

Note rapide

Économie
Gestion locale
Outils/méthodes
Société
Environnement
Mobilité
Territoires

Habitat

N° 567 - septembre 2011
www.iau-idf.fr

Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France



Amélie Darley / IAU îdF

Depuis le milieu des années 1990, les mesures législatives et réglementaires se sont multipliées en faveur de la densification. Par quels processus sous-jacents cette densification de l'habitat s'est-elle traduite en Île-de-France ?

Différentes mesures prises par le politique visent à encourager la densification urbaine : bonus de coefficient d'occupation des sols (Cos), suppression du minimum parcellaire, majoration des règles de densité, seuil minimum de densité. Que ce soit dans l'exposé des motifs de la loi sur l'air du 30 décembre 1996, dont l'objectif principal est de limiter les déplacements automobiles, ou encore au niveau de la loi relative à la Solidarité et au renou-

vement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, dans laquelle la nécessité de densifier les tissus urbains existants est explicite, le besoin d'allier politiques urbaines et politiques de transport pour un développement durable des villes est largement mis en avant. Plus récemment encore, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle 2 présente de nouvelles mesures en faveur de la densification. L'objectif de réduction de la consommation d'espaces

naturels, agricoles et forestiers y est clairement affiché et les documents d'urbanisme (Scot, PLU) en sont les principaux outils. Le nouveau texte autorise par exemple les schémas de cohérence territoriale (Scot) à définir des normes imposant aux plans locaux d'urbanisme (PLU), lors de l'élaboration de leur projet urbain, le respect d'objectifs précis de densification. La loi définit également des secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction. Il s'agit ainsi de prévoir une urbanisation dense à proximité immédiate d'une gare ou d'un transport collectif en site propre. Au-delà de ces mesures, il est donc intéressant de comprendre comment, depuis les années 1980, les processus de

densification ou de dédensification de l'habitat ont évolué.

Les processus de densification de l'habitat : méthode d'approche

L'analyse des processus de densification que nous avons effectuée s'appuie sur deux sources de données : le parc de logement, source Insee (1982, 1990, 1999, 2008 calculé) et le mode d'occupation du sol (Mos), source IAU îdF (1982, 1990, 1999, 2008). Le croisement de ces deux sources de données sur les périodes 1982-2008, 1982-1990, 1990-1999, 1999-2008 a permis :

- de calculer un **taux de densification**. La densification de l'habitat y est définie comme l'évolution dans le temps du rapport entre le parc de logements et la surface dédiée à l'habitat dans chaque commune d'Île-de-France ;
- de dresser une **typologie des différents processus sous-jacents** : cette typologie montre que la densification comme la dédensification peuvent résulter de processus différents selon l'importance que prennent respectivement dans l'évolution des densités les variables « parc de logements » et « surface d'habitat » (voir tableau ci-après).

L'effective densification de l'habitat entre 1982 et 2008

Dans la période 1982-2008, 73 % des communes franciliennes ont connu une densification de leur

Densification : les processus sous-jacents

Densification	- Hausse de la surface d'habitat au Mos - Hausse proportionnellement plus forte du parc de logements Insee
	- Stagnation de la surface d'habitat au Mos - Hausse du parc de logements Insee
Stagnation de la densité	- Diminution de la surface d'habitat au Mos - Maintien ou hausse du parc de logements Insee
	- Évolutions proportionnelles de la surface d'habitat au Mos et du parc de logements Insee
« Dédensification »	- Hausse de la surface d'habitat au Mos - Hausse proportionnellement moins forte du parc de logements Insee
	- Hausse de la surface d'habitat au Mos - Baisse du parc de logements Insee
	- Stagnation ou Diminution de la surface d'habitat au Mos - Baisse du parc de logements Insee

habitat d'ampleur plus ou moins grande : 7 % affichent des taux de densification supérieurs à 30 %, tandis que 35 % affichent un taux inférieur à 10 %. Enfin, 27 % enregistrent des taux négatifs (dédensification).

La cartographie de ces taux de densification communaux fait apparaître des secteurs qui ont connu une densification de l'habitat importante : les secteurs de Roissy et du nord seine-et-marnais, de Marne-la-Vallée, de Sénart, du Centre Essonne, de Saclay-Saint-Quentin et de Cergy.

