

La division des maisons individuelles au cœur de l'Île-de-France



A.-C. Davy/IAU idf

De nombreux acteurs locaux ont exprimé leurs inquiétudes face à l'émergence d'un processus de division « spontanée » du tissu pavillonnaire. Quels volumes représente-t-il ? Quels logements produit-il et pour qui ? Comment cette dynamique peut-elle être observée et maîtrisée par les pouvoirs publics ?

Une analyse des processus de densification enregistrés entre 1999 et 2008⁽¹⁾, montre que dans 62 % des communes franciliennes ayant connu une densification au cours de cette période, le parc de logements a augmenté sans aucune croissance de la surface dédiée à l'habitat. De même, on observe qu'un logement sur quatre apparu entre 2001 et 2011

était issu de la restructuration du parc existant⁽²⁾. L'analyse de ces restructurations met en relief l'existence de processus importants et multiformes d'adaptation « spontanée » du parc existant aux tensions du marché : création de grandes surfaces par fusion et extension de logements dans les tissus valorisés de Paris ou des Hauts-de-Seine, division interne de maisons individuelles en plusieurs logements

dans les tissus populaires bien desservis de l'agglomération francilienne⁽³⁾...

La division dans le tissu pavillonnaire, enjeux et réalités

Cette dynamique très diffuse de « division pavillonnaire » dans les communes de la première couronne mérite d'être observée de façon plus systématique à l'aune des enjeux que concentrent ces territoires stratégiques pour le développement urbain de la métropole francilienne. Or, produite par des processus qui ne s'inscrivent pas toujours dans une volonté politique locale ou dans des actions publiques maîtrisées, cette forme de division pavillonnaire reste mal connue

Une étude partenariale

L'étude dont est issue cette *Note rapide* a été menée sous l'égide de l'IAU Île-de-France, pour le compte du conseil régional d'Île-de-France, avec la collaboration de Perrine Chevallot, Florent Garcia-Arenas, Fabienne Guimont, Kelly Usseglio, Lucie Van Der Meulen et Julie Velay, du master 2 de l'Institut d'urbanisme de Paris (IUP - université Paris Est Créteil), sous la direction de Jean-Claude Driant (IUP) et Garance Clément (IUP). Elle résulte d'un partenariat entre l'IAU Île-de-France, le CeTe Nord-Picardie et l'Adil du Val-de-Marne pour répondre aux interrogations du conseil régional d'Île-de-France en matière de logement. Elle a fait l'objet d'un comité de pilotage associant le Puca et le service des études de la Drihl Île-de-France.

et difficilement mesurable, à la fois en masse à l'échelle régionale, mais aussi à l'échelle opérationnelle locale, où certains logements peuvent être divisés hors de tout cadre légal. Entre densification douce et accompagnée par les acteurs publics, tel que le promettent les

(1) DARLEY Amélie et TOUATI Anastasia, « Processus et politiques de densification de l'habitat Île-de-France », *Note rapide*, n° 567, IAU idf, septembre 2011.

(2) DAVY Anne-Claire et MERTINI Peggy, « 2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant », *Note rapide*, n° 613, IAU idf, janvier 2013.

(3) DRIANT Jean-Claude et RICHARD Mélanie, « Nouveaux logements issus de la restructuration : étude dans le Val-de-Marne », *Note rapide*, n° 612, IAU idf, janvier 2013.

promoteurs des expérimentations Bimby⁽⁴⁾, division parcelaire menée au gré des opportunités foncières identifiées par des acteurs privés, sans planification d'ensemble, et division sauvage des tissus pavillonnaires ouvriers pouvant entraîner la constitution de multiples micro-copropriétés dégradées, le processus de densification de ces tissus revêt des formes différentes selon les marchés immobiliers et le tissu existant.

Quelle offre produit cette filière et pour qui ?

À partir d'une exploration des fichiers Filocom⁽⁵⁾ sur la période 2001-2011, on peut estimer à près de 2000 le nombre de logements produits chaque année en Île-de-France par la division de 770 logements individuels, ce qui représente une petite part des 3900 pavillons qui disparaissent en moyenne tous les ans.

Des territoires populaires, faiblement valorisés

Les territoires concernés en masse par ce type de processus sont prioritairement les communes des banlieues populaires bien desservies du cœur de l'agglomération. Ces territoires confrontés à des dynamiques de spécialisation dans l'accueil des ménages modestes sont en effet marqués par des tendances contradictoires entre les marchés de l'accession et de la location, avec d'un côté une faible valorisation patrimoniale de leur offre en accession aux yeux des acquéreurs et de l'autre une forte attractivité de leur offre locative bien insérée dans le réseau de transports de l'agglomération. C'est ainsi en Seine-Saint-Denis que le phénomène apparaît le

plus prégnant, avec 1500 pavillons divisés entre 2001 et 2011 (le département représentant 19 % des maisons divisées, alors qu'il ne représente que 16 % du parc disparu en Île-de-France).

