

# AMÉNAGEMENTS URBAINS EN ÎLE-DE-FRANCE. MANIÈRES DE DIRE, MANIÈRES DE FAIRE

SYNTHÈSE DU CYCLE DE CONFÉRENCES 2021-2022



NOVEMBRE 2022

30.21.05



[institutparisregion.fr](http://institutparisregion.fr)



école nationale  
supérieure  
d'architecture  
de **paris-belleville**



**Ce cycle de conférences est proposé par l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, L'Institut Paris Region et le comité d'histoire du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.**

- Des années 1980 aux années 2020, témoignages d'aménageurs (novembre 2021)
- Des années 1980 aux années 2020, mutations des rapports entre aménageurs publics et privés (8 février 2022)
- L'urbanisme sans aménageur : les tissus d'habitat individuel (15 mars 2022)
- L'espace habité avec ou sans aménageur : le pavillonnaire(24 mai 2022)

**Retrouvez les ressources documentaires (podcast, diaporamas, bibliographie, etc.) sur le site de L'Institut Paris Region:**

**<https://www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/histoire-et-cultures-de-lamenagement/amenagements-urbains-en-ile-de-france-manieres-de-dire-manieres-de-faire/>**

Directeur général : Nicolas BAUQUET

Synthèse dirigée et textes rassemblés par le comité scientifique du cycle de conférences : Jean ATTALI, professeur émérite à l'ENSA Paris-Malaquais, Marc DESPORTES, membre du Comité d'histoire, Brigitte GUIGOU, chargée de mission à L'Institut Paris Region, Patrick HENRY, professeur à l'ÉNSA de Paris-Belleville et Corinne JAQUAND, maître de conférences à l'ÉNSA de Paris-Belleville.

N° d'ordonnancement : 30.21.05

# **AMÉNAGEMENTS URBAINS EN ÎLE-DE-FRANCE. MANIÈRES DE DIRE, MANIÈRES DE FAIRE**

Les manières de dire et de faire la ville ont fortement évolué depuis une vingtaine d'années. Le temps des zones d'aménagement concerté, dont le plan était élaboré par un urbaniste en chef et la concession confiée à une société d'économie mixte, semble désormais lointain. Macro-lots, appels à manifestation d'intérêt, recherche de densité, objectifs de développement durable, partenariat public-privé, fourniture de services par des acteurs privés : quelles sont aujourd'hui les modalités d'aménagement urbain ? Quels sont les types d'opérations réalisées ?

Ce troisième cycle annuel du séminaire « Histoire et cultures de l'aménagement » tentera de répondre à ces questions. Il conjuguera, comme les années précédentes, la mise en perspective historique – même si elle ne concerne qu'un passé encore récent – l'apport de la recherche dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme et l'expertise de L'Institut Paris Région.

Les projets sont multiples, leur échelle est le plus souvent locale. Nous n'observons pas de système unifié, pas même une série de modèles urbains. Cette hétérogénéité nous donne plutôt l'image d'aménagements divers dans leurs objets et leur méthode et mettant le paysage francilien en mouvement. Les quatre conférences de ce cycle 2021/2022 souligneront à la fois l'objectif commun des opérations d'aménagement (produire de l'urbain et de l'urbanité) et l'éventail très ouvert des programmes et des réalisations.



# SOMMAIRE

## ÉDITORIAL INSTITUTIONNEL

TROIS APPROCHES POUR PENSER L'AMÉNAGEMENT .....	p. 7
---	------

## ÉDITORIAL DU COMITÉ SCIENTIFIQUE

AMÉNAGEMENTS URBAINS EN ÎLE-DE-FRANCE. MANIÈRES DE DIRE, MANIÈRES DE FAIRE. ....	p. 8
---	------

## SÉANCE 1

### DES ANNÉES 1980 AUX ANNÉES 2020, TÉMOIGNAGES D'AMÉNAGEURS

De « l'urbanisme opérationnel » à la « maîtrise d'ouvrage urbaine ». Regards sur l'évolution des pratiques de l'aménagement .....	p. 10
Manières de faire, itinéraire d'un maître d'ouvrage urbain. Retour sur quelques expériences de projet .....	p. 12
« Suis-je encore aménageur ? ». De la SEM aux foncières, diversification des outils de l'aménagement .....	p. 14

## SÉANCE 2

### DES ANNÉES 1980 AUX ANNÉES 2020, MUTATIONS DES RAPPORTS ENTRE AMÉNAGEURS PUBLICS ET PRIVÉS

De nouvelles relations entre aménageurs et investisseurs dans le Grand Paris ? .....	p. 16
Processus contemporains de fabrication urbaine, mixités et imbrications .....	p. 19
La fin des opérateurs publics de l'aménagement ? .....	p. 22

## SÉANCE 3

### L'URBANISME SANS AMÉNAGEUR : LES TISSUS D'HABITAT INDIVIDUEL

L'urbanisation pavillonnaire dans le paysage francilien .....	p. 26
Agir sur l'urbanisation induite dans la fabrique des périphéries floues .....	p. 29
L'habitat individuel à l'heure du ZAN .....	p. 32

## SÉANCE 4

### L'ESPACE HABITÉ AVEC OU SANS AMÉNAGEUR : LE PAVILLONNAIRE

Le pavillonnaire, de la fin des Trente Glorieuses à aujourd'hui : formes urbaines, acteurs et paradigmes .....	p. 35
Modes d'habiter dans le pavillonnaire français : tentative de typologie .....	p. 39
Quel avenir pour la maison individuelle en zone périurbaine ? .....	p. 41



## TROIS APPROCHES POUR PENSER L'AMÉNAGEMENT

Alors que l'urgence climatique exige des changements en profondeur, il paraît plus que jamais nécessaire de penser l'aménagement, où se concentrent tous les enjeux sociaux et environnementaux auxquels nous avons à faire face. C'est pour croiser les approches, multiplier les points de vue, enrichir le débat que nos trois institutions ont formé le projet d'un séminaire dédié à l'aménagement, cette activité qui mobilise de nombreux savoir-faire, métiers, champs disciplinaires, depuis l'échelle du quartier jusqu'à celle du grand territoire national et régional.

Le Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires apporte un éclairage historique. Rappelons que ce comité a pour mission de promouvoir une analyse historique des politiques publiques menées notamment dans le domaine de la ville, de l'urbanisme et de l'aménagement, mais aussi dans celui de l'environnement et du développement durable. Il est en étroite contact avec le monde universitaire et les historiens travaillant sur ces thèmes.

L'École nationale supérieure d'architecture Paris-Belleville a pour mission principale d'assurer l'enseignement de l'architecture et notamment celui du projet architectural et urbain. Un dialogue permanent entre pratique et recherche y est maintenu avec pour objet la connaissance de l'espace de l'architecture et de la ville, considéré dans son rapport aux organisations sociales et à travers ses modes de production. De fait, l'aménagement constitue un thème important pour l'école, ses enseignants, ses étudiants et ses docteurs.

L'Institut Paris Région a pour mission essentielle de réaliser des études et travaux nécessaires à la prise de décision de la Région Île-de-France et de ses partenaires. De l'échelon local à celui des grandes métropoles, il intervient dans de nombreux domaines tels que l'urbanisme, les transports et la mobilité, l'environnement, l'économie et les questions de société. Acteur majeur dans l'histoire et l'actualité de la planification de la région capitale, l'Institut est aussi une grande agence régionale d'urbanisme et de l'environnement, qui offre une expertise pluridisciplinaire unique sur les problématiques de développement des territoires.

Le cycle de séminaires 2021/2022 a porté sur le thème des aménagements urbains en Île-de-France, sur ses fortes évolutions depuis une vingtaine d'années, sur les manières de dire et de faire la ville. Les quatre séances de séminaire ont été consacrées à la diversité des modalités d'aménagement urbain et à l'éventail très ouvert des programmes et opérations. Elles ont proposé, via la mise en perspective historique d'un passé récent, une pluralité de points de vue sur les aménagements et aménageurs publics et privés, puis des regards croisés sur l'habitat individuel, espaces qui s'urbanisent tout en étant a priori peu investis par les aménageurs.

Les contributions réunies dans la présente publication synthétisent les quatre séances de l'année universitaire 2021-2022. Au nom des trois institutions que nous représentons, nous remercions leurs auteurs, ainsi que les membres du comité scientifique qui a conçu et organisé l'ensemble des séances.

**Nicolas Bauquet**, *directeur général de L'Institut Paris Region*  
**François Brouat**, *directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville*  
**Patrick Février**, *secrétaire-délégué du Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*

# AMÉNAGEMENTS URBAINS EN ÎLE-DE-FRANCE. MANIÈRES DE DIRE, MANIÈRES DE FAIRE.

Le séminaire « Histoire et cultures de l'aménagement » est né d'une initiative conjointe d'enseignants-chercheurs de l'École nationale supérieure d'architecture (ÉNSA) de Paris-Belleville, d'experts de L'Institut Paris Région et de membres du Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Cette coopération démontre à la fois l'intérêt du dialogue et la possible convergence de vues entre le monde universitaire, le monde des professions de l'urbanisme et de l'aménagement et celui de la fonction publique de l'État. Elle témoigne de la fertilité du croisement réciproque de nos cultures institutionnelles et professionnelles.

La première session de séminaire (2019-2020) avait pour thème l'histoire de l'aménagement en France depuis l'Ancien Régime jusqu'à la V<sup>e</sup> République. Ce thème avait été inspiré par la crise des Gilets jaunes qui, au cours de l'hiver 2018-2019, avait interpellé les formes de l'aménagement du territoire héritées d'une politique de planification vieille de plusieurs décennies. Le thème de la deuxième session (2020/2021) a aussi été inspiré par l'actualité. C'est en effet la crise sanitaire liée à l'épidémie de la COVID-19 qui nous a conduits, au printemps 2020, à nous interroger sur les conséquences de cette crise dans le domaine de l'aménagement et à faire l'hypothèse d'une extension de l'aménagement aux grandes politiques publiques traitant de l'environnement. Cette hypothèse a été déclinée au travers des thèmes de la santé publique, de l'alimentation et de l'approvisionnement, de la biodiversité, de l'énergie, des déchets et du métabolisme.

La troisième session du séminaire (2021/2022) a porté sur les manières de dire et de faire la ville, sur ces modalités d'aménagement urbains qui ont si fortement évolué depuis une vingtaine d'années. Notre hypothèse est celle d'une multiplicité de projets, d'échelle souvent locale, sans que l'on ne puisse observer de système unifié, ni même de série de modèles urbains. Plus spécifiquement, nous nous sommes interrogés sur les grandes étapes de transformation de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Quelles reconfigurations des relations entre acteurs publics et privés de la production immobilière et urbaine en Île-de-France ? Quel rôle des acteurs publics dans la gouvernance de l'aménagement urbain ? Mais l'aménagement par opérateur n'est pas le seul mode de production de la ville. Différents tissus urbains sont générés par des tracés hérités, partiellement planifiés, et réglementés à la parcelle. C'est à cette forme d'urbanisme en partie planifié mais sans aménageur qu'ont été consacrées les deux dernières séances. Nous y avons interrogé d'une part, les tissus pavillonnaires de l'Île de France dans leur genèse et leur évolution à venir et d'autre part, la diversité et l'ambivalence des modes d'habiter.

Pour traiter ces questions, le séminaire a reconduit la méthode déjà adoptée : quatre séances réparties dans l'année, chacune organisée autour de trois exposés : le premier essentiellement historique, garant d'une vision dans le long terme ; le deuxième issu de la recherche académique en architecture, urbanisme et paysage ; le troisième exemplifiant les multiples missions d'observation et d'enquête, de production documentaire, de formation, d'assistance opérationnelle, assumées par les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement. La première séance s'est appuyée sur le témoignage de trois aménageurs.

Tentons de synthétiser les propos tenus. La mise en perspective des témoignages d'aménageurs, qui ont exercé entre 1980 et 2020, montre que le paysage de l'aménagement a connu de profonds bouleversements, en lien avec l'évolution des contextes politiques, économiques, sociologiques... Le rôle d'aménageur est passé d'opérateur à ensemblier, alors que la fonction intégratrice de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui caractérise l'aménageur, l'inscrit de plus en plus fortement dans un processus itératif et évolutif de pilotage stratégique des projets. D'un territoire à l'autre, le montage et la gestion des opérations se complexifient, les compétences s'élargissent, les contraintes et incertitudes s'accroissent. Mais de nouveaux outils s'inventent pour y faire face, réguler et mieux répondre aux demandes des territoires.

Les interventions de la 2e séance montrent que les rapports entre aménageurs publics et privés de la production immobilière et urbaine se reconfigurent en profondeur. Nouveaux modes de financement des investissements, financiarisation des actifs immobiliers et mondialisation y contribuent. S'appuyant sur de rigoureuses enquêtes de terrains, les interventions brossent un portrait nuancé de ces reconfigurations en Île-de-France. Elles soulignent la remontée des investisseurs institutionnels dans la chaîne de l'aménagement, qui s'étend du marché du bureau à celui du logement, y compris social via la VEFA, et en interrogent les effets urbains. Les opérateurs publics gardent pourtant un poids non négligeable. Loin de s'affaiblir les opérateurs d'État structurent encore largement le système d'aménagement et les jeux d'acteurs, constituant « une véritable entreprise publique d'aménagement », notamment en grande couronne francilienne. Et paradoxalement, le développement de la VEFA tend à renforcer le pouvoir de régulation des collectivités locales.

Qu'en est-il avec d'autres modes de production de la ville, avec les tissus pavillonnaires qui résultent d'une urbanisation en partie planifiée mais sans aménageur? Les deux derniers séminaires montrent que les pouvoirs publics oscillent entre défiance par rapport à cette nouvelle forme d'habitat de banlieue, tentatives de régulation et soutien financier à la production de maisons individuelles. Produits par une multiplicité d'acteurs, ces tissus d'habitat individuels ont des formes architecturales et urbaines très variées. Sous pression démographique et foncière, ils se transforment, mutent et voient leurs superficies se réduire, posant la question du potentiel de biodiversité des jardins du pavillonnaire. L'intensification des liens des habitants avec les espaces ouverts et de nature a aussi été soulignée et la diversité croissante des modes d'appropriation et pratiques des habitants expliquée notamment par les trajectoires des ménages et par les distances aux polarités périurbaines ou péri-métropolitaines.

Que conclure de ces brefs aperçus?

D'abord que l'hypothèse d'une absence de modèles urbains est bien validée. Les interventions témoignent, à l'intérieur des deux grands modèles d'urbanisation que nous avons esquissés (avec ou sans aménageur), de l'éventail des types d'opérations, des effets urbains, des jeux d'acteurs, des enjeux et contraintes. Plutôt que de modèle urbain ne faudrait-il pas alors raisonner en termes de référentiel, d'atlas régional de formes urbaines ou de panel de typologies pouvant inspirer la planification réglementaire et l'urbanisation?

Interventions et débats montrent aussi l'intérêt d'analyses de terrain fines et documentées, y compris au plus près des acteurs et des habitants, pour dépasser lieux communs et fausses bonnes idées. Elles mettent en lumière les nombreuses tensions, incertitudes et paradoxes qui traversent l'aménagement et se cristallisent autour de la question du ZAN, dont l'objectif vertueux de sobriété foncière, vient bouleverser les modèles économiques, les formes spatiales et les modes de coopération entre acteurs. Face à ces enjeux, des pistes d'action ont été esquissées. Elles nous invitent à réfléchir davantage en termes de différenciation et d'adaptation aux contextes territoriaux. L'exemple du risque d'artificialisation massive des jardins pavillonnaires en zone dense, qui contribuerait à l'objectif comptable du ZAN mais qui ne résiste pas à une approche systémique des questions climatiques, l'illustre. Une des pistes ne serait-elle pas alors, comme nous y invitent plusieurs interventions, de faire preuve de davantage d'inventivité en matière de création d'outils et d'instruments de régulation?

Nous remercions les intervenants, venus des trois institutions qui portent ce projet, ainsi que le public, étudiants, auditeurs indépendants et issus du monde professionnel de l'aménagement et de l'urbanisme. Tous ont largement contribué à la qualité du dialogue et des débats et apporté la preuve de l'intérêt et de l'actualité de cet échange transversal.

**Jean Attali**, *philosophe, professeur émérite, ENSA Paris-Malaquais,*  
**Marc Desportes**, *ingénieur urbaniste et historien, membre du Comité d'histoire,*  
**Brigitte Guigou**, *sociologue urbaniste, chargée de mission partenariat recherche à L'Institut Paris Region,*  
**Patrick Henry**, *architecte et urbaniste, professeur à l'ENSA de Paris-Belleville,*  
**Corinne Jaquand**, *architecte et urbaniste, maître de conférences à l'ENSA de Paris-Belleville,*  
*chercheuse à l'IPRAUS.*

## SÉANCE 1

# DES ANNÉES 1980 AUX ANNÉES 2020, TÉMOIGNAGES D'AMÉNAGEURS

30 novembre 2021

Le paysage de l'aménagement connaît depuis une quarantaine d'années de profonds bouleversements imposés par les évolutions des contextes politiques, économiques, sociologiques. Ces bouleversements font évoluer le rôle de l'aménageur auquel nous consacrons la première séance du cycle 2021/2022 du séminaire « Histoire et cultures de l'aménagement ». Des logiques de mise en œuvre opérationnelle héritées des années 1970 (ZAC) à la diversification des thématiques d'actions (métropolisation, préoccupations environnementales, financiarisation...), le rôle de l'aménageur évolue, passant du strict rôle d'opérateur à celui d'ensemblier. La fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine qui le caractérise inscrit l'aménageur dans un processus interactif et évolutif de pilotage stratégique des projets.

Quelles sont les grandes étapes de ces évolutions ? Quels sont les questions et les débats qui ont permis aux aménageurs d'adapter leur pratique ? Quelles sont leurs prises de position dans les débats contemporains sur l'aménagement urbain ? Nous répondrons à ces questions au travers du parcours de trois aménageurs.

## De « l'urbanisme opérationnel » à la « maîtrise d'ouvrage urbaine ». Regards sur l'évolution des pratiques de l'aménagement

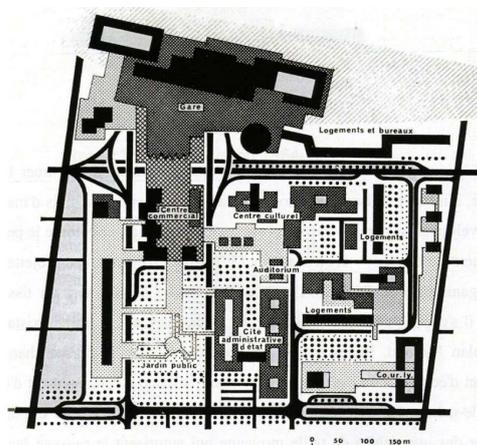
**Jean Frébault**

*Jean Frébault a participé à la fondation du Club Ville Aménagement. Après avoir dirigé des agences d'urbanisme (Toulouse et Lyon), il a été directeur de l'architecture et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement. Il a ensuite exercé le métier d'aménageur (ville nouvelle de L'Isle-d'Abeau), avant de présider jusqu'en 2006 la cinquième section « aménagement des territoires » du Conseil général des Ponts et Chaussées*

L'idée du Club Ville Aménagement était celle d'un club de réflexion rassemblant une diversité d'aménageurs, avec l'appui de l'État, favorisant l'immersion entre chercheurs et praticiens, avec le souhait de travailler ensemble pour construire des repères, partager des connaissances, comprendre les mutations et nouveaux enjeux de la fabrique de la ville, in-



À la Duchère à Lyon a été mise en place une équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine, la « mission Duchère. En lien avec les élus et l'État, elle coordonne les actions de l'aménageur (projet de renouvellement urbain), l'accompagnement des habitants (relogement, concertation, ...) et les diverses actions sociales, culturelles, éducatives, d'insertion... développées dans le quartier. Source : Studiofly, 2016.



