



**MINISTÈRE
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET
DE LA DÉCENTRALISATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



MUTATIONS PAVILLONNAIRES

Groupe de travail - Actes de la journée du 18 octobre 2024



RÉDACTION :

Sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages (UP)
Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES :

En couverture :

Le Porge Gironde © Emmanuel du Bourg / TERRA

© Arnaud Bouissou / TERRA

Saint Loubes Gironde © Damien Carles / TERRA

Boulogne-sur-Mer © Sophie Ricard / TERRA

Maisons individuelles en construction dans un lotissement © Thierry Degen / TERRA

Zone pavillonnaire à Quiberon © Juliette Pavy / TERRA

© Arnaud Bouissou / TERRA

Caumont-sur-Aure - Lotissement « Résidences du 8 mai » © Cédric Calandraud / TERRA

Construction d'un lotissement à la lisière d'un champ de colza à Chasseneuil-du-Poitou © Thierry Degen / TERRA

MISE EN PAGE :

Mission influence, communication et marketing (MICOM) / DGALN

DATE DE PUBLICATION :

Décembre 2025

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Tour Séquoïa - 92055 La Défense cedex

Table des matières

RESUME A L'ATTENTION DES DECIDEURS	3
OUVERTURE DE LA JOURNEE	6
TABLE RONDE	8
ATELIERS	14
ATELIER 1 – CONNAISSANCES	15
<i>Présentation flash : MorphoBioT (Formes urbaines et MORPHOlogie végétale en ville pour la BIOdiversité : le cas de la ville de Toulouse)</i>	16
ATELIER 2 – OPERATIONNALITE	19
<i>Présentation flash : L'opération de l'ilot du parc à Fourrages avec Grand Poitiers</i>	
<i>Communauté Urbaine ; point de vue de la maîtrise d'œuvre et de l'acteur opérationnel</i>	22
ATELIER 3 – REGLEMENTAIRE	25
<i>Présentation flash : L'action de la SIFAE</i>	28
ATELIER 4 – IMAGINAIRES	31
<i>Présentation flash : L'action de l'EPF de la Vendée</i>	32
CONCLUSION	35
ANNEXE – LISTE DES PRESENTS LE 18 OCTOBRE 2024	37
ATELIER CONNAISSANCES	37
ATELIER OPERATIONNALITE	37
ATELIER REGLEMENTAIRE	38
ATELIER IMAGINAIRES	38

Résumé à l'attention des décideurs

La question du pavillonnaire se pose de façon d'autant plus aigüe qu'elle s'articule à la crise du logement. Si la question des transformations et de la densification des tissus pavillonnaires n'est pas nouvelle, elle est pour autant relativement récente dans sa forme actuelle. Certaines démarches proposent d'ores et déjà des réponses à ces enjeux mais, aujourd'hui, certains freins sont bien identifiés par les acteurs, comme le sujet du stationnement, l'articulation des règles d'urbanisme avec les règlements et cahiers des charges de lotissement, ou encore le rapport à la biodiversité, au cadre de vie et à la recherche d'intimité des habitants. Par ailleurs, ces démarches sont rarement d'ensemble et interrogent l'intervention des acteurs publics pour les soutenir et les aiguillonner.

Ainsi, le ministère en charge de l'urbanisme a souhaité, à la fin de l'année 2023, mettre en place **un groupe de travail (GT) transversal sur la mutation des quartiers pavillonnaires**. Ce groupe de travail faisait notamment suite aux propositions issues du rapport « Faire de la densification douce » de iudo, financé par la DGALN et remis en 2023.

Ce groupe de travail, technique et transversal, a été notamment mis en place par le bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie au sein de la sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages de la DHUP. Sur la base d'un travail bibliographique des échanges avec les acteurs des mutations pavillonnaires ou intéressés par ces dynamiques ont été structurés au premier semestre 2024 pour faire remonter des propositions d'actions, celles-ci ayant vocation à alimenter une feuille de route à soumettre à la ministre du logement.

Un premier cercle de travail a eu lieu en avril 2024, à la suite duquel, **des propositions ont été identifiées et recensées afin d'identifier la matière technique qui pouvait être approfondie par des acteurs dans le cadre d'une rencontre élargie**.

Le changement de gouvernement à la mi 2024 a mené à une modification de la feuille de route du GT, qui s'est concentré sur un travail technique pour contribuer à alimenter une politique publique structurée en rapport avec les orientations gouvernementales. En particulier, les sessions de travail ont moins été le lieu d'arbitrages de propositions à porter auprès des politiques que **l'identification d'enjeux forts et l'approfondissement de quelques propositions avec des acteurs extérieurs et aux points de vue transversaux**.

La rencontre élargie s'est tenue en octobre 2024. Des propositions ont été tirées de différents travaux, dont le rapport de iudo, le colloque « Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière » organisé par Vincent Legrand et Lionel Rougé en mai 2024, le lancement du cycle de réflexion de la FNAU sur le périurbain, le rapport de propositions des géomètres-experts paru en août 2024, les propositions du congrès des notaires de septembre 2024, ainsi que des propositions d'acteurs comme Grand Paris Aménagement. Elles ont été enrichies par les pistes de travail menées en interne, par le PUCA et les différents bureaux de la DHUP.

Ces propositions ont été transmises à la centaine d'acteurs identifiés pour un second temps de travail le 18 octobre 2024, à la Défense.

Cette journée s'est articulée en deux temps :

- 1- D'abord une **table ronde** pour rappeler les enjeux et les sujets à aborder ;
- 2- Ensuite **un temps de travail en 4 ateliers** de 20 participants, autour des mêmes thèmes que ceux travaillés en avril 2024 : **connaissances, opérationnalité, réglementaire, et imaginaires**. Lors de ces ateliers, les participants ont approfondi des propositions sur la base d'un recueil de propositions qui leur avait été transmis en amont de la journée, d'abord en hiérarchisant ces dernières pour sélectionner lesquelles approfondir, puis en discutant celles sélectionnées. Une présentation flash par un acteur thématique a également eu lieu dans chacun des quatre ateliers à la mi-journée.

Le présent document rend compte des échanges et productions de cette journée de travail transversale.

OUVERTURE

Ouverture de la journée



Damien BOTTEGHI,
directeur de l'Habitat, de
l'Urbanisme et des
Paysages

Après avoir remercié l'ensemble des participants pour leur présence à la journée, Damien BOTTEGHI, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages rappelle que ce cycle de travaux sur les mutations pavillonnaires a été initié en début d'année 2024. Cette journée du 18 octobre est **l'occasion de réunir pour la première fois une centaine d'acteurs de la fabrique de la ville et de l'aménagement, dans un format élargi¹ et en présentiel.**

Le DHUP rappelle d'abord que l'objectif principal de ces travaux n'est pas d'innover au sens strict du terme, mais bien de coaliser les réflexions et les propositions existantes sur le sujet. C'est une problématique bien identifiée par l'ensemble des acteurs : l'habitat individuel représente 56% du parc de logements en France, mais les évolutions de ce parc existant ne peuvent être pensées dans le cadre de l'aménagement classique. A noter que l'attachement particulier des Français à ce modèle n'est pas sans fondements, et s'il est question aujourd'hui de réfléchir aux transformations des tissus pavillonnaires, il ne s'agit pas d'opposer un modèle urbain contre un autre.

Il s'agit bien d'explorer les pistes pour développer les mutations, les transformations des quartiers pavillonnaires, et non uniquement leur densification ou leur intensification. Ainsi, cela permet d'englober la question de la sobriété foncière mais aussi d'inclure la question de l'accès aux services et équipements, des espaces publics, de la place de la voiture et du cadre de vie en général. Le pavillonnaire est polymorphe - on parlera d'ailleurs plutôt des pavillonnaires, afin de ne pas chercher à développer une solution unique pour des situations par ailleurs diverses, du pavillonnaire périurbain soumis à de fortes pressions immobilières, comme c'est le cas dans les couronnes franciliennes, au lotissement à la périphérie d'un bourg rural.

Il est par ailleurs souligné que le sujet n'est pas nouveau et que les initiatives locales existent, fussent-elles le fait de l'action de propriétaires individuels, ou dans le cadre d'un accompagnement par certains acteurs. Cependant, **l'enjeu est de dépasser l'approche ponctuelle pour aller vers une dynamique ensemblière.** Pour cela, il est nécessaire de réaffirmer le rôle de la planification, sans revenir pour autant vers un modèle de planification trop rigide ou trop uniforme, en favorisant des approches différenciées et adaptées à la diversité des situations.

Les deux objectifs pour ce groupe de travail sont donc, d'une part, de **recenser et synthétiser les propositions émises par les acteurs** impliqués sur la question du pavillonnaire, et, d'autre part, notamment dans le cadre de cette journée du 18 octobre, **d'approfondir les propositions pour formuler des recommandations collectives qui seront présentées aux décideurs politiques.**

¹ Voir la liste des organisations participantes et leur participation aux ateliers en fin de document

TABLE RONDE

Table ronde

Synthèse

Les acteurs de la table ronde ont rappelé les éléments de contexte et d'enjeux. La question du pavillonnaire se pose de façon d'autant plus aigüe qu'elle s'articule à la crise du logement. Si la question des transformations et de la densification des tissus pavillonnaires n'est pas nouvelle, elle est pour autant relativement récente dans sa forme actuelle. Aujourd'hui, certains freins sont bien identifiés par les acteurs, comme le sujet du stationnement, l'articulation des règles d'urbanisme avec les règlements et cahiers des charges de lotissement, ou encore le rapport à la biodiversité, au cadre de vie et à la recherche d'intimité des habitants.