Des logements anciens, grands et de qualité moyenne...

La cible privilégiée de la division pavillonnaire est le parc très ancien d'avant 1915, 55 % des maisons divisées ont été construites dans un bâti de cette époque. Ce processus concerne un parc de faible et moyenne qualité. Seules 20 % des maisons divisées sont de très mauvaise qualité⁽⁶⁾, pour 28 % de l'ensemble des logements qui disparaissent par renouvellement immobilier. Il en va de même pour la taille des logements : si la surface moyenne des maisons qui disparaissent en Île-de-France est de 72 m², celle des maisons divisées s'élève à 85 m² (29 % de 5 pièces et plus, contre 20 % parmi l'ensemble des disparitions).

... produisent des logements locatifs de taille et de qualité moyenne...

Le phénomène de division pavillonnaire conduit principalement à faire disparaître des maisons unifamiliales occupées en propriété (51 % des résidences principales étaient occupées par leur propriétaire) et à créer des appartements locatifs privés (68 % des résidences principales issues de division). Si 90 % des logements issus de divisions disposent de tous les éléments de confort, ce constat doit être nuancé, car 88 % d'entre eux restent d'une qualité générale moyenne, voire médiocre selon le classement cadastral⁽⁷⁾. En termes de surface, les loge-

ments produits sont principalement des 2 pièces, donc légèrement plus grands que l'ensemble des logements restructurés.

... pour des locataires modestes en début de parcours résidentiel

52 % des ménages locataires ont entre 25 et 40 ans et sont donc en début de parcours résidentiel. Le taux de familles monoparentales y est important (18 %) et surtout 81 % ont des revenus inférieurs aux plafonds HLM Plus⁽⁸⁾ (49 % inférieurs aux plafonds HLM PLAI⁽⁹⁾, avec un maximum de 62 % en Seine-Saint-Denis). La moitié des locataires disposent de moins de 23 m² par personne (contre 30 m² pour les propriétaires occupants). 18 % des ménages locataires occupent un logement suroccupé⁽¹⁰⁾, ce taux pouvant aller jusqu'à 30 % en Seine-Saint-Denis.

Qui sont les diviseurs, quelles logiques suivent-ils ?

Les propriétaires de logements divisés sont encore principalement des personnes physiques (61 %), n'occupant pas le logement qu'ils possèdent pour 80 % d'entre eux. La division pavillonnaire reste cependant un phénomène très local, car les propriétaires non occupants résident encore pour les trois quarts d'entre eux dans le même département que le bien qu'ils louent. Selon les témoignages des acteurs locaux, qui se sont notamment exprimés lors du dernier « Rendez-vous de l'Adil du Val-de-Marne⁽¹¹⁾ » et les éléments qualitatifs rassemblés par les étudiants de l'atelier 2013 de l'Institut d'urbanisme de Paris, plusieurs types de logiques d'acteurs alimentent la division de certains tissus pavillonnaires.

Propriétaires occupants : une logique de subsistance

Des logiques de subsistance sont portées par les propriétaires occupants eux-mêmes, accédants ou non :

- des logiques de regroupement familial et de réorganisation du logement initial pour permettre l'accueil des seniors ou l'organisation du maintien dans les lieux des jeunes adultes ;
- des logiques financières conduisant certains propriétaires occupants à trouver un complément de revenus en exploitant la rentabilité locative de leur logement (retraités ou ménages en difficultés professionnelles ne pouvant plus prendre en charge les frais d'entretien de leur maison ou cherchant un moyen de résoudre des tensions financières) ;
- des logiques d'accédants modestes qui trouvent dans la division du pavillon une occasion d'acheter sur un marché tendu, grâce à un complément de revenu locatif et pour qui la possible restructuration du bien

(4) Acronyme du projet de recherche « Build in my Back Yard » mis en œuvre de 2009 à 2012, financé dans le cadre de l'appel à projet « Villes durables » de l'Agence nationale de la recherche, en partenariat avec les centres d'études techniques de l'équipement Normandie, Centre et Île-de-France. Ce projet entend trouver les voies d'une densification progressive des tissus pavillonnaires par la mobilisation volontaire et orchestrée des propriétaires actuels de ces tissus se finançant par leur plus-value foncière. www.bimby.fr

(5) Fichier des logements par communes, construit par la direction générale des Impôts.

