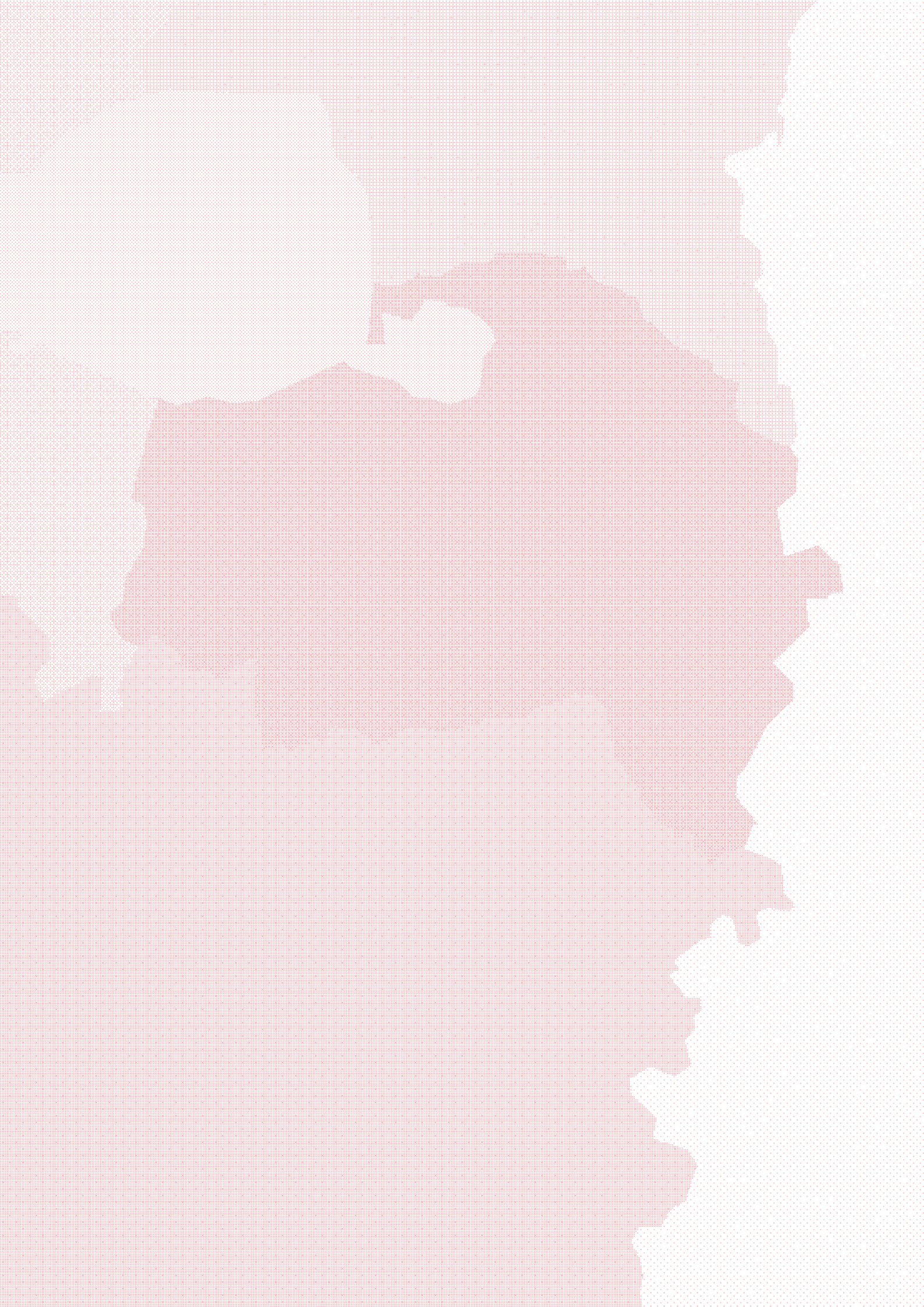


**Agence Départementale
d'Information sur le Logement
du Val-de-Marne**

**Les Rendez-vous de l'ADIL du Val-de-Marne
Mercredi 13 février 2013 à l'Institut d'Urbanisme de Paris**

Les mutations du parc de logements dans le Val-de-Marne
et en Ile-de-France





Sommaire

page 5 Ouverture

Dominique GIRY, Président de l'ADIL du Val-de-Marne,
Président du Conseil de développement du Val-de-Marne

page 6 Introduction

Jean-Claude DRIANT, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris,
Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC)

page 7 Présentation de l'étude réalisée pour le compte du Conseil Régional d'Ile-de-France sur les enjeux de la restructuration dans le Val-de-Marne et en Ile-de-France

L'accroissement de l'offre de logements par restructuration en Ile-de-France

Anne-Claire DAVY, Chargée d'études, IAU Ile-de-France

Peggy MERTINY, Animatrice du Pôle National Marchés Locaux de l'Habitat,
CETE Nord Picardie

Les logements concernés et le profil des ménages dans le Val-de-Marne

Mélanie RICHARD, Responsable de l'Observatoire du logement,
ADIL du Val-de-Marne

page 14 La création de nouveaux logements et les mutations du parc dans le Val-de-Marne

Laëtitia GRIGY, Directrice adjointe, CAUE 94

Karine HAMEAU, Responsable Habitat, Mairie de Vitry-sur-Seine

Anne-Claire DAVY, Chargée d'études, IAU Ile-de-France

Corinne CAMPS, Responsable du service de la planification et de
l'aménagement durable, Unité territoriale Val-de-Marne DRIEA

Les mutations du tissu pavillonnaire dans le Grand Paris

Alain MAILLARD, Directeur général adjoint en charge du Pôle
Développement urbain, Mairie de Villejuif

Nolwenn MARCHAND, Architecte et paysagiste, CAUE 91

Anastasia TOUATI, Chargée d'études et de recherches au CETE Ile-de-France,
Doctorante au LATTIS/ENPC

La manifestation a été animée par **Jean-Claude DRIANT**, Professeur
à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC)

> Ouverture

Dominique GIRY

Président de l'ADIL du Val-de-Marne,

Président du Conseil de développement du Val-de-Marne

Je vous souhaite la bienvenue à ce 16^{ème} Rendez-vous de l'ADIL consacré aux mutations du parc de logements dans le Val-de-Marne.

