

Deuxième rencontre
L'Institut Paris Region - École d'Urbanisme de Paris- Chaire Aménager le Grand Paris

Mardi 20 juin 2023

SYNTHÈSE DE LA TABLE RONDE : « VERS DES DENSIFICATIONS RESIDENTIELLES EN GRANDE COURONNE FRANCILIENNE »

En 2013, le Schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) et le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) fixaient l'objectif de produire en Grande Couronne la moitié des 70 000 logements neufs annuels tout en préconisant une limitation de la consommation foncière. Alors que le SDRIF vient d'être approuvé par le Conseil régional et que le SRHH est en cours de révision, l'instauration du ZAN est venue, depuis, renforcer le cap vers une densification résidentielle. Les freins à l'atterrissage opérationnel d'un tel objectif sont connus, à commencer par celui d'une acceptabilité sociale limitée de la densité, et d'un modèle économique difficile à équilibrer.

Comment néanmoins envisager la production d'un habitat plus dense en Grande Couronne ? Comment, par exemple, dépasser le seul argument de la sobriété foncière pour intégrer la densification dans une perspective plus large prenant concrètement en compte l'évolution des cycles de vie du bâti, des territoires, des trajectoires des habitants ? Pour les acteurs de la production du logement, où se situent aujourd'hui les possibilités d'intervention ? À l'avenir, sur quels leviers agir, voire inventer, pour permettre une densification de qualité ?

À ces questions, les échanges organisés lors de la deuxième Rencontre ont répondu par des éclairages sur son inscription territoriale, ainsi que sur les conditions d'intervention et de coopération des acteurs concernés. Des éléments plus prospectifs ont aussi été mis en débat.



Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

Ouverture

- Sébastien ALAVOINE, directeur général adjoint de L'Institut Paris Region
- Anne PÉTILLOT, professeure associée à l'École d'Urbanisme de Paris, cotitulaire de la Chaire Aménager le Grand Paris

Intervenants de la table ronde

- Claire ARAGAU, géographe, professeure à l'École d'Urbanisme de Paris, Lab'Urba
- Damien DELAVILLE, urbaniste, L'Institut Paris Region
- Christian JUTTEAU, 3^{ème} adjoint au Maire d'Orgeval, en charge de l'urbanisme
- Aurélie LANDON, post-doctorante, Chaire Aménager le Grand Paris, Lab'Urba
- Loïc MADELINE, directeur général délégué, SOGEPROM Ile-de-France

Animée par Brigitte GUIGOU, L'Institut Paris Region

Pour Christian Jutteau, élu d'une commune de 7000 habitants de l'Ouest francilien, les raisons d'une politique de densification résidentielle sont, au fonds, assez simples : il s'agit de répondre, en produisant du logement social, aux besoins d'une partie de la population exerçant des professions dites intermédiaires (enseignants, infirmiers...) qui ne trouvent plus à se loger dans le territoire et d'accompagner, par une offre nouvelle, le parcours résidentiel des seniors. Dans cette perspective, le PLUI fixe des règles : relèvement du coefficient d'occupation du sol (COS) pour du pavillonnaire plus dense, possibilité d'introduction de logements dans des zones industrielles, préservation garantie des paysages ouverts et des terres agricoles. Ce témoignage introductif d'un acteur politique local met en évidence quelques-unes des questions importantes abordées lors de cette rencontre : celle de l'ancrage dans une situation socio-territoriale spécifique et plus largement dans un projet de territoire, celle de la typologie de production (collectifs souvent social ou pavillonnaire), ou celle des ressources mobilisées par la collectivité.

Entre 2013 et 2020, 5% du tissu pavillonnaire existant francilien a connu un processus de densification, relevant d'initiatives individuelles.
(Damien DELAVILLE)

Penser la territorialisation de la densification en Grande Couronne

Quel portrait socio-géographique dresser, aujourd'hui, du péri-urbain francilien ? En géographe, Claire Aragau souligne combien, depuis 30 ans, les territoires de Grande Couronne ont évolué et met en avant deux caractéristiques à prendre en considération pour penser la densification.

En premier lieu, la Grande Couronne connaît des situations de fort ancrage territorial : un tiers des ménages résidents sont retraités, tandis que les deux tiers des nouveaux arrivants proviennent d'autres territoires de Grande Couronne. Depuis les grandes vagues de desserrement de la zone centrale des années 1980-1990, c'est toute une génération qui a vécu en Grande Couronne, qui a vu ses enfants y grandir et y rester, et qui souhaite elle-même y vivre sa retraite.