(6) Filocom : classement cadastral 7 et 8.

(7) Filocom : classement cadastral 5 et 6.

(8) Prêt locatif à usage social.

(9) Prêt locatif aidé d'intégration.

(10) Filocom : la suroccupation légère est définie comme une superficie habitable de moins de 16 m² pour la première personne et de moins de 11 m² pour les personnes suivantes.

(11) Adil du Val-de-Marne, actes du « Rendez-vous de l'Adil du 13 février 2013, consultable en ligne : www.adil94.org

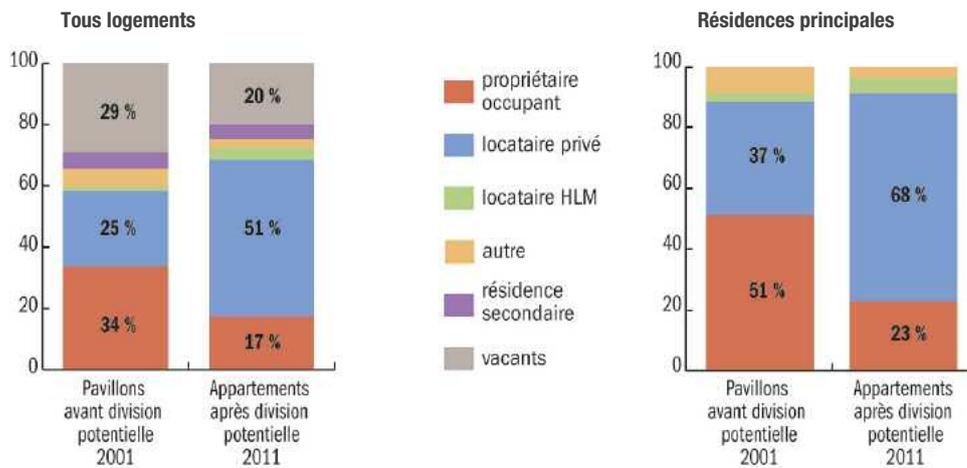
Les caractéristiques des logements divisés dans le parc restructuré

Filocom 2001-2011	Nombre de pièces : 1	Nombre de pièces : 2	Nombre de pièces : 3	Nombre de pièces : 4 et +	Surf. habitable : - 14 m ²	Surf. habitable : 14-25 m ²	Surf. habitable : 26-35 m ²	Surf. habitable : 36-54 m ²	Surf. habitable : 55-74 m ²	Surf. habitable : 75-94 m ²	Surf. habitable : 95 m ² et +	Surf. habitable : moyenne
Parc restructuré	37 %	30 %	20 %	14 %	7 %	22 %	16 %	23 %	16 %	9 %	9 %	48,5
Logements issus de la division	30 %	35 %	23 %	12 %	4 %	18 %	18 %	27 %	18 %	8 %	7 %	48,6