Plan de composition urbaine Projet Part-Dieu Charles Delfante 1967. Source : Stéphane Autran, « Le quartier de la Part-Dieu à Lyon », 2008.

terroger la prospective et la recherche. Le concept en revient à François Ascher (1946-2009), une grande référence de la recherche urbaine et un « passeur » entre le monde de la recherche et celui des praticiens. La troisième personne était Jean-Paul Baietto, aménageur emblématique à l'époque, avec un parcours à la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, à Grenoble et ensuite à Euralille. Pour comprendre à quels besoins répondait ce club, il faut revenir à ce qu'était l'urbanisme des années 1970-1990 et à la crise qu'il traverse à partir des années 1990.

L'urbanisme des années 1970-1990 a été largement marqué par une coupure entre les métiers de l'amont et les métiers de l'aval, entre « ceux qui pensent » et « ceux qui font », en caricaturant. Il y avait ainsi d'une part les équipes comme celles des agences d'urbanisme, chargées des études urbaines, de la prospective, de la planification, produisant des rapports, des schémas et des documents d'urbanisme, et d'autre part, l'urbanisme opérationnel, c'est-à-dire la réalisation sur le terrain des opérations d'aménagement, mobilisant d'autres métiers tels que ceux du foncier, des montages et bilans financiers, de la commercialisation, de la maîtrise d'ouvrage des équipements, infrastructures et espaces publics, etc. Une vision verticale et linéaire, en quelque sorte, de la conception à l'action.

La Part-Dieu est un bel exemple de l'urbanisme de cette période que j'ai connue à Lyon, avec la construction d'un grand centre tertiaire à la place d'une ancienne caserne, conçu par l'architecte Charles Delfante. À l'époque, nous ne parlions pas de « projet urbain », mais de programme de constructions et de plan de composition urbaine, qui était un peu l'héritage du plan de masse. L'enjeu était ensuite de mettre en œuvre ce plan. La plupart des opérations à l'époque se réalisaient en sites vierges ou quasi vierges, sur des périmètres bien délimités et cadrés par des procédures.

**On peut dire que les années 1990-2000 constituent ensuite une période de basculement dans la façon d'aborder l'aménagement,** et cela pour plusieurs raisons.

Un premier élément concerne l'émergence de nouvelles figures politiques à la tête des villes, à la suite de la décentralisation. Les nouveaux maires de Lille, Nantes, Lyon, ou Bordeaux... par exemple, portaient une vision stratégique de leur ville. Ils étaient conscients des grandes questions relatives à la qualité de vie dans ces territoires et aux évolutions sociétales. Ils portaient également des

ambitions de rayonnement de leur ville ou de leur métropole tout en étant fortement à l'écoute des attentes des habitants.

Le deuxième facteur a été révélé par la crise immobilière des années 1990. En fait, cette crise immobilière qui a pénalisé beaucoup d'opérations, a fait comprendre que le concept d'incertitude devait être pris en compte. Une opération d'aménagement, une fois lancée, dure en effet 5, 10, 15 ans ou plus et de nombreux événements peuvent survenir : contestations imprévues, aléas économiques et financiers, mais aussi nouvelles opportunités à saisir, nouveaux besoins ou changements de priorités dans les objectifs. Il faut donc réussir à gérer le projet dans la durée, ce qui suppose d'être agile, flexible, inventif... C'est une toute autre vision du métier que celle évoquée précédemment. Il faut considérer que le projet n'est plus une image finale à atteindre, qui serait figée, mais un processus, devant concilier dans la durée les finalités poursuivies et les nécessaires adaptations, voir remises en causes.

La troisième raison est qu'au cours de ces dernières décennies, la fabrique de la ville a été bousculée de plus en plus par les défis sociétaux contemporains, qu'ils concernent l'évolution des modes de vie et des attentes citoyennes, le changement climatique et les nouvelles mobilités, l'aggravation de la précarité, l'interdépendance des échelles territoriales, etc... Penser l'écologie et la relation à la nature, fabriquer la ville inclusive, sont devenues des préoccupations premières des projets d'aménagement, tout autant que celles de la qualité des ambiances urbaines et de l'espace public, de la prise en compte des nouveaux usages (temporaires ou non), des besoins de proximité et de sécurité, de l'écoute des demandes sociales et culturelles dans toute leur diversité...

Ces évolutions ont fait comprendre qu'un autre regard était nécessaire, beaucoup plus ouvert et prenant en compte la complexité des enjeux de la ville, d'autant que les interventions d'aménagement concernent de plus en plus les quartiers urbains existants. Et c'est pourquoi l'une des tâches que s'est donnée le Club Ville Aménagement a été celle d'explorer ces nouvelles pratiques émergentes chez les aménageurs ainsi que les nouveaux métiers.

**Une fonction intégratrice est apparue alors essentielle dans la conduite des projets : la maîtrise d'ouvrage urbaine.** Elle recouvre l'ensemble des missions portées par la collectivité publique de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain depuis la conception jusqu'à la mise

en œuvre. Cette mission doit se situer en amont, connectée mais sans être confondue avec l'action opérationnelle. Elle nécessite tout au long du projet des arbitrages politiques lorsque des inflexions apparaissent nécessaires. Le pilotage d'un projet urbain comporte donc à la fois une dimension politique et une dimension technique qui doivent être fortement articulées. Élus et techniciens sont amenés à porter ensemble la dynamique de projet. C'est un point essentiel qui a souvent conduit à mettre en place ce qu'on appelle une « équipe projet ». Mais où situer cette équipe? Chez l'aménageur? Au-dessus de l'aménageur? Comme entité spécifique au sein de la collectivité? Les débats sont ouverts, les solutions dépendent des situations locales et aussi du statut des aménageurs. Des structures comme les établissements publics d'État ou les SPL (sociétés publiques locales) permettent des dispositifs intégrés, des formules différentes sont à imaginer avec les SEM (sociétés d'économie mixte) ou d'autres opérateurs.

**Un métier a émergé dans ce contexte : celui d'ensemblier.** Il apparaît en effet que la fabrique de la ville n'est pas le résultat de la seule action de l'aménageur, d'autres acteurs publics ou privés interviennent de plus en plus. À partir des années 90, on constate un affaiblissement de l'investissement public dans l'aménagement, laissant place à un rôle croissant des acteurs privés, mais aussi à diverses formes d'initiatives associatives et citoyennes. L'enjeu est de mettre en convergence tous ces acteurs au service du projet. La maîtrise d'ouvrage urbaine se situe à l'interface de ces dimensions.

Voici résumé en quelques mots le contexte de la création du Club Ville Aménagement et son apport dans la définition de la maîtrise d'ouvrage urbaine<sup>1</sup>. Bien entendu, cette définition se traduit par une grande diversité des configurations, qui dépendent des territoires et du type de gouvernance politique et de bien d'autres facteurs. Mais c'est là un autre sujet.

#### **Pour plus d'informations sur le Club Ville Aménagement**

<https://club-ville-amenagement.org>

<sup>1</sup>. *La maîtrise d'ouvrage urbaine* – Club Ville-Aménagement sous la dir. de Jean Frébault – Ed. Le Moniteur, 2005

## **Manières de faire, itinéraire d'un maître d'ouvrage urbain. Retour sur quelques expériences de projet**

**Éric Bazard**, *président du Club Ville Aménagement, directeur général de la SEM Amiens Aménagement et de la SPL Vallée idéale développement*

Mon intervention pourrait s'intituler « Manières de faire, itinéraire d'un maître d'ouvrage urbain. Retour sur quelques expériences de projet ». Autours des grandes étapes de mon itinéraire et des principaux projets que j'ai accompagnés, je vais essayer de tirer des enseignements sur le métier d'aménageur que j'ai exercé à Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Strasbourg et aujourd'hui à Amiens.

J'ai suivi des études d'architecture et, à l'époque, je pensais qu'il suffisait d'être architecte pour construire des villes. Puis j'ai pris conscience de l'importance de l'urbanisme, qui m'avait peu intéressé jusqu'alors. J'ai compris que, pour construire des morceaux de ville ce qui est une manière simple de définir ce que je fais, il fallait questionner et faire évoluer les documents d'urbanisme, les plans de ZAC et les formes urbaines qu'ils contribuent à produire, qu'il fallait avoir une vision critique de ces documents et s'inscrire dans un processus de projet évolutif.

Après mon diplôme j'ai travaillé dans une société d'économie mixte (SEM) créée pour mener à bien le projet de la Cité internationale de Lyon, situé pour ceux qui connaissent Lyon entre le parc de la Tête d'or et le Rhône. Portés par les architectes Renzo Piano et Michel Corajoud, ce projet a mis 20 ans à se réaliser, de 1987, date de création de la SEM, à 2007, date de sa dissolution. Comment fait-on pour conduire un projet aussi long et complexe, pour en assurer la maîtrise d'ouvrage urbaine, pour en garantir l'homogénéité et la cohérence, ainsi que les équilibres financiers? Pour donner une idée de cette complexité, il faut rappeler que le pilotage du projet a évolué au cours des années. La SEM a d'abord été l'aménageur public du projet, puis en 1989, le nouveau Maire de Lyon, Michel Noir, a confié l'opération à un aménageur et un promo-

teur privé, Christian Pellerin. En 1997, le projet est redevenu public et a été piloté par le Grand Lyon en gestion directe, avant d'être à nouveau mené à son terme par la SEM. Mais durant tout le temps du projet, la SEM a gardé une mission essentielle, celle de s'assurer de sa cohérence globale. Si cette fonction, voulue par Michel Noir, s'est maintenue, c'est parce qu'elle était indispensable. Je pense que, sans la SEM, le projet de la Cité internationale de Lyon ne se serait pas fait. Il fallait une structure capable de faire une relecture critique du projet, de le faire évoluer, d'en assumer la transversalité ou de prendre le risque de défendre l'implantation d'une grande salle de 3 000 places dans ce site.

Le Club Ville Aménagement a été un réel appui durant cette période. Il m'a permis de mieux comprendre ce qu'était la maîtrise d'ouvrage urbaine, à l'époque, je parlais de maîtrise d'ouvrage du vide. J'en suis aussi arrivé à la conclusion que dans ce type de système hyper complexe, la bonne manière de penser n'est pas « à chaque problème, sa solution », mais « à un ensemble de problèmes, sa décision ». La prise de décision relevant des élus locaux, il faut pouvoir s'appuyer sur un bon Maire et/ou un bon adjoint à l'urbanisme et sur un exécutif disposant d'une majorité suffisante pour prendre rapidement des décisions. C'était le cas à l'époque à Lyon.

À Marseille, en tant que directeur de l'aménagement d'Euro Méditerranée, j'ai découvert la puissance de feu d'un établissement public d'aménagement de l'État. Un établissement public d'aménagement (EPA) crée les opérations qu'il réalise et peut se donner des rôles qui vont bien au-delà de l'aménagement. En l'occurrence l'EPA s'est aussi positionné comme une agence de développement économique. Et cela a remarquablement marché.

Puis à Saint Etienne, où j'ai été l'adjoint de Nicolas Ferrand, nous avons créé un EPA et recruté 40 personnes. Pour faire le moins mal possible une ville où les gens aient envie d'habiter, nous avons mis au point une méthode qui articule le temps long des collectivités locales et le temps court des opérateurs économiques. C'est dans ce contexte que l'on a mis en place des accords cadre de maîtrise d'œuvre urbaine qui ont été d'une efficacité impressionnante. Un accord cadre permet de mettre en concurrence de manière simplifiée sur un temps et un territoire déterminé une maîtrise d'œuvre urbaine en se laissant la possibilité de passer des marchés au fur et à mesure des besoins. Nous avons adopté des accords cadre uni-attributaires

qui permettent de ne retenir qu'un seul opérateur tout en dépassant la limite de 4 ans qui est celle des marchés publics. C'est ainsi que dans une ville où il ne se passait rien depuis des années, on a lancé cinq opérations d'urbanisme et testé de l'urbanisme temporaire. On l'a fait car on a été capable d'inventer des outils. Là encore, la confrontation entre les expériences et les savoir-faire d'aménageurs d'horizons et de pays différents, organisée par le Club Ville Aménagement, a été un levier. C'est ce partage d'expérience qui permet d'inventer.

À Strasbourg, dans un contexte politique difficile et avec de faibles moyens financiers pour la rénovation des bâtiments existants de la COOP, nous avons innové dans l'approche programmatique faisant des bâtiments existants et du budget disponible les bases du programme. Tout cela avec une volonté d'agir très vite, car je sais qu'il y a de multiples manières de faire évoluer la ville et les projets urbains, mais que l'essentiel, c'est de démarrer le processus de projet, d'en tenir la direction et d'en organiser les lectures critiques.

Aujourd'hui, à Amiens où je dirige une SEM et une SPL, ce qui m'intéresse c'est d'intervenir sur une ville et son grand territoire. Dans la SPL, le conseil départemental nous a confié une mission sur la véloroute : ce qui nous est demandé c'est d'assurer de la continuité dans la véloroute, de réfléchir à des villages étapes, de voir comment amener de l'ingénierie via des micro-rénovations et d'embarquer ensuite, autour du projet, les collectivités.

Finalement, le cœur du métier d'aménageur, c'est la gestion du temps du projet. Le dialogue entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre doit se faire dans le temps, au travers d'un plan guide qui indique la direction que l'on doit prendre et qui ne peut être figé. Le rôle de l'aménageur, c'est aussi d'embarquer les élus qui ont un rôle d'arbitrage. C'est une boutade, mais on peut dire que faire de l'aménagement, c'est répondre aujourd'hui à une question que l'on connaîtra demain et dont la réponse est attendue pour hier. Cela suppose une capacité d'anticipation et une confiance entre les parties prenantes. Faire de l'aménagement, c'est aussi permettre à une ingénierie de projets de construire des réponses, dans une dynamique qui est de plus en plus complexe. Et cette dynamique va encore se complexifier avec les défis qui sont devant nous pour décarboner l'aménagement et aménager la résilience des territoires.

# « Suis-je encore aménageur? ». De la SEM aux foncières, diversification des outils de l'aménagement

**Willem Pauwels**, directeur de Paris Sud Aménagement

En intitulant mon intervention « Suis-je encore aménageur? », je souhaite interroger le métier et ses évolutions. Car si le métier d'aménageur évolue, comme il a toujours évolué et continuera à évoluer, il faut rappeler que ces changements sont directement liés aux questions que se posent les territoires. L'aménageur doit avoir la capacité de s'adapter, afin de ne pas les subir et y répondre au mieux.

La mise en concurrence et le portage du risque financier des opérations depuis 2005 sont des évolutions structurelles importantes pour les aménageurs qui ont conduit aussi à ces changements. Ces derniers coïncident également avec les réductions drastiques des moyens humains et financiers des collectivités dans un monde de plus en plus libéral.

La plupart des opérations s'effectuent désormais sur des foncières occupés, qui rendent plus complexe le montage des opérations et en augmente la durée. Nous élaborerons en 2000 un projet qui s'achèvera autour de 2035. Nous devons permettre les ajustements pour répondre aux mutations sociales et économiques.

Paris Sud aménagement intervient de façon privilégiée, mais non exclusive, sur le territoire de Massy. Nous portons sur ce territoire un regard d'adaptation, ni visionnaire ni subi. Par conséquent, l'objectif d'une structure comme la nôtre est de dépasser le strict rôle d'ensemblier d'aménageur et de créer les outils en adéquation avec les nouveaux besoins des territoires : en amont au niveau de la stratégie urbaine et en aval sur les modes de production et de gestion de la ville. Car qu'elle que soient les évolutions auxquels nous devons faire face, nous restons obnubilés par le faire, ce sur quoi nos actions seront jugées.

Je vais revenir sur les premières opérations dont je me suis occupé et qui ont contribué à transformer notre positionnement et nos modes d'intervention. La première opération réalisée se développe sur les terrains de l'ancienne pépinière Vilmorin que la ville de Massy acquiert dans les années 90. À cette époque, le territoire massicois n'est pas attractif. Situés sur la rive nord-ouest des gares TGV et RER, il s'agissait d'imaginer une nouvelle polarité urbaine. La première tranche concernait des produits immobiliers appartenant plus à un aménagement de contenant qu'à un aménagement de contenu. L'occupation des rez-de-chaussée a été pensée pour un rendement immédiat, sans vision sur le long terme.



Atlantis – Grand Ouest – Massy, France, 2018. Source : Christian de Portzamparc.

Il en résulte un quartier résidentiel agréable pour ses habitants, ce qui est très bien mais qui n'a pas généré de dynamique urbaine propre.

Sur une centaine d'hectares de l'autre côté des voies ferrées se trouve le parc d'activités Atlantis réalisé sur de grands tènements. Peu à peu, le parc s'est tertiarié en devenant le back-office de grands groupes. Le foncier passait des mains des industriels à celles de spécialistes du portage foncier sans que la ville maîtrise l'évolution du parc. L'équipe municipale de l'époque souhaite profiter de la proximité du hub de transports pour développer un nouveau quartier. Mais la ville n'a bien-sûr pas les moyens d'acquérir les terrains. Il a donc fallu mettre en place des modes opératoires par le biais de structures comme la nôtre pour sortir des sentiers battus. Sans devenir propriétaire des terrains, nous nous sommes appuyés sur le PLU pour en modifier les affectations et inciter les propriétaires à valoriser leur terrain. La collectivité a capté une partie de la valeur des terrains au moment de leur vente afin de financer les équipements et les espaces publics. La « mayonnaise » a pu prendre, les propriétaires font évoluer leur terrain, le quartier se transforme.

Dans la poursuite de cette reconquête urbaine des rives des gares, Massy souhaite réaliser un cœur métropolitain attractif à la hauteur de son ambition. Sur une parcelle réduite de 4 hectares, la ville veut des restaurants, des cafés, un centre des congrès et des cinémas autour d'une place publique. Ce projet ambitieux ne pouvait être porté financièrement par la collectivité. La programmation précise des équipements (jauges des salles de cinéma, dimensionnement du centre des congrès, quantité de commerces, etc.) ne pouvait être définie sans un montage économique crédible.

Bien avant les consultations de l'Inventons la métropole du Grand Paris, nous avons lancé un appel à manifestations d'intérêts qui a permis de choisir 3 opérateurs avec lesquels nous avons travaillé durant 6 à 8 mois afin de choisir le projet répondant le mieux au programme politique.

Pour assurer l'investissement du Palais des congrès, une partie de la charge foncière a été cédée gratuitement. Les droits à construire ont été accordés afin de réaliser l'ensemble des programmes et des espaces publics. L'ensemble aujourd'hui fonctionne bien.