Des évolutions marquées par le contexte socio-économique

Dès la première période (1982-1990), une densification forte est observée : 68 % des communes franciliennes affichent des taux de densification positifs et des secteurs de forte densification apparaissent déjà : le nord seine-et-marnais, Marne-la-Vallée, Sénart, l'axe RN 20, le secteur de Bièvres et de Saclay. La période suivante (1990-1999) est marquée par une relative dédensification en considérant qu'il n'y a plus que 50 % des communes franciliennes qui enregistrent des taux de densification positifs. Enfin, dans la dernière période (1999-2008), cette dynamique de densification reprend avec 71 % des communes franciliennes qui enregistrent des taux de densification positifs. Pour Jean-Charles

Castel, c'est un contexte économique favorable à l'immobilier qui, de 1997 à 2007, a favorisé la densification : « La très forte montée des prix immobiliers a agi comme un bouclier protecteur pour inciter les opérateurs à se lancer sur des opérations plus risquées, ce qui a soutenu un renouveau d'opérations plus denses. »⁽¹⁾. Cependant l'auteur souligne que les deux dernières périodes 1990-1999 et 1999-2008 ont été marquées par un « émiettement » des constructions. S'il y a aujourd'hui une véritable densification, le principal mode de développement urbain reste néanmoins l'urbanisation diffuse. Il est par ailleurs intéressant de croiser ces observations avec les dynamiques démographiques et les rythmes de construction observés sur les mêmes périodes. En termes de dynamiques démographiques, on observe en Île-de-France des taux d'augmentation de la population plus forts pour les périodes 1982-1990 et 1999-2008 où ces derniers atteignent 6 % de taux d'augmentation environ, alors que, pour la période 1990-1999, ce taux d'augmentation est seulement de 3 % (source Insee). Parallèlement, pour ce qui concerne les rythmes annuels de construction de logements franciliens, on observe une baisse constante de la construction depuis 1982 avec une moyenne annuelle qui est passée de 48 000 logements pour la période 1982-1990 à 45 000 pour la période 1990-1999, pour finir à 34 000 logements construits

(1) CASTEL Jean-Charles, « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation », *Étude foncières*, n° 147, septembre-octobre 2010.

Les formes de la densification

Une étude sur les constructions de logements en diffus dans le tissu urbain réalisée en 2007 a permis de mettre en évidence la diversité des formes de densification de l'habitat (cf. références bibliographiques), en voici quelques exemples :



• **Livry-Gargan : une construction dopée par le marché sur l'axe RN3.** Opération privée en cœur d'îlot en renouvellement du tissu pavillonnaire ancien.



• **Conflans-Sainte-Honorine : un renouvellement de l'habitat au gré des opportunités foncières.** Opération d'habitat individuel groupé en renouvellement de l'habitat pavillonnaire ancien.



• **Brie-Comte-Robert : densification en frange du centre historique.** Opérations privées d'habitat collectif en dent creuse.

par an en moyenne pour la dernière période 1999-2008 (source Sitadel). On voit ainsi qu'aux périodes de densification de l'habitat correspondent des taux d'augmentation de la population importants, mais qu'en revanche la densification n'est pas du tout identique aux dynamiques de construction.

Les processus sous-jacents

L'analyse des processus qui sous-tendent cette densification révèle des différences selon les périodes et la géographie.

Dans la période 1982-2008, l'analyse des processus de densification, selon la typologie présentée ci-dessus, fait apparaître que selon la situation géographique des communes les processus à l'œuvre ont été très différents.

Dans les communes situées dans la première couronne et à ses franges, la densification de l'habitat est principalement due à une augmentation du parc de logements sur une surface qui est restée la même. La densification s'est faite sans étalement. À l'inverse, dans les secteurs périurbains et ruraux d'Île-de-France, la plupart des communes qui ont connu une densification ont enregistré parallèlement une augmentation significative des surfaces dédiées à l'habitat (une hausse supérieure à 5 %). En d'autres termes, si l'habitat s'est densifié dans ces communes, il s'est également étalé.

De 1982 à 1999, la majorité des communes dont l'habitat s'est densifié ont vu parallèlement leur surface d'habitat s'étendre.

Processus de densification selon la période (nb de communes)

	1982-1990	1990-1999	1999-2008
Densification par hausse de la surface d'habitat et hausse proportionnellement plus forte du parc de logements	433	364	355
Densification par stagnation de la surface d'habitat et hausse du parc de logements	414	254	558
Densification par diminution de la surface d'habitat et maintien ou hausse du parc de logements	39	32	13

En revanche, de 1999 à 2008, dans 62 % des communes ayant connu une densification, le parc de logement a augmenté, sans accroissement de surface d'habitat : les processus de densification à l'œuvre auraient donc évolué vers une densification sans étalement de la surface d'habitat existante.

