



HAL
open science

La transformation des quartiers pavillonnaires en question

Eric Charmes

► **To cite this version:**

Eric Charmes. La transformation des quartiers pavillonnaires en question. La revue foncière, 2014, <http://www.revue-fonciere.com/>. halshs-01170642

HAL Id: halshs-01170642

<https://shs.hal.science/halshs-01170642>

Submitted on 2 Jul 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA TRANSFORMATION DES QUARTIERS PAVILLONNAIRES EN QUESTION.

Publié dans *La revue foncière* n°2, novembre-décembre 2014, p. 21-25

Eric CHARMES, directeur du laboratoire RIVES, ENTPE

La densification des quartiers pavillonnaires par adjonction de maisons individuelles supplémentaires apparaît comme un nouveau graal de l'urbanisme, capable de répondre au goût régulièrement réaffirmé des ménages pour l'habitat individuel tout en limitant l'artificialisation de terres nouvelles. Cet article propose de faire le point sur les modalités possibles de transformation des quartiers pavillonnaires.

Depuis la fin des années 2000, la densification des quartiers pavillonnaires agite beaucoup non seulement les milieux professionnels, mais aussi le monde de l'action publique. Face à l'exigence de lutter contre l'artificialisation¹ et de favoriser le renouvellement urbain, face à l'épuisement du potentiel des friches industrielles bien placées, la densification des quartiers pavillonnaires apparaît comme une nouvelle frontière de l'urbanisme et de l'aménagement. Une marque déposée fait ainsi beaucoup parler d'elle. Elle porte le nom de BIMBY, par référence au syndrome NIMBY, et signifie *build in my back yard*, construire [une maison] dans mon jardin. Nous ne présenterons pas ici cette démarche et renvoyons au site dédié, très pédagogique². Cet article propose plutôt une mise en perspective des intérêts et des limites de la transformation des quartiers pavillonnaires. On verra que si l'enthousiasme est légitime, il doit aussi être tempéré.

L'un des principaux mérites des deux principaux promoteurs de la démarche BIMBY, Benoît Le Foll et David Miet, est d'avoir contribué à inscrire ce sujet dans l'agenda de nombreux responsables politiques. L'idée que les quartiers pavillonnaires sont un gisement pour la transformation des villes était déjà présente dans les esprits³, mais les propositions avaient eu du mal à dépasser les cercles des spécialistes et à atteindre le monde de l'action publique. Par leur activisme et par la qualité indéniable des boîtes à outils qu'ils ont su mettre au point, Benoît Le Foll et David Miet ont réussi à attirer l'attention sur la densification pavillonnaire et ceci jusqu'au plus haut niveau (Français

¹ Pour une discussion de cet impératif, voir E. Charmes, 2013, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Etudes foncières*, n° 162, p. 19-24

² <http://bimby.fr/> et <http://bimby.fr/portail/bimby-plus>

³ Par exemple, l'équipe Descartes dans sa réponse à sa consultation sur le Grand Paris proposait entre autres de « ne pas considérer le lotissement comme la fin de la ville, mais comme un gisement foncier » (Atelier Lion, Groupe Descartes, *Paris, capitale, région, ville, villes*, rapport pour la consultation du Grand Paris, 2009, p. 119)

Hollande a par exemple mentionné la démarche BIMBY lors de sa campagne électorale⁴ et la récente loi ALUR se fixe comme objectif la mobilisation « des terrains issus de lotissement »⁵).

Mais la limite de la démarche BIMBY est qu'elle est centrée sur la densification résidentielle, s'intéressant peu aux infrastructures, aux équipements, aux services, aux commerces, bref à tout ce qui, avec la densité, constitue la centralité. Telle que promue par Benoît Le Foll et David Miet, la démarche BIMBY apporte des réponses sur les modalités de densification des quartiers pavillonnaires mais pas sur leur diversification fonctionnelle par exemple. La démarche est concentrée sur l'échelle de la parcelle et du bâtiment, avec comme horizon la rue ou l'ensemble pavillonnaire, et laisse de côté les enjeux associés aux échelles plus larges. Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt de la démarche BIMBY. Une réflexion riche et pertinente a été menée et elle a débouché sur tout un ensemble de savoir-faire très utiles pour accompagner les élus et les propriétaires dans la division parcellaire et la densification. Simplement, la démarche BIMBY reste du domaine de l'art du géomètre et de l'architecture et ne peut pas tenir lieu de projet urbain. Elle doit être considérée comme un maillon d'un ensemble plus vaste⁶.