Animée par Emilie VOUILLEMET, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages à la DHUP, cette table ronde réunit plusieurs personnalités engagées sur la question du pavillonnaire, avec des points de vue différents selon leur domaine d'action :

- **François MENARD, secrétaire permanent adjoint du plan urbanisme construction architecture (PUCA).** Le PUCA est co-organisateur de la journée du 18 octobre et a travaillé historiquement sur la densification du pavillonnaire, avec plusieurs productions théoriques mais aussi un accompagnement concret des territoires par la démarche expérimentale « Territoires Pilotes de Sobriété Foncière » ;
- **Yolaine PAUFICHET, vice-présidente du Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA)** et architecte au sein de l'agence Y3A. Le CNOA a particulièrement abordé les mutations du pavillonnaire au prisme de la rénovation énergétique du bâti ancien ;
- **Vincent LE GRAND, maître de conférences en droit de l'urbanisme et de l'aménagement à l'Université de Caen**, docteur en droit. Ses travaux abordent le pavillonnaire notamment par le biais du lotissement, et il a coorganisé le colloque "Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière", fin mai 2024 à Caen, avec Lionel Rougé, géographe et maître de conférences à l'université de Toulouse ;
- **Catherine LARRIEU, présidente de l'association Solidarités Nouvelles pour le Logement** et conseillère hébergement logement à la Délégation interministérielle aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (DIJOP). Ancienne directrice de l'UD Val-de-Marne à la direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) pendant 5 ans, elle travaille sur le sujet de la crise du logement en général et les freins à la mobilisation du parc pavillonnaire en particulier ;
- **Frédéric GUILLOT, adjoint au DGA Transition Écologique à Grand Poitiers Communauté Urbaine.** Grand Poitiers Communauté Urbaine a été impliquée dans un des projets de la démarche expérimentale « Territoires Pilotes de Sobriété Foncière », et la collectivité a dans ce contexte développé un projet de création de logements dans un parc pavillonnaire existant, ce qui contribue à un éclairage concret des problématiques de la journée.



Emilie VOUILLEMET



François MENARD



Yolaine PAUFICHET



Vincent LE GRAND



Catherine LARRIEU



Frédéric GUILLOT

La table ronde débute par un point sur la crise du logement. **Catherine LARRIEU** présente la raison d'être et le fonctionnement de [Solidarités Nouvelles pour le Logement qu'elle préside](#) et qui agit pour le logement d'insertion, en Ile-de-France principalement. Aujourd'hui, 200 000 personnes en Ile-de-France sont en recherche d'hébergement ou de logement. Il est urgent de répondre à cette crise du logement. Ainsi, il y a un fort enjeu de production neuve : c'est en effet essentiel pour garantir l'accès au logement social, et sortir de l'embolie entre offre et demande, qui génère des situations d'habitat indigne y compris dans les tissus pavillonnaires. Il y a également un enjeu démographique de vieillissement de la population, de fermeture de services publics (en particulier de classes d'école), ou encore d'absence de mixité sociale dans les tissus pavillonnaires.

François MENARD, secrétaire permanent adjoint du [PUCA](#), revient sur l'historique du pavillonnaire comme enjeu public et espace de mutations possibles. Il y a une quinzaine d'années, les espaces pavillonnaires étaient apparentés aux espaces périurbains, caractérisés comme l'anti-modèle de la ville durable, et faisaient l'objet d'une forme d'impensé. Au tournant des années 2000, un certain nombre d'acteurs s'intéressent avec un regard nouveau aux pavillons, avec l'idée que ce sont des espaces possibles de densification. C'est le sujet du projet de recherche BIMBY (Build In My Backyard) qui a posé l'hypothèse que les ménages peuvent avoir des motifs à vouloir participer à la densification de leur pavillon, pour faire de leur parcelle une ressource. De là, l'idée était de porter une offre de service auprès des habitants d'une collectivité, en les accompagnant pour concevoir des projets en densification. Cela permettait ainsi à des habitants vieillissants, par exemple, d'imaginer la construction d'une maison de plain-pied sur leur parcelle, et de revendre le pavillon qu'ils occupaient jusque-là. Néanmoins, il n'y avait pas nécessairement de réflexion sur la qualité des espaces, sur la mobilité. Ainsi, à partir du milieu des années 2000 jusqu'au milieu des années 2010, des réflexions se développent sur les opportunités de densifier/dédensifier. Ces réflexions ont débouché sur un second temps d'expérimentation, durant lequel émergent des expériences d'accompagnement des collectivités pour qu'elles exploitent mieux le foncier existant. Le PUCA, via Territoires Pilotes de Sobriété Foncière (TPSF), s'intéresse aux différents motifs de densification possibles et à la manière de saisir des espaces pavillonnaires pour refaire du projet urbain, dans une logique de mutation. D'un opportunisme individuel économique du début des années 2010, on est donc passé aujourd'hui à une recherche d'opportunité collective et territoriale pour les collectivités. La question qui se pose aujourd'hui est celle du passage à l'échelle suite à ces expérimentations, fondée sur les retours d'expérience (Atlas du Foncier Invisible, Expérimentation Objectif ZAN de l'Ademe, Etude des trajectoires pavillonnaires en Ile-de-France de l'Institut Paris Région).

La transformation du pavillonnaire soulève aussi les questions liées à la rénovation du bâti ancien, en particulier pour améliorer sa performance énergétique. **Yolaine PAUFICHET**, vice-présidente au Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA), revient sur le programme Profeel – un programme d'Etat à destination des acteurs de la rénovation énergétique – dans le cadre duquel l'étude « Rénover et densifier les quartiers d'habitat pavillonnaire » a été réalisée, menant à un guide pratique à destination des collectivités locales. Un premier constat est que l'habitat possède une certaine homogénéité constructive au sein d'un même quartier pavillonnaire, donc qu'il est possible de mutualiser les travaux de la rénovation énergétique. Un second constat est que certains quartiers pavillonnaires ont des parcelles qui sont divisibles. Pour faire muter les tissus pavillonnaires, l'enjeu est de travailler à une échelle de quartiers et de concerter les habitants afin de comprendre leurs besoins et leurs manières de vivre. Le guide Profeel présente des outils, qu'ils soient règlementaires (comme les OAP) ou opérationnels (tels

que le guichet unique France Rénov, ou les aides financières avec MaPrimeRénov'). Le guide présente 3 axes stratégiques possibles : une stratégie agile (la collectivité accompagne les particuliers pour travailler de manière cohérente et conjointe avec plusieurs parcelles), une stratégie intermédiaire (le pavillonnaire est requestionné), et une stratégie renforcée (remaniement urbain du quartier pavillonnaire). Pour régénérer les quartiers pavillonnaires, il est aussi important de travailler sur la mixité sociale et la question de l'intergénérationnel. Le point principal est, dans tous les cas, de travailler ces transformations de fond avec et pour les habitants, par de la concertation et de l'accompagnement.

Frédéric GUILLOT, adjoint au DGA Transition Ecologique du Grand Poitiers, partage ensuite un retour d'expérience de collectivité. En effet, le Grand Poitiers regroupe 40 communes de 50 à plus de 90 000 habitants et dont le tissu pavillonnaire représente 70% de la trame urbaine. Le Grand Poitiers a été retenu parmi les sites du programme « Territoires Pilotes de Sobriété Foncière », et sa particularité a été de ne pas avoir de site ni de programme, avec la volonté de faire un inventaire du foncier déjà constitué et de laisser les habitants décider des interventions. Le territoire dispose de très peu de friches (12 hectares sur l'ensemble du territoire), mais la trame urbaine est en revanche constituée à 70% de formes pavillonnaires (lotissement ou construction diffuse). Donc pour limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (objectif de ne pas aller au-delà de 350 ha sur 2011-2021), il faut donner un sens politique à cette propriété privée, pour densifier les tissus urbains mais aussi pour préserver les îlots de fraîcheur qu'ils peuvent constituer, ainsi que leur potentiel de refuge pour la nature en ville. Tout l'enjeu de la mutation du tissu pavillonnaire est donc d'aller d'abord sur l'espace déjà artificialisé, et cela en concertation avec les habitants. Ecrire le sens politique de ces espaces, pour aller dans le sens d'une densification, c'est aussi s'intéresser au parcellaire privé et se demander comment il est possible de le repenser en même temps que l'espace public (partage de l'espace avec les voitures, possibilités de végétalisation en limite séparative, espace disponible pour de la convivialité, chargement de véhicules électriques...).

Ensuite, **Vincent LE GRAND**, maître de conférences en droit de l'urbanisme et de l'aménagement, propose un éclairage juridique (le volet juridique constituant une partie des travaux qu'il mène avec Lionel Rougé). L'année 2024 était celle du centenaire de la généralisation du permis de lotir en France. Pour l'occasion, un colloque de deux journées a été organisé en mai 2024. La première journée, plutôt juridique donc, portait sur le lotissement comme division foncière. Cela a été l'occasion de discuter d'un glissement très sensible d'une logique de contrôle des divisions, à l'origine du permis de lotir, à aujourd'hui un contrôle des constructions, du fait que les colotis gèrent une forme de privatisation de la réglementation, avec un contrôle contractuel de la densité. La deuxième journée du colloque portait sur la forme urbaine. En résumé, 3 enjeux ont été abordés :

- *L'acceptabilité sociale* – la densification agit en dentelle et suppose de réinterroger les modes de concertation ;
- *L'altérité* – la densification pose la question de la diversité dans la construction, la mixité urbaine et la mixité sociale ;
- *Le rapport à l'environnement* – les espaces pavillonnaires sont des espaces vécus, et pas uniquement vécus par des occupants humains, donc ils soulèvent un enjeu de biodiversité, ainsi qu'une qualité paysagère qui mérite d'être préservée.