Cet exemple montre la nécessité de changer le montage des opérations, de passer d'un aménagement de contenant à un aménagement de contenu répondant aux demandes des territoires en matière d'équipements, de services, de commerces.

Pour aller plus loin, PariSudam a créé une foncière commerce, REZ-DE-VILLE, qui permet de porter financièrement les locaux afin de développer des services et des commerces de proximité nécessaires au territoire et à ses habitants. Par exemple, pour implanter une maison de santé, nous cherchons des médecins, nous les fédérons en société, puis nous leur louons nos locaux. De la même façon, par la maîtrise des loyers, nous créons de la cohérence commerciale permettant l'implantation de commerces comme des bouchers, des poissonniers, etc. L'autre volet de notre démarche est de réintroduire de l'activité en ville. Certaines entreprises doivent aujourd'hui quitter les incubateurs du plateau de Saclay. Elles souhaitent s'implanter dans des situations urbaines dynamiques proches de Paris. Massy représente de ce point de vue un bon emplacement.

Néanmoins, le modèle du bail commercial classique n'est pas adapté à leur développement. Le rôle de notre foncière est d'attirer ces entreprises en leur proposant des locaux en adéquation avec leurs besoins. Nous avons donc acheté un immeuble de bureaux vide de 10 000 m<sup>2</sup> que nous avons appelé la Station A et qui à vocation à accueillir ce type d'entreprises, permettant une réelle agilité en termes de surface louée et de loyers. Au sein de notre structure, une personne dédiée anime le lieu afin de créer des synergies économiques entre les entreprises et, nous l'espérons, les maintenir durablement sur le territoire massicois.

Accompagner les entreprises dans leur implantation, c'est parler de loyers, de transports, d'aménités, mais aussi proposer des logements, des crèches, une offre culturelle et sportive. Cette expérience, a priori loin du métier initial de l'aménageur, nous a montré que PariSudam, par sa connaissance du contexte, peut commercialiser sans avoir recours à des intermédiaires et proposer l'ensemble des ingrédients qui intéressent les entreprises au-delà du seul produit immobilier.

Le métier d'aménageur « classique » tel que je l'ai connu il y a plus de 10 ans s'est enrichi de compétences beaucoup plus larges. Il ne s'agit pas d'une vision, mais de la volonté de ne pas subir les évolutions du territoire, en nous adaptant, en inventant de différentes manières de faire, pour reprendre le titre de l'intervention d'Éric Bazard.

Je suis convaincu que nous devons diversifier les outils de l'aménagement et utiliser l'ensemble des briques qui sont à notre disposition afin de répondre aux attentes des territoires et produire la ville contemporaine.

## SÉANCE 2

# DES ANNÉES 1980 AUX ANNÉES 2020, MUTATIONS DES RAPPORTS ENTRE AMÉNAGEURS PUBLICS ET PRIVÉS

8 février 2022

L'aménagement présente une dimension économique avérée. Dans un schéma déjà ancien, la puissance publique ou son émanation acquérait des terrains, les équipaient et revendaient des droits à construire à des promoteurs. Ce schéma a profondément évolué au cours des dernières années : nouvelles répartitions des rôles entre les acteurs, nouveaux modes de financement des investissements, financiarisation des actifs immobiliers, mondialisation... C'est à ces évolutions que sera consacrée la deuxième séance du cycle « manières de dire, manières de faire ».

Dans un premier temps, les mutations en cours dans le domaine de l'aménagement, de son financement, de ses instruments et de ses jeux d'acteurs seront abordées dans une perspective historique. Puis, on examinera la façon dont les processus contemporains de fabrication de la ville font apparaître des reconfigurations des relations entre acteurs publics et privés de la production immobilière et urbaine. Enfin, le rôle des acteurs publics dans la gouvernance de l'aménagement en Île-de-France sera réévalué.

## De nouvelles relations entre aménageurs et investisseurs dans le Grand Paris ?

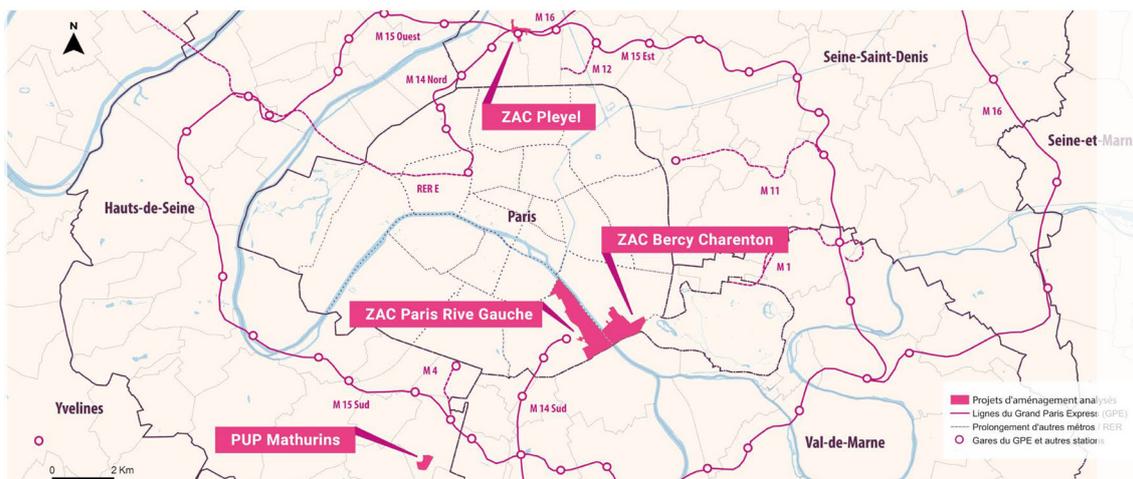
**Martine Drozd**, chargée de recherche CNRS au laboratoire Latts & enseignante à l'École urbaine de Sciences Po et à l'École d'Urbanisme de Paris. Membre de chaire Aménager le Grand Paris, hébergée à l'École d'urbanisme de Paris, pour laquelle elle a coordonné les activités du groupe Économie de l'aménagement

Dans la dernière décennie, les pratiques des aménageurs, en particulier en contexte métropolitain, ont été fortement modifiées par un contexte économique qui apparaît de plus en plus contraint : d'un côté, la réduction des capacités humaines et financières des aménageurs rend difficile le pilotage de l'ensemble des opérations, de l'autre, le coût croissant de ces opérations, en raison d'une complexité accrue lorsque ces dernières sont menées dans des terrains déjà urbanisés, nécessitent une requalification foncière importante. Face à ces évolutions, les acteurs de l'aménagement sont donc confrontés à la nécessité de diversifier leurs

méthodes, leurs approches, ainsi que les sources de financement de leurs actions. C'est dans cette réflexion générale sur les mutations des pratiques de l'aménagement que la Chaire Aménager le Grand Paris de l'École d'Urbanisme de Paris a conduit une enquête sur les relations entre in-



Étapes de la chaîne de production urbaine.  
Source : Chaire Aménager le Grand Paris.



Sources : les auteurs, Géoportail, Société du Grand Paris, Institut Paris Région, Ile-de-France Mobilités et APUR

Auteurs: Vila Vázquez, Drozd, Llorente et Chaire Aménager le Grand Paris

**Les projets d'aménagement analysés. Source : Chaire Aménager le Grand Paris.**

vestisseurs et pratiques d'aménagement urbain. Menée sous la direction de Marie Llorente, Martine Drozd, Taoufik Souami et José Vila Vazquez, cette enquête, dont nous présentons ici quelques conclusions, a donné lieu à la publication d'un rapport accessible en ligne (Llorente et al. 2020) et à un ouvrage, *Financement de l'aménagement urbain* (Souami et al. 2022), qui propose, en s'appuyant aussi bien sur des témoignages d'acteurs que sur des analyses conduites ailleurs qu'en France, d'éclairer ces mutations.

L'hypothèse d'une « remontée des investisseurs » dans la chaîne de production des opérations d'aménagement, c'est-à-dire l'implication croissante d'acteurs issus du monde de l'investissement institutionnel en amont des projets urbains, constitue désormais un motif récurrent des discours des professionnels de l'urbanisme, alimentant une réflexion sur les nouvelles modalités de la fabrique urbaine et sur les conséquences de ces nouveaux modes de financement. Si les investisseurs ont longtemps été perçus comme des acteurs cantonnés à une position d'acquéreurs finaux, en aval d'opérations dont ils semblaient somme toute assez éloignés, des travaux récents, en particulier ceux qui ont été menés au Latts par Antoine Guironnet et Ludovic Halbert (Guironnet et Halbert 2018), ont montré que ces acteurs jouent désormais un rôle croissant dans la définition et la forme des projets urbains. Dans le sillage de travaux pionniers qui avaient étudié les mutations de l'immobilier d'entreprise, en particulier ceux de Ingrid Nappi-Choulet (2013) et de Natacha Aveline (2017), ces travaux montrent, à partir de l'étude de différentes opérations métropolitaines en France, comment les demandes particulières de ces acquéreurs finaux particuliers peuvent faire l'objet de formes d'anticipation de la part des promoteurs,

voire des aménageurs, et exercer une influence sur la conception des projets. En favorisant une offre immobilière « liquide », en mesure d'héberger des « grands comptes » dans des « bâtiments-citadelles » permettant d'éviter de fragmenter la gestion du bâti, la programmation d'une opération d'aménagement peut ainsi favoriser l'arrivée de ces acteurs aux ressources financières conséquentes. De la même façon, une gestion privatisée des espaces publics constitue une demande récurrente de ces acteurs, pour des enjeux de gestion. Ces stratégies, qui visent à construire une offre à destination de ces acteurs, présentent toutefois le risque de voir l'offre immobilière ainsi construite se situer en porte-à-faux avec les besoins des territoires ou les objectifs politiques et sociaux des opérations d'aménagement.

Le rapport présente deux cas emblématiques de ces évolutions dont celui de Bagneux et de la requalification d'anciens terrains de la Direction Générale de l'Armement. Un investisseur, peu spécialisé historiquement dans la production urbaine, a acquis ces fonciers en vue d'une valorisation immobilière. En collaboration avec des développeurs, auxquels ils délèguent les aspects opérationnels du projet, l'investisseur conçoit la programmation du projet, dans une relation négociée avec la puissance publique. Le PUP, contrat de projet urbain partenarial signé dans le cadre du projet de Bagneux illustre cette nouvelle relation et le nouveau partage des risques entre puissance publique et investisseur. La phase initiale du projet a été marquée par une certaine incertitude juridico-politique jusqu'à ce que la mairie lève le droit de préemption et autorise la modification du PLU, avant de formaliser ensuite dans une convention-cadre les engagements entre l'investisseur (et propriétaire) et les collectivités locales. Le positionnement du gestionnaire d'actifs

## Un nouveau partage des risques : engagement de long terme vs. réversibilité



**Un nouveau partage des risques : engagement de long terme vs. réversibilité. Source : Chaire Aménager le Grand Paris.**

en amont a été en partie permise par un foncier peu complexe (mono-proprétaire) et une situation dans laquelle la société perçoit des rendements locatifs réguliers de la part de l'utilisateur principal du site (la Direction Générale de l'Armement). Ce portage foncier assure la viabilité économique du projet durant les premières années de montage de la convention, entre 2012 et 2016, et limite ainsi son exposition au risque.

En parallèle de ces évolutions concernant les pratiques des investisseurs institutionnels, l'enquête a également montré que les aménageurs publics avaient fait évoluer leurs pratiques. Le cas de la SPLA, société publique locale d'aménagement de la SEMAPA, en constitue un cas exemplaire. En devenant une entité municipale, l'ancienne société d'économie mixte parisienne a pu se soustraire en partie au financement bancaire et, pour financer ses opérations, a pu se fournir en capitaux directement auprès des marchés financiers, via l'émission de créances obligataires. C'est la garantie de la Ville de Paris qui soutient ces opérations conduisant à augmenter les capacités de financement de la société publique. La configuration ici est ainsi assez différentes des autres cas étudiés, puisque dans cette situation, l'augmentation des capacités financières de l'aménageur se fait sans interven-

tion directe des investisseurs dans le projet urbain. Ainsi, sans témoigner d'une remontée directe des investisseurs dans le processus d'aménagement, puisque la SPL conserve et étend ses prérogatives, ce cas indique une diversification des modes de financement des grandes opérations de la Ville.

Si l'intégration des investisseurs présente des nuances d'un projet à l'autre, les études de cas présentées dans le rapport permettent toutefois d'observer des tendances communes d'ajustements dans les jeux d'acteurs pour faire face aux nouvelles sources d'incertitude. La comparaison des outils de régulation déployés sur les sites des Mathurins et sur le site de Pleyel-Lumières à Saint-Denis, où les engagements pris par les investisseurs sont réversibles et conditionnés à l'obtention des permis de construire, illustre ainsi la diversité des configurations locales et des pratiques de gouvernance.

En conclusion, notons que la présence ponctuelle des prises de position directe par des investisseurs ne constitue pas la seule façon d'observer ces changements dans les systèmes d'acteurs. Le témoignage du fondateur d'un fonds déployé à l'échelle métropolitaine témoigne de cette montée en puissance de nouvelles configurations partena-

riales entre promoteurs et investisseurs, sans que ces derniers ne s'exposent aux risques propres aux opérations d'aménagement. Les conséquences de cette montée en puissance sont à interroger, à différentes échelles et dans différents contextes géographiques et à remettre en perspective avec les évolutions historiques du financement de l'aménagement en France.

Enfin, il ne serait pas inintéressant d'interroger l'évolution des registres de justification des prises de participation, en particulier des acteurs publics, dans ces nouvelles configurations de financement. Se pose en effet désormais la question de ce qui constitue un investissement politiquement acceptable et à quelles conditions. La question de la valeur, et, plus précisément, celle de la question des montants de profit qui sont acceptables ou au contraire problématiques devient un élément de justification de l'engagement ou non de la puissance publique aux côtés d'investisseurs institutionnels. Reste à espérer que ces discussions puissent concerner un ensemble élargi des publics concernés et participer à une démocratisation de la finance urbaine.

#### BIBLIOGRAPHIE

- AVELINE-DUBACH Natacha, L'articulation des marchés fonciers et immobiliers à l'heure de la financiarisation. *La revue foncière*, 2017, n° 19, pp. 6–9. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02308511/document>
- DROZDZ Martine, GUIRONNET Antoine & HALBERT Ludovic, Les villes à l'ère de la financiarisation. *Métropolitiques.eu*, 2020, <https://metropolitiques.eu/Les-villes-a-l-ere-de-la-financiarisation.html>. (hal-03511592)
- GUIRONNET Antoine & HALBERT Ludovic, « Produire la ville pour les marchés financiers ». *Espaces et sociétés*, Erès, 2018, 174 (3), pp.17-34. (10.3917/esp.174.0017). (halshs-02297191)
- LLORENTE Marie, DROZDZ Martine & VILA VAZQUEZ José Ignacio, L'aménagement urbain, une nouvelle étape de la diversification d'actifs? Les investisseurs dans les projets du Grand Paris, rapport pour la Chaire Aménager le Grand Paris, 2021, <https://chaire-grandparis.fr/wp-content/uploads/2022/09/Chaire-AGP-2020-Rapport-Groupe-Economie-Amenagement-Investisseurs-Grand-Paris-Vf.pdf>
- NAPPI-CHOULET Ingrid, « La financiarisation du marché immobilier français: de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 ». *Revue d'économie financière*, 2013, 110(2), pp. 189–206. <https://doi.org/10.3917/ecofi.110.0189>
- SOUAMI Taoufik, LLORENTE Marie & DROZDZ Martine, *Financement de l'aménagement urbain. Acteurs. Innovations*. Paris, Le Moniteur, 2022.

## Processus contemporains de fabrication urbaine, mixités et imbrications.

**Anne-Laure Jourdheuil**, docteure en aménagement de l'espace et urbanisme, enseignante à l'École Spéciale d'Architecture et maître de conférences associée à l'ÉNSA de Paris La Villette

L'analyse des processus contemporains de fabrication de la ville fait apparaître des reconfigurations des relations entre acteurs publics et privés de la production immobilière et urbaine. Nombre de travaux universitaires contemporains portant sur la production urbaine s'accordent pour décrire une montée en puissance des acteurs privés dans la fabrication de la ville<sup>2</sup>. Celle-ci s'explique à la fois par une fragmentation du gouvernement urbain et le passage vers la gouvernance urbaine qui impliquent des partages de prérogatives de la puissance publique, par une diminution des capacités d'investissement des acteurs publics dans l'aménagement urbain et par une financiarisation de la production des espaces bâtis<sup>3</sup>.

Depuis les années 2000, dans un contexte de diminution des finances publiques, pour s'assurer des volumes de production suffisants grâce à la maîtrise du foncier, les promoteurs immobiliers passent d'interventions à l'échelle d'une opération immobilière à des interventions à l'échelle de projets urbains<sup>4</sup>. À l'échelle des projets immobiliers, la taille des opérations menées par les promoteurs immobiliers augmente de manière continue<sup>5</sup>.

Le marché résidentiel représente selon les chiffres de la FPI plus des ¾ de l'activité des promoteurs immobiliers qui dominent largement le marché de la construction neuve de logements collectifs<sup>6</sup>.