En second lieu, les territoires péri-urbains, notamment sous l'impulsion de la loi de réforme territoriale (NoTre) en 2015, se sont organisés en intercommunalités. Certaines se sont dotées de projets de territoires au travers desquels

ont pu se construire et se traduire la conscience d'une inscription dans une dynamique métropolitaine. Ce constat doit néanmoins être nuancé, notamment en raison d'une construction de projets territoriaux plus ancienne dans l'Ouest francilien, en lien avec un tissu urbain dynamique tandis que la consolidation d'un projet d'intercommunalité est plus fragile dans des franges plus lointaines, se vivant comme rurales et peu ou pas concernées par des enjeux métropolitains.

Partant de ce diagnostic d'un « deuxième âge du périurbain », de sa maturité, il importe de comprendre que la densification résidentielle s'adresse moins aux besoins des néo péri-urbains, qu'à ceux d'une population déjà-là. Cette densification s'explique donc en partie par la décohabitation des enfants, la séparation des ménages, le vieillissement de la population. Dans certains territoires, elle est partie prenante d'un projet plus global de développement incluant la redynamisation économique (ré-industrialisation) et le développement de services aux habitants.

Caractéristiques des formes de densification déjà à l'œuvre

La densification des espaces pavillonnaires et la production de logements collectifs sont deux leviers d'une production de logements à l'hectare plus importante. Une récente étude menée par Damien Delaville de l'Institut Paris Region, montre qu'entre 2013 et 2020, 5% du tissu pavillonnaire existant francilien a connu un processus de densification, principalement par construction de dents creuses ou division parcellaire. D'ampleur modeste, ces formes de densification à la parcelle, relevant d'initiative individuelle, posent néanmoins la question de leur régulation par la puissance publique. Mal maîtrisées, elles ont, en particulier, des impacts environnementaux (disparition des jardins) d'autant plus lourds qu'ils sont concentrés dans les territoires les plus attractifs.

Aurélië Landon, postdoctorante à la Chaire, rappelle que, sur la période 2000-2019, 70% des logements neufs produits en Grande Couronne sont des logements collectifs. Cette production se concentre en lisière de la Petite Couronne traduisant une avancée du front de l'urbanisation de la zone dense, portée notamment par l'anticipation des gares du Grand Paris express. Celle-ci est par ailleurs fortement associée à la présence d'aménageurs publics (les Établissements Publics d'Aménagement, EPA) disposant d'outils puissants d'intervention

dans les Opérations d'Intérêt National (OIN) comme dans la Plaine de France ou dans les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart. Au-delà, la domination de la production du collectif sur l'individuel ne concerne que quelques centres urbains à haut niveau de services, disposant en particulier d'une desserte ferroviaire.

Quelles conditions locales pour mettre en œuvre la densification ?

Sans surprise, lorsqu'il s'agit de préciser les conditions de mises en œuvre d'une opération de densification résidentielle (production en particulier de logements collectifs), élu et promoteur s'accordent sur l'importance fondamentale d'une bonne desserte en transports en commun tout en constatant que la maîtrise de ce levier échappe très largement aux acteurs locaux.

L'édile et le professionnel s'entendent aussi sur le fait qu'une opération de densification résidentielle d'ampleur doit être mise en œuvre dans le cadre d'une planification publique territoriale de long terme. Sur le plan opérationnel, il s'agit de mettre en cohérence la livraison des logements avec celles des équipements et services publics. En dehors d'une procédure d'intervention très intégrée, un temps de portage foncier par un opérateur comme l'EPFIF est cité comme la clé d'une possible synchronisation des calendriers. D'autre part, les plans de financement pluriannuel des équipements publics, liés aux besoins des nouvelles populations, devraient être eux aussi mieux anticipés et coordonnés.

Toujours en amont dans les projets, Aurélie Landon observe le recours des collectivités territoriales à des instruments tels que les appels à manifestation d'intérêt (AMI) ou les consultations promoteurs. Leur principale vertu se trouve dans la rédaction d'un cahier des charges. Ce document charnière en matière d'organisation du dialogue entre les promoteurs et la puissance publique, permet à la collectivité d'intégrer la question résidentielle dans un projet urbain (revitalisation d'un centre bourg par exemple), tout en facilitant le dialogue entre la puissance publique et les habitants du territoire.