La densification de l'habitat et les politiques locales

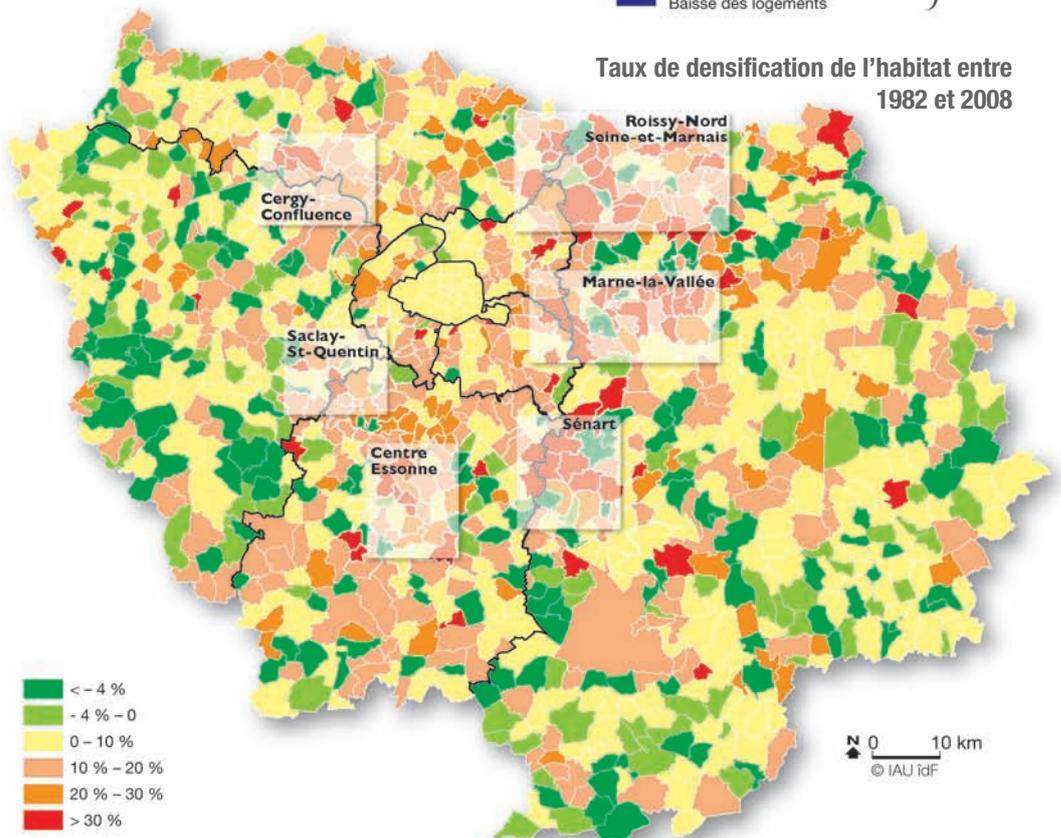
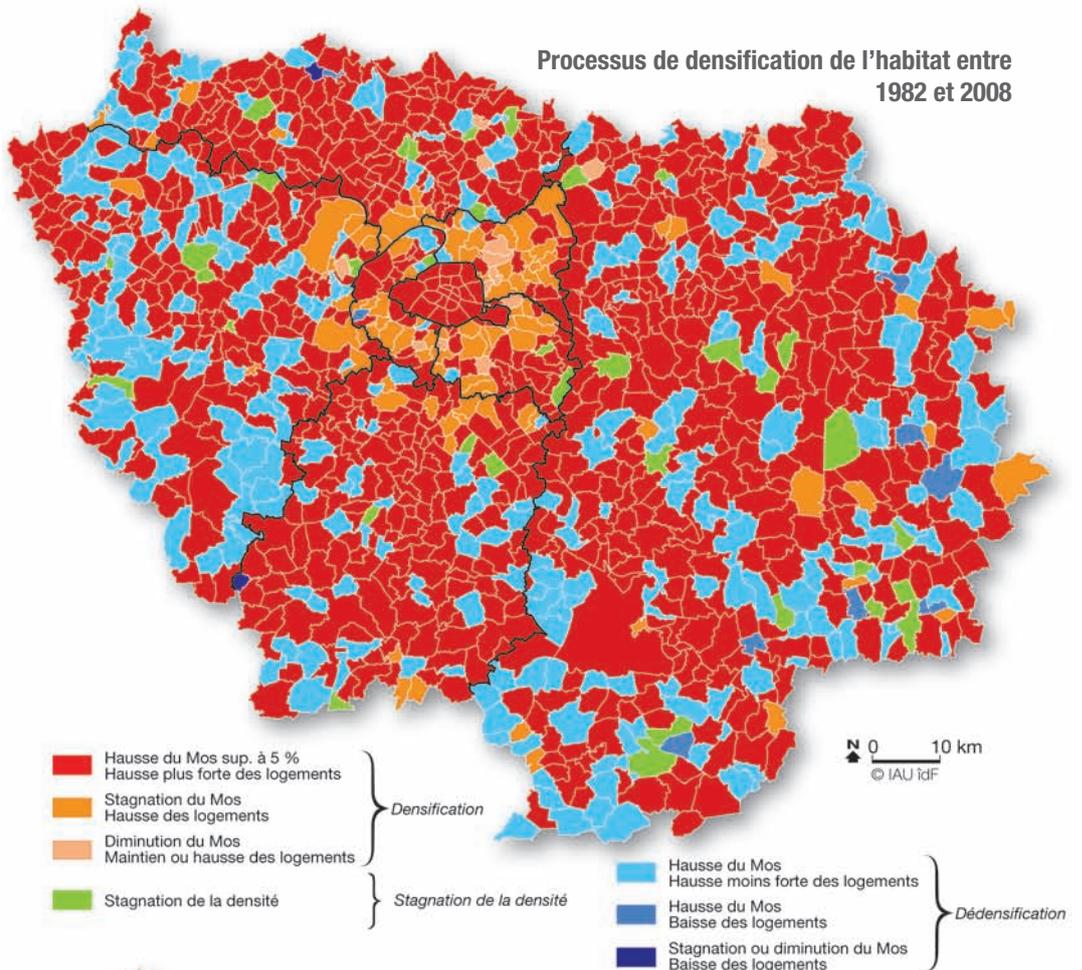
On retient donc que sur la période récente (1999-2008) on assiste à une densification importante du parc de logements, en grande partie due à une stagnation de la surface de l'habitat couplée à une hausse du parc de logements. Pour une grande partie des communes franciliennes, l'injonction à la densification se trouve donc effectivement relayée sur le territoire, même s'il semble difficile ici de statuer sur l'effet des politiques de densification et des dispositifs d'aide à la construction. On peut en revanche compléter ces observations par une analyse plus localisée des politiques déployées dans les communes. Des travaux en cours tentent de comprendre comment de telles politiques sont concrètement mises en œuvre dans les tissus à dominante pavillonnaire (voir encadré page suivante).