Un autre enjeu soulevé en table ronde est celui de la gestion du risque. **Yolaine PAUFICHET**, vice-présidente au Conseil National de l'Ordre des Architectes, explique que cette question a été abordée lors des rencontres Architecture et Territoires de 2024 à Cayenne. Bien que le prisme de la mutation du pavillonnaire n'ait pas été abordé directement durant ces rencontres,

cette question est primordiale dans les quartiers pavillonnaires, notamment en termes de perméabilité des sols et de biodiversité. Elle est anticipée dans les PLU et dans les PPRI mais les récentes intempéries montrent que nous n'allons peut-être pas assez loin dans la gestion du risque. **François MENARD** complète en indiquant que les ménages qui réinvestissent les pavillons des années 60/70 sont majoritairement des familles qui prennent la suite de personnes âgées décédées. Du point de vue de la perméabilité des sols, cela pose problème lorsque les nouveaux ménages retirent la strate arborée des jardins et artificialisent le sol.

Le sujet des mixités fonctionnelle et sociale dans les quartiers pavillonnaires a également été abordé. **Catherine LARRIEU** commence par rappeler que, sans les habitants, rien ne peut se faire. L'acceptabilité de l'introduction de mixité sociale dans un quartier pavillonnaire n'est pas évidente – même si elle peut aussi être vue positivement lorsqu'elle entraîne l'arrivée de ménages plus jeunes. L'insertion de mixité sociale se fait par de petites opérations, essentiellement de la reprise de pavillons existants. Les implantations de logements sociaux effectuées par SNL se font en dentelle (maximum 41 logements sur une même commune en Île-de-France). SNL agit de diverses façons, en travail conjoint avec la collectivité, et avec l'objectif d'avoir un plus pour le quartier, soit par les services apportés, soit par la qualité de réhabilitation, et toujours avec le maximum de concertation et un accompagnement local. Plusieurs exemples d'opérations menées par SNL sont ainsi présentés, comme un bail à réhabilitation sociale (BRS) à Loges-en-Josas, la transformation d'une maison de ville en six logements à Louveciennes avec une rénovation des façades pour apporter de la qualité au quartier et baisser le niveau des charges des locataires modestes, ou encore la démolition d'un pavillon pour y construire cinq logements et un local associatif dans un quartier ex-pavillonnaire en mutation à Nogent-sur-Marne.

Frédéric GUILLOT présente ensuite plus en détail le projet que la collectivité a porté sur l'îlot du Parc à Fourrages à Poitiers. L'idée était de travailler cet espace en préservant le cœur d'îlot tout en réussissant à avoir une certaine densification. Le PLH du Grand Poitiers prévoit la production (différente de la construction car en premier lieu va être cherché la résorption de la vacance et les logements en sous densité) de l'ordre de 1 000 logements. Mais il faut également agir sur la sous occupation et s'intéresser au parcours résidentiel, c'est pourquoi le Grand Poitiers développe différentes typologies pour répondre à l'intérêt collectif tout en accompagnant le parcours du particulier. A travers Territoires Pilotes de Sobriété Foncière, en association avec l'EPF Nouvelle Aquitaine et la société d'aménagement du Poitou (SEP), le Grand Poitiers a retranscrit l'identification de 4 600 gisements de densification (et pas seulement de zones AU en périphérie) dans le PLU. Pour la typologie de construction, il s'agit de s'intéresser en priorité à l'intérieur du volume existant d'une maison et, s'il est nécessaire de construire sur l'extérieur du jardin, mais il faut rénover la maison existante aussi. L'enjeu est donc de travailler sur tous les leviers en même temps.

> Pour aller plus loin :

- <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/tpsf-poitiers-grand-poitiers-communaute-urbaine-a2880.html>
- <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/poitiers-grand-poitiers-communaute-urbaine-gpcu-a2766.html>

Après cette expérience illustrative, **Vincent LE GRAND** revient sur les enjeux juridiques liés aux lotissements. Selon lui, il faut agir sur deux vecteurs. D'abord, sur les verrous juridiques qui existent et qui créent de vraies difficultés sur la densification. Par exemple, des zones de lotissements peuvent rester *non ædificandi* pendant des dizaines d'années lorsque le cahier

des charges n'a jamais fait l'objet d'une révision. L'échelle de l'application des règles du PLU peut également constituer un verrou. On peut aussi être dans une vision plus prospective de création de nouveaux outils juridiques d'accompagnement de cet urbanisme durable et de la façon dont la ville se refait sur elle-même. Pour convaincre les opérateurs privés de diviser leur terrain pour le vendre, il faut les faire converger avec les acquéreurs de ces lots. Mais, aujourd'hui, les formalités de l'urbanisme ne permettent pas de convergence entre eux, ni avec la collectivité, ce qui pourrait être un angle d'attaque pour faire évoluer le droit.

Pour conclure les échanges, **François MENARD** s'interroge sur la manière dont peut être créée de la désirabilité sociale. Il est nécessaire de réfléchir au bénéfice d'une opération pensée à l'échelle du quartier. La question du rôle des espaces anthropisés pour la biodiversité peut être une entrée en matière puisque c'est un sujet qui intéresse les habitants. Sur le plan urbanistique, il y a peut-être des alternatives à trouver, comme inventer la cité-jardin de demain qui rendrait compatible l'habitat urbain – en satisfaisant les aspirations individuelles – et un rapport à l'espace qui ne s'inscrirait pas dans les aspects de la ville moderne du XXe siècle.

La seconde partie de la table ronde a été l'occasion d'un échange avec la salle. **Thomas HANSS**, associé co-fondateur de la société Villes Vivantes, s'étonne que n'ait pas été évoquée une forme de « fronde anti-mutation » présente aujourd'hui dans les documents d'urbanisme en France, notamment dans les secteurs tendus, comme les métropoles, où 90 à 100% des tissus pavillonnaires sont bloqués. Les seuls secteurs de France où la taille des fonciers ne réduit pas sont les secteurs denses, les secteurs tendus A et B à l'échelle du territoire. Par ailleurs, l'intervenant affirme que la question de la biodiversité est souvent brandie comme un motif d'inaction alors même que la réduction de son effondrement ne se joue pas en ville. Il y a par ailleurs un véritable enjeu à réintervenir dans les jardins pour planter plus. **Catherine LARRIEU** confirme l'aberration quant aux zones tendues où les PLU(i) interdisent à la fois la prise au sol et la surélévation. Les collectivités ont un pouvoir de blocage extrêmement fort qui peut mettre en difficulté les acteurs-investisseurs qui ne peuvent pas rénover, étendre et faire des opérations de qualité.

Est ensuite soulevée la question de savoir si les élus sont sensibilisés à la maîtrise de la planification. **Frédéric GUILLOT** répond positivement à cette question mais admet la nécessité d'une acculturation des élus, qui ne partent pas tous du même niveau de connaissances. Le Grand Poitiers a profité de Territoires Pilotes de Sobriété Foncière pour faire un atlas des situations et expliquer aux élus que construire plus ne va pas nécessairement de pair avec plus d'habitants (car peut se produire une perte démographique dans l'existant), donc il est possible de densifier dans l'existant. Ensuite, pour rebondir sur la réaction de **Thomas HANSS**, **Frédéric GUILLOT** explique que, avec les restrictions d'emprise au sol dans le pavillonnaire du Grand Poitiers, naissent des projets collectifs allant à la hauteur maximale et utilisant le maximum de l'emprise au sol, menant à des pétitions des habitants. Il alerte ainsi sur les excès de l'ultra-règlementaire et la nécessité d'un juste milieu. **Vincent LE GRAND** ajoute qu'il y a un nécessaire travail pour rendre possible la densification là où elle est souhaitable et ne pas la permettre ailleurs. Les auteurs de PLU sont confrontés, par les principes généraux du code de l'urbanisme, à une liste de politiques publiques et d'objectifs où figure la densification mais où se trouve aussi une multitude d'autres objectifs à mettre en cohérence. En bref, il ne faut pas être dans la confrontation mais plutôt dans la logique d'une stratégie territoriale, qui suppose que chacun aille de l'avant.

Un élu de Saint-Aubin-sur-Mer (Normandie), accompagné par Villes Vivantes, prend ensuite la parole. L'élaboration des documents d'urbanisme est un travail dans la dentelle : il ne faut pas chercher à densifier partout mais avancer au cas par cas, parfois à l'échelle de l'îlot – d'autant plus sur le littoral où les communes sont plus vulnérables. Cela prend donc plus de temps et les élus n'y sont pas tous prêts. La participation des habitants doit être un impératif et il est donc nécessaire de les intéresser – ils pourront ainsi transmettre des exemples locaux intéressants – en allant dans l'explication de textes, de choses compréhensibles sur la question de la densité.

