par le Cerema, l'IAU idF et l'École d'urbanisme de Paris (EUP) est destinée à observer le phénomène de densification diffuse des tissus pavillonnaires de grande couronne parisienne par l'apparition de petits immeubles collectifs privés sur des parcelles d'habitat individuel. La méthode d'analyse des données des Fichiers fonciers a donc été la suivante : identification des parcelles sur lesquelles il existait une maison qui, par la suite, a été remplacée par un ou plusieurs appartements neufs, à usage d'habitation. L'analyse a été menée sur l'ensemble des départements de grande couronne et sur la plus grande période d'observation possible, à savoir six années, entre 2009 (premier millésime des Fichiers fonciers) et 2015 (dernier millésime). Quatre communes parmi les plus concernées par ces dynamiques ont été retenues pour mener un travail de terrain (observation du bâti, entretiens d'acteurs, etc.) : Osny, Chelles, Sainte-Geneviève-des-Bois, Villiers-Saint-Frédéric.

De ce fait, il n'est pas en concurrence avec les autres acteurs. À l'inverse, les promoteurs qui prospectent en vue d'opérations rentables à court terme sont en concurrence et déploient plusieurs méthodes pour asseoir leur ancrage local et s'assurer de la primeur des terrains :

- **la spécialisation territoriale** : investir des territoires cibles, dont le fait de connaître le marché, les projets de développement, les attentes des acheteurs et vendeurs locaux, permet d'évaluer le potentiel de rendement à court terme des terrains ;
- **la logique de réputation** : travailler son implantation locale de manière à profiter du bouche à oreille généré par les opérations, soigner sa réputation auprès des acteurs locaux, déterminante pour ouvrir ou fermer des opportunités, notamment auprès des collectivités ;
- **le partenariat et la fidélisation** : mobiliser un réseau de contacts professionnels pour trouver des terrains. Les petits promoteurs s'appuient de manière privilégiée sur les agences immobilières et les notaires, tandis que les plus gros promoteurs comptent sur des liens nourris avec les communes, qu'ils peuvent accompagner dans des projets d'envergure.

QUEL ACCOMPAGNEMENT DE L'INITIATIVE PRIVÉE POUR UNE TRANSFORMATION URBAINE DE QUALITÉ ?

Les acteurs locaux font part de leur inquiétude grandissante sur le devenir des tissus pavillonnaires, se faisant ainsi l'écho de l'attachement des Franciliens à ce patrimoine. Les élus cherchent alors à réguler leur densification ou à accompagner cette mutation. Or, si les restrictions inscrites dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), où l'instruction des permis de construire peut freiner les grandes opérations de construction, elles trouvent vite leurs limites pour peser sur la densification diffuse produite par les petites opérations d'initiative privée.

Les leviers juridiques permettant d'encadrer la densification de parcelles hors opérations d'aménagement sont en effet limités. Les dynamiques spontanées sont plus difficiles à endiguer et appellent à innover, aussi bien dans les documents locaux d'urbanisme que dans les mesures d'accompagnement de leur mise en œuvre. Sans cette capacité à réguler ces évolutions, les élus locaux craignent l'impact urbain de ces transformations et le coût électoral des mécontentements qu'elles génèrent.

Le fort ancrage local des acteurs privés de la densification spontanée, l'importance pour les producteurs locaux de leur « réputation », leur dépendance à un réseau de contacts de proximité pour identifier les opportunités invitent à réfléchir aux moyens de mobiliser ces acteurs au profit d'une densification « vertueuse ». Mieux connaître leurs motivations doit contribuer à imaginer des politiques adaptées, favorisant une densification qui réponde aux besoins locaux en matière de diversification et de localisation de l'offre, tout en respectant le paysage et les identités architecturales des lieux. ■

Anne-Claire Davy, urbaniste
 sous la responsabilité de Martin Omhövère, directeur du département habitat et société
 Peggy Mertiny, Magali Journet, Cerema
 Garance Clément, École d'urbanisme de Paris

RESSOURCES

- Idt Joël, « La part prépondérante des petits opérateurs en tissu existant », *La Revue foncière*, mai-juin 2017.
- Idt Joël, Pellegrino Margot, Baudry Sarah, *Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne*, rapport final de recherche, Puca, université Paris Est Marne-la-Vallée, Lab'URBA, décembre 2016.
- *Produire un million de logements en 15 ans : quel potentiel foncier ?*, groupe de travail Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF), avril 2016.
- Davy Anne-Claire, Richard Mélanie « La division pavillonnaire en Île-de-France, entre adaptation aux modes de vie et surexploitation du bâti en marché tendu », dans *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, Paris, La Documentation française, 2015.
- Davy Anne-Claire, Mertiny Peggy, « 2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant », *Note rapide*, n° 613, janvier 2013.
- Fonticelli Claire, *De la densité rejetée à la densité souhaitée : dans quelles conditions la densification peut-elle être vertueuse et bien vécue ? Le cas de l'habitat intermédiaire et collectif au sein des bourgs périurbains franciliens*, thèse de sciences et architecture du paysage, Larep, Versailles, à paraître.
- Touati Anastasia, Jérôme Crozy (dir.), *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, Paris, La Documentation française, 2015.

Cette Note rapide est issue d'une étude menée sous l'égide de l'IAU îdF pour le compte du conseil régional d'Île-de-France, et du Cerema Nord-Picardie pour le compte du Plan urbanisme, construction, architecture (Puca). Elle a été réalisée sous la direction de Garance Clément de l'École d'urbanisme de Paris (EUP) par des étudiants du master 1, réunissant Kahina Ait-Yahia, Lisa Barluet, Marine Berny-Deliège, Gilles Biron, Vincent Bottelin, Brau Balthazar, Judith Cornier, Hughes Cressent, Baptiste Gouraud, Clara Kalatchev, Jules Mabeau, Walter Macaluso, Lauranne Martin Dit Neuville, Rouba Tukhi, Tal Weill.

1. Cerema : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établissement public placé sous la double tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Marie Pagezy-Boissier

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
 75740 Paris Cedex 15
 01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
 ISSN ressource en ligne
 2267-4071



www.iau-idf.fr



INSTITUT
 D'AMÉNAGEMENT
 ET D'URBANISME