Exemple de la densification du pavillonnaire

Une première observation des politiques mises en œuvre dans le tissu pavillonnaire d'une dizaine de communes franciliennes permet de discerner au moins quatre modèles de politiques à mettre en relation avec le système d'action local d'implémentation de ces politiques : un volontarisme doux, un interventionnisme « parfois négocié », une attitude malthusienne et une position contradictoire.

Des politiques volontaristes « douces »

Certaines politiques consistent à utiliser les outils réglementaires d'incitation à la densification (suppression du minimum par-



cellaire comme le préconise la loi Solidarité et renouvellement urbains, augmentation voire sup-

pression du Cos, allègements réglementaires vis-à-vis des limites séparatives et des retraits

par rapport à la rue) à destination majoritairement des particuliers et des petites structures de

promotion immobilière. Ces outils œuvrent pour une densification progressive du tissu pavillonnaire existant par des divisions parcellaires et des constructions successives dans les « dents creuses » nouvellement créées. Nous qualifions cette politique de « douce » dans la mesure où elle n'induit pas de transformation radicale du tissu urbain existant. Il s'agit de politiques volontaristes, dans le sens où la densification est politiquement affichée au niveau du plan d'aménagement et de développement durable (Padd), lors de la concertation avec la population, mais aussi à l'occasion des entretiens avec les élus de la commune.