Vers une approche de la division

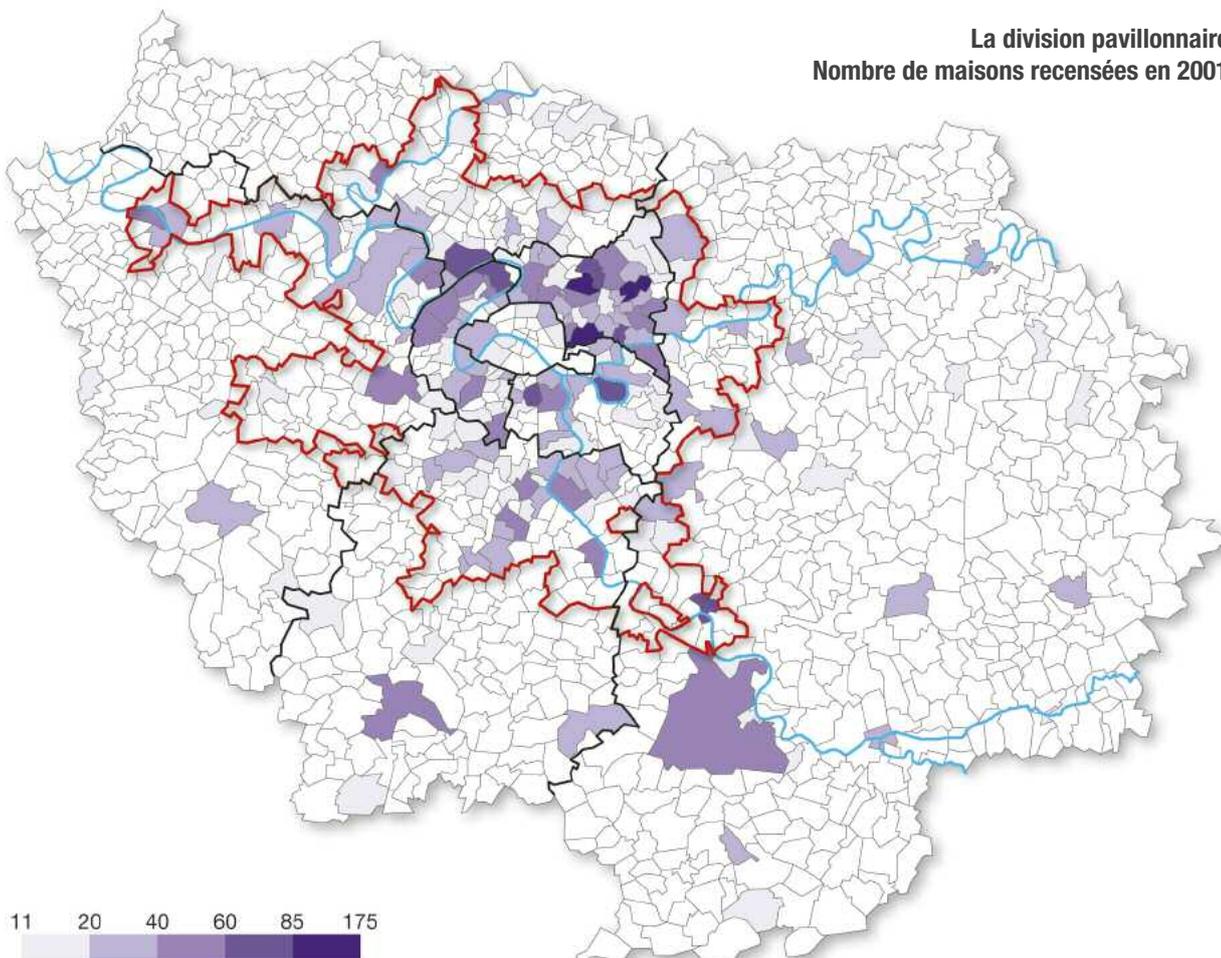
La division conduit principalement à faire disparaître des maisons unifamiliales occupées en propriété (51 % des cas) et à créer des appartements locatifs privés (68 % des cas).