Le temps d'échanges avec la salle se conclut avec l'intervention de **Michel LABARDIN**, maire de Gradignan, ville de 26 000 habitants dans la métropole bordelaise. Il fait un retour d'expérience sur l'opération d'aménagement de 1 000 logements en locatif social en centre-ville, sans affectation de terrains nouveaux. Lorsque les habitants ont compris le lancement de cette opération, il y a eu un tollé, notamment dans la cité-jardin historique où allait se produire le passage de 100 maisons de 1 000 m² de terrain à 320 maisons aux petits jardins. Beaucoup de pédagogie a été requise pour faire accepter le projet et montrer ses atouts en termes d'intensification. Il y a également un fort enjeu de préservation de la morphologie des quartiers car, bien que les bandes d'accès ne soient pas interdites dans le PLUi de Bordeaux Métropole, il est important de maintenir la qualité des formes urbaines des lotissements, notamment en termes de hauteur. Aujourd'hui, dans le discours public, le pavillon individuel est souvent traité de façon péjorative mais cela est à relativiser car ce sont des espaces agréables à vivre et qui peuvent être rénovés et densifiés avec des qualités végétales qui accompagnent le bâti.

Atelier

CONNAISSANCES

Atelier 1 – Connaissances

Cet atelier vise identifier des méthodes pour acquérir des connaissances permettant d'apporter une aide au diagnostic territorial et à la prise de décision locale, pour offrir un meilleur accompagnement des démarches de projet de quartiers. Voici les thèmes de travail retenus par les participants :

1. Faire connaître les exemples inspirants de mutations des tissus pavillonnaires.
2. Définir un référentiel d'étude des tissus pavillonnaires au niveau national, qui pourra être adapté au niveau local.
3. Réaliser une étude nationale pour qualifier l'état du pavillonnaire. Un ou plusieurs opérateurs à identifier. (discussion commune avec la seconde proposition)

1. Comment faire connaître les exemples inspirants de mutation des tissus pavillonnaires ?

Proposition de l'atelier : Faire connaître des exemples inspirants de mutation des tissus pavillonnaires, remontés du terrain, auprès des élus et des collectivités, par le biais d'échanges avec des interlocuteurs humains, de visites de site, et en relayant l'information via des ressources numériques déjà appropriées.

- Diffuser les **exemples inspirants de mutation des tissus pavillonnaires** prioritairement auprès des collectivités et des professionnels de l'aménagement, au plus proche du terrain.
- Faire remonter **des études de cas pratiques depuis le terrain** pour alimenter un centre de ressources public.
- Le **numérique ne suffit pas** : nécessaires rencontres en personne et visites de site pour le partage d'expérience.
 - ➔ Ex. [UrbanVitaliz](#) met en lien des professionnels et des collectivités demandeuses dans le cadre d'échanges téléphoniques.
- Les **sites internet des communes** sont un relai intéressant pour renvoyer vers un portail numérique national dédié.

2. et 3. Développer un référentiel méthodologique pour caractériser les tissus pavillonnaires et leur état : quel cadrage pour une étude de l'état du pavillonnaire à l'échelle nationale ?

Proposition de l'atelier : Une étude du pavillonnaire à l'échelle nationale aurait deux objectifs : fournir une base pour que les collectivités puissent objectiver des besoins, et participer à une prise de conscience collective des potentiels dans l'existant. Un premier tamis permettrait d'identifier certains quartiers à dominante d'habitat individuel, puis des critères descriptifs objectiveraient la fragilité des tissus concernés (fragilité sociale, structurelle, et géographique).

- Le pavillonnaire ne désigne pas une maison individuelle isolée (le pavillon) mais **l'échelle d'un quartier dans son ensemble**.
- Pré-identifier des lieux qui présentent un **potentiel gisement de logements**, en cherchant à repérer les tissus fragilisés qui pourraient être revitalisés. La qualité de l'étude des risques sur les sites considérés est essentielle.
- Méthodologie proposée :
 - Appliquer des **critères dits « tamis »**, pour pré-identifier des tissus (carrés de 200m par 200m, tissus de plus de 250 habitants/km², carrés à dominante d'habitat individuel) ;
 - Appliquer des **critères descriptifs** permettant de caractériser la fragilité de ces tissus (taux de pauvreté, éloignement des services, valeur immobilière, degré de monofonctionnalité habitat...).
- Un état des lieux national ne signifie pas un plan d'action national : **la décision d'agir sur ces tissus relève de l'acte politique des collectivités locales**.



Anne PERE
Architecte Urbaniste
Maître de conférences
Ville et Territoires /
ENSA Toulouse

Présentation flash : MorphoBioT (Formes urbaines et MORPHOLOGIE végétale en ville pour la BIODIVERSITÉ : le cas de la ville de Toulouse)

Le projet MorphobioT a été mené de 2020 à 2022 par le Laboratoire de recherche en Architecture de l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Toulouse, dans le cadre de l'appel à projets BAUM du PUCA. Cette recherche visait à interroger les formes urbaines et leur capacité à accueillir de la biodiversité (formes bâties, végétales et caractérisation de la présence de différentes espèces d'oiseaux). Elle a été restituée auprès de l'atelier « Connaissances » par Anne PERE, Architecte-Urbaniste et directrice de la recherche pour ce projet. L'étude se fonde sur l'exploration de 5 typologies de formes urbaines, caractérisées par des formes de ville et des formes de nature. Elles ont été caractérisées à partir de l'analyse parcellaire. Chacune des typologies fait référence à une époque particulière et à un gradient de densité. La collectivité (Toulouse métropole) a été associée parmi d'autres partenaires. La SEM locale, Europolia, a été associée, ainsi que les associations d'habitants.

1. Le Grand Ensemble d'Ancely (1965) : habitat coopératif avec un grand parc. C'est a priori le couple forme urbaine/végétale le plus propice à la biodiversité, d'autant plus qu'il est à la jonction de 2 continuités écologiques.
2. Le pavillonnaire à Saint-Simon (XIX^e à 1980) : trame maraîchère.
3. L'écoquartier (2005-2012) : la ville fertile et contemporaine, en cours de construction, avec un bassin de rétention des eaux de pluie peu géré qui attire beaucoup de moustiques.
4. Le faubourg (mi XIX^e mi XX^e) : caractérisé par la présence de maisons de ville sur rue, avec des cœurs d'îlots non constructibles.
5. La cité-jardin : Cité Castors Bagatelle (1952-1956) construite en partie par les habitants.

Les chercheurs ont réalisé des monographies de ces quartiers, en se fondant sur une méthodologie classique enrichie par les sciences du vivant. Cette analyse s'est déployée à quatre échelles : 1) architecturale (le bâtiment), 2) la forme bâtie-végétale, 3) le secteur urbain (quartier), 4) l'échelle paysagère de la continuité territoriale.

Deux des cinq tissus étaient à dominante pavillonnaire :

- La cité des Castors. Environ 100 parcelles sur d'anciens espaces agricoles, les maisons y ont en partie été auto-construites. Les espaces publics sont bitumés, les arbres, de taille moyenne. La présence avifaune s'est révélée peu significative. Les habitants sont intéressés pour penser la connectivité et la diversification des formes végétales, et avoir de plus grands arbres dans l'espace public.
- L'ancien village de Saint Simon avec ses anciennes zones maraîchères. La rencontre avec les zones pavillonnaires a créé une forme urbaine hybride, une forme de semi-rural. La présence avifaune était diversifiée. Mais la recherche a montré une altération rapide de cette biodiversité, du fait d'une artificialisation forte.



La cité jardin : les castors de Bagatelle
Source : MorphoBIOT

Atelier **OPÉRATIONNalité**

Atelier 2 – Opérationnalité

Les mesures étudiées abordent le renfort des outils opérationnels existants et l'opportunité d'en créer de nouveaux. L'enjeu est de favoriser la démarche de projet par des collectifs d'habitants accompagnés et des opérateurs publics, de l'échelle de la parcelle à celle de la ville. Voici les thèmes de travail retenus par les participants :

1. Renforcer les outils opérationnels existants.
2. Développer des outils pour intervenir spécifiquement sur les quartiers périurbains mutables et/ou dégradés (discussion commune avec la première proposition)
3. Préserver la qualité urbaine en protégeant les sols vivants des jardins et en accompagnant les jardiniers.
4. Favoriser les initiatives habitantes par le développement des associations foncières urbaines (AFU), notamment des AFU de projet.

1. et 2. Quels outils opérationnels pour intervenir spécifiquement sur les quartiers pavillonnaires mutables et/ou dégradés ?

Proposition de l'atelier : Il y a une multiplicité d'objectifs à poursuivre, qui reflètent des visions qui varient selon les sensibilités des acteurs, des territoires, et des enjeux auxquels ils sont confrontés, notamment entre accession à la propriété et renforcement du parc locatif. Des outils de planification (OAP) et d'accession à la propriété (BRS) ont ainsi été discutés sans qu'un consensus n'émerge. La participation des habitants a été jugée indispensable, mais les modalités pour l'organiser sont restées en discussion.

Les outils adaptés pour l'intervention dans les tissus pavillonnaires existent déjà en grande partie, mais ils sont souvent mobilisés de manière ponctuelle, avec une articulation insuffisante entre les différentes échelles et les temporalités. L'enjeu central réside dans la manière de coordonner les compétences et les acteurs autour de projets de rénovation ou de mutation (temporalité longue et gouvernance partagée avec les habitants). Pour cela, il est nécessaire de renforcer l'ingénierie, adapter les financements, et trouver les moyens d'un accompagnement et d'une animation territoriale continue.

