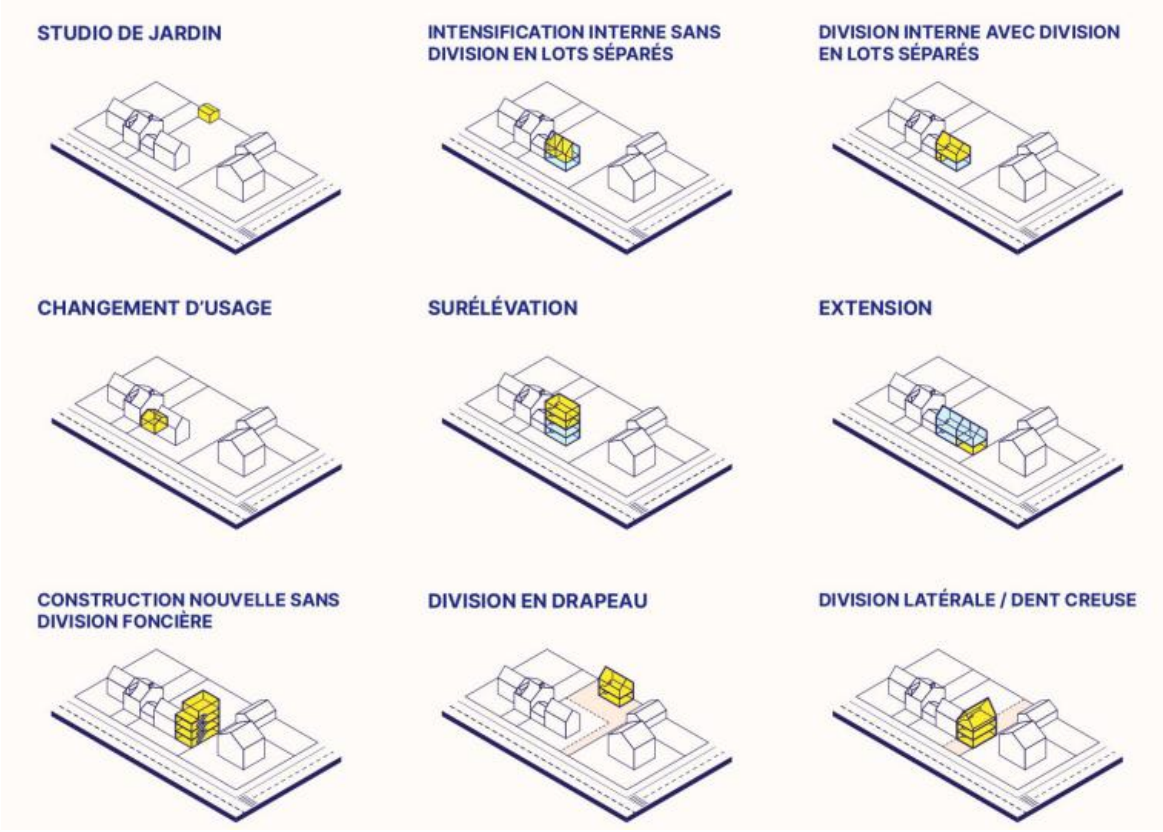
Afut
agence de fabrique urbaine et territoriale
SUD-ALSACE

BLOC-NOTES

Ressources pavillonnaires

Quelles opportunités foncières dans les lotissements d'habitats individuels ?



Nuances de densification – Extrait d'Illustration par Benjamin AUBRY – iudo – le 17 octobre 2024.

A retenir :

*Cette note fait suite à l'organisation d'un évènement « **Le pavillonnaire, une nouvelle ressource ?** » ayant eu lieu le 17 octobre 2024 à l'INSA Strasbourg. Il était animé par Envirobat Grand Est et l'Agence d'urbanisme de Strasbourg (ADEUS), dans le cadre des Journées de l'architecture organisées par la Maison européenne de l'architecture. Cette présentation s'est faite en trois points, avec :*

- *Une introduction et présentation des enjeux du ZAN et des fonctions du sol, par Katharina Brockstedt, coordinatrice / architecte, Envirobat Grand Est – energivie.pro,*
- *Les capacités d'évolution du pavillonnaire : analyse et défis à relever, par Janine Ruf, chargée d'études principale, ADEUS,*
- *Comment mener un projet de densification d'un quartier pavillonnaire, par Benjamin Aubry, président / co-fondateur, iudo.*

Voici une restitution des échanges et quelques réflexions complémentaires sur le sujet, avec une mobilisation d'autres sources.