 C'est en Seine-Saint-Denis que le phénomène de la division apparaît le plus prégnant : 1 500 pavillons divisés entre 2001 et 2011.

Les statuts d'occupation des logements avant et après division en Île-de-France



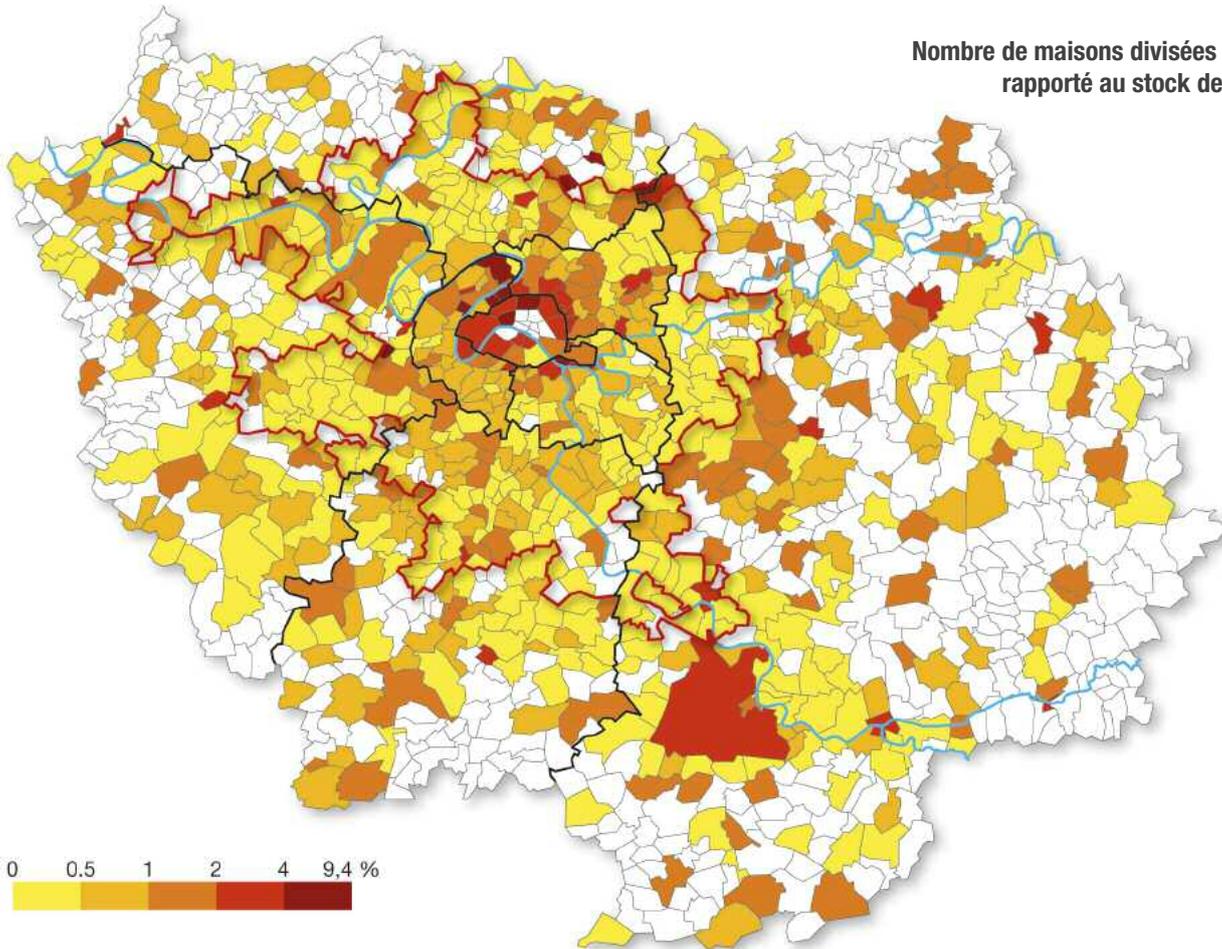
Sources : Filocom, Medde d'après DGFIP.