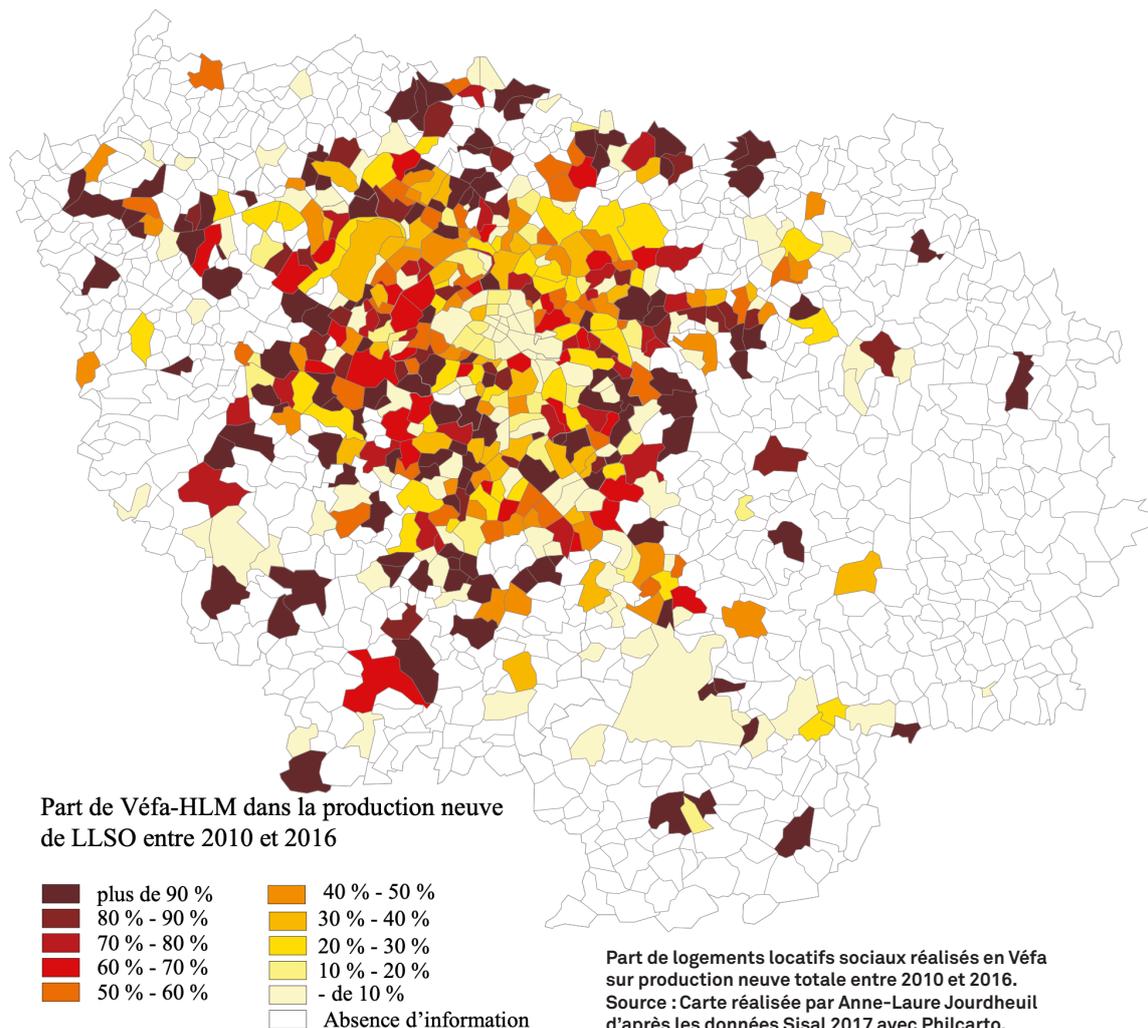
2. (Le Galès 1995; Baraud-Serfaty 2009; Lorrain 2013; Citron 2016)

3. (Halbert 2013; Guironnet 2017)

4. (Arab, 2007)

5. (Trouillard, 2014)

6. En 2016, sur 186 900 logement collectifs commencés, près de 140 000 sont produits par la promotion privée.



Nous nous intéressons en particulier à la production de logements neufs et à la Véfa-HLM qui consiste en la production de logements locatifs sociaux par des promoteurs immobiliers privés qui les vendent, en bloc, en état futur d'achèvement à des bailleurs sociaux, qui en assurent ensuite la gestion.

Nous considérerons les immeubles mixtes ainsi produits, comprenant entre autres des logements en accession, des logements locatifs sociaux mais aussi bien souvent d'autres programmes comme des commerces, services ou équipements comme :

- Une forme typique du développement urbain de la période actuelle,
- Une forme impliquant dans un même processus des agents sociaux présents ailleurs en ordre dispersé,
- Un lieu d'articulation plus apparente qu'ailleurs de rapports politiques, de production, de consommation.

Porter un regard croisé sur les processus de pro-

duction et les espaces produits doit nous permettre de mettre en exergue les principes ayant présidé à l'élaboration de ces espaces. C'est pourquoi, nous analysons tout d'abord **la Véfa-HLM comme révélateur de l'implication croissante des acteurs privés dans la fabrication urbaine.**

La Véfa-HLM a connu une très forte croissance comme mode de production des logements locatifs sociaux neufs au cours de la période récente : elle représentait à peine 3 % au début des années 2000, 39 % en 2016, et atteint plus de 50 % en 2019 et 2020.

Si elle connaît quelques balbutiements dans les années 1990, ce n'est qu'à partir de 2001 que la promotion immobilière gagne du terrain dans la production de logement sociaux, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains pouvant être analysée comme un déclencheur de ce développement. La crise immobilière de 2008, et l'opération des 30 000 Véfa marquent une accélération dans le développement de la Véfa-HLM. Ce développement qui

est favorisé par les évolutions législatives et réglementaires des années 2010 s'explique également par des exigences politiques, des effets d'opportunité et une difficulté d'accès au foncier pour les opérateurs.

Le développement de ce mode de production induit des reconfigurations des relations entre les acteurs de la production du logement qui se traduisent notamment par l'émergence d'une coopération déséquilibrée entre organismes HLM et promoteurs immobiliers.

En parallèle, il convient de mettre en lumière un paradoxe dans le développement de la Véfa-HLM : **ce renforcement de la place des acteurs privés dans la fabrication urbaine s'accompagne d'un renforcement du pouvoir de régulation des collectivités locales.** Ce paradoxe se lit notamment dans les dynamiques contre-intuitives qui sont observées sur le territoire francilien : si à l'échelle française, la Véfa-HLM est particulièrement présente dans les zones les plus tendues, le phénomène est inversé en Île-de-France.

Dans un contexte de rareté du foncier, les promoteurs immobiliers s'attachent à développer un argumentaire valorisant leur rôle social dans la promotion de la ville mixte et arguent d'une simplification des processus pour séduire les élus locaux. Ces processus plus souples permettent un renforcement du politique local : le pouvoir de régulation

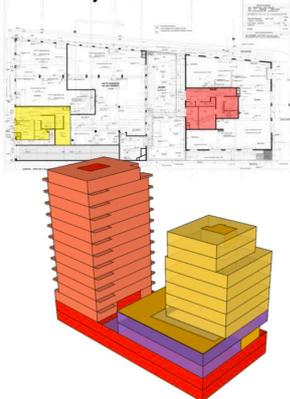
des collectivités est également renforcé du fait de l'attractivité de certains territoires comme le montre l'acceptation des chartes encadrant la construction neuve dans des territoires attractifs. Par ailleurs, la souplesse dans le processus se traduit également par des marges de manœuvre accrues pour les collectivités locales, notamment en matière de choix des bailleurs sociaux acquéreurs et donc futurs gestionnaires ou des architectes en charge de la conception des opérations.

Néanmoins ce pouvoir de régulation peut faire l'objet de critiques, liées à une trop grande implication dans la définition architecturale de certains projets ou au risque de laisser le marché réguler la production, ce qui remet au premier plan la question des rapports de force entre pouvoirs publics locaux et acteurs privés.

**Enfin, nous nous sommes intéressés à la complexité dans les dispositifs spatiaux,** et aux différents degrés d'imbrications et de superpositions observables dans ces opérations par l'analyse de quelques exemples d'immeubles mixtes comprenant des logements locatifs sociaux et des logements en accession.

Nous avons pu observer des degrés d'imbrication multiples : entre deux immeubles totalement distincts et simplement reliés par un parking commun en sous-sol, des logements en accession implantés dans les étages supérieurs d'un immeuble tan-

### Armen, Paris 13



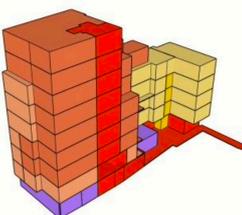
### High Parc, Boulogne



### Home, Paris 13<sup>e</sup>



### Mistral, Paris 14<sup>e</sup>



- |  |  |
|--|--|
| <span style="color: red;">■</span> Logements en accession        | <span style="color: purple;">■</span> Commerces et équipements |
| <span style="color: orange;">■</span> Logements en ULS           | <span style="color: red;">■</span> Espaces communs             |
| <span style="color: yellow;">■</span> Logements locatifs sociaux | <span style="color: yellow;">■</span> Espaces communs LLSO     |

Plans et vues 3D d'opérations mixtes situées en Ile-de-France, en rouge les logements en accession libre, en jaune les logements locatifs sociaux. Source : Anne-Laure Jourdeuil.

dis que les logements sociaux occupent les étages inférieurs ou encore une déclinaison de ces imbrications à l'échelle du palier. Ces différentes modalités d'imbrication des différents statuts d'occupation ont des incidences sur la vie et la gestion des ensembles immobiliers ainsi réalisés.

Ainsi, la Véfa-HLM peut être considérée comme un processus particulièrement éclairant pour comprendre les transformations de la ville contemporaine. Entendue en tant que signe de la production néolibérale du logement dans la ville, la Véfa-HLM permet d'illustrer la montée en puissance des groupes de promotion immobilière dans la fabrication urbaine. Les immeubles mixtes ainsi produits soulèvent néanmoins des questions relatives à leur gestion sur le long terme qu'il sera intéressant d'analyser.

#### BIBLIOGRAPHIE

- ARAB Nadia, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme, Abstract », *Management & Avenir*, 2007, n° 12, p. 147-164.
- BARAUD-SERFATY Isabelle, « Qui pourra encore produire la ville demain ? », *Études foncières*, août 2009, n° 140, p. 39-43.
- HALBERT Ludovic, « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche. », *Espaces Temps.net*, 9 juillet 2013.
- LE GALÈS Patrick, « Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé », *Revue d'économie financière*, 1995, vol. 5, n° 1, p. 51-63.
- LORRAIN Dominique, La ville et les marchés : ce qui change au début du XXI<sup>e</sup> siècle., <http://www.espaces-temps.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>, 24 juin 2013, consulté le 10 septembre 2013.

## La fin des opérateurs publics de l'aménagement ?

**Tanguy Le Goff**, *politiste, Mission Gouvernance, L'Institut Paris Region*

Promoteurs immobiliers, aménageurs, constructeurs, opérateurs de services urbains, compagnies d'assurance, banques d'affaires ou encore plateformes numériques seraient devenus ou (re-devenus) les acteurs centraux des transformations de la forme même des villes imposantes, à travers différents mécanismes, « leur main discrète » sur celles-ci (Lorrain 2011). Ce poids des *city builders*<sup>7</sup> dans les grandes villes marque-t-il la fin ou, tout au moins, le déclin des opérateurs publics de l'aménagement relevant de l'État et des collectivités locales ? Cette question s'applique tout particulièrement à l'Île-de-France où l'État a, traditionnellement, joué un rôle déterminant dans son aménagement. Au cours des années 1960, l'interventionnisme étatique s'est traduit par la création d'un nouveau type de structure : les établissements publics d'aménagement (EPA) qui se sont développés sur le modèle de l'Établissement public de l'aménagement de La Défense (EPAD) créé en 1958. Parallèlement, les pouvoirs locaux (communes, intercommunalités mais aussi départements) ont, avec les nouveaux moyens

7. Susan Fainstein, *The City Builders, Property, Politics and Planning in London and New-York*, Oxford, Blackwell, 1994.



Chantier de La Défense, Courbevoie, 1969.  
Source : Jean Bruchet.

juridiques, techniques et financiers qui ont accompagné les actes de décentralisation, affirmé leur capacité à agir dans le domaine de l'aménagement. Ils se sont dotés de leurs propres outils d'intervention, dont les nombreuses formes juridiques sont désormais regroupées sous le vocable d'entreprises publiques locales (EPL). L'ensemble de ces opérateurs constitue une véritable industrie publique de l'aménagement. L'objet d'une récente étude<sup>8</sup> conduite par l'Institut Paris Région était de saisir, en étudiant deux territoires franciliens, quelle est sa place dans le marché de l'aménagement et comment s'organise son système d'acteurs.

### Les opérateurs publics de l'aménagement : qui sont-ils et où sont-ils ?

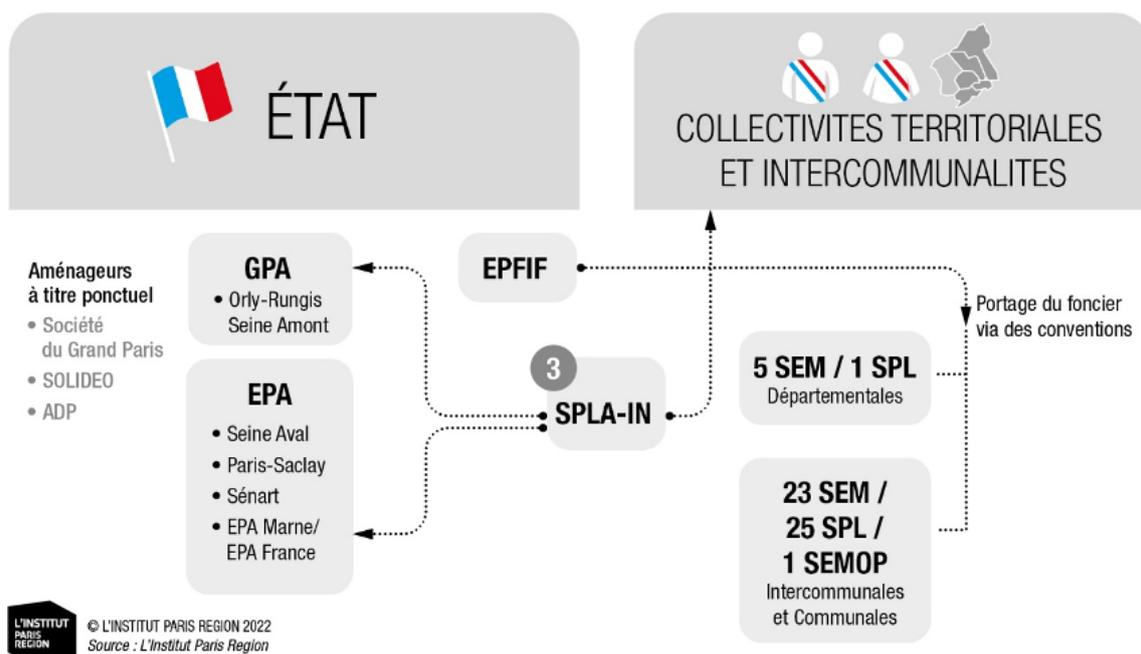
Une cinquantaine d'entreprises publiques locales d'aménagement - aussi bien départementales, intercommunales que communales - 7 grands établissements publics d'aménagement dont Grand Paris Aménagement (GPA)<sup>9</sup> des structures publiques pariant sur un partenariat public/public (Société publique locale d'aménagement d'intérêt national - SPLA-IN), État/collectivités locales, un EPFIF, auxquels on peut ajouter des structures faisant de l'aménagement à titre « secondaire ». (La Société du Grand Paris, Solideo, Société du Grand Paris). Cette liste, à elle-seule, révèle la profusion des opérateurs publics en Île-de-France même si leur participation à des projets d'aménagement est très inégale selon les territoires, selon la valeur du foncier et de ses capacités de rendement après aménagement. Elle met en évidence l'existence d'une véritable « industrie publique de l'aménagement »

composée d'entreprises publiques qui « acquièrent, transforment, portent financièrement et cèdent chaque année des hectares de terrains destinés à la promotion immobilière et aux constructions publiques en Île-de-France<sup>10</sup>. » Sur la période 2014-2017, ce sont 14362 logements qui ont été autorisés sur des terrains aménagés et cédés par ces opérateurs publics, ce qui représente 21,5 % des 66800 logements produits en Île-de-France, chaque année, sur cette période contre seulement 14 % tout au long de la période précédente (2010-2013). Loin de disparaître, les aménageurs publics tendent donc à renforcer leur poids sur la fabrique de la ville en Île-de-France ces dernières années tout particulièrement dans les territoires de seconde couronne. Le système d'acteurs se recompose, avec l'arrivée de nouveaux entrants - opérateurs privés, SPLA-IN, Semop, Sociétés publiques locales (SPL) qui concurrencent les acteurs historiques, en particulier les Sociétés d'économie mixte sur lesquelles s'appuyaient notamment les maires. Parallèlement, on assiste à une concentration selon une logique oligopolistique, des moyens et des capacités financières des grands opérateurs étatiques (Grand Paris Aménagement), départementaux (Citallios, SADEV 94). Ces grands opérateurs apparaissent ainsi comme les seuls à

8. *Les opérateurs publics dans le marché de l'aménagement francilien*, L'Institut Paris Région, Octobre 2022.

9. GPA est l'ex. agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP).

10. Sébastien Pradella, « Politique foncière et capitalisme à Paris et en Île-de-France. La complémentarité institutionnalisée au cœur de la gouvernance », in *Gouverner la métropole parisienne*, ss. la dir. de Patrick Le Galès, SciencesPo Les Presses, Paris, p.121.



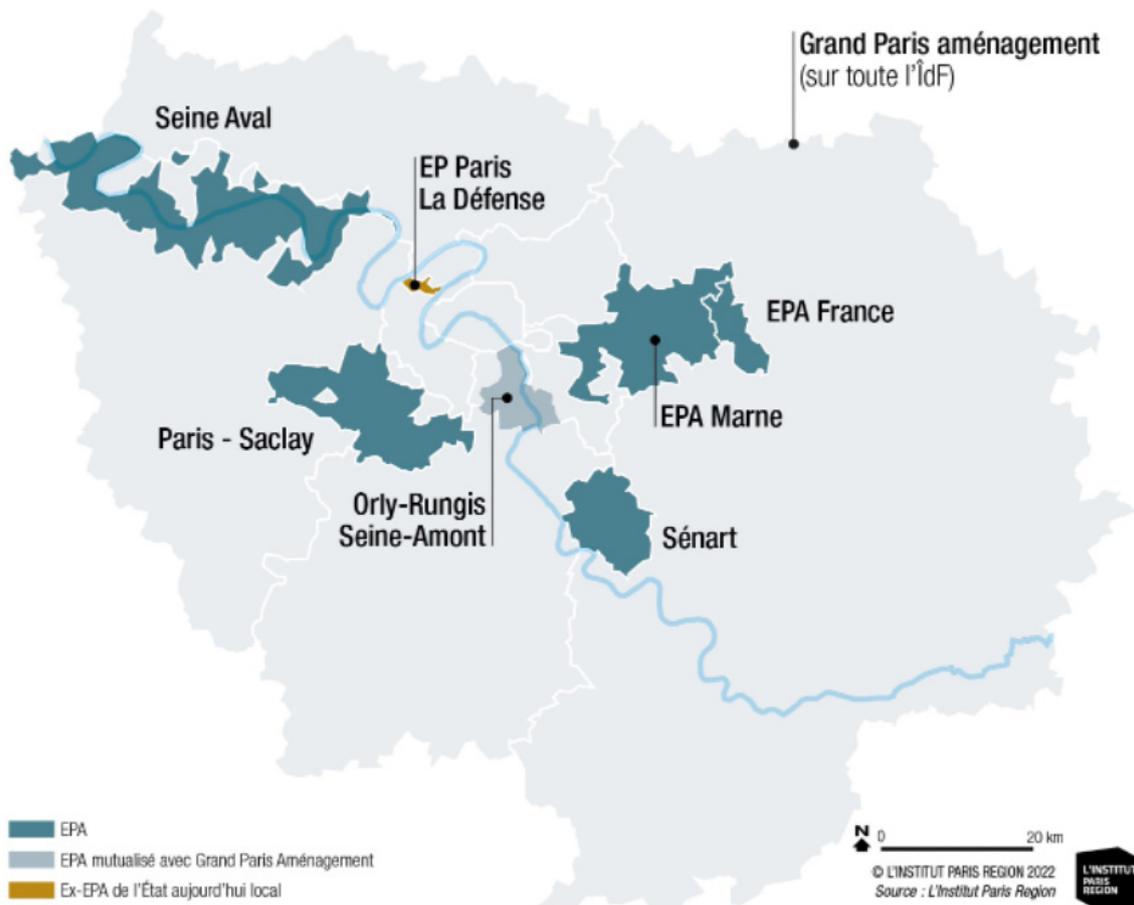
Le système d'acteurs publics de l'aménagement francilien. Source : IPR, 2022.

pouvoir porter le risque, sur le temps long, des projets d'aménagement d'envergure, souvent sous forme de macrolots, les seuls aussi à pouvoir supporter les coûts de la mise en concurrence, avec les acteurs privés, générés par les appels à projets lancés sur les territoires les plus attractifs de la métropole régionale (ex. Inventons la Métropole du Grand Paris).