Table des matières :

1) **Le foncier de l'habitat pavillonnaire, une ressource à questionner dans le cadre de la ZAN** 2

2) **Densification urbaine et mobilisation de la ressource pavillonnaire, des dynamiques contrastées** 3

3) **La densification « douce » du pavillonnaire, quels outils ?**.....5

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

La fin de l'étalement urbain ?

Les modèles d'urbanisation basés sur **le système automobile** induisent **un étalement urbain accru**. Le modèle du lotissement dît « pavillonnaire » est aujourd'hui requestionné. Ce mode d'occupation des sols est, avec son pendant la zone commerciale, notamment pointé du doigt pour les déplacements qu'il induit dans un espace toujours plus dilaté. 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 qu'un fois très imperméabilisés, les sols ne jouent plus autant leurs rôles de piège de carbone et s'assèchent au détriment des végétaux, de la recharge de nappes phréatiques, tout en aggravant les risques d'inondation et de ruissellement.

Aujourd'hui, pas loin de 20 000 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 en 2014**. Dans l'Eurométropole de Strasbourg (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 en 2021**, un objectif à long terme de ZAN (Zéro Artificialisation Nette) à horizon 2050 avec deux étapes intermédiaires de modération pour 2030 et 2040, induisant à chaque étape une diminution de moitié du rythme 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 une hausse du nombre moyen de m^2 habitables par habitant (avec de fortes disparités selon les revenus).

Par ailleurs, une crise de l'immobilier persiste, particulièrement pour la maison individuelle en proie à de profondes difficultés depuis plusieurs années, comme l'illustre le dépôt de bilan en 2022 d'un acteur « historique » ; Geoxia, le constructeur des fameuses maisons Phénix. Le modèle ne ferait plus recette ?

L'habitat pavillonnaire, un modèle et un foncier à requestionner et réinvestir

Le sol est une ressource convoitée et les terrains à bâtir tendent à se raréfier dans ce contexte. 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'EMS est occupée par du logement pavillonnaire systématiquement plus faible en densité que les autres tissus urbains environnants. L'habitat individuel représente près de la moitié des espaces urbanisés (et l'habitat collectifs environ 10% - Chiffres Institut Paris Région de 2021), alors qu'il ne loge qu'un quart des habitants de la région parisienne.

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.

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 divisions de parcelles, constructions, extensions…

En matière de densification des espaces pavillonnaires, 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[2]).

Malgré les appels et décisions politiques en faveur de la modération foncière et du ZAN, il demeure à prendre en considération que, d'après l'IFOP[3] en 2024, 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) Densification urbaine et mobilisation de la ressource pavillonnaire, des 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 connaitre de l'étalement urbain résidentiel, dans le 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 parait nécessaire. Qu'elle soit d'initiative privée ou publique, elle prend la forme de mises en pratiques différenciées d'un territoire à l'autre : projets d'ensemble, somme de petites opérations, réécriture des documents d'urbanisme, fiscalité incitative, etc. Aujourd'hui dans le Grand-Est, le Schéma régional d'aménagement

[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] Site internet d'iudo, Le décodeur des PLU, URL : https://www.iudo.co/
[3] 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/

(SRADDET) définit dans son objectif -17- « *une demande aux Schémas de Cohérence et d'organisation Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (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* ». Le SCoT de l'agglomération Strasbourgeoise connaît une révision en ce sens. 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 »)[4].

Les différentes lois précitées, ayant progressivement restreint la liberté de bâtir sur les **espaces naturels, agricoles et forestiers** (ENAF), ont d'ores et déjà accru la pression foncière sur les espaces déjà urbanisés, dont les friches délaissées par les activités économiques. 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). Notons par ailleurs que le ZAN ne concerne 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, étant donné 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 (propriétaires eux-mêmes) et sont à l'origine de recours fréquents sur les autorisations d'urbanisme. Elles soulèvent parfois aussi les craintes chez les élus locaux[5] [6]. Par anticipation ou par observation de ces situations conflictuelles, **la question de l'acceptabilité sociale**, un des autres obstacles est le parcellaire. Le pavillonnaire c'est une somme 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 peuvent constituer encore des obstacles, du fait de rédactions contraignantes par défaut ou volontaires.