- **Avant toute réglementation, il faut passer par de la concertation** (proposition d'une charte de quartier co-construite avec les habitants est intéressante mais remporte peu d'adhésion).
- La demande réelle réside plutôt dans le locatif et des loyers mesurés : se demander **comment rendre un potentiel de statut locataire sur cette typologie d'habitat**. La densification ne résoudra pas les difficultés du pavillonnaire si la question du statut d'occupation n'est pas soulevée.
- Mais il existe une aspiration ancrée à devenir propriétaire : **le BRS est un outil prometteur à développer qui répond à une demande sociale**.
- La transformation d'un quartier habité – fruit d'une succession de mutations en continu qui se font de façon **diffuse sur les territoires** – doit s'appuyer sur des **outils suffisamment**

souples pour être portée par un projet d'ensemble, avec des échelles qui s'imbriquent selon les sujets qui sont traités.

- Question sur **les façons dont la collectivité pourrait organiser le partage de la valeur créée dans les lotissements** car entre voisins, des bénéfices mutuels peuvent être tirés d'initiatives individuelles tout en générant des situations bloquantes à l'échelle individuelle.
- La plupart du temps, les opportunités émergent partout autour de l'OAP et pas dedans, ce qui révèle un **risque des outils sectorisés**.
- **La création d'outils nouveaux n'est pas pertinente, au regard de la nécessité de renforcer les dispositifs existants**. Les outils de planification sont encore souvent mobilisés par les collectivités pour figer les possibilités de transformation de l'existant, et non pour planifier ses évolutions.
- **Mobiliser les outils existants avec la bonne ingénierie et les bons financements dans les collectivités**.

3. Comment penser des transformations qui préservent la qualité urbaine en protégeant les sols vivants des jardins ?

Proposition de l'atelier : Les sujets de densification et de renaturation sont souvent perçus et discutés dans une logique d'opposition, mais les participants s'accordent pour conclure que les transformations de l'existant doivent être pensées en conciliant les deux approches, en commençant par une connaissance fine des enjeux du terrain.

L'enjeu est de penser des opérations qui « densifient en végétal et en bâti », et de mobiliser les collectivités sur des transformations de fond de l'espace public pour contribuer à sensibiliser les citoyens aux enjeux. Sur l'espace privé, le PLU(i) permet de structurer les obligations pour les constructions neuves et propose une palette d'outils indispensables à la préservation de la nature en ville.

- La **biodiversité en ville vient aussi des jardins** et dépend ainsi de ce qu'on y cultive, des espèces vivantes qui y sont hébergées et du mode d'entretien développé par les jardiniers. **Il faut donc sensibiliser les habitants pour densifier les jardins privés en végétation**.
- Dans le discours de la sobriété foncière, **il peut y avoir une forme d'opposition entre densification et renaturation**. Le rapport de force entre les deux dynamiques doit être étudié pour chaque opération, avec un **équilibre nuancé** qui permet d'arbitrer entre la nécessité de consommer des espaces pour construire, et protéger, renaturer.
- La question de la **connaissance de l'existant** est essentielle pour prendre des décisions, en s'appuyant sur des outils d'étude de l'occupation des sols ou des outils spécifiques. Ensuite, apparaît immédiatement la question de **l'entretien des espaces** dans le temps et de la **sensibilisation des propriétaires et locataires**.
- La communication et la sensibilisation sont essentielles pour réfléchir en termes de trames et de continuités écologiques, pour construire sans aller à l'encontre du renforcement et de la préservation de la biodiversité. Pour cela, **le PLU est un outil qui peut s'avérer très efficace quand il s'agit de nouveaux projets, car il permet d'imposer des mesures de diversité végétale, de coefficients de pleine terre...**

4. Comment faciliter le développement des associations foncières urbaines (AFU) ?

Proposition de l'atelier : Les associations foncières urbaines de projet (AFUP) sont un outil particulièrement pertinent pour envisager la densification du pavillonnaire. Cependant, du fait des délais de mise en œuvre et de la difficulté d'appropriation par les collectivités et les propriétaires, elles sont peu utilisées. Les projets public-privé doivent alors être considérés sur la base de montages permettant de répartir la plus-value rapidement, entre les propriétaires occupants et la puissance publique.

- Les AFUP sont nécessaires mais c'est un **outil est peu utilisé par les collectivités**.
- **Les AFUP n'inspirent souvent pas confiance, et les propriétaires préfèrent passer par un aménageur.** L'ambition des propriétaires intéressés est souvent de vendre le terrain (donc déménager) ce qui diminue l'intérêt à se fédérer avec ses voisins. Il y a aussi des difficultés à porter le sujet auprès de propriétaires âgés, qui souhaitent retirer la plus-value des divisions rapidement en passant par un opérateur financier.
- **Si l'on veut aller vite dans des opérations de densification, les AFUP, PUP, ZAC devraient être simplifiés, pour faciliter leur appropriation par les propriétaires.** C'est le principal enjeu de la transformation des quartiers pavillonnaires. Vient ensuite la question de la durée du projet du moment où la valeur est captée.
- Il est nécessaire de trouver un **montage hybride pour associer les acteurs des secteurs privé et public**, dès lors que la mixité sociale est l'objectif recherché du projet.



Clémence DE SELVA
Architecte



Stanley GENESTE
Consultant en
urbanisme

Présentation flash : L'opération de l'îlot du parc à Fourrages avec Grand Poitiers Communauté Urbaine ; point de vue de la maîtrise d'œuvre et de l'acteur opérationnel

L'îlot du parc à Fourrages, présenté dans la matinée par Frédéric GUILLOT, est un des projets développés par Grand Poitiers Communauté Urbaine dans le cadre de l'appel à projets Territoires Pilotes de Sobriété Foncière du PUCA. Clémence DE SELVA, Architecte, et Stanley GENESTE, consultant en urbanisme et spécialisé dans le montage d'opérations d'aménagement, ont présenté plus en profondeur l'opération, tant sur les aspects qualitatifs (développement de l'offre de logement, enjeux de préservation des cœurs d'îlot) que sur les aspects opérationnels (temporalité du portage, types de montages). L'îlot du Parc à Fourrages est un îlot d'une centaine de maisons, avec une typologie de T4 et T5, construites jusqu'aux années 60-70 sur un ancien parcellaire agricole (parcelles de 800m² à 2 700m²). La majorité des habitations, implantées en retrait par rapport à la rue, reposent sur des soubassements et affichent de faibles performances énergétiques. Environ 65 % des maisons ont plus de 50 ans et près de la moitié sont occupées par une seule personne, traduisant une forte sous-occupation. Sur de si grandes parcelles, dont 60 % en pleine terre, le potentiel de transformation est réel et attise l'intérêt des promoteurs.

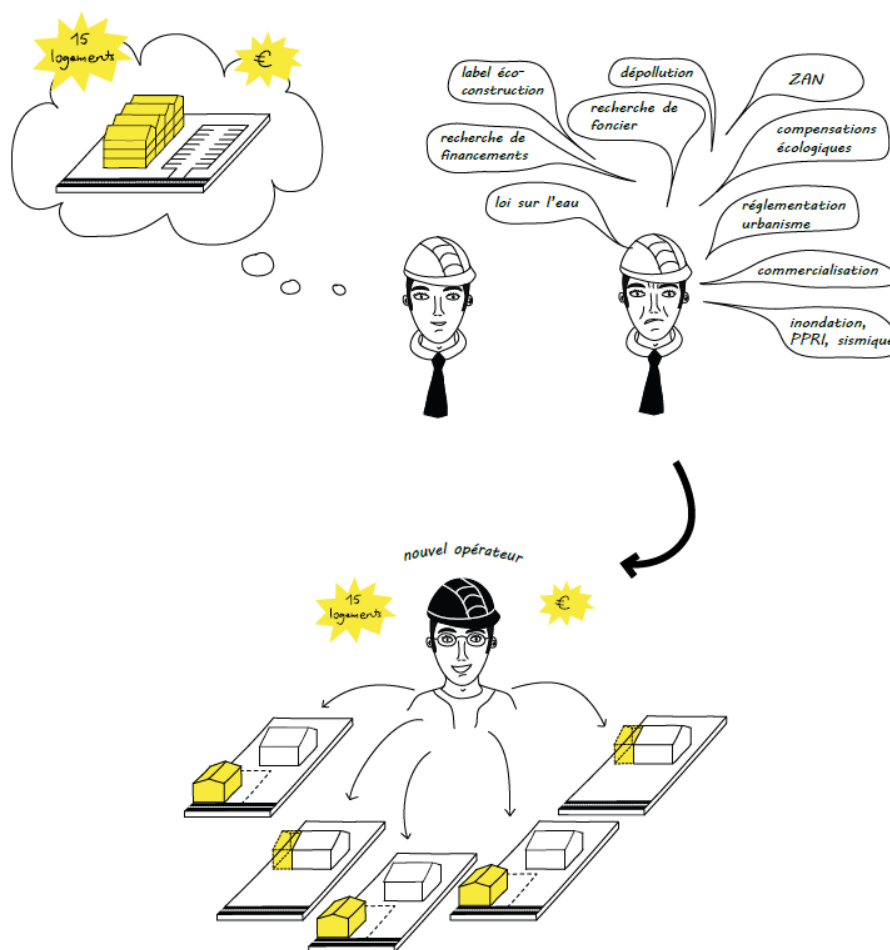
L'étude de faisabilité a démontré qu'il était possible d'ajouter des maisons sur les franges (donc de ne pas créer de 2ème ou de 3ème rang de maisons et limiter toute imperméabilisation par les voiries). Si le projet voyait le jour dans ces conditions, il permettrait de créer 80 nouveaux logements, dont plus de la moitié sur une typologie T1 ou T2, tout en améliorant les espaces publics (notamment par la création de venelles). Cette stratégie permettrait ainsi de diversifier l'existant par la création de nouvelles typologies, prenant ainsi en compte l'enjeu de sous-occupation et la rotation des ménages, et permettant d'ajuster les parcours résidentiels selon les besoins des habitants.