**En général, les élus qui réussissent leur densification sont ceux qui sont en capacité de soutenir des projets de maintien d'espaces ouverts.
(Claire ARAGAU)**

Ce type d'outil contribue aussi à un meilleur contrôle par la collectivité du processus de densification à l'œuvre dans son territoire et peut lui permettre d'éviter que des opportunités individuelles (division parcellaire) soient à l'origine d'impasses et de coûts non anticipés pour les finances locales (équipements, voiries). L'enjeu de ces démarches est enfin de favoriser l'information des habitants en amont des décisions, voire leur implication, par exemple dans le cadre d'un jury pour choisir le projet architectural et urbain. Nombre de blocages et recours peuvent ainsi être évités.

In fine, les riverains semblent mieux adhérer aux opérations de densification lorsque le projet permet d'apporter ou de maintenir des services collectifs, par exemple un centre médical ou une crèche. Le promoteur privé y trouve aussi son intérêt : ces équipements (publics ou privés mais ouverts au public) induisent un moindre risque pour les opérateurs immobiliers, notamment pour la commercialisation des logements.

Vers une montée en compétences générale

Analysant plus généralement les ressources à mobiliser pour développer des démarches de densification de qualité, Aurélie Landon ouvre des perspectives.

La mobilisation de partenaires variés contribue à doter la collectivité locale d'une ingénierie territoriale, répondant au besoin d'expertises spécifiques : intercommunalité, mais aussi département et, de manière plus singulière, les Parcs Naturels Régionaux (PNR).

Ces analyses trouvent un écho direct dans l'expérimentation menée dans le cadre d'une étude en cours entre le PNR Oise Pays de France, quatre de ses communes, l'Institut Paris Region et l'agence d'urbanisme Oise les Vallées, et les Établissements Publics Fonciers d'Île-de-France (EPFIF) et des territoires Oise et Aisne (EPFLO). Le croisement des compétences vise à repérer le parcellaire mutable, les niveaux de densité souhaités par les élus et les marges de manœuvre pour équilibrer financièrement ces opérations en centre-bourgs. Le travail, mené à une échelle fine, permet ici d'apporter une réponse globale à l'enjeu d'acceptabilité sociale, de stratégie territoriale et de modèle économique.

Côté promoteur, intervenir en Grande Couronne implique de mobiliser des ressources importantes dans les phases amont du projet (stabiliser la connaissance des élus, connaître le territoire, anticiper conflits et risques). Dans des contextes où les projets de territoires sont moins explicites, il s'agit de se doter d'une capacité à formuler des propositions plus globales. Les recrutements de la promotion immobilière évoluent ainsi vers des profils capables d'élaborer des projets plus complexes et de discuter sur le fond et la forme avec les élus.

Pour répondre aux besoins d'aménagement et de qualité architecturale et urbaine, de nouvelles alliances se nouent, par exemple entre Citalios, un aménageur qui se repositionne comme « tiers de confiance », élus et promoteurs. Ces expérimentations tout azimut reconfigurent les modalités de coopération entre acteurs publics et privés, qui ont partie liée avec la densification résidentielle. Leurs enseignements permettront peut-être, demain, de changer d'échelle dans le déploiement de ces opérations.

Il reste que l'ensemble de ces innovations (techniques et organisationnelles) implique des surcoûts, qui s'ajoutent à l'inflation des coûts de construction et à l'élévation des taux d'intérêt. Sur les projets où se déploient des produits complexes alliant logements individuels, collectifs, commerces et services, ces nouvelles dépenses posent la question des gisements d'économies pour garantir des prix de sortie abordables et favoriser la solvabilité des ménages.

La densification en Grande Couronne est une affaire métropolitaine

Envisager la densification résidentielle en Grande Couronne ne peut se lire au regard des seuls besoins locaux, elle est affaire métropolitaine. Constatant un raidissement récent des acteurs périurbains face à la densification résidentielle, Claire Aragau rappelle que les habitants de Grande Couronne sont pour, nombres d'entre eux, des actifs travaillant en Petite Couronne. Ils y sont les témoins et y vivent, plus ou moins bien, une transformation rapide des paysages, sous l'effet d'une accélération du tempo de la

densification. Il importe de prendre en considération ces ressentis et représentations lorsqu'il s'agit d'envisager une densification en Grande Couronne.