Malgré un certain potentiel, il est à noter relativement peu d'avancées dans l'évolution des secteurs pavillonnaires. Il apparait 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

[4] 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.

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

[6] Gintrand, F. *Opinion | Le pari politique à haut risque de la densification urbaine*, in « Les Echos », 20 juil. 2021, URL : https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-le-pari-politique-a-haut-risque-de-la-densification-urbaine-1333321.

pour préserver les atouts en termes de cadre de vie (équilibre entre le bâti et les espaces de « respiration urbaine »[7]). Le jeu en vaux toutefois la chandelle.

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

Par-delà le BIMBY[8], différents types de densification des secteurs d'habitats pavillonnaires

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 BIMBY[9]), **rehaussements/surélévations** de volumes existants (sans augmentation de la surface au sol)[10], **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*[11]. Réalisé par le cabinet d'architectes *Selva&Maugin*, *Urban ID* et *Guam Conseil*, il est un condensé de définitions utiles à la démarche et de schémas sur les possibilités de densification de différents types de tissus urbains[12].

D'après l'architecte Benjamin Aubry (iudo), il apparait 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. Des immeubles en R+5 y 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 autorisent ce type de mutations).

Le rôle des petits propriétaires fonciers

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**,
- **Favoriser 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.

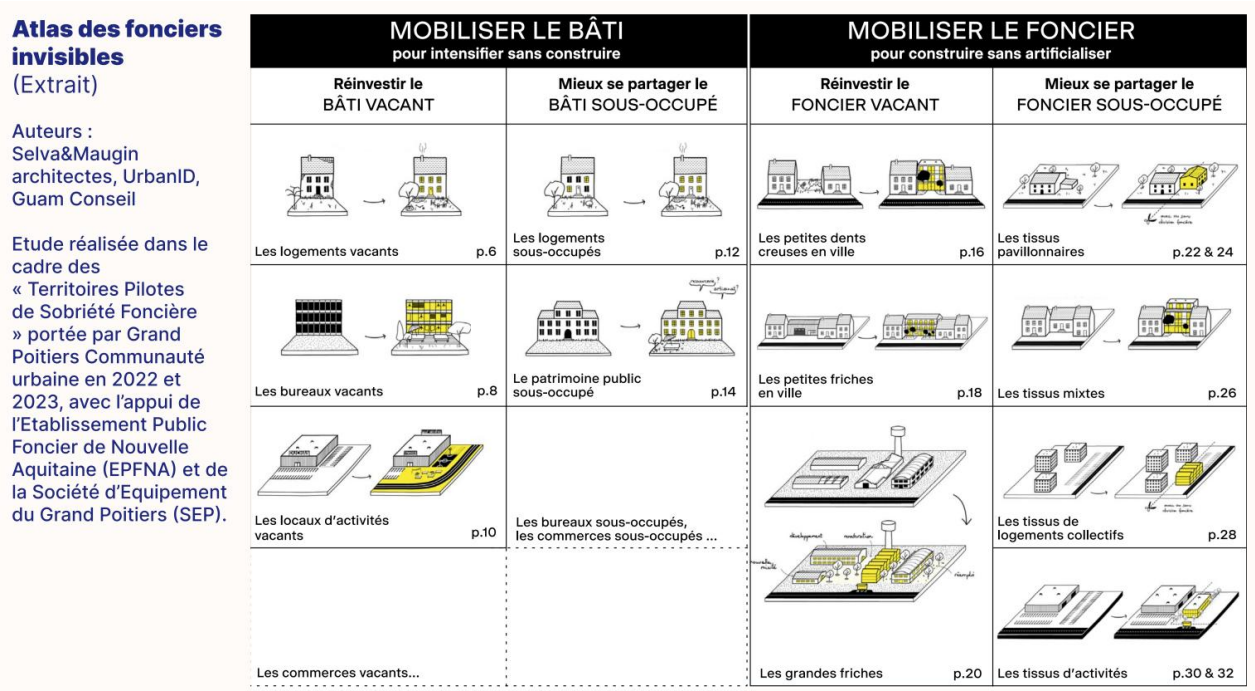
---

[7] Selon l'ADEUS il est à prendre en considération le risque de diminution des espaces verts privatifs nécessaires aux îlots de fraicheurs urbains (EMS -7 ha/an).
[8] L'acronyme BIMBY signifie « Build in my backyard », en français construire dans son jardin.
[9] 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/).
[10] 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.
[11] Selva&Maugin, Atlas des fonciers invisibles, 2023, URL : https://francevilledurable.fr/outils/atlas-du-foncier-invisible/
[12] La publication a été réalisée par Grand Poitiers Communauté urbaine, avec l'Etablissement Public Foncier de Nouvelle Aquitaine (EPFNA) et de la Société d'Equipement du Grand Poitiers (SEP).