La division pavillonnaire en Île-de-France Nombre de maisons recensées en 2001 divisées en 2011

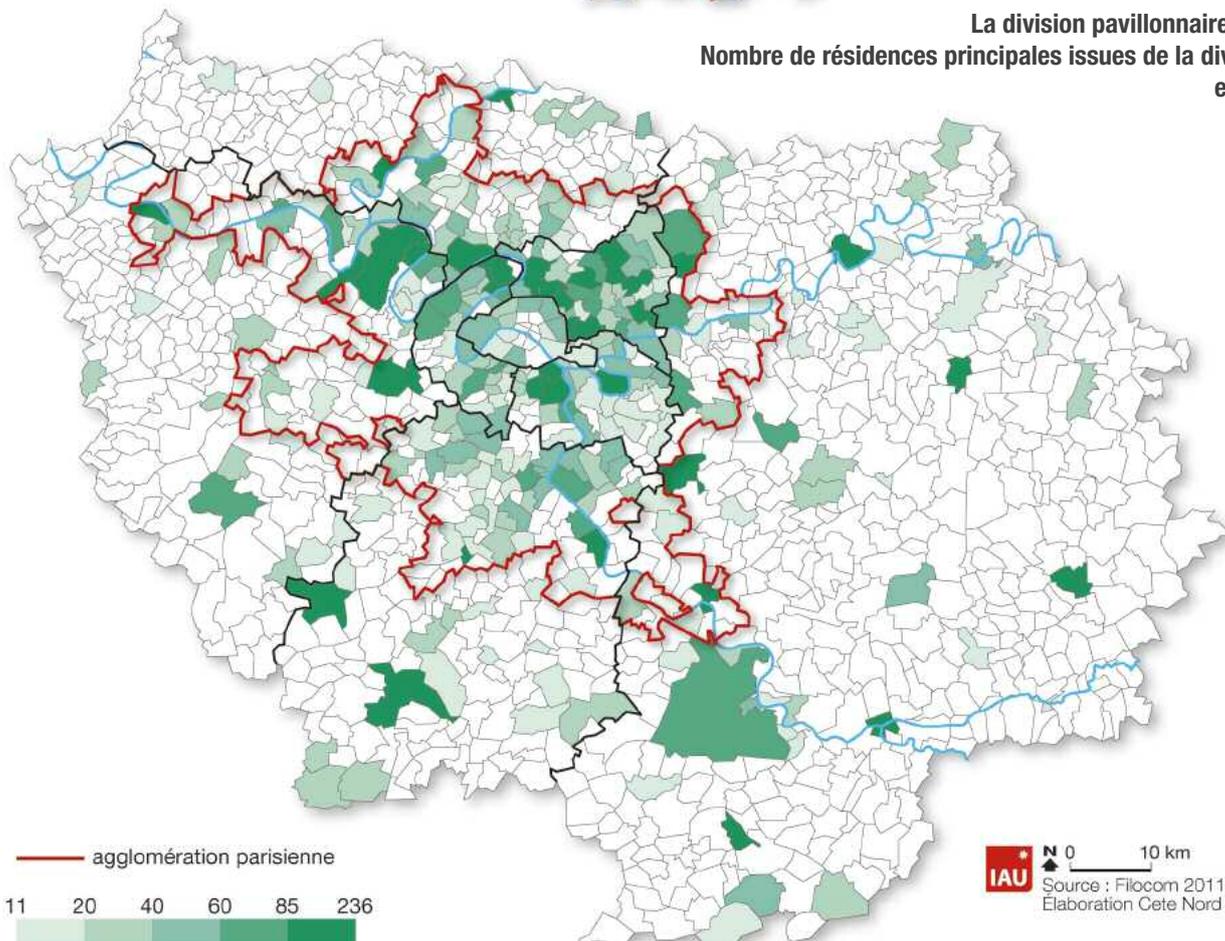


Le pavillonnaire en Île-de-France

Nombre de maisons divisées recensés en 2011
rapporté au stock de maisons en 2001



La division pavillonnaire en Île-de-France
Nombre de résidences principales issues de la division de maisons
entre 2001 et 2011



est une condition de réalisation du projet d'achat.

Tous ces profils ont en commun d'être le fait de propriétaires qui restent parties prenantes des conditions d'entretien du bâti restructuré, qu'ils habitent, et qui respectent le plus souvent certaines règles minimales de construction et de travaux.

Propriétaires bailleurs : une logique d'investissement

Les propriétaires bailleurs restructurent leurs biens en vue de créer des appartements de rapport. Ces initiatives à but lucratif peuvent revêtir des formes diverses :

- elles peuvent traduire des logiques d'investissement locatif menées par des héritiers de maisons familiales qui, propriétaires de leur propre résidence principale et sans contrainte financière pressante, décident de transformer le bien hérité en un produit d'investissement locatif, y trouvant parfois une manière de partager un bien entre plusieurs héritiers ;
- elles peuvent aussi être assimilées aux pratiques de diviseurs peu scrupuleux, voire quasi professionnels, qui investissent certains secteurs pavillonnaires et y créent l'équivalent de pensions sans statuts, rentabilisant chaque m² du logement, par des travaux de qualité discutables et organisant des filières locatives destinés à des publics particulièrement fragiles et exclus du marché ordinaire du logement.

Ces dernières pratiques, caractéristiques des marchands de sommeil, donnent parfois lieu à des effets de contagion à l'échelle de la rue ou du quartier. Les riverains y voient là une des causes de la dévalorisation de leur propre bien. Quant aux locataires, ils sont souvent victimes de ces investisseurs indéclicats, confrontés à une gestion informelle des espaces collectifs, et à des problèmes de poids et de répartition des charges lorsque les compteurs d'énergie n'ont pas été individualisés, dans un

parc souvent de mauvaise qualité énergétique.

Quels enjeux pour les collectivités ?

Le tissu pavillonnaire a longtemps été considéré par les élus du seul point de vue de sa gestion quotidienne et fonctionnelle et rarement de celui de l'aménagement urbain. La densification pavillonnaire par division relève ainsi, selon la typologie d'Anastasia Touati⁽¹²⁾, de politiques contradictoires. « Des acteurs privés (promoteurs, constructeurs, particuliers), souvent du fait d'une asymétrie d'informations, parviennent à mettre en œuvre la densification sans que la commune ait en parallèle une action explicite de densification exprimée... Dans les communes concernées, on observe une densification effective du tissu pavillonnaire, souvent permise par le document d'urbanisme, mais aussi parfois due à des pratiques illégales (c'est-à-dire non conformes au règlement d'urbanisme et non assumée politiquement *a priori*) ». Cette analyse mêle les phénomènes de division parcellaire et de division pavillonnaire, que l'on peut toutes deux qualifier de « passagers clandestins » de l'urbanisme selon la formule de Sylvain Petit⁽¹³⁾, produisant une offre déconnectée des logiques de la planification locale et d'une analyse des capacités des infrastructures locales à absorber les besoins de la population accueillie (aides sociales, équipements scolaires et de loisirs, ressources en énergie, consommation et traitement d'eaux, gestion des déchets...).