### La grande couronne : territoire privilégié de l'industrie publique de l'aménagement

Les deux territoires que nous avons étudiés - Grand Paris Sud et Roissy Pays de France - illustrent bien la place de cette industrie publique de l'aménagement en grande couronne, ce qui est moins vrai dans le cœur d'agglomération où les marges de bénéfiques, au regard des prix de sortie, sont plus importantes. À Grand Paris Sud, l'héritage de la construction de deux villes nouvelles est encore inscrit dans le paysage de l'aménagement de deux manières, d'une part par l'existence d'un opérateur, incontournable, sur la rive droite de la Seine, l'EPA Sénart et, d'autre part, par la présence de GPA. Ce dernier tout en ayant modifié

ses modes d'action avec les collectivités locales, assure par ses importantes réserves foncières, par ses liens historiques avec les acteurs de l'ex-ville nouvelle d'Evry, par son investissement financier et en ingénierie sur les lourdes opérations de renouvellement urbain, le rôle d'acteur-pivot de l'aménagement local. Sur le territoire de Roissy-Pays-de-France, sa présence se manifeste différemment. L'État est maître de ce qui se joue sur le territoire de la plateforme aéroportuaire tout en n'exerçant qu'une tutelle souple sur l'entreprise qui en a la charge (ADP). Sur le reste du territoire, sa maîtrise est moins évidente car son principal opérateur - GPA - ne dispose pas d'un patrimoine foncier aussi bien doté que celui qu'il détient à Grand Paris Sud. Il est en concurrence avec d'autres acteurs publics - EPL départementales ou communales - et avec des acteurs privés de l'aménagement pour tout ce qui concerne les ZAC dédiées aux activités économiques. Au-delà des spécificités de chacun de ces territoires, un point commun - déterminant dans la gouvernance de leur aménagement - est la présence d'opérateurs d'État qui structurent encore le système



Les EPAs en Île-de-France. Source : IPR, 2022.

d'aménagement et les jeux d'acteurs. Plus largement, on peut dire qu'il existe, dans les territoires de grande couronne, une forte implication des acteurs publics dans la chaîne de production de l'aménagement et, de ce fait, un impact de la puissance publique, via cette économie mixte de l'aménagement sur la production de la ville, sur ses formes (trames urbaines) comme sur les morphologies du bâti. Cela est d'autant plus vrai que les aménageurs publics cherchent aussi, de plus en plus, à peser sur l'aval des opérations d'aménagement. Pour ce faire, ils incitent, orientent, voire encadrent ce que font les promoteurs immobiliers de plusieurs manières. Ils s'appuient sur les règles imposées par les zones d'aménagement concerté (ZAC) concédées par des personnes publiques. D'autres investissent eux-mêmes l'aval de la production immobilière, en se dotant de leur propre filiale de promotion immobilière à l'instar de Grand Paris Aménagement (GPA) et Citallios (avec la création de Citallios Promotion), ou en faisant de co-promotion immobilière comme la SEM SADEV 94. Enfin, l'incitation à agir portée par certains opérateurs passe par la détermination de prescriptions aux acheteurs de leurs terrains viabilisés (taille minimale des logements, hauteur sous plafond, etc.) parfois même en contrepartie d'une aide financière.

### **Pas un déclin mais une recomposition**

Le législateur au travers les différents actes de décentralisation et, en particulier la dernière réforme territoriale (Lois Maptam et Notre de 2014 et 2015), a cherché à réduire les compétences de l'État et des collectivités départementales en matière d'aménagement pour renforcer l'échelle intercommunale comme celle de la métropole dotée de larges pouvoirs. Pourtant, l'acteur métropolitain est aujourd'hui singulièrement absent alors que des acteurs historiques de l'aménagement francilien tels GPA ou les SEM départementales, loin de disparaître ont renforcé leurs capacités d'action par des fusions ou regroupement avec d'autres opérateurs publics, par la diversification de leur logique de coopération ou un repositionnement dans la chaîne de l'aménagement pour s'adapter aux nouvelles contraintes du marché de l'aménagement qu'elles soient financières ou juridiques (comme le zéro artificialisation nette). Parallèlement, de nouveaux entrants émergent sur le marché de l'aménagement, les SPL des Établissements publics territoriaux (EPT) dans le cœur d'agglomération et des acteurs privés qui se positionnent sur l'amont de l'aménagement. On ne peut donc parler de déclin de l'industrie publique de l'aménagement mais plutôt d'une recomposition du système d'acteurs où les opérateurs d'État jouent encore les premiers rôles.

### SÉANCE 3

# L'URBANISME SANS AMÉNAGEUR : LES TISSUS D'HABITAT INDIVIDUEL

15 mars 2022

L'aménagement est une action volontaire impulsée par les pouvoirs publics et qui suppose une planification spatiale. Mais l'aménagement par opérateur n'est pas le seul mode de production de la ville, loin s'en faut. Toutes sortes de tissus urbains sont générés par des tracés urbains hérités, partiellement planifiés, et réglementés à la parcelle. C'est à cette forme d'urbanisme sans aménageur que sera consacrée la troisième séance du cycle « manière de faire, manière de dire » en interrogeant plus particulièrement les tissus pavillonnaires de l'Île-de-France dans leur genèse et leur évolution à venir. Seront abordées les phases historiques du développement des lotissements et micro-lotissements de banlieue ; l'implication des pouvoirs publics dans leur régularisation depuis les années 1920 ; leurs enjeux dans la définition des documents d'urbanisme contemporains (PLUi) ; et les dynamiques présentes parfois contradictoires, telles que la densification et les objectifs de zéro artificialisation nette.

## L'urbanisation pavillonnaire dans le paysage francilien

Corinne Jaquand, *maître de conférence HDR à l'ÉNSA de Paris-Belleville*

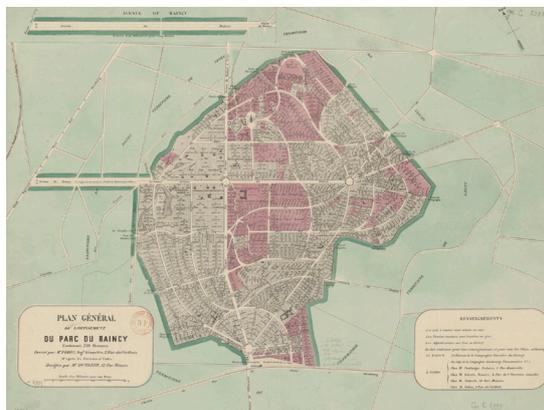
En 1964, le géographe Jean Bastié publie une étude sur la banlieue sud de Paris expliquant de façon limpide le palimpseste de l'urbanisation depuis l'ancien régime. Le pavillonnaire en est une composante majeure. Alors que beaucoup continuent de le vilipender comme « une mauvaise alternative au grand ensemble », en ce milieu des années 1960 la sociologie urbaine le réhabilite comme fait social, avec trois ouvrages-clés préfacés par Henri Lefèvre.

L'habitat individuel populaire n'en était pas à ses premières critiques. Depuis les années 1920, les pouvoirs publics se défiaient des lotissements qui échappaient à la maîtrise de la démographie grand-parisienne et à l'étalement suburbain. Leur politique oscillait entre tentatives de régulation et soutien financier à la production de maisons individuelles. Les aspects socio-historiques de cette fabrique urbaine reposent sur un double phénomène anthropologique : une démocratisation d'un mode de vie des classes supérieures : un type de banlieue choisie par les classes populaires.

Au tournant du XVIII<sup>e</sup> siècle, les élites parisiennes adoptent une double résidence, un hôtel particulier en ville et une maison de plaisance hors les murs

associée à l'exploitation d'un domaine agricole. Elles sont suivies un siècle plus tard par la bourgeoisie moyenne qui profite de lotissements dits de « villégiature » accessibles en chemin de fer. Beaucoup occupent d'anciens parcs de plaisance démantelés – ainsi Maisons Laffitte qui se surimpose aux tracés paysagers du château royal dessinés par Le Nôtre.

Les villégiatures avec maison et jardin sont habitées en intermittence surtout à la belle saison avant de devenir des résidences principales la génération suivante. Celles du Vésinet, du Raincy, du parc de Saint-Maur constituent de véritables petites villes nouvelles. La présence d'aménités, avec église, marché et quelques immeubles où logent personnel de service et artisans, y attire la clientèle. Le marketing immobilier se développe, comme la vente dite par « adjudication » qui consiste à soumettre d'abord aux enchères les terrains périphériques moins prisés pour rendre désirables les parcelles plus chères mieux placées.



La villégiature du Raincy, lotie à partir de 1854, sur le domaine de l'ancien château. Source : BnF.

La grande époque des lotissements populaires débute avant la Première Guerre mondiale pour atteindre son apogée durant les années 1920. Les causes du phénomène sont multiples : la démographie – la population du département de la Seine triple entre 1910 et 1930 ; l'insalubrité du parc locatif intra-muros et l'expansion industrielle hors de Paris. Y habitent aussi des employés du secteur des services qui effectuent des trajets pendulaires vers Paris. À partir de 1919, l'attrait de la journée de 8 heures précipite l'exode en banlieue.

Les lotisseurs font publicité de la vie au grand air, des facilités de paiement avec la promesse d'un quartier équipé. Ils s'assurent une option sur un terrain et créent une ou plusieurs sociétés d'épargne avec les potentiels propriétaires. L'offre foncière provient d'exploitations agricoles de taille moyenne, souvent désertées après le décès ou la mutilation du chef de famille durant la guerre. Cette « déruralisation » – pour employer un terme à Philippe Dehan – sera plus directement à l'origine d'une urbanisation du parcellaire maraîcher par micro-lotissements et voies privées. Les pionniers s'installent dans des baraques provisoires, les « bicoques », et se retrouvent – faute d'avoir compris le contrat – à vivre sans rues pavées ni raccordement aux égouts, voire sans eau courante, électricité ou gaz domestique. De mal logés à Paris, ils deviennent des « mal-lotis » en banlieue.

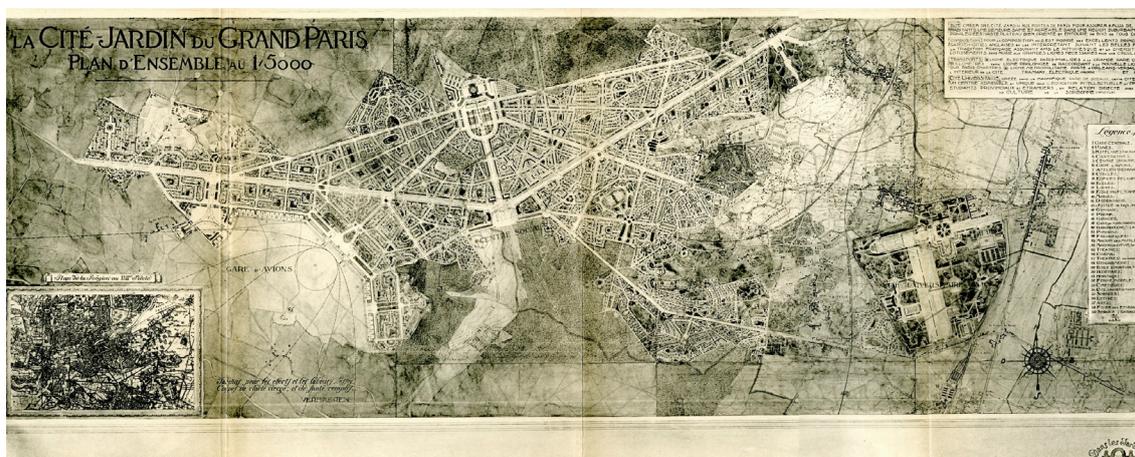
La fabrique urbaine qui en résulte est un collage de trames viaires étroites, avec un manque de liaisons routières intermédiaires entre banlieues. Hérité de l'Ancien régime, le réseau des routes départementales et chemins vicinaux dits de grande communication (Gc) ou d'intérêt commun (Ic) – n'a en effet pas été modernisé depuis le Second Empire. En

dépit de leur profil limité, les Gc accueillent un transit important, débouchant sur les routes nationales. Par intérêt économique, les lotisseurs ont négligé ce réseau intermédiaire comme dans les grandes zones pavillonnaires de la banlieue nord-est (Aulnay-sous-Bois, Pavillons-Sous-Bois).

L'idéal de la cité-jardin, utilisé comme argument publicitaire pour certains lotissements coopératifs (Draveil, Champigny), montre ses limites pour ordonner la banlieue. Dans son projet lauréat pour le concours d'idée de 1919 portant sur l'aménagement, l'extension, l'embellissement de Paris, l'architecte Léon Jaussely prend soin de distinguer les « cités-jardins », constituant de nouveaux noyaux urbains, des simples « banlieues-jardins » construites autour de bourgs existants. Au moins deux projets de villes nouvelles – de 60 000 à 80 000 – seront étudiées par le Bureau d'extension commun à Paris et au Département de la Seine (la Courneuve et Rungis) selon une proportion de 20 % de logement social, le reste en propriété. Mais ils n'aboutiront pas car le département ne peut de par la loi se faire aménageur et les garanties offertes par les concessionnaires privés sont insuffisantes.

Développées sous la férule d'Henri Sellier, les cités-jardins de l'OPBHM de la Seine concerneront exclusivement un locatif social combinant individuel et collectif, puis uniquement collectif au tournant des années 1930. La demande populaire en maison individuelle ne pourra que s'orienter vers le marché privé.

Les pouvoirs publics réagiront à ce que l'on peut qualifier avec le recul « d'urbanisation planifiée mais non aménagée ». La loi Cornudet du 14 mars 1919, complétée par celle du 19 juillet 1924, impose



Cité-jardin du Grand Paris (arch. De Rutté, Bassompierre, Sirvin et Maurice Payret-Dortail), concours pour le Plan d'Aménagement d'Embellissement et d'Extension de Paris (1919-1920), plan d'ensemble.

Source : Henri Sellier, « L'extension de Paris au sud : 'La cité-jardin du Grand Paris' », *La Vie Urbaine*, n° 5, 1920, p. 63-76.

aux villes de plus de 10 000 habitants d'établir des plans d'extension cohérents avec un zonage et un programme de viabilisation et d'équipement qui engage un budget et des réserves foncières communales – ce sont les Plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement (PAEE) dont la supervision est confiée à une Commission du Ministère de l'Intérieur et l'élaboration à un « homme de l'art » mandaté par les conseils municipaux. En région parisienne, beaucoup de banlieues champignon ayant dépassé les 10 000 habitants seront concernées par un PAEE.

En 1928, sous un gouvernement d'Union nationale mené par Raymond Poincaré, sont votées deux lois qui vont remédier aux lotissements insalubres et ouvrir des crédits de l'État favorisant de facto l'accès des couches populaires à la petite propriété individuelle.



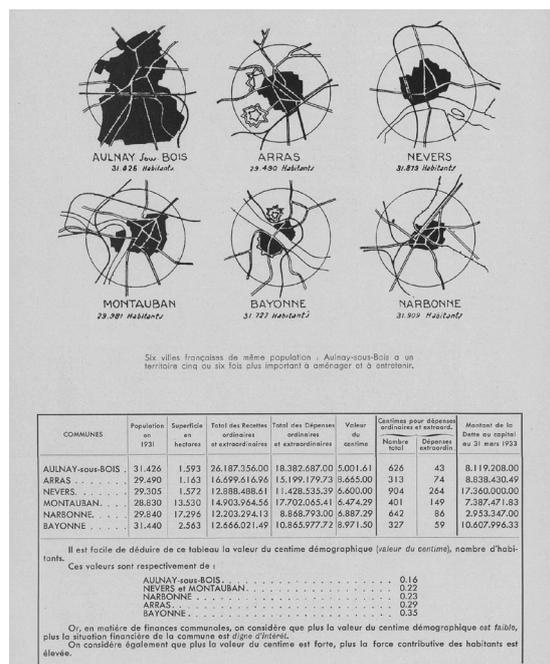
**Lotissement sans viabilisation. Source : Carte postale ancienne éditée par Bouchetal.**

Le 15 mars 1928, la loi Sarraut, du nom du ministre de l'Intérieur radical-socialiste qui a les compétences en matière d'urbanisme, encadre la régularisation des lotissements défectueux. L'État prend à sa charge la moitié des frais de viabilisation, les lotis ayant l'obligation de se regrouper en associations de riverains pour recevoir ces subsides, prélever les charges et surveiller les travaux. Par la suite, la gestion des espaces publics reviendra à la municipalité.

Le 13 juillet 1928 est votée la loi Loucheur, du nom du ministre du Travail, élu de la Gauche républicaine. Des prêts à 2 % seront octroyés par l'État sur une longue durée pour accéder à la propriété individuelle, reconstruire les bicoques, a minima selon les normes du logement social. Ces deux lois vont pérenniser les lotissements et transformer leur allure. Les pavillons « Loucheur » sont ainsi reconnaissables à leur pierre meulière et leurs linteaux en béton.

Toujours en 1928, un décret-loi lance les études pour le premier plan directeur d'aménagement de la région parisienne, le PARP, qui doit coordonner

les plans de plus de 600 communes. Le pilotage est assuré par le Comité supérieur d'aménagement de la Région parisienne, le CSAORP, où siègent les préfets de la Seine et de Seine et Oise, des représentants des conseils municipal de Paris et général de la Seine, des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et un certain nombre d'experts dont l'architecte-urbaniste Henri Prost désigné en 1932 comme l'homme de l'art du projet. Validé en 1939, appliqué à partir de 1941, le PARP rattrape a posteriori les lotissements en les intégrant dans un zoning d'ensemble de la région.



**Les coûts de l'étalement urbain, in : M. J. Descoutures, « L'évolution de la banlieue nord-est de Paris », Urbanisme, n°29, 20 ans d'urbanisme appliqué, octobre 1934, p. 300.**

Le PARP adopte une doctrine malthusienne démographique et industrielle. Son slogan « Densifier sans étendre » répond à la décentralisation souhaitée à l'échelle nationale. Il faut restreindre l'installation de nouvelles activités ; conjurer les nappes pavillonnaires à l'extérieur des zones agglomérées et ainsi réduire les dépenses de voirie qui incombent aux municipalités et départements ; mais aussi protéger les paysages de l'Île-de-France. Le zonage général décline 4 secteurs A B C D correspondant à des gabarits décroissants jusqu'aux limites du département de la Seine-et-Oise, à l'exception de poches de densité sur les villes moyennes. Pour autant le règlement décliné à l'échelle communale permettra des dérogations sur les dites « zones non affectées » (ZNA) relatives aux exploitations agricoles. En principe de nouvelles constructions n'y sont acceptées que pour cet usage, mais une autorisation préfectorale peut autoriser d'y ériger des maisons ordinaires et des bâtiments d'activité.