Il faut insister sur ce point, même si c'est une évidence : ajouter une maison à des maisons ne saurait suffire à faire la ville. La densité n'est qu'une qualification des formes urbaines parmi d'autres, largement prédéterminée par une autre variable autrement plus structurante, la centralité. La densité va à la centralité, dans la limite bien sûr des contraintes réglementaires. A l'inverse, à l'écart des centres urbains, en rase campagne ou dans certains quartiers peu accessibles, il est difficile d'obtenir une densité significative et les valeurs foncières sont insuffisantes pour supporter les coûts de la densité⁷. De toute façon, la densification de quartiers pavillonnaires mal desservis présente un intérêt limité. Pourquoi en effet densifier des quartiers mal dotés en commerces et services de proximité et mal desservis par les transports collectifs ?

Ceci signifie qu'il est essentiel de tenir compte du contexte. Tout dépend de la localisation du quartier considéré et plus précisément de la pression foncière et immobilière dont il est l'objet. Pour juger de l'opportunité de la densification, il faut tenir compte des projets d'infrastructures à proximité, des polarités commerçantes, de la morphologie urbaine existante, etc. Autrement dit, un projet de densification doit se moduler en fonction des enjeux territoriaux locaux.

Ceci étant précisé, il y a bien évidemment de très nombreux contextes favorables à la densification des quartiers pavillonnaires. Au moment de leur constitution, ces quartiers sont généralement périphériques, et c'est précisément pour cette raison qu'ils sont peu denses, mais au fil des années, avec l'extension des métropoles, ils acquièrent une position relative plus centrale. Certains quartiers peuvent alors faire l'objet de transformations importantes.

⁴ Voir <http://bimby.fr/content/bimby-cest-maintenant>

⁵ [www.territoires.gouv.fr/mobilisation-des-terrains-issus-de-lotissement-loi-alur?xtmc=densification pavillonnaire&xtrc=2](http://www.territoires.gouv.fr/mobilisation-des-terrains-issus-de-lotissement-loi-alur?xtmc=densification+pavillonnaire&xtrc=2)

⁶ S. Petit, 2013, « Densifier l'habitat pavillonnaire: des démarches individuelles aux projets collectifs », *Métropolitiques*, en ligne (www.metropolitiques.eu/Densifier-l-habitat-pavillonnaire.html)

⁷ J-C. Castel et Arnaud Bouteille, 2011, « L'impact de la densité sur les coûts de construction », *Techni-Cités*, n° 204 ; J-C. Castel et L. Jardinier, 2011, « La densité au pluriel. Un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation », *Etudes foncières*, p. 13-17 ; T. Vilmin, 2012, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Etudes Foncières*, n° 157, p. 27-33 ;

Ajouter des maisons à des maisons pour quels projets urbains ?

A l'échelle d'un morceau de ville, la question qui doit se poser est donc : en vue de quel projet la densification doit-elle s'opérer ? Cette question peut être traitée sur deux plans, celui des procédures et celui du design (au sens anglo-américain du terme). Ces deux plans sont liés, mais l'analyse impose de les distinguer. Nous commencerons par le design. Pour illustrer l'importance d'une stratégie de conception urbanistique à l'échelle du quartier ou de la commune, nous reviendrons sur un travail mené au milieu des années 2000 en Ile-de-France sur les transformations de plusieurs quartiers pavillonnaires de l'Entre-deux-guerres⁸. Ces quartiers avaient la particularité d'être proches de gares de RER. Ils présentaient donc un important potentiel de densification. La demande solvable existait non seulement pour des logements individuels dans un contexte densifié, mais aussi pour de l'habitat collectif. La question qui restait posée était celle de la volonté des municipalités concernées de lever les obstacles réglementaires.

Or les municipalités ne se heurtaient pas seulement à l'électorat présent dans les quartiers pavillonnaires proches des gares, elles avaient également des difficultés avec les commerçants et les électeurs de leur centre historique. En effet, les gares sont souvent placées à l'écart des centres anciens des communes. Les voies ferrées ont été tracées de manière à ne pas éventrer les bourgs et les villages, en rase campagne donc. C'est d'ailleurs principalement pour cette raison que l'urbanisation fut à l'origine peu dense autour des gares. Par conséquent, densifier autour d'une gare revient généralement à favoriser la constitution d'une nouvelle centralité à la périphérie d'une commune. Cette centralité peut être perçue comme concurrente par les commerçants et les habitants du centre ancien. Dans un tel contexte, les débats suscités par la densification près de la gare ne se limitent pas à l'acceptabilité de la densification par les riverains, ils peuvent aussi résulter d'une divergence sur le projet politique le plus à même de servir les intérêts de la commune. Pour les élus, la question est : quelle centralité favoriser ? Celle constituée par le centre historique de la commune ou celle à constituer autour de la gare ? Si du point de vue métropolitain, il faut densifier autour des gares, du point de vue communal, la chose est moins évidente.

Partant de ces observations, en travaillant avec des étudiants de l'Institut français d'urbanisme, nous avons proposé la constitution d'un axe commerçant reliant la gare et le centre ancien. Cet axe venait en complément de la densification des abords de la gare. Il permettait d'articuler la nouvelle centralité en émergence à la centralité déjà constituée au cœur de la commune, à la façon d'un centre commercial qui s'organise autour de deux attracteurs et d'une allée commerçante reliant l'un à l'autre. Cela favorisait par ailleurs un usage de la gare par les habitants du centre ancien. On sait en effet que l'un des déterminants de l'usage des gares est la présence de commerces et d'animation sur les voies qui mènent vers elles. D'après certaines études, la mixité fonctionnelle pèserait même plus lourdement que la densité dans l'usage des gares⁹.

Dans un tel cadre, la question n'est plus seulement celle de la densification du pavillonnaire par le pavillonnaire, selon la démarche promue sous la marque BIMBY. Autour de la gare et le long de l'axe commerçant, la densification est plus pertinente si elle est effectuée par du collectif avec commerces

⁸ E. Charmes, 2006, « La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue », *Etudes foncières*, n° 119, p. 14-17

⁹ R. Cervero, 1996, « Mixed land-uses and commuting: evidence from the American housing survey », *Transportation Research part A*, vol. 30, n° 5, p. 361-377

en rez-de-chaussée. Et c'est seulement en complément, à l'arrière de l'axe commerçant et en retrait de la gare, que la densification de type BIMBY peut apporter sa contribution.

Peut-on tout régler dans des zones U ?

A côté de l'organisation morphologique du tissu urbain, les modalités d'action sont une autre composante essentielle du projet. Un projet n'est pas simplement qualifié par des formes, il l'est également par des procédures. Pour ce qui concerne la transformation des quartiers pavillonnaires, on dispose grâce à Anastasia Touati d'un tableau détaillé des possibilités procédurales, entre incitations « douces » à destination des propriétaires privés et pilotage ferme d'un projet par une collectivité territoriale¹⁰.

Actuellement, les réflexions sur la transformation des quartiers pavillonnaires sont focalisées sur la densification douce du bâti via l'évolution des règlements locaux d'urbanisme, assortie d'un accompagnement auprès des propriétaires privés. Il s'agit de lever les contraintes empêchant la division parcellaire ou rendant difficilement constructible les terrains libres. Plusieurs dispositions de la loi ALUR visent à favoriser ce relâchement réglementaire dans les quartiers pavillonnaires, dont la suppression des COS. Parallèlement, les propriétaires sont sollicités pour prendre connaissance des modalités de la division parcellaire et des bénéfices qu'ils peuvent en tirer.

Mais plus de maisons individuelles, c'est plus d'enfants qui fréquentent les écoles, des besoins en assainissement plus importants, des véhicules en stationnement plus nombreux (du moins si la densification ne s'accompagne pas d'une meilleure desserte en transports collectifs), etc. Comment financer ces besoins ? Si la densification est seulement le résultat d'un relâchement réglementaire, la collectivité ne récolte pas d'autres ressources que celles issues des impôts locaux payés par les nouvelles familles. La situation pose d'autant plus problème que, de leur côté, les propriétaires qui se lancent dans un projet de type BIMBY bénéficient d'une revalorisation de leur bien. On sait en effet que le prix du foncier est largement déterminé selon un mécanisme de compte à rebours et que les droits à construire supplémentaires bénéficient en large part aux propriétaires fonciers¹¹. Bref, comparé à la ZAC par exemple, la densification du pavillonnaire par des incitations réglementaires est un mode de faire très favorable aux propriétaires en place et défavorable aux finances locales.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme fixées dans une zone U sont des outils relativement sommaires. L'encadrement réglementaire peut certes être assez précis puisqu'il peut être modulé parcelle par parcelle. Pour reprendre le projet évoqué ci-dessus pour les quartiers pavillonnaires anciens de l'Ile-de-France, il est possible de concentrer la densification sur un axe particulier. Ceci étant, l'évolution du tissu est soumise à la volonté des propriétaires. Comme des enquêtes récentes l'ont montré, les

¹⁰ A. Touati et A. Darley, 2011, « Processus et politiques de densification de l'habitat en Ile-de-France ». *Note rapide*, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France et A. Touati, 2013, *Economie politique de la densification des tissus à dominante pavillonnaire : l'avènement de trajectoires post-suburbaines différenciées. Le cas de la région parisienne (France) et de la région urbaine de Toronto (Canada)*, thèse de doctorat sous la direction d'O. Coutard, Université Paris Est.

¹¹ Voir à ce sujet les travaux de Joseph Comby et notamment : <http://www.comby-foncier.com/compte-a-rebours.pdf>

transformations ont généralement lieu lors des mutations¹². Or, dans les quartiers pavillonnaires, ces mutations sont peu fréquentes. Le temps de l'évolution est donc très lent et un immeuble peut se trouver coexister avec des pavillons le long d'un axe devenu structurant où circule un tramway par exemple. Cela dessine des paysages qui peuvent avoir un certain charme, mais le potentiel d'urbanisation généré par l'infrastructure n'est pas pleinement exploité.

En outre, même si les contraintes réglementaires sont strictes, elles laissent une certaine latitude aux propriétaires. Additionnés les unes aux autres, les réalisations privées peuvent manquer de cohérence. Et comme on l'a observé, dans certains cas, des réalisations isolées peuvent mettre en péril le projet d'ensemble. Ainsi dans tel quartier pavillonnaire de la banlieue d'une ville moyenne, après avoir acquis une parcelle au cœur d'un îlot occupé jusque là par des ateliers, un promoteur a construit un immeuble de 2 étages regroupant 23 logements de petite taille, principalement destinés à des investisseurs. Il va sans dire que cela n'aide pas à convaincre les élus et les habitants de l'opportunité d'un relâchement des contraintes réglementaires d'urbanisme.

Dernier point, et non le moindre, la densification du pavillonnaire par du pavillonnaire sur la base d'incitations réglementaires ne facilite pas la production de la diversité fonctionnelle qui rend attractive (ou du moins acceptable) la densification. En raison de contraintes diverses, telles que la taille des parcelles, souvent trop petites en proche banlieue, ou l'implantation des maisons en cœur de parcelle, un linéaire de locaux commerciaux ne peut pas apparaître spontanément en front de rue.

Ces éléments tempèrent l'intérêt de la densification « douce » du pavillonnaire. Le relâchement des contraintes réglementaires a bien évidemment des avantages, à commencer par celui de ne pas brusquer les habitants. Face au syndrome NIMBY, le BIMBY est une proposition politiquement séduisante, surtout dans les petites communes où les habitants d'un quartier pèsent lourd dans l'électorat. Ceci étant, même accompagnée par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) précises, la seule modulation des règles des plans locaux d'urbanisme n'est pas toujours la procédure la plus favorable aux collectivités locales, que ce soit pour mettre en œuvre un projet ou pour récupérer des plus-values. Non seulement les démarches de type BIMBY ne permettent pas de financer des équipements ni des infrastructures, mais elles favorisent aussi les propriétaires par rapport aux autres catégories d'habitants, notamment les locataires.

Accompagner les mutations et financer les équipements et les infrastructures

Les élus locaux sont conscients de ces limites. Lors d'une enquête conduite dans des communes de la banlieue lyonnaise, Max Rousseau a constaté que certains élus se méfient du relâchement des contraintes réglementaires dans les quartiers pavillonnaires et préfèrent un accompagnement plus serré de leur transformation¹³. Il s'agit de mieux maîtriser l'évolution de la forme urbaine, à la fois

¹² A. Morel-Brochet, 2012, *Les transformations morphologiques et sociales des quartiers pavillonnaires et leur réception sociale*, Rapport final sous la direction d'E. Charmes, programme ANR Ville durable 2009 : Projet « Stratégie de densification, de diversification et de régénération des tissus pavillonnaires ».

¹³ M. Rousseau, 2012, *Négocier la densification. Le cas des banlieues de Lyon*, Rapport final, sous la direction d'E. Charmes, programme ANR Ville durable 2009 : Projet « Stratégie de densification, de diversification et de régénération des tissus pavillonnaires ».

dans son impact politique sur les riverains et dans son impact sur les finances publiques, avec les coûts induits en infrastructures et en équipements. Les élus peuvent s'assurer de cette maîtrise dans le cadre d'une ZAC. Toutefois, entre l'incitation réglementaire et la ZAC, l'écart est grand. La ZAC est une procédure lourde, plus appropriée à la destruction de pavillons¹⁴ pour laisser place à des immeubles qu'à la dentelle prônée par les promoteurs du BIMBY.

Il existe ceci étant des procédures intermédiaires. Un exemple peut en être donné avec une opération d'aménagement d'un quartier pavillonnaire d'Avrillé, en banlieue d'Angers, étudiée par Annabelle Morel-Brochet¹⁵. Ce quartier s'est constitué à partir des années 1920 et ne compte que quelques immeubles collectifs (des logements sociaux pour l'essentiel). Initialement, le quartier jouxtait un aérodrome. Ce dernier a cessé son activité en 1998. La municipalité d'Avrillé s'est alors saisie de cette opportunité foncière pour lancer un projet d'éco-quartier comprenant 5 000 logements. En lien avec ce projet, la municipalité a décidé de requalifier en boulevard urbain la voie de circulation séparant le quartier pavillonnaire de l'éco-quartier. Cette requalification s'est accompagnée de l'implantation d'un tramway.



Une rue d'Avrillé près du boulevard réaménagé avec l'implantation d'un tramway. On note à l'arrière-plan une opération d'habitat collectif en cours de construction (cliché : Eric Charmes, 2011)

Dans un tel contexte, une densification du pavillonnaire par le pavillonnaire pouvait facilement être envisagée. Les investissements réalisés et la proximité d'Angers constituaient autant de conditions favorables en termes de marché immobilier. Par ailleurs, le plan local d'urbanisme offrait des opportunités de densification. La municipalité ne s'est toutefois pas contentée de cela. Elle a en effet souhaité faire disparaître les maisons individuelles bordant le boulevard pour faire place à des

¹⁴ Voir par exemple l'opération réalisée dans le quartier des Bas-Heurts à Noisy-le-Grand et étudiée par A. Touati, 2013, *op. cit.*

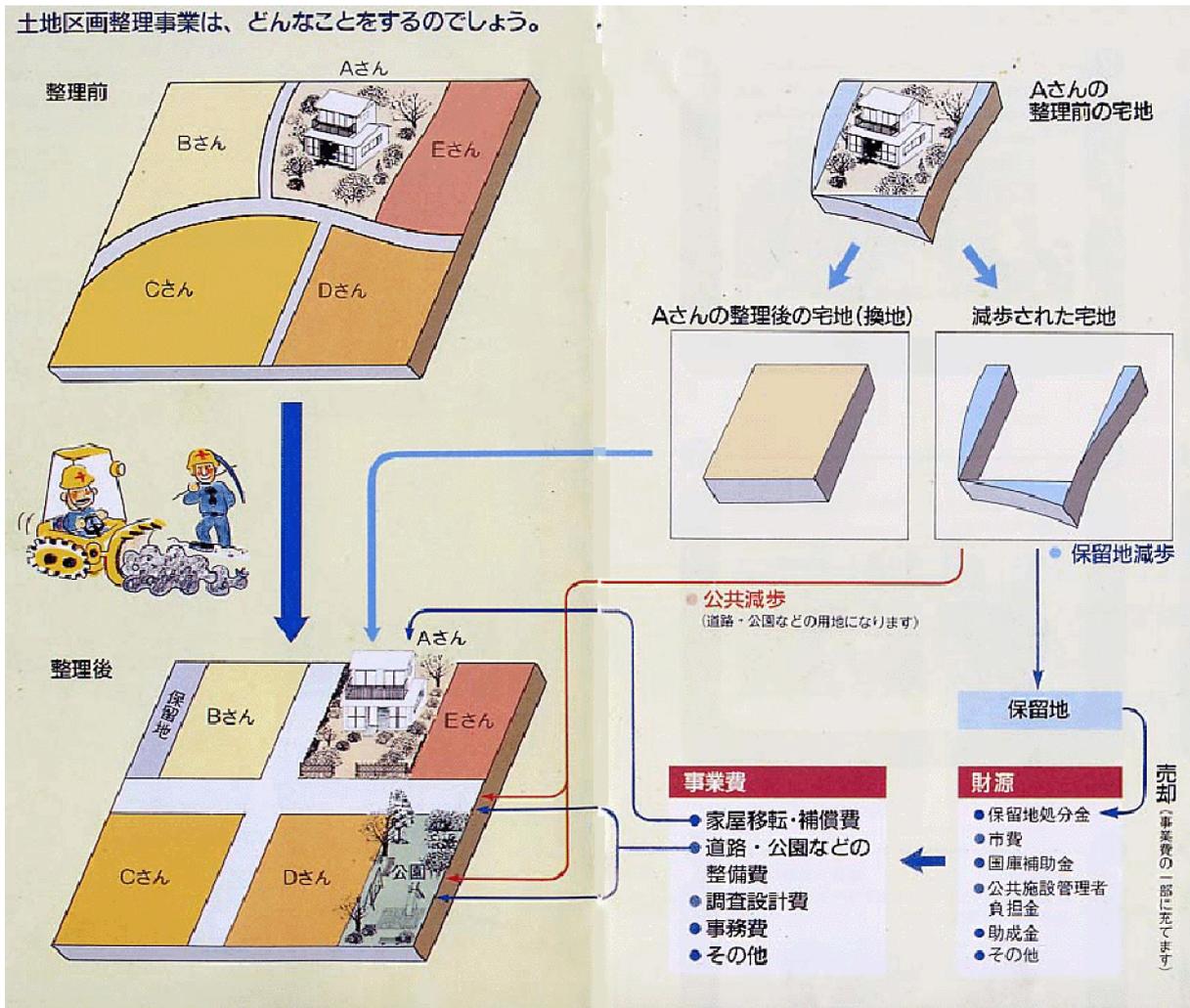
¹⁵ A. Morel-Brochet, 2012, *op. cit.*

immeubles avec des locaux commerciaux en rez-de-chaussée. Pour se faire, elle a acquis les maisons implantées en bordure de ce boulevard lorsqu'elles venaient à la vente. La municipalité a ensuite porté les terrains pendant plusieurs années le temps que le projet de tramway se concrétise et que des projets d'habitat collectif prennent forme. Cette démarche a permis de contrôler l'évolution du tissu urbain. Elle a aussi eu un effet d'entraînement : informés des projets de la municipalité et dans le contexte d'un marché immobilier porteur, les propriétaires ont revu leurs projets et les ventes se sont accélérées. Finalement, le paysage du boulevard s'est assez rapidement trouvé dominé par l'habitat collectif.

Une telle démarche permet de mettre en œuvre un projet comprenant de l'habitat collectif et des locaux commerciaux, tout en ne recourant quasiment pas à l'expropriation. La question de la récupération des plus-values pour financer les investissements en infrastructures et en équipements n'est pas réglée, mais il y a là un mode de faire intermédiaire entre les démarches de type BIMBY et la ZAC.

Le remembrement est un autre outil procédural qui laisse la part belle aux propriétaires en place, sans pour autant leur offrir tout le bénéfice de la rente urbaine. En France, le remembrement est réalisé dans le cadre d'une association foncière urbaine (AFU)¹⁶. Cet outil, considéré comme compliqué, reste d'usage marginal, surtout en contexte urbain. Le fait est qu'en France, dès qu'il s'agit d'action collective, les habitants ont tendance à tout attendre de la puissance publique et savent mal travailler avec elle, de même que la puissance publique sait mal travailler avec eux. En matière de foncier, les difficultés sont renforcées par le très fort individualisme du rapport à la propriété privée. Ceci étant, dans certains pays, tels que l'Allemagne, la Suisse, ou le Japon, le remembrement est un outil majeur de l'aménagement urbain.

¹⁶ Pour un état des lieux récents, voir un document de travail daté de 2011 de Thierry Vilmin : www.caue27.fr/wp-content/uploads/2012/10/Ensemble_Briques_conceptuelles.pdf.



La démarche de remembrement urbain expliquée sur le site internet de la ville de Funabashi¹⁷

Le remembrement permet notamment de redessiner des parcelles¹⁸. Or, l'une des limites majeures des démarches de type BIMBY¹⁹ est que le parcellaire est divisé sans modification des limites existantes. Pour une telle modification, il faut réunir des parcelles, ce qui est difficile. Ainsi, la division parcellaire conduit souvent à la création de parcelles en drapeau et à la construction d'habitations nouvelles en cœur d'îlot. Il est difficile d'obtenir un front bâti relativement continu. Le remembrement peut apporter une solution à ces problèmes.

Certes, le remembrement étant déjà délicat à mettre en œuvre dans le contexte de parcelles agricoles non bâties, on peut se demander si une telle démarche peut avoir un sens dans un quartier pavillonnaire. Il faudrait mener des recherches sur ce sujet et étudier les exemples étrangers, notamment au Japon. En toute hypothèse, on peut imaginer que des parcelles soient acquises (par

¹⁷ [www.city.funabashi.chiba.jp.e.ce.hp.transer.com/machi/kaihatsu/0003/p009873.html](http://www.city.funabashi.chiba.jp/e.ce.hp.transer.com/machi/kaihatsu/0003/p009873.html)

¹⁸ Z. Lejeune, A-F. Marique, J. Teller, Q. Michel, et J-M.Halleux 2010 « Des coûts de transaction et de développement incompressibles? L'exemple du remembrement urbain en Wallonie », *Etudes foncières*, n° 145 ; E. Charmes, 2000, « Le Remembrement urbain en Thaïlande », *Etudes foncières*, n° 88, p. 11-15 ; N. Aveline, 1997, « Le remembrement urbain nippon : un modèle pour l'Asie ? », *Daruma*, n°1, printemps, p. 131-151

¹⁹ Considérées ici dans la définition stricte qui en est donnée sur le site <http://bimby.fr/>

un établissement public foncier par exemple) jusqu'à ce que l'acteur public propriétaire du foncier (ou son mandataire) dispose d'une quote-part suffisante pour assurer l'aboutissement du remembrement. La chose est facilitée depuis la loi ALUR. En effet, dans le cadre d'une association foncière urbaine de projet (AFUP), la collectivité peut être initiatrice et pilote d'une opération, en décidant notamment du périmètre du projet²⁰.

Une telle démarche nécessite de faire face au coût du portage du foncier, mais ce coût peut être diminué par des mises en location. Surtout, il peut être amorti en associant le remembrement à la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics. Le remembrement, lorsqu'il implique des acteurs publics dans le cadre d'une AFU autorisée, peut en effet contribuer au financement d'infrastructures et d'équipements, via des taxes d'aménagement ou via la vente de terrains, dans le cadre d'un projet urbain partenarial (PUP). C'est un avantage important du remembrement : la puissance publique peut, en tant partenaire, investir dans des infrastructures et des équipements locaux et amener les propriétaires bénéficiaires à contribuer.

Et les habitants dans tout cela ?

La mise en forme des projets et la mise en œuvre des procédures dépendent des intérêts en cause et de leur articulation. Commençons par l'intérêt des propriétaires de maison individuelle. Lorsque l'on parle de transformation de quartiers pavillonnaires, on met souvent en avant l'égoïsme des habitants et le syndrome NIMBY, qui de fait signifie « pas dans mon jardin ».

Les promoteurs de la démarche BIMBY entendent prendre à revers ces résistances, d'une part en proposant de respecter le caractère pavillonnaire des quartiers à densifier, d'autre part en mettant en avant l'intérêt des propriétaires. Dans les zones dites « tendues », où la demande de logement est forte, lever les contraintes réglementaires qui font obstacle à la densification permet d'augmenter la valeur des terrains. Voilà un argument qui semble imparable, surtout reformulé avec des exemples concrets tels que : « les personnes âgées vont pouvoir faire face aux dépenses qui s'annoncent pour leurs vieux jours en louant une maisonnette à un étudiant ! ». Sur la base de cette analyse, on peut estimer que l'enjeu est de faire preuve de pédagogie et que si on explique clairement et patiemment aux gens où se trouve leur intérêt, ils prendront des décisions raisonnables et éclairées.

Il s'agit toutefois d'une vision assez étroite de la rationalité des habitants. Preuve en est que, si les campagnes pédagogiques en faveur du BIMBY ont des effets, les résistances restent fortes. C'est que les propriétaires fonciers ne font pas toujours preuve d'irrationalité lorsqu'ils s'opposent au relâchement des contraintes limitant la densité. La pédagogie est une chose importante, mais l'irrationalité est souvent autant dans l'œil de celui qui regarde que dans l'esprit de la personne observée. On ne saurait en effet réduire l'intérêt d'un habitant à la seule valeur vénale de son bien. D'abord, la relation à un territoire d'habitation a une dimension affective importante. Certes, la relation des citoyens à leur habitation se financiarise, mais le rapport affectif au lieu de vie reste déterminant. Par ailleurs, quand on habite une maison, on apprécie ses qualités et on n'a pas nécessairement envie de les changer. Un grand jardin a certes un coût, mais il a aussi une utilité...

²⁰ Pour les modifications apportées par la loi ALUR aux AFU, voir : www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche__afup.pdf

Cette utilité limite l'intérêt d'une division, surtout si la parcelle séparée doit accueillir une nouvelle maison et donc de nouveaux voisins.

Dans ce cadre, les propriétaires tendent à raisonner en termes de capital latent : si je divise ma parcelle, ma maison et son terrain valent tant. Le jour où j'en aurai besoin, je pourrai donc en tirer parti. Le capital possédé est considéré comme une forme d'épargne, sans ressentir le besoin de l'actualiser. Cela explique pourquoi, dans les enquêtes menées notamment par Annabelle Morel-Brochet, les habitants se montrent rarement volontaires pour transformer leur logement tant qu'ils y résident²¹. Comme indiqué plus haut, il faut attendre leur départ pour qu'un projet de division parcellaire se concrétise.

Il faut aussi prendre en compte le fait que, même si son logement est qualifié d'individuel, le ménage qui occupe une maison est pris dans des logiques collectives. Les quartiers pavillonnaires ne sont pas seulement régulés par des règlements d'urbanisme, ils le sont également par des cahiers des charge, des règlements de lotissement, voire de copropriété, etc. La principale raison d'être de ces outils de régulation est que la valeur d'une maison et son jardin dépend des qualités des maisons et des jardins voisins. De nouvelles maisons qui apparaissent dans un quartier peuvent être les signes d'une valeur marchande du foncier en croissance, il n'est resté pas moins que ces maisons dévalorisent les maisons voisines en tant que maisons, c'est-à-dire que leur valeur d'usage diminue. Elle diminue notamment en raison des ombres portées, de la réduction des espaces verts et de l'augmentation du potentiel de nuisances de voisinage.

Telle est la principale raison pour laquelle des propriétaires de maison individuelle acceptent de se lier les mains et souhaitent lier les mains de leurs voisins au travers de cahier des charges et de règlements contraignants²². L'origine des règlements d'urbanisme se trouve d'ailleurs en partie là : empêcher par exemple qu'une usine bruyante et polluante vienne s'implanter près d'une zone résidentielle. Cette logique de protection du cadre de vie constitue un obstacle important à la transformation des quartiers pavillonnaires. Ceux construits à partir des années 1960 autour d'impasses et de voies en boucle sont particulièrement concernés, étant dès le départ conçus comme des isolats placés à l'écart de l'animation urbaine et des flux circulatoires. De fait, c'est dans les quartiers les plus anciens où cette logique a été peu présente dans la conception du réseau viaire et où les éventuels cahiers des charges et autres règlements sont tombés en désuétude que les transformations sont les plus faciles.

En France en outre, du fait de la fragmentation communale, la rationalité collective propre aux quartiers pavillonnaires pèse lourd dans l'élaboration des règlements d'urbanisme. Dans une commune de 1500 habitants, ce qui est une taille typique pour une commune périurbaine, les habitants d'un quartier pavillonnaire sont écoutés attentivement par le conseil municipal.

En même temps, les élus entendent le discours qui leur est tenu par les professionnels de l'aménagement sur la nécessité de produire des logements nouveaux et de refaire la ville sur la ville. Les habitants eux-mêmes constatent les difficultés que rencontrent leurs enfants pour se loger et l'idée qu'il faudrait relâcher les contraintes pour augmenter l'offre rencontre de l'écho. De ce point

²¹ A. Morel-Brochet, 2012, *op. cit.*

²² J-M. Léger, 2010. « Densification des lotissements. Les pavillons font de la résistance », *Études foncières*, n°145, p. 14

de vue, on peut penser, comme le propose Anastasia Touati, que la densification douce ouvre la voie à un véritable compromis politique²³. La densification est ici promue sans mise en cause du caractère pavillonnaire. Il s'agit certainement d'un point clé dans la conciliation des logiques métropolitaines et des intérêts des pavillonnaires.

L'intérêt de la démarche BIMBY réside principalement dans cette capacité à faire bouger la balance entre les forces favorables à la densification et les forces qui lui sont défavorables. Cette démarche contourne l'obstacle des résistances à l'habitat collectif et offre des boîtes à outils efficaces aux habitants et aux élus. La démarche n'est cependant pas le graal de l'urbanisme que certains attendent. Il faut tout d'abord se préoccuper de justice sociale et réfléchir à la récupération des plus-values foncières par la collectivité. Le remembrement urbain est ici une piste intéressante. Ensuite, la densification des quartiers pavillonnaires n'a de sens et d'intérêt qu'intégrée à un projet urbain porté par la collectivité. Ici, la densification linéaire ou la démarche engagée à Avrillé constituent des voies complémentaires à la démarche BIMBY.

²³ A. Touati, 2012. « L'habitant maître d'ouvrage. Au cœur de la densification pavillonnaire. », *Études foncières*, n° 157, p. 34-39.