La chercheuse rappelle ainsi que la préservation d'espaces non bâtis (agriculture, forêts, jardins, parcs) joue un rôle essentiel dans l'habitabilité de la région, comme dans l'acceptabilité locale des projets de densification. L'offre de paysages et d'espaces ouverts de proximité de la Grande Couronne est ainsi à considérer comme autant d'aménités métropolitaines bénéficiant à tous les Franciliens. Pour l'avenir, il est indispensable que la densification préserve ce rôle.

À l'heure où le cadre national sur l'objectif Zéro Artificialisation Nette considère que les jardins sont des espaces artificialisés – ce qui favorise ainsi leur transformation – un enjeu commun se pose à fois en Petite et en Grande Couronne. Comment sanctuariser ces espaces verts, essentiels à la qualité de vie comme aux grands équilibres environnementaux (rafraîchissement, infiltration des eaux, biodiversité, vie des sols)?

**C'est souvent cet ensemble associant commerces, logements et services qui permet de rendre acceptable ces opérations de densification par les riverains.
(Loïc MADELINE)**

Échanges avec la salle

Plusieurs interventions indiquent que d'autres effets de la densification sont décelables, lorsqu'on change d'échelle. A plus long terme, la densification pourrait amener au seuil nécessaire permettant l'installation en Grande Couronne d'importantes aménités et infrastructures (hôpitaux, Universités, etc.). Ceci permettrait de réorganiser les bassins de vie et de renforcer le polycentrisme dans la région, comme y invite le SDRIF-E.

Toutefois, il convient de raisonner au-delà même de ces échéances. Avec le développement massif du télétravail et les changements dans les modes de vie, certains ménages arbitrent leurs choix de résidence entre l'Île-de-France et des villes du bassin parisien (Dreux, Senlis, Chartres...). Plus éloignés géographiquement, ils naviguent sur des distances encore plus importantes, au sein de l'« archipel métropolitain » (Daniel Behar). L'accès aux équipements situés en Grande Couronne ou plus proches de la zone dense est, pour ces ménages, primordiale. Ces évolutions n'appellent-elles pas aussi des réponses en termes de politiques publiques fondées sur l'inter-territorialité ?



Ressources

Voir et écouter

- Enregistrements de la table ronde (2h00) :
 - [Écouter l'audio](#)
 - Regarder la vidéo
- « La densification résidentielle en Grande Couronne : mission impossible ? ». Podcasts de la série Interfaces. Une co-production du programme de recherche E-city et de la Chaire Aménager le Grand Paris. Mars 2023
 - [S2-Ep.1 : Construire et habiter en Grande Couronne, hier et aujourd'hui](#)
 - [S2-Ep.2 : Où et comment densifier l'habitat : la controverse autour du ZAN](#)
 - [S2-Ep.3 : Vers où va-t-on ? Une scénarisation des possibles](#)

Lectures

- [Aragau Claire, Envies de villes par Nexity, 7 juillet 2022](#)
- Aragau Claire, Bonin-Oliveira Séverine, Cailly Laurent, Rougé Lionel, « Le périurbain en perspectives et en recherches », in Desponds Didier et Fonticelli Claire (dir), Mutations du périurbain : de l'espace décrié aux territoires désirables ?, 2021
- [Bove Stéfan, Mettetal Lucie, « ZAN et désir de maison l'équation impossible ? » Institut Paris Region, juillet 2023](#)
- [Delaville Damien, Heil-Selimanovski Alienor, « Sorts et ressorts de l'habitat individuel en Ile-de-France, Dernier inventaire avant transformations », Institut Paris Region, Juin 2022](#)
- [Landon Aurélie, « La production de logements collectifs en Grande Couronne, mission impossible ? Bilan et analyse de la construction de logements entre 2020 et 2019 », Chaire Aménager le Grand Paris, Novembre 2022](#)
- [Omhovere, Martin. et al., « Les ressorts d'une région batisseuse », L'Institut Paris Region, mars 2023](#)
- Sur le SDRIF-E : <https://www.institutparisregion.fr/planification/ile-de-france-2040/sdrif-e-2040/>
- « La densification des centres-bourgs, villages et hameaux en Seine-et-Marne. Diagnostic 2019/2020 ». Atelier pédagogique de Master 1 de l'Ecole d'Urbanisme de Paris. Diagnostic et Annexes, 2020.
 - <https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/bibliotheque/DOC00084319>
 - <https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/bibliotheque/DOC00084320>