Les urbanistes se montreront sceptiques là-dessus, ainsi Gaston Bardet : « D'après les agissements actuels, on peut craindre que cette immense zone non affectée devienne une zone industrielle privilégiée et conduise à un éparpillement d'industries derrière des rideaux d'arbres ». Les lois sur les sites et relative au bois des particuliers (14 mai 1932 et 19 juillet 1932) vont aussi concourir à fragmenter l'urbanisation en limitant les défrichements à un seul hectare, ce qui correspond tout au plus à une dizaine de maisons. Dès 1932, la Société Française des Urbanistes invitera sans succès à fixer une surface minimum de lotissement pour constituer des petits centres de quartier.

Lorsque la croissance démographique de la banlieue reprendra au début des années 1950, la faiblesse des transports en commun, le développement de la mobilité automobile, encourageront de nouvelles nappes pavillonnaires sans plan d'ensemble et en sous-équipements de proximité.

#### BIBLIOGRAPHIE

- BASTIE Jean, *La croissance de la région parisienne*, Paris, PUF, 1964.
- TARICAT Jean, *Suburbia. Une utopie libérale*, Paris, Éditions de la Villette, 2013.
- FOURCAUT Annie, *La Banlieue en morceaux*, Grâne, Éditions Créaphis, 2000.
- JAQUAND Corinne, *La Théorie du Grand Paris dans l'entre-deux-guerres. Le PARP plan d'aménagement de la région parisienne*, mémoire HDR, 2022.

#### PRÉFACÉS PAR HENRI LEFÈVRE

- RAYMOND Henri, HAUMONT Nicole, RAYMOND Marie-Geneviève, HAUMONT Antoine, *L'habitat pavillonnaire*, CRU, 1966.
- HAUMONT Nicole, *Les pavillonnaires. Étude psycho-sociologique d'un mode d'habitat*, L'Harmattan, 1966.
- RAYMOND Marie-Geneviève, *La politique pavillonnaire*, 1966.

## Agir sur l'urbanisation induite dans la fabrique des périphéries floues

Philippe Dehan, professeur à l'ÉNSA de Paris-La Villette, docteur en architecture

La distinction proposée par Pierre Lavedan entre *villes créées* et *villes spontanées* doit être étendue aux *extensions urbaines* car elles relèvent de deux types d'acteurs différenciés avec, d'un côté les « acteurs officiels » de l'urbain et, de l'autre, les acteurs individuels, entreprises et ménages. Dans les pays en développement, ces derniers créent de gigantesques quartiers informels. En France, leur action est encadrée par *l'urbanisme réglementaire*, outil de régulation du *système urbain* dont l'impact reste faible, produisant une « *urbanisation semi-spontanée* » qui caractérise les lointaines périphéries métropolitaines.

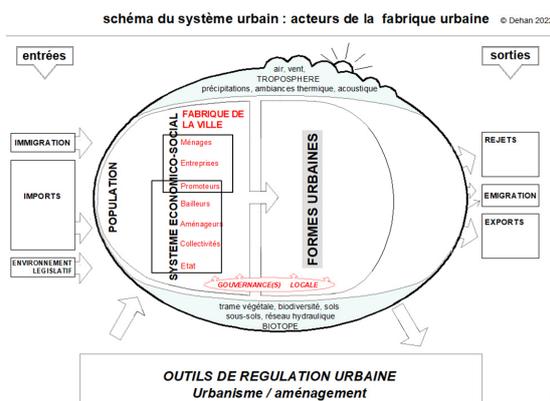
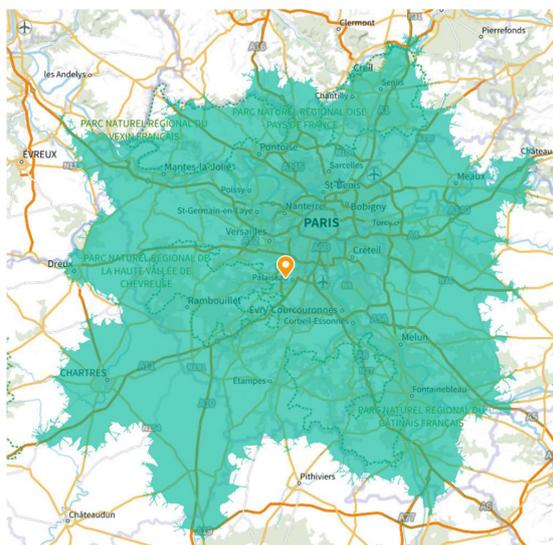


Schéma du système urbain : acteurs de la fabrique urbaine. Source : Dehan, 2019.

Depuis 1947<sup>11</sup>, toutes les enquêtes montrent la préférence des Français pour la maison individuelle, aujourd'hui plébiscitée à 84 %. Comme seuls 56 % des ménages en ont une, la pression liée à ce désir est de 28 %. La *stratégie résidentielle* des ménages est donc un moteur essentiel de la périurbanisation, qui se construit à partir *du temps de transport acceptable* pour accéder au travail. En province, ce temps est d'une demi-heure, soit environ 30 km. En Île-de-France, ce temps est le double, soit 60 km. C'est dans ce cadre que les actions d'aménagement des métropoles et de la région Île-de-France

11. « Désirs des Français en matière d'habitation urbaine, Une enquête par sondage de 1945 », 1947, réédition présentée par Catherine Bonvalet, ined 2019.

ont un impact sur de nombreuses communes situées au-delà de leurs périmètres administratifs, par un phénomène d'induction urbaine peu encadré. Ainsi, la création d'une zone d'emploi métropolitaine fait naître une zone de *résidence potentielle* qui dépasse largement les limites de l'agglomération et de son Scot, touchant des communes fortes éloignées, gérées par leur Plan Local d'Urbanisme (PLU ou PLUi) qui, dans les faits, induit un saupoudrage urbain autour du moindre village ou hameau, grignotant terres agricoles et naturelles. Soulignons que ce processus concerne aussi le commerce pour lequel *l'habitant consommateur* use du même principe d'accessibilité automobile selon un isochrone réduit à 20 minutes. Depuis 40 ans, par la modification de ses habitudes de chalandise l'habitant est aussi co-acteur des implantations commerciales, délaissant le commerce des centres pour se tourner vers les équipements périphériques. De la même manière, les entrepreneurs des PME et TPE quittent les centres urbains pour se relocaliser sur les terrains peu chers et facilement accessibles des zones d'activités créées par les communes qui cherchent à attirer emplois et cotisation foncière. Le processus de désertification des petites villes, bourgs et villages est donc global touchant commerce, activité et logement dans un mouvement général de périphérisation de la production urbaine.



**Isochrone de 1h autour du plateau de Saclay. Source : Dehan sur Géoportail, 2022.**

C'est dans ce cadre systémique que les actions d'aménagement des métropoles ont un impact sur l'évolution « semi-spontanée » de nombreuses communes situées au-delà de leurs périmètres en créant des opportunités nouvelles pour les ménages et entreprises, acteurs de la fabrique de

ces *périphéries floues*. Floues, car, contrairement à l'Allemagne où *l'essaimage urbain périphérique* se fait de manière assez compacte autour des noyaux des bourgs et villages existants, en France, il se fait par saupoudrage autour du moindre bourg ou hameau, qui se dote de mini-extensions grignotant, lentement mais sûrement, des terres agricoles ou naturelles. L'une des caractéristiques les plus étonnantes de ce phénomène est qu'il ne touche pas seulement les aires métropolitaines, mais aussi les petites villes en décroissance, comme Guéret, accentuant leur désertification progressive.



**Artificialisation ou déruralisation ? La plaine agricole est artificialisée et moins performante que les jardins des maisons en termes de biodiversité ou de pollinisation. Le vocable *déruralisation* semble plus juste. Source : Dehan sur Géoportail, 2022.**

Dans ce contexte, et en particulier dans la perspective d'une politique nationale du *Zéro Artificialisation Nette* (Zan) qui affiche la volonté de limiter la consommation d'espaces agricoles ou naturels, la question de la pertinence des PLU des petites communes de ces périphéries se pose. Sans relation directe avec les politiques d'aménagement des agglomérations et de leurs Scot, leur réglementation est généralement plus adaptée à la gestion de la pente des toits et de la couleur des enduits qu'à la rationalisation de *l'utilisation des sols*, de la *densité urbaine* et à la limitation de la *déruralisation* (terme plus juste qu'*artificialisation* qui n'intègre pas le fait que l'agriculture industrielle est peu performante en termes de biodiversité). Pour modifier cet état de fait, il importe d'ouvrir des pistes visant à améliorer les outils réglementaires de ces petites communes, en profitant de possibilités offertes par la loi Alur de 2014 qui n'impose plus de modèle réglementaire et autorise de nouvelles approches.

Pour renouveler les PLU et les rendre plus pertinents, notre hypothèse est qu'il faut abandonner les réglementations basées sur des normes précises et chiffrées d'implantation ou de hauteur pour revenir à une vision ancrée dans les questions morphologiques en proposant à ces communes de concevoir leur évolution à partir de quatre outils :



**Comparaison de 4 tissus urbains de maisons individuelles à la même échelle : des formes urbaines, des découpages foncier et des densités très différenciées, que les PLU et PLUi pourraient prescrire ou interdire. Source : Dehan sur Géoportail, 2022.**

panel de typologies dans lesquelles le PLU pourrait puiser. Il faut pour le construire, affiner les distinctions typologiques des différents tissus : décomposer le tissu urbain traditionnel entre centre-bourg, faubourgs, implantations d'origine rurale ; mettre en avant la diversité de l'urbanisation fonctionnaliste des années 1960-1970 en distinguant ensembles composés de barres et de tours, résidences constituées de plots, complexes urbanistiques de grande échelle. Et il ne faut surtout ne plus parler de maison individuelle au singulier mais intégrer sa pluralité urbaine car ses densités varient de 10 à 50 maisons à l'hectare, produisant des formes urbaines très variables, entre pavillonnaire diffus, linéaire, ou en drapeau, lotissements passant, ouverts ou fermés, et « permis groupés ».

Un tel référentiel permettrait aux communes de prescrire des densités congruentes adaptées à leur contexte, et des découpages fonciers porteurs de qualités de formes urbaines<sup>13</sup>.

2. *L'affirmation d'une priorité à la réhabilitation et à la densification douce.* Il s'agit d'un côté de favoriser les processus type Bimby<sup>14</sup> lorsque la structure du tissu urbain le permet, et de repenser les règles de transformation du bâti existant pour favoriser sa revalorisation. Il faudrait par exemple interdire l'imposition de stationnement pour les réhabilitations et promouvoir des règles favorisant la création d'espaces extérieurs, terrasses, balcons, cours appropriables, de manière à ce que l'habitat urbain concurrence l'attrait de la maison individuelle.

3. La réintroduction d'une *pensée compositionnelle*, largement abandonnée depuis l'introduction des POS en 1967 et qui, comme dans les *plans d'aménagement d'embellissement et d'extension* antérieurs, pose en amont de l'aménagement la question des tracés, en lien avec les formes urbaines, en intégrant l'activité autrement que par la création de zones autonomes.

4. Une *morphogénèse prospective*. Il semble aussi fondamental de profiter des outils 3D pour intégrer un processus de vérification de l'action des règles du PLU à partir du développement de plusieurs hypothèses de mutations à 12 ou 15 ans. Cet exercice devrait avoir lieu en amont de la consultation des habitants, et en particulier de l'enquête publique, pour que la discussion puisse s'appuyer sur des maquettes facilement compréhensibles du public.

Une telle approche engendrerait des besoins en finances et en compétences dont ne disposent pas les petites communes et intercommunalité. Elle devrait donc être développée à un niveau territorial supérieur disposant d'une agence urbanistique de niveau métropolitain ou régional ou, pourquoi pas départemental, par une extension des missions des CAUE.

12. Quelques travaux ont déjà défriché ce type d'approche. Voir Roustan F. (dir), « Densité & formes urbaines dans la métropole marseillaise » Emberton ed. , Marseille 2005, et Belliot M. (Dir), « Habitat, formes urbaines, densités comparées et tendances d'évolution en France », FNAU, Paris 2006.

13. Selon l'analyse du Gridauh, le principe d'un tel lexique ne pose pas de difficulté « lorsque ce dernier est matériellement inséré dans le règlement » voir fiche 3 page 4, in Fiche PLU du Gridauh, 2018, <https://www.gridauh.fr>

14. *Bimby*, acronyme de « *build in my backyard* » soit « construisez dans mon jardin », invention antonyme de Nimby (Not in My Backyard) conçue par deux architectes urbanistes, Benoît Le Foll et David Miet. L'idée est de définir un mode de production urbaine densifiant les quartiers pavillonnaires existants.

# L'habitat individuel à l'heure du ZAN

**Damien Delaville**, docteur en urbanisme et en géographie, département urbanisme, aménagement et territoires, L'Institut Paris Region

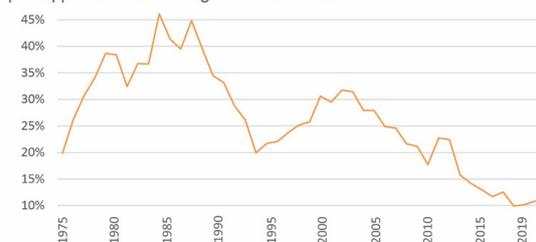
## Avec 1,5 million de logements, le parc d'habitat individuel francilien loge aujourd'hui un peu plus d'un quart des ménages de la région.

La maison individuelle est plébiscitée par les Français. Elle est associée à un idéal d'accession à la propriété, à un mode de vie marqué par une forme de vie sociale « apaisée », à une proximité à la nature ou encore à une idéalisation de formes de sociabilités « villageoises ». Pour autant, comme le montrent les propos de l'ancienne ministre du Logement Emmanuelle Wargon<sup>15</sup>, c'est aussi un modèle urbain fortement combattu par certains élus, urbanistes ou environnementalistes. Il serait un « non-sens écologique » que ce soit par le mode de vie individuel projeté, souvent relié à un usage du tout-automobile, ou par un manque d'urbanité lié à l'absence de commerces et de services. Alors que les enjeux de préservation de sobriété foncière et de préservation des terres sont de plus en plus présents, ce sont également ses modes de production (urbanisation de terres agricoles, fragmentation du parcellaire, disparition de jardins...) qui interpellent.

Nombre de logements commencés par année en Île-de-France



Part des logements individuels commencés par année par rapport au total des logements en Île-de-France



**Le nombre de logements commencés par année en Île-de-France et la part des logements individuels commencés par année par rapport au total des logements en Île-de-France. Source : Données Si@del.**

## Une production de logements en baisse

La construction de logements individuels est en baisse. Dans les années 1970 et 1980, celle-ci avoisinait 20 000 logements par an et correspondait à près de 45 % de la production totale de logements en Île-de-France. La production a ensuite baissé, puis a connu un sursaut entre 1993 et 2000, qui peut notamment s'expliquer par l'importante production de grandes opérations d'habitat identique au sein des villes nouvelles en cours d'achèvement. Depuis les années 2000 et l'instauration de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), la production de logements individuels neufs diminue continuellement. Cette construction plutôt diffuse, s'inscrit dans une logique individuelle plus que dans une logique d'aménageur ou de grands projets d'aménagement (depuis les années 2000, seule 5 % de la production est réalisée dans des secteurs d'Opérations d'Intérêt National). Si l'habitat individuel est une des réponses aux aspirations des Franciliens en matière de logement, cette offre n'est pas pour autant unique. Il n'y a pas un habitat individuel, mais plusieurs formes qui permettent ainsi de loger des franciliens au profil social très varié et dans des cadres très divers. Ces formes se différencient selon la période de construction, les outils et modes de production utilisés, la localisation au sein de la région et dans les espaces urbanisés, et par leurs habitants. Elles sont le support d'enjeux et de trajectoires variées et disposent de capacités de mutation diverses.

## La construction neuve à l'heure de la zéro artificialisation nette

En France, l'objectif « Zéro artificialisation nette » (Zan) apparu en 2018 dans le plan biodiversité du gouvernement français, puis traduit en 2021 dans la loi Climat et Résilience, modifie notre vision des modes de production de la ville. À l'horizon 2050, le Zan vise d'une part à stabiliser l'enveloppe des surfaces artificialisées et ainsi à limiter l'impact de l'urbanisation sur les espaces agricoles, naturels et forestiers; d'autres à protéger les espaces de nature en ville. De par ses modes de production (sur des espaces agricoles, sur des espaces de jardins...), par sa densité - souvent plus faible que de l'habitat collectif -, l'habitat individuel peut être perçu comme un modèle contraire au Zan.

15. « L'idéal plébiscité par 75 % des Français, c'est la maison individuelle. Mais le modèle d'urbanisation pavillonnaire, ce rêve construit dans les années 1970, dépourvu d'espaces publics et qui dépend de la voiture, constitue aujourd'hui un non-sens écologique, économique et social. Il n'est pas soutenable et nous mène à une impasse ». (Emmanuelle Wargon, Ministre déléguée chargée du Logement, « Habiter la France de demain », 14 octobre 2021).