La mise en œuvre du projet reposerait sur une approche foncière volontariste, via une intervention de l'EPF, qui sécuriserait le foncier nécessaire pour initier les premières opérations (béguinage, logement social, accession abordable). Le volet opérationnel proposé reposerait sur une vision ascendante, d'autant plus nécessaire que les occupants des logements sont propriétaires de leur bien. Ainsi, un AMI auprès des habitants pourrait être porté pour leur proposer cette intensification de leur quartier. Suite à la sélection d'un groupe d'habitants, l'accompagnement de la collectivité s'engagerait pour définir un projet urbain partagé.

Il était de fait peu probable de trouver un consensus entre ces habitants, d'où la nécessaire intervention d'un tiers pour garantir la cohérence des opérations. L'ensemble ferait l'objet d'une signature de charte qui serait traduite dans une OAP. Une structure dédiée, probablement sous forme de SEM, serait créée pour porter le foncier et les actions de rénovation et

de revente : les grandes maisons seraient acquises, rénovées, puis revendues après transformation, tandis que les anciens propriétaires se verraient proposer un logement plus adapté sur le même périmètre. En échange de travaux de rénovation énergétique pris en charge, une partie du terrain serait cédée à la structure, permettant la construction de nouveaux logements.

Cependant, aujourd'hui, les outils existants ne permettent pas de faire ce projet. 200 autorisations d'urbanisme sont en effet nécessaires mais ne garantissent pas la cohérence d'ensemble. Il faudrait une autorisation unique à l'échelle du projet tel que présenté. Par ailleurs, l'AMI serait à reproduire régulièrement (1 à 2 fois par mandat) pour inscrire la mutation dans la durée, ce qui sous-tend des capacités de portage long terme dans la collectivité et des moyens humains conséquents.



Estelle KLUGSTERZ

Atelier **RÈGLEMENTAIRE**

Atelier 3 – Réglementaire

Partant de nombreuses propositions d'évolution du code de l'urbanisme, de renforcement de dispositifs comme les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'adaptation des règlements de PLU, l'atelier « Réglementaire » vise à évaluer leurs potentiels et les éventuelles difficultés de mise en œuvre. Voici les thèmes de travail retenus par les participants :

1. Tendre vers la mutualisation du stationnement dans des secteurs à haut niveau de service.
2. Renforcer l'action des collectivités sur le pavillonnaire dans les plans locaux d'urbanisme.
3. Lever l'obstacle de certains règlements et cahiers des charges qui freinent la transformation des lotissements.

NB : il faut prendre **soin d'éviter la confusion sémantique entre l'habitat individuel (usage), le tissu pavillonnaire (forme urbaine), et le lotissement (outil juridique).**

1. Comment lever les freins à la densification rencontrés à l'échelle de la parcelle par le biais des enjeux de stationnement, notamment en favorisant sa mutualisation en particulier dans les secteurs à haut niveau de service ?

Proposition de l'atelier : Les participants se sont penchés sur les leviers réglementaires pour dépasser les difficultés de mise en place des projets liées aux obligations de réalisation de places de stationnement sur la parcelle.

Plusieurs pistes d'actions ont été identifiées dans le code de l'urbanisme : préciser la notion « d'environnement immédiat » du projet, penser des dérogations selon des cas précis comme ce qui se fait en RNU, élargir le rayon de 500m autour des gares au sein desquels les règles de stationnement sont plus restrictives, et penser un outil pour financer la réalisation de stationnement mutualisé par la collectivité.

- **Le sujet des places de stationnement est un problème récurrent dans les projets de transformation de l'existant.** Il devient essentiel de questionner l'équation « deux places de stationnement pour un logement ».
- De façon générale, les leviers pour lever ce frein sont :
 - **L'action des collectivités locales** dans l'écriture des PLU ;
 - **L'action de l'Etat**, par la modification des textes réglementaires.
- **La question de la mutualisation du stationnement doit être soulevée sur l'ensemble du territoire** et non uniquement dans les centres-villes. A noter que l'objet des obligations de réalisation de stationnement est initialement de désengorger l'espace public des voitures stationnées.
- Les **enjeux sont nombreux** : coût (souvent dissuasif pour les particuliers) du report du stationnement sur l'espace public avec des places payantes ; périmètre de l'application de la règle ; forme de stationnement imposée ; véritables minimums...
- Pour traduire ces enjeux en leviers juridiques concrets, les participants ont dégagé quatre pistes :
 - 1) **la piste de la dérogation au cas par cas** : l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme (dérogation pour les communes au RNU) peut inspirer un système dérogatoire identique pour certaines demandes d'autorisation d'urbanisme sur des territoires couverts par un PLU.
 - 2) **l'adaptation du rayon de plafond autour des gares**, mentionné dans les articles L. 151-35, L. 151-36, L. 152-6 du code de l'urbanisme, **pour le passer de 500m à 800m**, rejoignant ainsi la notion de ville du quart d'heure.

- 3) **définir précisément la notion d'environnement immédiat** pour la réalisation de places de stationnement obligatoires, dans l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme.
- 4) **rétablir la participation pour non réalisation de stationnement** et l'utiliser pour de la création de stationnement mutualisé directement par la collectivité.

2. Comment renforcer l'action des collectivités sur le pavillonnaire dans les plans locaux d'urbanisme ?

Proposition de l'atelier : La possibilité de déroger aux dispositions de l'article R. 151-21 par les collectivités a interrogé les participants. Il a été proposé d'abroger cette disposition, mais les effets de bord d'une telle mesure devraient être abordés avec prudence.

Par ailleurs, le développement de règlements d'urbanisme souples (OAP) interroge sur les futurs outils de la planification, et sur la capacité à faire évoluer le PLU projet par projet. Pour éviter la multiplication de règles, et une application trop individualiste de la planification, le développement d'OAP générales pour la programmation urbaine fait consensus parmi les participants.

- L'article R. 151-21 du code de l'urbanisme permet d'apprécier l'application de la règle sur l'ensemble de l'assiette du lotissement, ce qui libère notamment des possibilités de densification. Cependant, ce même article **permet également à la collectivité de déroger à cette disposition, dès lors qu'elle dit explicitement dans le règlement du PLU qu'elle ne s'applique pas**. L'éventuelle abrogation de cette dérogation a été discutée mais la discussion a révélé que cela générerait de **nombreux effets de bord**, au-delà de la question de la densité des projets.
- Réflexion sur **une forme d'OAP qui définirait, d'une part, les grandes orientations d'aménagement sur le secteur visé, et permettrait, d'autre part, une contractualisation à la parcelle entre porteur de projet et collectivité**. La contractualisation ainsi proposée viendrait emporter modification simplifiée des règles du PLU sur la parcelle visée. Cela soulève la question du niveau de compétence pour pouvoir signer de tels contrats.
- **Le PLU doit être pensé dans une optique de fluidité de la règle, en s'appuyant sur le rapport juridique de compatibilité permis par l'OAP**. Cela interroge aussi sur la tendance à faire des règles très précises dans le PLU, qui peuvent corseter les dynamiques de projet.

3. Peut-on lever l'obstacle de certains règlements et cahiers des charges qui freinent la transformation des lotissements ?

Proposition de l'atelier : La caducité des cahiers des charges des lotissements, souvent anciens et sans date d'expiration, serait à organiser en prévenant les risques d'inconstitutionnalité générés par l'interaction entre le droit de l'urbanisme et le droit civil (document contractuel). C'est une question par ailleurs intimement liée à l'enjeu de la connaissance qu'ont les pouvoirs publics de ces documents.

- Le règlement devient obsolète au bout de 10 ans, limitant les difficultés pour la transformation des lotissements, contrairement aux cahiers des charges dont **les plus anciens posent problème**.
- L'article L. 442-11 du code de l'urbanisme permettrait aux collectivités de lever ce frein mais est plutôt peu utilisé car très souvent perçu comme une **forme d'ingérence dans la relation entre les colotis**. La question peut aussi se poser pour l'usage de l'article L. 442-13 pour les déclarations d'utilité publique emportant modification des documents régissant le lotissement.

- **Enjeu de connaissance** des cahiers des charges, souvent non publics et anciens.
- La question se pose d'un moyen plus coercitif de faire évoluer le cahier des charges, éventuellement en passant par l'Etat. L'enjeu reste de **prévoir comment une telle articulation pourrait se faire, notamment du fait des interactions entre droit de l'urbanisme et droit civil** (document contractuel), des dispositifs ayant déjà existé dans la loi mais ayant été abrogés avec la loi ELAN.
- Une forme de **caducité générale des cahiers des charges de lotissement pourrait être envisagée, sous réserve que les acteurs protégeant des intérêts particuliers dans un cahier des charges se déclarent**, par exemple. Cependant, une telle mesure soulève des questions de constitutionnalité au vu de son articulation avec la propriété privée.