C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le processus de densification par division interne des pavillons pour lequel les communes sont confrontées à la fois à des difficultés de repérage et d'anticipation, mais aussi au manque de cadre juridique pour encadrer ces pratiques lorsque les modifications apportées n'impactent ni les ouvertures extérieures du logement ni sa surface

de plancher. En l'absence de procédure de permis de construire ou d'autorisation de travaux, les collectivités françaises⁽¹⁴⁾ n'ont ni les moyens de veiller à la qualité de ce qui est produit ni celui d'anticiper sur les conséquences de cette densification non encadrée. Même si l'observation des DIA (déclaration d'intention d'aliéner) permet de déceler des transactions d'investisseurs peu scrupuleux et ainsi d'alerter les services municipaux, elle ne permet pas d'encadrer la division *a priori*. Ce phénomène reste donc difficilement repérable pour les collectivités qui n'en prennent connaissance souvent que lorsqu'elles sont confrontées aux effets induits de cette densification spontanée, parmi lesquels apparaissent en premier les besoins de stationnement explosant dans certaines rues où le nombre de places disponibles devient sous calibré pour le nombre d'habitants, la qualité sanitaire et énergétique des logements venant gonfler le nombre de demandeurs d'aide énergétique ou de relogement, la saturation des équipements de service à la population, avec notamment des effets de variation sensible sur les effectifs scolaires, qui deviennent impossibles à estimer à l'avance...

Face à cela les collectivités sont prises entre deux écueils : bloquer toute possibilité d'évolution du bâti et tenter d'instituer des cadres plus restrictifs mais en ignorant les besoins auxquels ces logements répondent ou tenter d'accompagner ce processus de densification tout en le régulant mais avec le risque de ne pas maîtriser la qualité de ce qui est produit et de générer une offre de logements de mauvaise qualité et de se trouver confrontées à des besoins sociaux auxquels elles ne peuvent faire face.

Un besoin de connaissance et d'encadrement

Le développement d'outils d'identification des territoires concernés et de repérage opéra-

tionnel des adresses est nécessaire. Il ressort de l'expérimentation menée, que si l'exploitation du fichier Filocom est intéressante pour analyser l'occupation des logements divisés, celle des fichiers fonciers (Majic) est plus fine et permet un indispensable travail de validation de terrain. Comprendre les évolutions « spontanées » de certains tissus pavillonnaires de première couronne s'impose aujourd'hui compte tenu du poids que ces territoires sont appelés à prendre dans le développement de l'offre de logements. Reflet partiel des « impensés » de la programmation de logements et des manques de la construction, les diverses formes de la densification pavillonnaire répondent aujourd'hui à des besoins non satisfaits par ailleurs dont celle-ci livre une lecture en creux. En connaître les dynamiques et renouveler les outils des communes (juridiques, pédagogiques, financiers ou réglementaires) pour les maîtriser est un enjeu central pour qu'elle puisse être une opportunité et non une menace pour le devenir de ces territoires stratégiques, au cœur des projets du schéma directeur régional de l'Île-de-France comme du nouveau Grand Paris.

Anne-Claire Davy, Peggy Mertiny,
Mélodie Richard ■

(12) TOUATI Anastasia, « L'habitant maître d'ouvrage, au cœur de la densification pavillonnaire », *Études foncières*, n° 157, juin 2012.

(13) PETITET Sylvain, « Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs », www.metropolitiques.eu, mars 2013 : <http://bit.ly/ZcMogz>

(14) En Belgique, la Région Bruxelles-Capitale a encadré strictement la division d'immeubles de logements : http://urbanisme.irisnet.be/lepermisdurbanisme/quand-faut-il-un-permisdurbanisme/pdf/diviser_un_immeuble_de_logement.pdf

MÉTHODOLOGIE

Méthodes statistiques pour approcher la division pavillonnaire

La base de données Filocom est construite à partir des données fiscales de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) : taxe d'habitation, impôt sur le revenu et taxe foncière. Elle permet de suivre l'exhaustivité du parc de logements et son occupation. La méthode décrite ci-après vise à identifier les logements potentiellement à l'origine et issus du phénomène de division, pour en décrire les caractéristiques et l'occupation.

L'exploitation du fichier Filocom sur dix ans

Étape 1. Identification en Île-de-France des maisons disparues entre 2001 et 2011 d'une part et des appartements non neufs (dits restructurés*) apparus entre ces deux dates d'autre part.

- Logements pavillonnaires disparus entre 2001 et 2011 : 39 012 logements
- Logements collectifs restructurés entre 2001 et 2011 : 116 468 logements

Étape 2. Identification des logements qui, avant et après division potentielle, sont situés sur les mêmes sections cadastrales et affichent les mêmes années de construction.