Processus	Définition	Chiffres clés (2012-2018)	Enjeux
<p><b>Renouvellement</b></p>  <p>Démolition et reconstruction de logements individuels</p>	<p>Démolition-reconstruction de logements individuels. Il correspond à la reconstruction de la ville sur elle-même sans changement d'usage et sans création de logements supplémentaires.</p>	<p><b>1 200 logements</b> construits par an</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible impact sur les formes urbaines, sur les gabarits des bâtiments et sur la densité,</li> <li>• Modification possible des formes architecturales,</li> <li>• Amélioration des performances énergétiques.</li> </ul>
<p><b>Densification douce</b></p>  <p>Densification d'une parcelle d'habitat individuel sans démolition</p>  <p>Construction d'habitat individuel par division parcellaire (densification douce)</p>  <p>Construction de parcelles non bâties dans un tissu d'habitat individuel (densification douce)</p>	<p>Il s'agit de parcelles d'habitat individuel déjà bâties, sur lesquelles de nouveaux logements individuels sont construits. Conservation de l'ensemble des biens par un propriétaire unique (autopromotion). Plusieurs bâtiments sur une seule parcelle, division pavillonnaire (biens en copropriété).</p> <p>Parcelles construites et occupées par de l'habitat individuel dont les propriétaires vendent une partie non bâtie. D'une parcelle occupée par une maison on obtient plusieurs parcelles occupées par plusieurs maisons. La division parcellaire peut inclure des servitudes (cour commune, passage).</p> <p>Parcelles non bâties situées dans un tissu pavillonnaire et sur lesquelles des logements individuels ont été réalisés.</p>	<p><b>800 logements</b> construits par an</p> <p><b>1 600 logements</b> construits par an</p> <p><b>2 200 logements</b> construits par an</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densification du tissu pavillonnaire en conservant des gabarits similaires,</li> <li>• Impacts d'une densification humaine sur les réseaux (voirie, stationnement, eau potable et eaux usées...), les services et équipements,</li> <li>• Consommation d'espaces de jardins, et artificialisation de cœurs d'îlots, et d'espaces ouverts urbains,</li> <li>• Impacts sur les sols (perméabilité), la végétation, et sur la biodiversité. Disparition d'îlots de fraîcheur,</li> <li>• La multiplication de ces opérations dans un espace retreint peut transformer durablement les quartiers d'habitat individuel en diminuant la qualité de vie.</li> </ul>
<p><b>Recyclage</b></p>  <p>Démolition d'habitat individuel et construction d'habitat collectif</p>	<p>Démolition d'un ou de plusieurs logements individuels et construction de bâtiments de logements collectifs à la place. Ces processus, souvent portés par des promoteurs ou aménageurs conduisent à des transformations de la typologie des logements et a des impacts sur les formes bâties.</p>	<p><b>6 000 logements</b> construits par an</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration de nouvelles constructions au gabarit plus imposant dans les tissus pavillonnaires existants,</li> <li>• Acceptabilité par les riverains</li> <li>• Diversification programmatique</li> <li>• Impacts d'une forte densification humaine sur les réseaux (voirie, stationnement, eau potable et eaux usées...), les services et équipements.</li> </ul>

**Renouvellement, densification, recyclage : différents processus de transformation de l'habitat individuel. Source : IPR, 2021.**

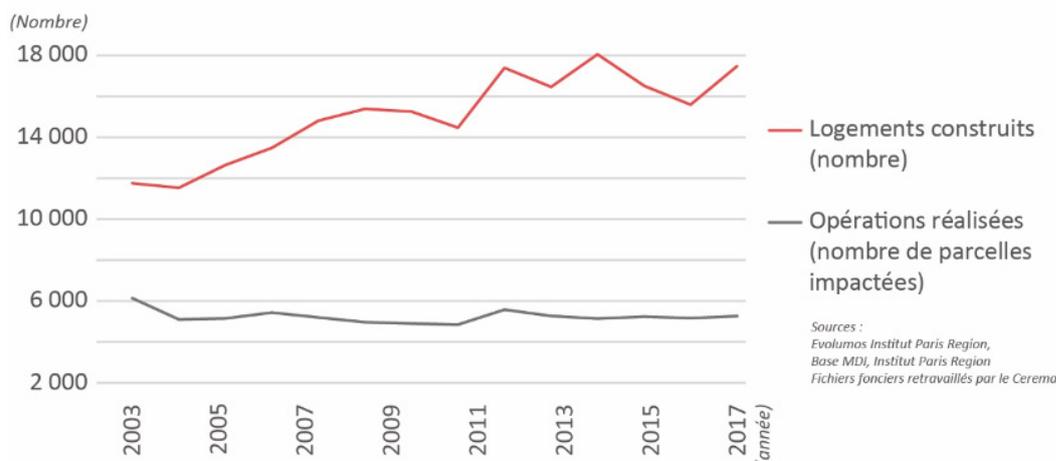
En Île-de-France, malgré un fort ralentissement depuis les années 1980, l'habitat demeure le deuxième secteur le plus consommateur d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (environ 200 à 300 ha consommés par an) dont 55 % est lié au logement individuel. Pour atteindre l'objectif Zan et répondre à la demande des Franciliens, se serait donc près de 2 500 logements individuels par an (28 % de la production de logements individuels) qu'il faudrait construire différemment et sur d'autres espaces. Le Zan tend également à préserver les espaces de nature en ville, en limitant ou en compensant l'artificialisation des constructions sur les espaces de pleine terre. De ce fait, ce pourrait sont toutes les opérations dites de « Bimby » ou de « densification douce » (division de parcelles, construction d'une ou plusieurs maisons supplémentaires dans son jardin,

construction sur des dents creuses), qui sont loin d'être marginales, (elles correspondent à plus de la moitié de la production de logements individuels neufs en Île-de-France) qui pourraient être remises en question.

Si dans la loi Climat et Résilience, la protection des jardins, et des espaces de la biodiversité ordinaire apparaît comme une évidence<sup>16</sup>, la traduction de cet objectif dans les décrets d'application, laisse place à l'interprétation. En effet, dans ces derniers, qui encadrent la mise en place des outils de connaissance et de suivi du Zan, les parcs et

16. La Loi Climat et Résilience définit l'artificialisation comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».

## Logements construits en Île-de-France dans des tissus considérés comme d'habitat individuel en 2003



Logements construits en Île-de-France dans des tissus considérés comme d'habitat individuel en 2003. Sources : Evolumos, Base MDI, IPR, Cerema.

les jardins de l'habitat individuel non boisés sont considérés comme des espaces artificialisés, et par conséquent constructibles. Seuls les jardins couverts par une végétation ligneuse (dont la surface minimale reste à déterminer) sont considérés comme non artificialisés, et donc protégés.

### Des espaces d'habitat individuel sous pression, qui se transforment et disparaissent

Les dynamiques de mutation des espaces d'habitat individuel existants sont importantes. En Île-de-France, entre 2003 et 2017, ce sont ainsi plus de 5 300 hectares d'espaces d'habitat individuel (5 % de l'existant en 2003) qui ont été transformés à des degrés divers, et plus particulièrement les jardins (8 %). Chaque année, ce sont environ 5 000 opérations de nature diverse qui sont réalisées dans ces espaces. Il peut s'agir de petites opérations ponctuelles de construction de logements individuels supplémentaires dans des jardins ou sur des parcelles déjà urbanisées. Si elles sont appelées « densification douce », du fait de leur plus faible impact visuel, ces opérations peuvent pourtant avoir des impacts très importants à l'échelle d'un quartier (pression sur les réseaux et l'espace public, perte de biodiversité...). En Seine-et-Marne, dans les Yvelines, et l'Essonne, ces processus de « densification douce » représentent 60 % des transformations du pavillonnaire.

Ces opérations peuvent également être plus importantes, marquées par la démolition d'un ou plusieurs pavillons remplacés par de l'habitat collectif. Ces formes de plus en plus hautes et parfois imposantes peuvent générer des ruptures dans les paysages urbains, et des tensions entre habi-

tants en renforçant un sentiment d'inacceptabilité de la densité. Ces transformations beaucoup plus lourdes tendent à devenir norme, surtout en première couronne parisienne, où en 10 ans, leur part dans les opérations réalisées au sein des tissus d'habitat individuelle est passée d'un peu moins de 75 % à plus de 90 %. En Île-de-France, ce sont près de 1 000 hectares de secteurs d'habitat individuel qui ont disparu entre 2003 et 2017.

### Conclusion

L'émergence du concept de « zéro artificialisation nette » (Zan) modifie notre vision de la ville, et nos modes de production de l'urbain. Dans les prochaines années, la mise en œuvre du Zan devrait conduire à davantage de compacité dans les formes urbaines produites par l'intensification des tissus urbains des villes, venant ainsi contredire le modèle de la maison individuelle construite en extension, et plus largement questionner le devenir des jardins. Sans intervention publique, la pression foncière déjà à l'œuvre sur les espaces d'habitat individuel, notamment dans les secteurs les plus tendus risque de se renforcer. Entre le désir de vivre, et d'accéder au logement dans son habitat pavillonnaire, et les préoccupations environnementales, se pose encore plus la question de l'accès au logement. Demain, comment continuer à construire près de 70 000 logements par an en Île-de-France, qui répondent aux envies et besoins des franciliens, sans urbaniser et artificialiser des espaces naturels et de pleine terre ? Comment loger les ménages, notamment les plus pauvres en évitant leur éviction dans des territoires plus éloignés ? Comment préserver les qualités de l'habitat individuel tout en le densifiant ?

## SÉANCE 4

# L'ESPACE HABITÉ AVEC OU SANS AMÉNAGEUR : LE PAVILLONNAIRE

24 mai 2022

L'aménagement est une action volontaire impulsée par les pouvoirs publics et qui suppose une planification spatiale. Mais l'aménagement par opérateur n'est pas le seul mode de production de la ville, loin s'en faut. Toutes sortes de tissus urbains sont générés par des tracés urbains hérités, partiellement planifiés et réglementés à la parcelle. C'est à cette forme d'urbanisme sans aménageur, plus particulièrement à l'espace habité du pavillonnaire, que sera consacrée la quatrième séance du cycle « Manières de dire, manières de faire ». L'approche adoptée, à la fois historique, anthropologique et géographique, interrogera plus particulièrement la façon dont les habitants du pavillonnaire construisent leurs choix, entre contraintes et aspirations.

Seront abordées, les phases historiques du développement des lotissements et micro-lotissements de banlieue à partir des années 1950 ; la diversité et l'ambivalence des modes d'habiter dans les territoires pavillonnaires, qu'ils soient plutôt péri-urbains ou péri-métropolitains ; les évolutions des profils et des mobilités résidentielles des ménages, ainsi que les aspirations et modes de vie de ces habitants dans l'ouest francilien. Ce sera aussi l'occasion d'interroger l'impact de la crise sanitaire et de l'installation durable du télétravail dans ces territoires et pour ces ménages.

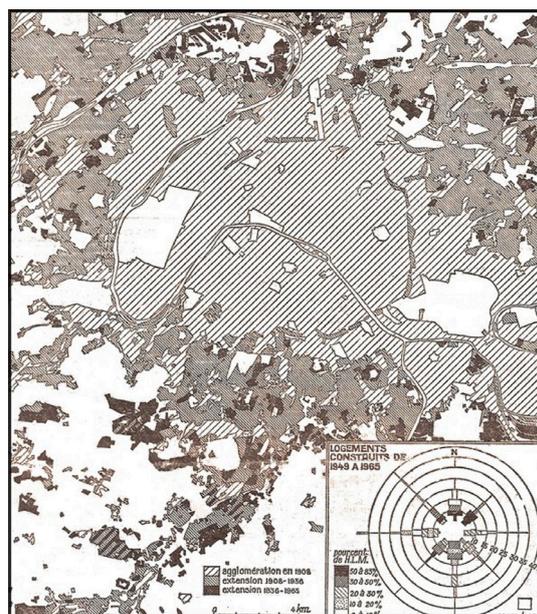
## Le pavillonnaire, de la fin des Trente Glorieuses à aujourd'hui : formes urbaines, acteurs et paradigmes

**Corinne Jaquand**, *maître de conférence HDR à l'ÉNSA de Paris-Belleville*

### Le tournant Chalandon : nouvelle politique du pavillonnaire

Le déclin des ZUP a favorisé le développement du pavillonnaire avec une offre foncière en grande couronne rendue accessible par la voiture familiale. En 1969, Albert Chalandon, Ministre de l'Équipement sous la présidence de Georges Pompidou, lance un concours pour des opérations modèles de lotissements préfabriqués qui gagneront pour l'occasion le sobriquet de Chalandonnettes.

L'arrivée de Giscard d'Estaing à la présidence (Chalandon devenant son ministre de l'économie) entérine la préférence de l'État à l'aide personnalisée au logement (loi du 3 janvier 1977), encourage l'accès à la petite propriété ainsi que le financement pour l'amélioration des tissus anciens.



Logements construits de 1948 à 1965. Source : Jacqueline Beaujeu-Garnier et Jean Bastié, *Atlas de Paris et de la région parisienne*, Éditions Berger-Levrault, 1967.

### Le renouveau des acteurs privés : les aménageurs-constructeurs

Au milieu des années 1960, le marché immobilier voit l'arrivée de lotisseurs-aménageurs-constructeurs « à l'américaine » qui proposent des quartiers clé en main avec des maisons type choisies sur catalogue. Ce produit s'adresse en général à une clientèle de cadres supérieurs souvent liée à des entreprises qui se décentralisent en seconde cou-

ronne. Les nouveaux « villages » ou GCH (grandes copropriétés horizontales) n'atteignent toutefois pas l'ampleur de leurs modèles américains. Le premier opérateur du genre est la société Levitt<sup>17</sup> qui construit en région parisienne: au Mesnil-Saint-Denis (Yvelines) 510 maisons (dont 140 jumelées) pour environ 2 000 habitants: la résidence du Parc à Lésigny (Seine-et-Marne) qui compte environ 600 maisons autour d'un centre de loisirs avec piscine et courts de tennis; « La Verville » de Mennecey (Essonne) qui comprend un centre commercial et plus de 1 600 pavillons répartis en 8 tranches.



**Le village Levitt du parc de Lésigny en Seine-et-Marne (1968). Source : Corinne Jacquand.**

Puis Kaufman & Broad, dont la maison-mère vient de Détroit, s'implante en France en 1968 avec ses premiers villages à Saint-Rémy-Lès-Chevreuse et à Saint-Nom-La-Bretèche. Par la suite, la société commercialise également des appartements en résidences, des commerces, des locaux d'activité et des immeubles de bureau. D'autres promoteurs se spécialisent sur le marché des GCH: tels le britannique Carlton, les Français des Maisons Bréguet et du groupe Cerioz.

Reprenant le modèle des unités de voisinage américaines, les maisons de ces nouveaux « villages » ne comportent pas de clôture sur la rue. Les jardins privés à l'arrière sont souvent couplés à des espaces verts communs modelés en cœur d'îlots par les déblais-remblais des chantiers. Les typologies intègrent un garage et des toits traditionnels à double pente, hybridant l'architecture vernaculaire américaine et francilienne.

Les villes nouvelles ont aussi été des laboratoires d'opérations de maisons individuelles groupées, notamment Melun-Sénart où des dispositifs payagers s'inspirent de l'architecture scandinave.

### **Le renouveau des acteurs privés : les constructeurs en franchise**

Dès l'après-guerre est apparu un autre type d'acteurs qui, sans être aménageur, propose la vente sur catalogue de maisons individuelles préfabri-

quées ou semi-préfabriquées et dont le système peut être exploité en franchise par des entrepreneurs-constructeurs indépendants.

Ainsi la société des Maisons Phénix, fondée en 1946 par l'ingénieur-polytechnicien Roger Boutteville, qui devient en France leader du marché de la préfabrication et symbole de la maison à bas coût, au point que le sociologue Pierre Bourdieu lui consacre un chapitre dans son dernier livre, *Les structures sociales de l'économie* (2000). Les premières maisons Phénix sont construites en charpente métallique préfabriquée avant que le système ne change pour le béton. Comme d'autres entreprises à sa suite, la société des Maisons Phénix ouvre des possibilités de financements et des prêts aux acheteurs individuels.



**Parmi les premières maisons Phénix. Source : Un siècle de vie associative à Garges-lès-Gones, Pierre-Jacques Derraine, 2007.**

### **Les organisations professionnelles**

L'Ordre des géomètres-experts a été créé par la loi du 7 mai 1946. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'Urbanisme et est administré par un Conseil supérieur et 18 conseils régionaux.

Le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs SNAL – aujourd'hui UNAM – Union nationale des Aménageurs Lotisseurs – a été créé en 1980 et se veut depuis un interlocuteur des décideurs publics. L'UNAM fédère au niveau national la plupart des sociétés de lotissement, soit environ 300, qui ont représenté certaines années jusqu'à 25 000 des logements construits. Les sociétés, qui doivent signer une charte éthique, bénéficier d'un appui en termes de visibilité et de formations continues en matière législative, technique, administrative et de développement durable. Organisée en 14 chambres régionales et avec des congrès tous les 2 ans, l'organisation est passée d'un lobbysme en faveur de la libération du marché foncier à des méthodes consistant à trouver des gisements fonciers dans l'existant.

<sup>17</sup> Ex. Fondée entre 1947 et 1951, la Levittown du comté de Bucks en Pennsylvanie, construite par Levitt & Sons, compte plus de 17 000 pavillons.

## Répartition des marchés et procédures opérationnelles

En Île-de-France, le marché neuf de la maison individuelle concerne ainsi plusieurs types d'acteurs : en première couronne, les opérations nouvelles de maisons groupées sont développées par des promoteurs sur des terrains chers ; dans des zones plus éloignées, par des aménageurs-lotisseurs ou des bailleurs sociaux pour les lotissements communaux. Les opérations peuvent répondre à plusieurs types de procédures :

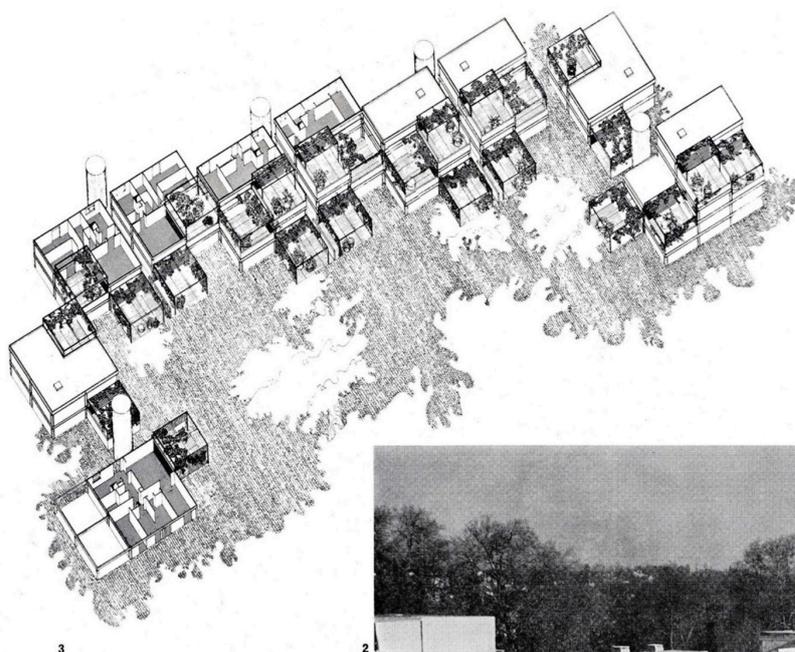
- La plus courante : la procédure de lotissement relevant, en général, d'une initiative privée, répond à de petites tailles peu complexes. Elle induit un règlement de droit public opposable aux tiers ; un cahier des charges de droit privé ; des clauses par lots opposables.
- Le permis de construire « valant division » ou « groupé » donné à un ou plusieurs pétitionnaires – éventuellement à une personne publique – pour construire plusieurs bâtiments sur un même terrain qui doit faire l'objet d'une redivision en propriété ou en jouissance, avant achèvement de l'ensemble du projet. La procédure peut éventuellement donner lieu à une VEFA, « vente en l'état futur d'achèvement ».

- La procédure de ZAC valable pour un aménageur public ou privé. Elle permet de recourir à un régime de participations financières de nature contractuelle, définissant les équipements publics à financer en plus des programmes d'habitations, d'activités, de commerces et d'équipements publics et privés.
- Le contrat de construction de maison individuelle ou CCMI – dont le coût d'aménagement et de transaction est le moins important.

## Intensification pavillonnaire : typologies LBHD et expériences BIMBY

Au tournant des années 2000, l'objectif de compacité a mené certaines collectivités territoriales à développer sous forme de ZAC nouvelles des « lotissements bas à haute densité » – ou LBHD – réduisant la taille des parcelles et la proportion des jardins privés.