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 existe également des bénéfices pour la collectivité à s'appuyer sur les petits propriétaires, comme :

- Rentrer dans l'objectif de la loi Climat et résilience,
- **Permettre une diversification de l'offre de logements** et **accueillir des nouveaux habitants**
- Ne pas dépenser des sommes conséquentes en voiries et réseaux divers nouveaux (investissement et entretien),
- **Permettre un renouvellement urbain raisonné** (pas trop intense en matière de volumes neufs par rapport à l'existant),
- **Favoriser leur rénovation énergétique** et impliquer les habitants des acteurs à part entière.



« L'atlas des Fonciers invisibles » de Selva&Maugin, Urban ID et Guam Conseil – Illustration présentée par Benjamin AUBRY – iudo – le 17 octobre 2024.

Réussir une densification de qualité : 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, quel que soit le contexte urbain. Il s'agit d'apporter des solutions adaptées, à la fois des éléments de réponse tant 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 un **accompagnement technique** des maîtres d'ouvrage dont ce n'est pas le métier ou des auto-promoteurs, souvent mal outillés,
- Un travail sur les **Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et les servitudes** en levant et anticipant les potentiels freins (stationnement, réseaux et équipements divers, végétation, implantation et hauteurs …) et
- Un travail sur **la fiscalité et les participations** (taxe d'aménagement …).

En matière de documents d'urbanisme mentionnons qu'en l'application de l'article L151-7 du code de l'urbanisme, les OAP peuvent favoriser «la densification », certains PLUi comme celui de la

communauté de communes Porte de Loire, ont ainsi mis en œuvre des préconisations pour la densification des espaces de jardins dans le cadre d'une logique de BIMBY, à l'aide d'illustrations et de cas de figues concrets. Notons que certains territoires mettent en œuvre des actions de sensibilisations et de médiation au sujet de la densification des parcelles résidentielles à l'image du *Guide du Bimby et de la bonne division parcellaire* de Dinan Agglomération.
Au-delà de ces considérations techniques, 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 mises à jour de documents d'urbanisme, il peut être l'occasion de débattre des critères pour une **densification de qualité**. Certains sujets pourraient alors être débattus :

- Premièrement, tous les sites laissés constructibles par le ZAN sont-ils pour autant à bâtir et dans quelle mesure ?
- Deuxièmement, sur quels principes qualitatifs les différentes parties prenantes pourraient-elles s'accorder pour définir une densification soutenable et douce ?

Face à multitude des cas de figure et pour répondre à l'enjeux de qualité de la densification, les compétences des architectes et des urbanistes sont primordiales dans l'accompagnement des collectivités. Le recours aux outils de modélisations doit s'accompagner d'exercices de composition urbaine afin d'aboutir à des pistes programmatiques concrètes, des scénarios capacitaires sur différents sites et d'entrer en résonance avec des principes éthiques généraux d'aménagement.

Pour (re)visionner la conférence :
Replay – Le pavillonnaire, une nouvelle ressource ? **Envirobat Grand Est**
17/10/24 - URL : https://www.envirobatgrandest.fr/document/replay-le-pavillonnaire-une-nouvelle-ressource-17-10-24/

Les publications en lien

***Le potentiel de développement au sein des espaces bâtis de votre commune : guide pratique pour recenser et mobiliser ces gisements fonciers* – AURM**
2015

***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.

Pour (re)visionner la conférence :
***Replay – Le pavillonnaire, une nouvelle ressource ?* Envirobat Grand Est**
17/10/24 - URL : https://www.envirobatgrandest.fr/document/replay-le-pavillonnaire-une-nouvelle-ressource-17-10-24/

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

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 : Mars 2025
Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et référence exacte.