Léa MAKAREM
Présidente exécutive,
SIFAE

Présentation flash : L'action de la SIFAE

Léa Makarem, présidente exécutive de la SIFAE, a présenté l'action de son organisme sur la requalification du pavillonnaire dégradé en Ile-de-France. La SIFAE est une société qui agit spécifiquement sur les tissus pavillonnaires, créée en 2021 par l'action conjointe de l'EPFIF et d'Action Logement Immobilier. Elle se fonde sur le constat d'une présence très forte d'habitat indigne dans les tissus pavillonnaires.

Son modèle repose sur une logique de portage foncier multisites. Après l'identification de pavillons insalubres ou fortement dégradés, la SIFAE les acquiert et les regroupe afin de constituer un "panier d'intervention" suffisamment volumineux pour justifier une opération globale. En lien étroit avec la collectivité, elle définit un programme d'intervention, qui peut aller de la réhabilitation à la démolition-reconstruction.

Le panier d'intervention est ensuite vendu à un opérateur unique, chargé de la réalisation de l'opération via un unique marché de travaux, en s'engageant à respecter le programme sur lequel la collectivité et la SIFAE se sont accordés. Ces opérations permettent la production de micro-collectifs de 3 à 5 logements, en logement social ou intermédiaire. Par exemple, 73 pavillons acquis seront transformés en 160 logements après travaux. Ce modèle exige des opérateurs engagés et capables de supporter des projets à faible rentabilité et forte complexité, peu nombreux aujourd'hui sur le marché.

Ainsi, à Aubervilliers, deux pavillons multidivisés et insalubres ont donné lieu à une opération de création de 4 logements familiaux, portée par 3F, avec un délai de deux ans entre l'achat et le lancement des travaux, en grande partie dû aux négociations à l'amiable. Ce projet a révélé des difficultés concrètes menant à des incohérences (création de 15 places de vélo pour compenser l'absence de création de places de stationnement, pour rendre le projet conforme au PLU). À Montfermeil, une autre opération vise à intervenir sur deux pavillons appartenant à des particuliers, dégradés suite à des malfaçons et des autoconstructions illégales. Là, le projet est de faire de la démolition-reconstruction pour créer des résidences de 5 logements, en petit collectif et sans dénaturation des formes urbaines dans le quartier par ailleurs à dominante pavillonnaire. À Clichy-sous-Bois, la commune est très mobilisée sur la mutation de son tissu pavillonnaire. La SIFAE travaille à des opérations respectueuses du contexte existant et intégrant également des logiques de réaménagement plus larges.

Cependant, plusieurs freins apparaissent dans ces opérations et restent à lever. Les règles d'urbanisme – stationnement, surface minimale, linéaire de façade – constituent souvent des verrous qui empêchent la réalisation de projets de petite taille. Bien qu'elles soient pensées pour lutter contre le mal logement, elles peuvent paradoxalement bloquer des initiatives qui visent à y remédier, tout en combattant des transformations qui par ailleurs se font illégalement et en dehors de toute application de règle. Le sujet du voisinage est également central, car chaque pavillon traité

devient une opération à part entière, susceptible de susciter des tensions. Les projets s'équilibrent difficilement financièrement en dessous de trois logements, et certaines communes restent frileuses à adapter leur PLU pour déverrouiller des possibilités de densification. Pour faciliter la micro-densification, il peut être nécessaire d'envisager de nouveaux outils d'intervention ciblés sur ces territoires spécifiques : aides financières pour les petites opérations de recyclage foncier, adaptation des documents d'urbanisme, et bonus de constructibilité lorsqu'un projet répond à une politique de l'habitat.



Exemple d'opération à Clichy-sous-bois
Source : SIFAE

Atelier
IMAGINAIRES

Atelier 4 – Imaginaires

Cet atelier a fonctionné sur un mode plus exploratoire, avec des participants répartis en trois groupes pour représenter trois types d'acteurs principaux de la fabrique de la ville et des territoires (les professionnels de l'aménagement, les élus locaux, et les habitants), se penchant sur les problématiques des imaginaires liés aux tissus pavillonnaires et à leurs évolutions.

Quelles sont les représentations du pavillonnaire ?

Les participants ont d'abord été invités à identifier les éléments constitutifs d'un « rêve pavillonnaire » par un exercice de nuage de mots :

Arbre	Enfance	Voiture	Barbecue	Bonheur	Haie	Espace	Grainier
Jeux	Chiens et chats	Balançoire	Relations	Démolition	Tranquillité	Propriété	
	Envie de campagne	Calme	Famille	Maison	Autonomie	Jardin	

Ensuite, pour considérer des imaginaires qui peuvent différer entre les grandes catégories d'acteurs, les participants – dans la peau de la catégorie d'acteurs à laquelle ils appartiennent – ont écrit « ce qu'ils voient (passif), ce qu'ils font (action) et ce dont ils ont besoin (ressenti) » pour faire évoluer les zones pavillonnaires. Il en ressort :

- **Points d'attachement :**
 - *Passif* : qualité, cadre de vie (élus) ; aménités écologiques et sociales type nature, convivialité, jardins, silence (habitants) ;
 - *Action* : dialogue (professionnels) jardinage, participation à la vie locale (habitants) ;
 - *Besoins* : adaptation, implication de tous, ingénierie, réglementation, soutien pluriel (professionnels) ; mutations, aides (élus) ; amélioration de la qualité de vie (habitants).
- **Points de contraintes / rejet :**
 - *Passif* : dépendances à voiture notamment (élus), conflits de voisinage (habitants) ;
 - *Action* : manque de moyens, complexité des normes ; mobilité, dépendances, coût et complexité de l'adaptation des logements (habitants) ;
 - *Besoins* : risques d'inégalités sociales accrues (professionnels) ; adaptation des normes (élus), isolement, manque de cohésion sociale et de sécurité (habitants).

Enfin, dans un temps de projection, les participants ont dégagé des scénarios préfigurant les coûts de l'inaction des puissances publiques sur les tissus pavillonnaires, dont l'un est le suivant : *trente ans plus tard, le quartier a subi des tempêtes, nombre de maisons sont en ruines. Un data center est venu s'installer à proximité de ce quartier. Les habitants ne disposent plus d'eau et d'accès à l'électricité tous les jours, beaucoup se sont armés, et il leur est coûteux de prendre leur voiture. Le rêve pavillonnaire s'est effondré pour nombre de ménages, qui ont dû revendre à perte leur maison. Seul le jardinier, nourri par son potager, s'en sort plutôt bien.*

Pour les trois groupes d'acteurs incarnés par les participants de l'atelier, quelles seraient les pistes d'action pour transformer les tissus pavillonnaires ?

Les participants ont dressé les actions qui pourraient être mises en place pour accélérer la mutation des zones pavillonnaires, sur la base de leur potentiel de transformation et de désirabilité, indépendamment de leur échelle : par exemple, des réflexions sur le financement de la rénovation énergétique mise en commun à l'échelle du lotissement, ou encore la mise en place de services publics dans des pavillons vacants.



Thomas WELSCH
Directeur général, EPF
de la Vendée

Présentation flash : L'action de l'EPF de la Vendée

Thomas Welsch, directeur général de l'EPF de la Vendée, a présenté l'action de son organisme sur les tissus pavillonnaires. L'EPF de la Vendée réalise des interventions sur le territoire dans le cadre de conventions avec les collectivités concernées. 35% des communes, représentant 58% de la population, sont couvertes par des conventions avec l'EPF, et l'intégralité des nouvelles conventions sont prises en renouvellement urbain.

Lorsqu'une commune souhaite réaliser un projet en convention avec l'EPF de la Vendée, l'EPF engage les études préalables, puis négocie et acquiert le bien. Il assure ensuite, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage des travaux de déconstruction ou de dépollution. Au terme de la convention, l'EPF rétrocède le foncier à la collectivité ou à un opérateur au prix de revient du foncier, après déduction d'aides éventuelles. Un des objectifs d'intervention prioritaires de l'EPF est de limiter l'étalement urbain en favorisant les centralités, ce qui passe par l'encouragement d'opérations denses. Cela répond notamment à la prospective démographique qui prévoit une augmentation de 0,7 à 0,9% par an de la population en Vendée sur la période 2018-2030 (INSEE). En outre, certaines communes concentrent la majorité des emplois, ce qui mène à des flux importants et bien déterminés qu'il est nécessaire de prendre en compte pour les interventions. A noter que le prix des terrains à bâtir est par ailleurs en hausse sur le territoire.

Thomas Welsch a présenté quelques exemples d'intervention visant à renouveler les zones d'habitats individuels :

Les Achards – îlot Charruyeau

A travers une convention de 2020, l'EPF de la Vendée accompagne la commune rétro-littorale des Achards pour une étude de faisabilité de recyclage urbain de l'îlot Charruyeau. L'étude urbaine et architecturale, avec le cabinet ASP (Atelier Sites et Projets), a permis de se projeter sur le réaménagement qui permettra d'offrir 14 logements supplémentaires (en plus des 4 existants), des commerces et une ouverture des espaces urbains. Le projet permettrait de densifier l'îlot en logement (en passant de 25 à 33,5 logements/ha) et de passer de 20 à 44% de LLS. Les subventions de l'EPF de la Vendée s'élèvent à un montant de 720 900 €, avec 30% de minoration foncière.