Des politiques « interventionnistes parfois négociées »

L'intervention des communes peut aller jusqu'à acquérir le foncier de quartiers pavillonnaires (notamment via les établissements publics fonciers) pour mettre en œuvre un projet d'aménagement d'envergure négocié avec des promoteurs et des bailleurs. Là encore il s'agit bien de politiques volontaristes dans le sens où elles sont affichées et justifiées politiquement. Elles sont interventionnistes dans la mesure où la commune (élus et services techniques municipaux) intervient en amont et pendant la conception du projet pour définir avec les opérateurs (promoteurs, bailleurs) la forme de l'aménagement nouvellement mis en place. Ces politiques ont pour conséquence de changer assez radicalement le tissu urbain, en remplaçant souvent les pavillons par des immeubles d'habitation collectifs. Elles peuvent entraîner une opposition forte de la population.

Des politiques « malthusiennes »

L'action politique s'oppose parfois directement à la densification et bloque tout développement du tissu pavillonnaire sous le motif par exemple de la préservation du cadre de vie.

Le partenariat entre le Latts École des Ponts Paris Tech et l'IAU îdF

L'IAU îdF intervient en appui d'un projet de thèse porté par le Centre d'études techniques de l'équipement (Cete) d'Île-de-France et le Laboratoire techniques, territoires, sociétés (Latts) intitulé *Les politiques et processus de densification des tissus à dominante pavillonnaire : mécanismes sociopolitiques et économiques sous-jacents*, effectué par Anastasia Touati. Il est réalisé dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), intitulé « Bimby » (*Build in my back yard**) qui porte sur une étude des stratégies possibles de densification et de diversification des tissus pavillonnaires. Le travail de thèse s'appuie notamment sur des études de cas franciliens permettant d'analyser différentes politiques communales de densification de tissus à dominante pavillonnaire. L'objectif de ce travail est de s'intéresser, à travers l'analyse du contenu des politiques en question et l'analyse du système d'acteurs qui se saisit des dispositifs de densification déployés, à la genèse et à la mise en œuvre au niveau local de ces politiques, mais aussi aux mécanismes (économiques, fonciers, politiques et réglementaires, cognitifs ou encore liés à la composition démographique et sociale des quartiers considérés) sous-jacents aux processus effectifs de densification. L'appui de l'IAU îdF dans ce projet doit permettre de présenter, en préambule du travail de thèse, d'une part des éléments sur les tendances dans le temps et sur les logiques géographiques des processus de densification de l'habitat en Île-de-France et d'autre part, une typologie des différents processus urbains sous-jacents. L'IAU îdF vient en appui de ce projet de thèse à travers deux approches :

- l'étude réalisée sur les constructions de logements en diffus dans le tissu urbain (Iaurif, 2007) ;
- les mesures des processus de densification de l'habitat à partir des données sur le parc de logement (Insee) et du Mos (IAU îdF).

Cet appui se fait dans le cadre d'une convention signée en mars 2010 entre l'IAU îdF et l'École des Ponts Paris Tech, établissement de tutelle du Latts.

* Pour plus d'informations sur le projet de recherche Bimby, voir le site Internet : <http://www.bimby.fr>

Des 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 son projet politique. Dans les communes concernées, on observe alors une densification effective du tissu pavillonnaire, souvent permise par le document d'urbanisme, parfois due également à des constructions illégales (c'est-à-dire non conformes au règlement d'urbanisme) et non assumées politiquement *a priori*. Dans tous les cas, une part importante de la densification, dans ces communes, est permise de

fait par le document d'urbanisme, alors que la commune ne revendique pas une politique volontariste de densification, voire ne souhaite pas du tout voir son tissu pavillonnaire se densifier (la commune engage alors une révision de son document).

Dans chacun des types évoqués ci-dessus, la mise en œuvre de la politique fait intervenir un réseau d'acteurs publics et privés qui organisent leurs rapports de force au sein d'un système local particulier de relations qu'il sera intéressant d'étudier dans ses différentes composantes.

Amélie Darley (IAU îdF),
Anastasia Touati (Cete IDF, Latts) ■

Pour en savoir plus

- CASTEL Jean-Charles, « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation », *Études foncières*, n° 147, septembre-octobre 2010.
- CHARMES Éric, « Le malthusianisme foncier », *Études foncières*, n° 125, janvier-février 2007.
- TOUATI Anastasia, « Histoire des discours politiques sur la densité », *Études foncières*, n° 145, mai-juin 2010, pp.24-26.
- DARLEY Amélie, *Les constructions de logements en diffus dans le tissu urbain existant*, Paris, décembre 2007.

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Olivier
Cartographie
Laurie Cransac - Jean-Eudes Tilloy
Correctrice
Madeleine Caux

Diffusion par abonnement
80 € par an (≈ 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144