- Logements pavillonnaires disparus entre 2001 et 2011 : 7 935 logements (793 logements/an)
- Logements collectifs restructurés entre 2001 et 2011 : 19 188 logements (1 918 logements/an)

D'après cette méthode 19 188 logements collectifs recensés en 2011 sont ainsi très probablement issus de la division de 7 935 pavillons du stock de 2001.

N.B. : un test sur la somme des surfaces habitables disparues et apparues fait état d'une augmentation moyenne de + 39 % en Île-de-France, au moment de la division. L'approche qualitative confirme en effet que la division est souvent l'occasion de transformer des parties et/ou dépendances du logement initial (garage, grenier, combles, etc.) en surface habitable. En Île-de-France, pour un pavillon qui disparaît, 2,4 appartements apparaissent (3,6 dans Paris *intra-muros*).

Nombre moyen de logements produits par division

Nombre de logements	2001	2011	Rapport
75	146	529	3,62
77	1 373	3 758	2,74
78	1 107	2 604	2,35
91	1 251	3 334	2,67
92	883	1 874	2,12
93	1 540	3 162	2,05
94	779	1 728	2,22
95	856	2 199	2,57
ÎDF	7 935	19 188	2,42
ÎDF hors Paris	7 789	18 659	2,40

Filocom, Medde d'après DGFiP.

L'exploitation des fichiers fonciers (Majic)

Les fichiers fonciers sont également des données fiscales (DGFiP) décrivant les parcelles cadastrales : le propriétaire, les principales caractéristiques des parcelles et des locaux.

Étape 1. Sur une période de deux ans (2009 à 2011), ont été identifiées en Île-de-France, les parcelles « stables » (identifiant identique), sur lesquelles :

- le nombre de maisons est strictement inférieur en 2011 à celui de 2009 ;
- et le nombre d'appartements est strictement supérieur en 2011 à celui de 2009.

Étape 2. Identification et exclusion des parcelles (885) pour lesquelles il ne semble pas s'agir de division pavillonnaire *a priori*, mais plutôt de construction neuve :

- surface habitable nulle ou qui a plus que doublé (évolution > 100 %) ;
- lorsqu'il existe moins d'appartements créés que de maisons disparues ;
- plus de dix appartements créés pour une maison disparue.

Évolution en m² du parc divisé

Surface habitable	2001	2011	Évolution
75	25 116	26 645	6,09 %
77	118 587	193 627	63,28 %
78	104 661	142 180	35,85 %
91	105 564	165 630	56,90 %
92	76 702	82 400	7,43 %
93	107 246	140 165	30,69 %
94	61 387	79 520	29,54 %
95	73 201	101 765	39,02 %
ÎDF	672 464	931 932	38,58 %
ÎDF hors Paris	647 348	905 287	39,85 %
ÎDF hors Paris et 92	570 646	822 887	44,20 %

Filocom, Medde d'après DGFiP.

D'après cette seconde approche : 4 153 appartements de 2011 sont très probablement issus de la division de 1 440 pavillons en deux ans.

En extrapolant sur dix ans, les 20 765 appartements créés et 7 200 maisons disparues identifiés dans les fichiers fonciers sont d'un ordre de grandeur très proche de la méthode d'exploitation basée sur Filocom (19 188 et 7 935).

Ainsi, la division pavillonnaire fait approximativement disparaître 750 pavillons, transformés en 2 000 appartements, tous les ans en Île-de-France.

Pour en savoir plus

• DARLEY Amélie, TOUATI Anastasia, « Processus et politiques de densification de l'habitat Île-de-France », *Note rapide*, n° 567, IAU îdF, septembre 2011.

• DAVY Anne-Claire et MERTINY Peggy, « 2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant », *Note rapide*, n° 613, IAU îdF, janvier 2013.



• DRIANT Jean-Claude, RICHARD Mélanie, « Nouveaux logements issus de la restructuration : étude dans le Val-de-Marne », *Note rapide*, n° 612, IAU îdF, janvier 2013.



• TOUATI Anastasia, « L'habitant maître d'ouvrage, au cœur de la densification pavillonnaire », *Études foncières*, n° 157, juin 2012.

Sur le web :

• www.metropolitiques.eu : dossier « La densification pavillonnaire en débat », 20 mars 2013.

<http://bit.ly/Yqiyu5>



Directeur de la publication : François Dugeny

Auteurs : Anne-Claire Davy
Sous la direction de Catherine Boillot
Peggy Mertiny (Cete) et Mélanie Richard (Adil 94)

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier
Maquette : Agnès Charles, Vay Ollivier
Cartographie : Jean-Eudes Tilloy
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (.40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144
ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr