

La division des pavillons de banlieue

Une recomposition en sourdine de la région parisienne

Anne-Claire Davy, Peggy Mertiny et Mélanie Richard

De nombreux acteurs locaux ont récemment exprimé leurs inquiétudes face à l'émergence d'un processus de division « spontanée » du tissu pavillonnaire. Cette dynamique, potentiellement vertueuse, est en fait difficilement anticipée par les pouvoirs publics et elle entraîne une densification non maîtrisée qui altère le quotidien des quartiers concernés. Elle peut aussi dissimuler les pratiques douteuses de bailleurs peu scrupuleux.

Au cours de la dernière décennie, la croissance du parc de logement francilien s'est surtout faite par la densification des espaces déjà urbanisés¹. Dans 62 % des 926 communes franciliennes ayant connu une densification entre 1999 et 2008, le parc de logement a augmenté sans aucun étalement concomitant de la surface d'habitat existante. Cela s'explique par des politiques explicites de densification du tissu existant (Darley et Touati 2011) et par une recomposition des logements existants : un logement sur quatre apparu entre 2001 et 2011 était issu de la restructuration du parc (Davy et Mertiny 2013).

Si les processus d'adaptation « spontanée » du parc aux exigences du marché sont très importants, les dynamiques sont variées et parfois contradictoires selon les contextes : des grandes surfaces se créent par fusion et extension de logements dans les tissus de Paris et des Hauts-de-Seine, tandis qu'un parc de petits logements locatifs se développe par division de maisons individuelles dans les tissus populaires bien desservis de l'agglomération francilienne (Richard et Driant 2013).

À ne pas confondre avec la division parcellaire², la division des logements eux-mêmes est un levier de production de logements sous-estimé. Produite par des processus déconnectés d'une volonté politique locale et d'actions publiques maîtrisées, cette forme de densification par division interne des logements reste pourtant méconnue et difficilement mesurable.

De grandes maisons familiales converties en petits logements locatifs

Une exploitation des fichiers Filocom³ de 2001 à 2011 permet d'estimer que, chaque année en Île-de-France, la division de 770 logements individuels permet de produire près de 2 000 logements.

¹ Cette étude a été menée sous l'égide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France (IAU-ÎdF), pour le compte du conseil régional d'Île-de-France, en partenariat avec le Direction territoriale Nord-Picardie (ancien CETE Nord-Picardie) du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Agence départementale de l'information sur le logement du Val-de-Marne (ADIL 94), avec la collaboration de Perrine Chevallot, Florent Garcia-Arenas, Fabienne Guimont, Kelly Usseglio, Lucie Van Der Meulen et Julie Velay, étudiants du master 2 de l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne), sous la direction de Jean-Claude Driant et Garance Clément.

² Dans le cas de la division parcellaire, de nouveaux bâtis sont construits sur une parcelle divisée, exigeant un permis de construire et produisant des logements neufs, souvent plus grands et de meilleure qualité.

³ Fichier des logements par communes (Direction générale des finances publiques).

Le phénomène concerne prioritairement les communes populaires bien desservies du cœur de l'agglomération. Ces territoires sont marqués par deux caractéristiques qui en font des espaces à très fort potentiel pour les investisseurs : (i) les logements y ont (pour le moment) une faible valorisation patrimoniale sur le marché de l'accession, alors qu'ils présentent un fort potentiel d'une offre finalement bien insérée dans le réseau de transports de l'agglomération ; (ii) par ailleurs, leur centralité est promise à se renforcer – c'est en Seine-Saint-Denis que le phénomène est le plus prégnant : 1 500 pavillons y ont été divisés entre 2001 et 2011 (soit 20 % des mutations observées en Île-de-France).

Ce processus conduit principalement à remplacer une offre de maisons unifamiliales occupées en propriété (51 % des cas) par des appartements locatifs privés (68 % des cas), petits (deux pièces majoritairement) et de faible qualité. Si 90 % des logements créés disposent de tous les éléments de confort, ils restent de qualité générale moyenne.

Les effets sociaux de cette recomposition sont importants. Les occupants des logements issus de ces divisions sont des ménages aux ressources modestes : 81 % ont des revenus inférieurs aux plafonds HLM du prêt locatif à usage social et 49 % inférieurs aux plafonds HLM très social (PLA-I), avec un maximum de 62 % en Seine-Saint-Denis. Il s'agit souvent des jeunes en début de parcours résidentiel (52 % des locataires de 25 à 40 ans) ou de familles monoparentales (18 %). La moitié des locataires disposent de moins de 23 m² par personne et 18 % des logements sont suroccupés⁴ (30 % en Seine-Saint-Denis).

L'émergence d'un nouveau parc social diffus

Quarante ans après l'explosion pavillonnaire en Île-de-France, l'horizon d'obsolescence d'un grand nombre de maisons individuelles se profile. Le tissu pavillonnaire fait face à de lourds besoins de rénovation. Similaires à ceux de l'habitat collectif de la même époque, ils sont toutefois beaucoup plus diffus, plus « invisibles » et plus difficiles à traiter dans le cadre de grandes opérations de rénovation urbaine. Dans certains territoires, une grande partie des propriétaires de ces logements ne sont plus en situation de financer la remise aux normes et la réhabilitation de leur logement, soit que les premiers propriétaires aient été remplacés par des ménages plus modestes, soit que leur accès à l'emprunt soit difficile en raison de leur âge (plus de 70 ans...). Le marché de pénurie du cœur de l'agglomération permet alors toutes les adaptations et rentabilisations.

Les propriétaires de logements divisés sont principalement des personnes physiques (61 %) qui n'occupent pas (80 %) le logement qu'ils possèdent. Ils connaissent, cependant, le territoire, puisque les trois quarts d'entre eux résident dans le même département. Plusieurs logiques d'acteurs sous-tendent, toutefois, la division des tissus pavillonnaires.

D'une part, des logiques de subsistance, portées par les propriétaires occupants :

- pour permettre une cohabitation familiale en réorganisant le logement et rendre possible l'accueil des seniors ou le maintien dans les lieux des jeunes adultes ;
- pour trouver un complément de revenus en exploitant la rentabilité locative de leur logement (retraités ou ménages en difficulté cherchant un moyen de résoudre des tensions financières) ;
- pour simplement accéder à la propriété, lorsque la restructuration du bien est une condition de réalisation du projet d'achat (grâce au complément de revenu locatif).

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.

D'autre part, des logiques d'investissement portées par les propriétaires bailleurs :

⁴ Est défini comme suroccupé un logement d'une superficie habitable de moins de 16 m² pour la première personne et de moins de 11 m² pour les personnes suivantes.

- des logiques de valorisation patrimoniale menées par des héritiers de maisons familiales qui, sans contrainte financière pressante, décident de transformer le legs en investissement locatif, y trouvant parfois une solution de partage entre plusieurs héritiers ;

- des logiques d'exploitation financière de diviseurs peu scrupuleux, voire quasi professionnels, qui investissent certains secteurs pour y créer des « pensions » sans statuts, rentabilisant chaque mètre carré par des travaux de qualité discutable et organisant des filières locatives destinées à des publics fragiles, exclus du marché ordinaire du logement.

Ces pratiques, une fois installées, exercent parfois un « effet de contagion » à l'échelle de la rue ou du quartier. Les locataires, victimes d'investisseurs indéclicats, sont souvent confrontés à une gestion informelle des espaces collectifs et à des problèmes de répartition des charges lorsque les compteurs d'énergie n'ont pas été individualisés, dans un parc souvent de mauvaise qualité énergétique.

Encadrer le processus pour prévenir la paupérisation du pavillonnaire ?

Le tissu pavillonnaire a longtemps été considéré par les élus comme un espace aménagé fini, quasi immuable, alors qu'on y recèle aujourd'hui des potentiels d'aménagement urbain insoupçonnés et que certains y voient même une ressource « cachée » pour la réalisation d'une partie des objectifs de logement du Grand Paris. Déjà à l'œuvre de manière sous-jacente, la division pavillonnaire profite ainsi d'un vide laissé par l'action publique. Comme le décrit Anastasia Touati, « des acteurs privés (promoteurs, constructeurs, particuliers) parviennent à mettre en œuvre la densification sans que la commune ait en parallèle une action explicite de densification exprimée. Dans les communes concernées, celle-ci est souvent autorisée 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 assumées politiquement *a priori*) » (Touati 2012). 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 (Petitet 2013), produisant une offre déconnectée des logiques de la planification locale et d'une analyse des capacités des infrastructures à absorber les besoins de la population accueillie.

Les communes se heurtent alors à des difficultés de repérage et d'anticipation, mais aussi au manque de cadre juridique. En l'absence d'obligation de permis de construire ou de procédure d'autorisation d'urbanisme⁵, elles n'ont les moyens ni de veiller à la qualité de ce qui est produit ni d'anticiper les conséquences de cette densification⁶. Souvent, les collectivités ne prennent ainsi conscience du phénomène de densification spontanée que lorsqu'elles sont confrontées à ses effets induits : besoins de stationnement explosant dans certaines rues, mauvaise qualité des logements venant gonfler le nombre de demandeurs d'aide énergétique ou de relogement, saturation des équipements de service à la population, sureffectifs scolaires...

Elles se trouvent ainsi prises entre deux écueils : tenter de bloquer toute possibilité d'évolution du bâti en ignorant les besoins auxquels seuls ces logements peuvent répondre, au risque de voir se développer une offre informelle de logements de mauvaise qualité ; ou tenter d'accompagner le processus de densification en le régulant, avec la difficulté de générer des besoins d'équipements et de services sans pouvoir mobiliser les circuits de financement permis par les opérations d'aménagement.

⁵ Le Code de l'urbanisme n'impose aucune déclaration préalable ou autorisation d'urbanisme à un propriétaire ne modifiant pas l'aspect extérieur de son logement et ne créant pas de surface supplémentaire. Une simple déclaration préalable de travaux est imposée par le Code de l'habitat et de la construction lorsque la surface habitable créée est inférieure à 40 m² et ne porte pas la surface habitable totale à plus de 170 m².

⁶ L'observation des déclarations d'intention d'aliéner (déclaration obligatoire auprès de la commune avant toute vente entrant dans le champ d'application du droit de préemption urbain) permet de déceler des transactions d'investisseurs peu scrupuleux déjà identifiés, mais elle ne permet pas d'encadrer la division *a priori*.

Cette densification « spontanée » du tissu pavillonnaire s'inscrit dans des dynamiques d'échelle métropolitaine. Elle résulte d'un marché immobilier marqué par la pénurie de l'offre. À court terme, elle semble d'autant plus difficile à endiguer qu'elle offre une réponse rapide au besoin de logement de la région parisienne. C'est en particulier le cas dans la première couronne, où le tissu est appelé à être de plus en plus inséré dans le réseau de transports régional et devra accueillir une part importante des objectifs de croissance de l'offre de logement portés par le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). La densification à bas bruit mais bien réelle de ces tissus montre les limites de la volonté de les « sanctuariser » que poursuivent nombre de plans locaux d'urbanisme (PLU) restrictifs. Elle invite les pouvoirs publics à repenser le devenir de ces espaces et à réinventer les outils opérationnels permettant de maîtriser l'impact social et environnemental de leur densification.

Bibliographie

- Darley, Amélie et Touati, Anastasia. 2011. « Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France », *Note rapide*, n° 567, Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France (IAU-ÎdF), septembre.
- Davy, Anne-Claire et Mertiny, Peggy. 2013. « 2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant », *Note rapide*, n° 613, IAU-ÎdF, janvier.
- Petitot, Sylvain. 2013. « Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs », *Métropolitiques*, 20 mars. URL : www.metropolitiques.eu/Densifier-l-habitat-pavillonnaire.html.
- Richard, Mélanie et Driant, Jean-Claude. 2013. « Nouveaux logements issus de la restructuration : étude dans le Val-de-Marne », *Note rapide*, n° 612, IAU-ÎdF, janvier.
- Touati, Anastasia. 2012. « L'habitant maître d'ouvrage, au cœur de la densification pavillonnaire », *Études foncières*, n° 157, juin.

Anne-Claire Davy est chargée d'études sur les questions d'habitat et de modes de vie depuis 2001 au sein de l'équipe Démographie, habitat, équipement et gestion locale de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU-ÎdF).

Sociologue de formation, elle travaille sur les différentes dimensions de la question du logement en Île-de-France et est membre de l'équipe chargée de l'appui à la Région dans l'élaboration et le suivi du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Au sein de l'équipe Logement de l'IAU-ÎdF, elle est plus particulièrement en charge de la veille sur les enjeux du parc privé et de l'habitat indigne, et de la thématique du logement des jeunes. Elle contribue également à des travaux transversaux (au sein de l'IAU-ÎdF ou en partenariat avec des chercheurs) sur les dynamiques locales de l'habitat et l'évolution des pratiques résidentielles des Franciliens.

Peggy Mertiny est animatrice du pôle national de compétence et d'innovation sur les marchés locaux de l'habitat, au sein du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). En tant que chargée d'études, elle a participé à de nombreuses études au sein du CEREMA (anciennement Centre d'études techniques de l'équipement Nord-Picardie) sur les thématiques habitat et logement pour le compte des services déconcentrés de l'État, les DDT(M) et DREAL, ainsi que pour les ministères du Logement et du Développement durable ou pour des collectivités comme la région Île-de-France et des intercommunalités.

Elle a également participé à la rédaction de guides méthodologiques sur la demande et les besoins en logement (pour la DGALN et le SOeS), les observatoires de l'habitat (réseau IDEAL) et les plans départementaux de l'habitat (ex-CERTU).

Elle intervient également au sein de formations et de séminaires sur les bases de données liées au logement (Filocom, fichiers fonciers, etc.), les porter à connaissance de PLH, ou les observatoires de l'habitat.

Mélanie Richard est responsable de l'Observatoire du logement de l'Agence Départementale d'Information sur le Logement du Val-de-Marne (ADIL du Val-de-Marne).

Sociologue et urbaniste de formation, elle travaille sur toutes les questions relatives au logement dans le Val-de-Marne, réalise et publie des études à destination des professionnels du secteur, notamment sur les thématiques suivantes : conjoncture immobilière, habitat indigne, prévention des expulsions... Elle participe également à la réalisation de publications avec les ADIL franciliennes et autres partenaires.

Pour citer cet article :

Anne-Claire Davy, Peggy Mertiny & Mélanie Richard, « La division des pavillons de banlieue. Une recomposition en sourdine de la région parisienne », *Métropolitiques*, 2 mai 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-division-des-pavillons-de.html>.