Saint-Malô-du-Bois – îlots Généron et Le Doué

En 2015, l'EPF de la Vendée a signé avec la commune rurale de Saint-Malô-du-Bois une convention pour densifier un hectare partiellement bâti à proximité du centre-bourg. L'étude de faisabilité urbaine et architecturale, avec l'atelier TICA, montre qu'il est possible d'insérer 25 logements dans le tissu existant. Une première cession pour le secteur du Doué a eu lieu en 2018 pour construire 7 lots libres (dont un en réhabilitation). Ensuite, une seconde tranche a été cédée en 2021 sur le lotissement de l'îlot Généron pour y réaliser 11 logements. Enfin, une troisième cession a été réalisée en 2022 pour la partie logement social du secteur Généron pour y construire 6 LLS sur l'emprise du bâtiment ex-

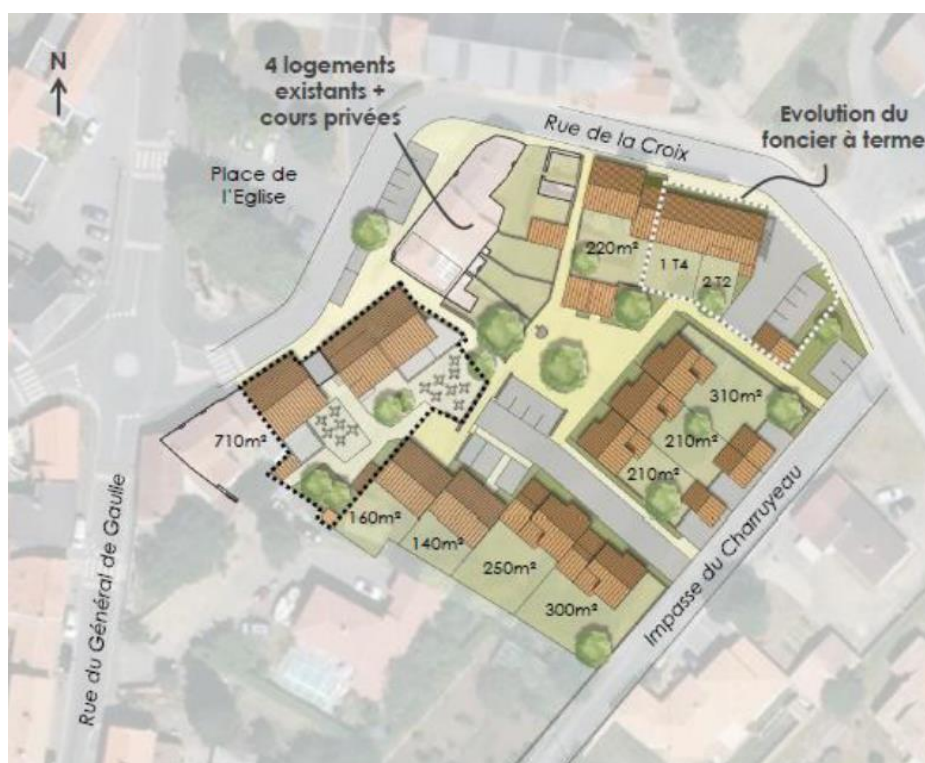
SERAAP, démoli dans le cadre de l'intervention de l'EPF de la Vendée. Ainsi, l'étude a permis de passer de 25 à 26,7 logements/ha et de 15 à 35% de LLS. La minoration foncière de l'EPF de la Vendée s'élève à un montant de 150 000 € TTC. La vente de l'ensemble des lots s'est faite en moins de 9 mois.

Chauché – Quartier pour les séniors

Une convention de 2019 lie l'EPF de la Vendée à la commune rurale de Chauchée. Suite à une consultation avec les bailleurs sociaux, l'opération a abouti à la démolition de deux pavillons et la réalisation de 14 logements séniors. Cette intervention a permis le passage de 20 à 35 logements/ha, à 100% social.

Les Sables d'Olonne – Tabarly

Une autre convention de 2019 lie l'EPF de la Vendée à la commune littorale tendue des Sables d'Olonne. Sur le site de l'ancien Lycée Tabarly, une consultation d'opérateur sur la base d'une étude de faisabilité de l'EPF a été réalisée. Le cabinet Magnum a proposé une étude pour le projet OPUS. Ce projet propose une programmation mixte et axée sur le logement social, avec la création de 32 logements variés (10 LLS et 9 BRS, 10 logements en accession à prix maîtrisés et 3 logements libres), et participe à la dédensification (création d'un espace vert public) d'un îlot jusque-là très densément bâti.



Etude de faisabilité, projet des Achards

Source : Atelier Sites et Projets – Architecte Urbaniste et Paysagiste pour l'EPF Vendée

CONCLUSION

Conclusion

La sobriété foncière, l'usage, la place de la voiture, la rénovation du bâti, la monofonctionnalité, l'accès aux services, sont autant d'enjeux qui invitent à agir sur l'évolution et la mutation des quartiers pavillonnaires. La rencontre élargie des différents acteurs du groupe de travail « Mutations Pavillonnaires » le 18 octobre 2024 a été riche en interventions et partages de réflexions collectives, tant dans la table ronde que dans les quatre ateliers thématiques.

Avant toute démarche de mutation, il est nécessaire de convaincre les habitants et les élus de la nécessité et la pertinence des mutations à opérer. Or, on touche là à l'imaginaire de l'habitat individuel. L'atelier « Imaginaires » a permis de déceler les points d'attachement aux zones pavillonnaires, et les limites induites par cette forme urbaine et les contraintes qui leurs sont liées. Le couple « maison/jardin » est – naturellement – ressorti, ce qui montre l'importance de la maison individuelle entourée d'une parcelle au sol vivant dans les imaginaires du pavillonnaire. La désirabilité de ce mode d'habiter fonde la réflexion sur les mutations à apporter, notamment l'articulation entre densification et biodiversité, qui ne trouve pas de consensus. Pour convaincre sur les bénéfices à l'amélioration du cadre de vie, les retours d'expérience sont primordiaux : il faut convaincre par l'exemple inspirant.

Les initiatives de mutation individuelles représentent une part importante dans l'évolution des quartiers pavillonnaires. Une vision globale doit toutefois être dessinée par les collectivités locales, notamment pour ressembler habitants et élus autour d'un projet. Il faut passer d'un urbanisme de la multiplication de projets à la parcelle à un urbanisme de la cohérence à l'échelle d'un secteur ou d'un quartier. Des outils de planification souple, comme les orientations d'aménagement et de programmation, peuvent être mobilisés pour encourager un urbanisme du temps long. De plus, au regard de la diversité des tissus pavillonnaires, une démarche territorialisée s'impose. Pour cela, il faut les outils nécessaires car de nombreux blocages aux transformations ont été identifiés. Un chantier réglementaire plus fin s'impose donc pour lever les freins aux transformations à l'échelle de la parcelle. Le stationnement est désigné unanimement comme principal blocage, mais il faut aussi interroger le cadre juridique du lotissement, ainsi que les liens entre la recomposition des tissus pavillonnaires et les PLU. Il est également important se saisir des outils opérationnels déjà existants, notamment des outils fiscaux et incitatifs pour les collectivités et les particuliers.

Ainsi, la journée du 18 octobre 2024 a permis au groupe de travail « Mutations pavillonnaires » de débattre, d'échanger et de partager des points de vue différents, mêlant contradiction et créativité. Ces travaux alimentent les démarches à suivre et la journée marque ainsi une étape dans les travaux de structuration d'une politique publique avec les acteurs de la ville et des territoires.

ANNEXES

Annexe – Liste des présents le 18 octobre 2024

Atelier connaissances

ANCT
Cerema
CGDD/SDES/SDSLC
CGDD/SDES/SDSLC/BESLC
DGALN/DHUP/AD3
DGALN/DHUP/UP
DGALN/DHUP/UP2
DGALN/DHUP/UP3
DGALN/UP
DREAL Grand Est
DREAL Hauts-de-France
DREAL Normandie
ENSA Toulouse
FédéScoT
Groupe Monassier (notaires)
IPR

Atelier opérationnalité

AN EPFL
ANAH
ANRU
CNOA
DDT 37 (Indre-et-Loire)
DGALN/DHUP/AD3
DGALN/DHUP/AD5
DGALN/DHUP/UP3
DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
Epora
GPA
Grand Poitiers
GRIDAUH
Guam Conseil (aménagement & immobilier)
PUCA
Selva & Maugin (architectes)
SNL
SOLIHA
TU
USH
Ville de Gradignan
Villes vivantes

Atelier réglementaire

APUR
CC du Thouarsais
Cheuvreux (notaires)
DDT 78 (Yvelines)
DDTM 44 (Loire-Atlantique)
DGALN/DHUP/UP
DGALN/DHUP/UP3
DGALN/DHUP/UP5
Direction Générale du Trésor (DGT)
GPA
GRIDAUH
INRAE
iudo
OGE
SIFAE
UNAM
Université de Caen Normandie

Atelier imaginaires

ACE
ADU Lille
AMF
ANCT
Cerema
DDTM 59 (Nord)
DGALN/DHUP/AD1
DGALN/DHUP/AD4
DGALN/DHUP/UP3
DGALN/TU
DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur
DRIEAT IF
DRIEAT IF/UD93
EPF Vendée
FNPNR
GPA
GRIDAUH
iudo
PCE
SNL