Puis est né le mouvement BIMBY au début des années 2010, pour « *build in my backyard* », à la suite du programme de recherche « Villes durables » financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR)<sup>18</sup>, qui vise la « densification douce » des tissus résidentiels pavillonnaires existants et la ré-

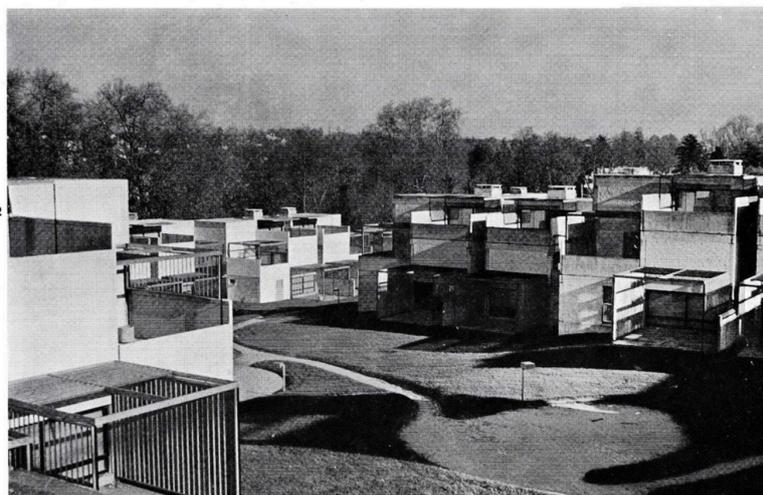


Les recherches et réalisations de l'architecte sont orientées par une double préoccupation : d'abord, concilier l'individualité du logement avec une forte densité urbaine, ensuite concevoir, **au départ**, une architecture industrialisable (1). Cela par opposition à de récentes expériences qui ne font que fabriquer industriellement du grand-ensemble, sans du tout remettre en question le R + 4, la barre, le plot, ou la tour.

La réalisation de « la Nérac », 163 logements (2), correspond à un programme suburbain (densité : env. 60 logements par hectare). Le prix de revient – construction seule – est de 650 F par m<sup>2</sup>.

(1) « Comment orienter l'industrialisation ? » N° 5 - 29<sup>e</sup> série, p. 84.  
(2) Les plans montrant les principes d'assemblage ont été publiés dans le même numéro, p. 85.

1 Plan-masse.  
2 Vue d'ensemble.  
3 Détail du plan-masse (cf. photo 1 de la page suivante).



Maisons individuelles groupées en ville nouvelle : quartier de la Nérac à Boussy Saint-Antoine (arch. Jacques Bardet, lauréat du concours Village urbain 1964). Source : Techniques et architectures, fév. 1970, p. 3.

duction de l'étalement urbain. Depuis lors, environ 80 collectivités territoriales en France se sont engagées dans une opération Bimby en associant les propriétaires de maisons individuelles à un projet de territoire, mais aussi les fédérations professionnelles, et avec le soutien des CAUE pour diffuser les bonnes pratiques<sup>19</sup>. Elles ont ainsi repensé leur mode d'action pour libérer du micro-foncier sur des parcelles déjà bâties faisant en conséquence baisser les coûts d'aménagement par unité réalisée.

### L'impact de la loi ALUR et du ZAN sur la frugalité foncière

L'État a relayé le mouvement par la loi ALUR (accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014 qui a entériné la suppression de la notion de densité et de minimum de taille parcellaire à construire. Le but étant d'encourager un mode de densification abordable pour des ménages modestes et des primo-accédants, principalement dans les bourgs du second marché bénéficiant des services de proximité. Les gisements fonciers à attendre concernent les cœurs d'îlots avec une division parcellaire en drapeau voire en troisième rangs ; les délaissés le long des radiales ou en diffus dans le cadre de hameaux.

Depuis 2018, l'État a fixé comme objectif la Zéro artificialisation nette (ZAN) qui vise à stopper la diminution des terres agricoles et à compenser par des espaces de biodiversité. Impulsé par Nicolas Hulot, ministre de la Transition écologique et solidaire sous le premier gouvernement Macron, la ZAN a été de nouveau mobilisée en 2021 dans le cadre de la loi Climat et résilience : l'objectif est de diviser d'ici 2030 par deux le rythme d'artificialisation et d'arriver à une artificialisation nulle d'ici à 2050.

### Questions soulevées et perspectives de recherche sur la densification du pavillonnaire

En dépit d'un objectif louable de frugalité pour préserver les terres agricoles, l'application de la ZAN soulève plusieurs questions : sur la notion de sol considéré comme artificialisé – et donc constructible – qui s'applique par exemple aux jardins privés mais non pas aux carrières ; sur la prise en compte de la biodiversité sur les parcelles privées.

Si les enquêtes en terme d'énergie et de mobilité sont assez nombreuses sur le péri-urbain, la recherche et les bilans d'expériences présentent quelques angles morts, notamment sur les contextes morphologiques et les situations

parcellaires susceptibles de mutations ; sur les méthodes d'élaboration des PLUi sans COS ; sur le statut juridique des « communs » récupérables sur le micro-foncier comme supports de corridors à la biodiversité ; sur la récupération de la rente foncière pour financer les aménités nécessaires à la densification de la population.

#### BIBLIOGRAPHIE

- BLANDIN Amélie, « Les nouveaux habits du droit de l'urbanisme », in : Béatrice Mariolle et Jean-Michel Léger, *Densifier, dédensifier, Penser les campagnes urbaines*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2018 : 201-210.
- GOURNAY Isabelle, « Levitt France et la banlieue à l'américaine : premier bilan », *Histoire urbaine*, 2002/1, n° 5 : 167-188.
- JAILLET Marie-Christine, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes ». *La ville à trois vitesses*, Esprit, n° 303, 2004 : 40-62.
- VIGNERON Rémy, « Bimby, un levier pour le renouvellement de l'habitat péri-urbain », in : Béatrice Mariolle et Jean-Michel Léger, *Densifier, dédensifier, Penser les campagnes urbaines*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2018 : 101-112.
- VILMIN Thierry, *L'Aménagement urbain, acteurs et systèmes*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2015.

18. L'ANR « Villes durables » a regroupé autour de David Miet et benoit Le Foll des laboratoires de recherche, des bureaux d'études du Réseau scientifique et technique du ministère de l'Écologie, trois écoles d'architecture, ainsi que des collectivités territoriales de Seine Normandie.

19. Communautés d'agglomérations de Rouen, de Saint-Quentin-en-Yvelines, de l'Eure, ville de Périgueux, Communauté Urbaine du Creusot-Montceau, Grand Nevers, syndicat mixte des Vosges Centrales.

# Modes d'habiter dans le pavillonnaire français : tentative de typologie

**Éric Chauvier**, professeur HDR à l'ÉNSA de Versailles et docteur en anthropologie

## Introduction

« L'anthropologie du pavillonnaire » que je propose s'inspire d'une méthodologie du « pas de côté » et du « pas à pas », inspirée de l'attention que porte Michel de Certeau à « l'Homme ordinaire »<sup>20</sup>. Ainsi, des observations flottantes, participantes, des entretiens et itinéraires réalisés, émergent deux hypothèses.

Dans la lignée des gradients d'urbanité de Jacques Lévy, une première hypothèse admet une déclinaison socioéconomique des modes d'habiter pavillonnaires en fonction de polarités « périurbaines » ou « péri-métropolitaines », définies selon l'importance de l'influence économique et culturelle des métropoles (infrastructures, aménités, capital touristique, patrimonial, architectural, paysager).

Une deuxième hypothèse concerne la saisie du mode d'habiter pavillonnaire par ses représentations en termes de prise et de déprise ; il s'agira d'une part d'identifier les « tactiques de pratiquants »<sup>21</sup> en fonction des pôles périurbains ou péri-métropolitains, d'autre part de procéder par « ambivalence » en identifiant à la fois les contraintes et les tactiques propres aux modes de vie.

## La vie pavillonnaire périurbaine

La première commune, A, compte 31 000 habitants environ. Elle est située dans la deuxième couronne de Bordeaux, à 12 km du centre-ville. Fusion de huit villages, elle correspond à la configuration en « ville archipelique » analysée par Éric Charmes<sup>22</sup>. La forte dépendance à l'automobile qu'elle engendre est compensée par la présence d'une ligne de Tramway qui la relie au centre de Bordeaux. Située non loin de la rocade, de l'aéroport et des plages, A présente les caractéristiques du pavillonnaire périurbain. Les habitants travaillent dans des communes voisines, majoritairement dans l'industrie aérospatiale et sa sous-traitance, ce qui confère un caractère « dortoir » à A. Depuis les années 1970, le parc pavillonnaire comprend différentes strates selon les époques et selon les classes sociales, du pavillon

simple de 80 m<sup>2</sup> jusqu'à la villa de grand standing. La forte demande immobilière a fait tripler les prix des pavillons en vingt ans.

Sur la commune de A, il est observé une tendance à l'atomisation de la vie la pavillonnaire et à un repli sur l'espace domestique. Il serait abusif cependant de conclure à une déprise politique et à un comportement individualiste. En admettant une démarche soucieuse des « ambivalences » des modes d'habiter, les enquêtes révèlent aussi des façons d'être en prise avec son habitat par le biais de tactiques : maintenance du pavillon et du jardin, auto-construction, jardinage, embellissement.

De même, si le mouvement pendulaire propre à la configuration dortoir tend à créer une forte dépendance à l'automobile, ce constat est contrebalancé par des « mobilités contrastes », autrement dit des usages du territoire axés sur des mobilités douces et à taille humaine. En attestent les lignes de désir, ces chemins tracés à pas humains. Des entretiens passés avec des usagers du footing montrent par ailleurs une reconnexion réflexive avec le territoire.



Végétalisation spontanée. Source : Chauvier, 2022.



Passage. Source : Chauvier, 2022.

20. L'invention du quotidien, 1. arts de faire, 1990.

21. Id.

22. La ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine. PUF, 2011.

La relative absence de planification urbaine a généré le caractère émietté du territoire environnant la pavillonnaire, « clubbisés » (Charme 2011), ce qui prend la forme d'un jeu de zoning: zones marchandes, zones pavillonnaires, échangeurs routiers, friches naturelles, etc. Ce sont cependant autant de pratiques de « zoning créatif », autrement dit d'usages hétérotopiques de ces territoires par suite de l'aspect non-codifié des paysages, comme en témoignent les usages adolescents (contre-usage du mobilier urbain pour le skate, transgression rituelle dans les friches naturelles), les sociabilités discrètes (communication dans les venelles des lotissements, le mall comme lieu de sociabilité), les lieux de dragues.

Que l'hypermarché renvoie à la société de consommation ne doit pas masquer les tactiques habitantes déployées pour créer des modes alternatifs que sont le potager et le circuit court par le biais de l'AMAP. Le choix d'un portillon dans les clôtures ou de zones témoignent en outre d'échanges de bien et de services entre voisins.

### **La vie pavillonnaire périphérique (entre périurbain et péri-métropolitain)**

B est une commune 614 habitants située à 45 km de Bordeaux. Dans ce bourg et son lotissement pavillonnaire périphérique, construit à partir de la fin des années 1990, les habitants évoquent des trajectoires résidentielles contraintes par la métropolisation; fortement dépendants à l'automobile (ils travaillent sur la métropole bordelaise), cette contrainte est compensée par le cadre de vie de B et son capital paysager (proximités d'une forêt de pins, de lacs et de l'océan).

Si l'on reprend les caractéristiques du mode de vie pavillonnaire périurbain, elles se déclinent en fonction d'une autre configuration territoriale. L'espace domestiqué est toujours vécu comme une façon d'être en prise avec son territoire; la proximité de la nature favorise les mobilités-contrastes, pratiquées pour contrebalancer les mouvements pendulaires de l'automobile; elles prennent la forme de balades en forêt, à pied, en VTT et de footing. Les tactiques de résistance alimentaire sont par contre beaucoup moins présentes que dans le périurbain. Le peu de commerces du bourg, la faiblesse de l'offre locale (éleveurs ou maraîchers) contraint les habitants à consommer dans les hypermarchés de la deuxième couronne de la métropole, ce qui accroît le problème central de ce mode de vie: les coûts liés à l'automobile, cela d'autant plus que les revenus moyens des habitants du « pavillonnaire périphérique » sont nettement inférieurs à ceux des périurbains pavil-

lonnaire (environ 20 % en moins), ce qui accroît un sentiment de déprise vis à vis de la métropole, repère en matière de réussite économique.

### **La vie pavillonnaire isolée (péri-métropolitain)**

La petite ville de C compte 2627 habitants. Situé à 55 km de Bordeaux, cet ancien pôle rural fut florissant dans les 30 glorieuses, mais à l'heure de la tertiarisation et de la reconfiguration du monde agricole, il est à la recherche d'un second souffle. Son éloignement des grandes voiries et des infrastructures n'arrange rien. La commune a par ailleurs accueilli 20 % de « minima sociaux » en provenance des quartiers populaires de Bordeaux, ce qui porte à 37 % le taux de chômage et à 46 % le taux de pauvreté. Le parc pavillonnaire est vieillissant. S'y rencontrent des conflits de classes entre habitant pauvres et classe moyennes qui impactent les rapports de voisinages. Ce pavillonnaire isolé est plus soumis aux phénomènes de communautarisme et d'économie informelle. Demeure l'hyper-dépendance à l'automobile qui accroît le sentiment de déprise avec la métropole. Au final, le pavillonnaire isolé est globalement vécu comme une contrainte économique dans un processus plus large de métropolisation, ce qui accroît le ressentiment.

# Quel avenir pour la maison individuelle en zone périurbaine ?

**Lucile Mettetal**, géographe urbaniste, département habitat et société, L'Institut Paris Region

En Île-de-France, la périurbanisation a démarré dès les années soixante avec ceux que Catherine Bidou appelait les « aventuriers du quotidien », des pionniers principalement issus des classes moyennes, qui investissent des communes, situées à une petite trentaine de kilomètres de Paris qui, désormais, ne sont plus du périurbain puisqu'elles ont été englobées dans l'agglomération. Pour certains territoires, la périurbanisation est donc de l'histoire ancienne. De terres d'accueil, ils sont devenus terres d'ancrage, des territoires de plus en plus autonomes, de moins en moins atypiques, abritant différentes générations de périurbains, dont des natifs. L'homogénéité générationnelle et sociale des pionniers, qui faisait la spécificité du périurbain s'est largement estompée, les profils des ménages se sont diversifiés, en lien notamment avec le vieillissement, les séparations et les décohabitations des enfants, qui ont entraîné un accroissement des personnes seules et des familles monoparentales.



Le Val Fleury à Meaux (77). Source : Lucile Mettetal.



La cité jardin de Stains (93). Source : Lucile Mettetal.

En grande couronne, le parc de maisons est de moins en moins familial, la part des couples avec enfants a diminué et on observe une baisse de la taille des ménages. Un constat à relativiser pour les petites communes rurales avec une périurbanisation plus tardive et une attractivité due à un marché immobilier un peu moins tendu.

Au fil du temps, les mobilités résidentielles centrifuges ont ralenti au profit de mobilités en saut de puce, au sein du périurbain, et traduisant l'attachement à ces espaces. Les ménages déménagent pour une pièce en plus, pour s'installer dans une commune socialement valorisée mais jusque-là inaccessible, ou pour se rapprocher d'une gare. Ces mobilités résidentielles de courtes distances, au sein du même bassin de vie, voire dans la commune d'à côté, contribuent à l'ancrage. Un phénomène qui n'est pas sans lien avec une autre tendance observée, celle d'une utilisation plus fréquente des ressources locales, se traduisant par une diminution des distances parcourues chaque jour. Les périmètres vécus se reconcentrent, pour acheter, faire du sport, voir des amis... des mobilités resserrées qui interrogent les cheminements et invitent à retisser les continuités rompues pour réconcilier proximité et accessibilité, et se déplacer autrement qu'en voiture. Même s'il est encore tôt pour le dire, le travail à domicile, ou dans un tiers lieu à proximité, semble propice à consolider notre relation à la proximité ; une présence sur notre lieu de vie qui peut avoir des effets sur l'économie résidentielle, l'implication locale ou encore les sociabilités et les solidarités de voisinage. L'appropriation des espaces et des ressources autour de chez soi se traduit également par une intensification des liens avec les espaces ouverts et de nature. Peu valorisés dans les premiers temps de la périurbanisation, ils sont aujourd'hui étroitement associés au mode de vie périurbain. En témoigne la fréquentation des espaces boisés et des chemins ruraux, la cueillette à la ferme, la création d'Amap qui privilégient les maraichers bio à proximité, la défense des espaces naturels aussi, portée par un grand nombre d'associations. Comme l'écrit Monique Poulot, du cadre de vue les espaces de nature sont devenus cadre de vie, et participe de l'autonomisation de ces territoires.

Pour de nombreux chercheurs se pose la question du potentiel de biodiversité des jardins du pavillonnaire (même si l'État semble avoir tranché en les considérant comme artificialisés). En faisant l'hypothèse d'une relation plus sensible aux espaces de nature, comment les jardins sont-ils perçus et entretenus par les habitants ? Si les initiatives,



Un lotissement récent à Orvilliers (78). Source : Lucile Mettetal.

notamment collectives, en faveur de la transition se développe dans le tissu pavillonnaire, il reste à faire évoluer les comportements individuels vis-à-vis du jardin, encore trop souvent perçu comme un espace fonctionnel ou esthétique. Pour éviter de multiplier les déserts biologiques, la sensibilisation et la formation des jardiniers est un préalable, sans parler d'exigences réglementaires, dont on peut imaginer qu'elles soient nécessaires à préserver ou à restaurer la biodiversité des jardins.

Quoiqu'il en soit, et malgré les critiques que le modèle pavillonnaire reçoit - on se souvient récemment des propos de la ministre du logement, signifiant « *le modèle du pavillon avec jardin n'est pas soutenable et nous mène à une impasse* » - la préférence des ménages pour la maison individuelle ne faiblit pas.

Par l'interaction qu'elle offre avec l'extérieur, par le sentiment qu'elle procure de pouvoir repousser les murs, par la promesse d'une cohabitation facilitée par le « bon espace » entre chacun, par la mise à l'écart des flux et des nuisances, mais aussi parce qu'elle symbolise le cocon familial, la continuité et l'ancrage spatial, autant de gains psychologiques qui participent à un sentiment de sécurité. Durant les confinements, la maison est devenue plus que jamais un lieu d'expression et d'apprentissage : bricolage, décoration, jardinage..., autant d'activités qui participent à une forme d'épanouissement in-

dividuel. Enfin, par l'espace qu'elle offre, la maison permet plus facilement d'hybrider les fonctions et d'internaliser les activités comme le travail.

Le désir de maison a été réactivé par la crise sanitaire et l'installation durable du télétravail. Des aspirations qui se heurtent au marché immobilier (+17 % entre 2014 et 2021 en grande couronne et 20 % dans le Val d'Oise) à l'heure où le volume de construction est ralenti par les exigences du Zéro artificialisation nette, et qui peuvent annoncer un nouveau desserrement résidentiel avec un report sur la troisième couronne, au-delà de l'Île-de-France. S'éloigner devient possible lorsqu'on limite les déplacements domicile-travail à deux ou trois jours dans la semaine. Le télétravail peut en effet avoir un impact sur les arbitrages entre lieu d'habitat et lieu de travail, puisque la durée, la complexité ou le coût du trajet pour se rendre au bureau devient plus supportable quand on reste chez soi quelques jours par semaine. Le « pavillon » est associé à la fois à un idéal d'accession à la propriété, à un mode de vie convoité que le télétravail risque de conforter, et à une forme de développement urbain combattu. Dès lors, comme réfléchir le pavillonnaire ? Peut-être en évitant de jeter le bébé avec l'eau du bain, comme le suggère Éric Charmes.





**L'INSTITUT PARIS REGION**  
EST UNE ASSOCIATION LOI DE 1901

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49