Je ne suis pas certain que le terme de «mutations» soit d'emblée très parlant. Mais lorsque l'on observe leurs effets, que ce soit dans le parc privé ou dans le parc social, on se rend compte qu'une offre nouvelle de logements se crée.

En 2012, près de 20 % des logements arrivés sur le marché proviennent de cette source. Nous parlons beaucoup de construction de logements neufs, de réhabilitation de logements, et nous observons qu'il y a, notamment en zones denses comme l'Ile-de-France et surtout comme notre département, un espace pour cette production de logements.

Je crois que chacun d'entre vous connaît l'ADIL, l'Agence Départementale d'Information sur le Logement, dirigée par Laurence SAUVAGE.

L'ADIL est effectivement une association départementale, dont les partenaires sont le Conseil Général, l'Etat, Action logement, la CAF, d'autres collectivités et d'autres associations, et dont le rôle, précisément, est d'apporter des conseils à toute personne qui a un besoin d'information sur le logement.

Au fur et à mesure des années, puisque l'ADIL du Val-de-Marne a bientôt 15 ans d'existence, nous avons progressivement, à partir des connaissances que nos conseillers acquièrent, par des rencontres qu'ils font quotidiennement, créé un Observatoire du logement qui organise ces rencontres permettant aux acteurs val-de-marnais que vous êtes, étudiants, engagés dans différentes associations au service du logement, professionnels des collectivités territoriales, de débattre de différents sujets.

Le sujet ce soir est celui des mutations dans le parc de logements. Comme support de nos échanges, vous seront présentés les résultats d'une étude extrêmement intéressante, réalisée par l'ADIL, l'IAU Ile-de-France, l'IUP, et le CETE Nord-Picardie, et je tiens à les en remercier.

Je vous remercie une nouvelle fois d'être présents pour nos rencontres, qui connaissent toujours du succès, et puis remercier l'Université, l'UPEC, qui nous accueille au travers des locaux de l'IUP.

J'en profite également pour remercier Jean-Claude DRIANT, que vous connaissez tous, Professeur, et qui de façon très efficace accompagne les travaux de l'Observatoire.

Je vous souhaite une bonne soirée.

Je vous remercie.

> Introduction

Jean-Claude DRIANT, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC).

Je vous souhaite la bienvenue, en tant qu'enseignant de cet Institut, et au nom de sa directrice, Jocelyne DUBOIS-MAURY.

Effectivement, au cours de la réunion d'aujourd'hui, 16^{ème} Rendez-vous de l'ADIL, nous allons traiter d'un sujet qui, dans sa formulation initiale, n'est pas forcément très évocateur, les mutations du parc de logements. Cela étant, c'est vrai que l'on énonce toujours les politiques du logement en termes de construction neuve.

C'est aussi une façon d'ignorer que beaucoup de mutations se produisent à l'intérieur du parc, et qu'il y a un enjeu, surtout dans un secteur dense tel que celui du cœur de l'agglomération parisienne.

C'est un enjeu fort de regarder plus précisément ce que sont ces mutations, et comment peuvent apparaître, et disparaître aussi parfois, des logements dans le parc existant.

Cela a donné lieu à une démarche partenariale évoquée par Dominique GIRY, engagée en 2011 avec la Région Ile-de-France - au cœur de la démarche -, et mise en œuvre conjointement par l'IAU Ile-de-France, l'ADIL du Val-de-Marne, le CETE Nord-Picardie et son Pôle Marchés locaux de l'habitat, et qui a donné lieu à deux travaux collectifs d'étudiants.

L'un a été terminé l'an dernier et a donné lieu à la rédaction des deux Notes rapides dont nous allons parler tout de suite, et puis un autre travail qui est en cours, qui va nous permettre d'explorer plus précisément la question spécifique de la division de maisons individuelles, la division pavillonnaire.

La réunion va se dérouler en deux temps.

D'abord, la présentation des Notes rapides issues de l'étude qui a été menée l'an dernier.

Ensuite dans un premier temps de la table ronde, nous traiterons de façon globale de la question des mutations du parc existant et du regard que peuvent porter les collectivités, l'Etat, le CAUE, la Région, et puis dans un second temps, plus spécifiquement, et dans la lignée de ce que nous traitons cette année dans le cadre de l'atelier, de la question de l'avenir et des mutations des secteurs pavillonnaires, principalement dans la première couronne de la région parisienne.

> Présentation de l'étude réalisée pour le compte du Conseil Régional d'Ile-de-France sur les enjeux de la restructuration dans le Val-de-Marne et en Ile-de-France

L'accroissement de l'offre de logements par restructuration en Ile-de-France

Anne-Claire DAVY, Chargée d'études, IAU-Ile-de-France

Dans le cadre des réflexions menées lors de la préparation du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), et de toutes les analyses, qui, depuis 2008 ont pu être menées sur l'évolution du parc, l'insuffisance de la construction récurrente, avaient donné à voir une pression très forte sur le tissu existant. Les démographes de l'IAU nous avaient mis en alerte notamment sur certains tissus locaux, où la population augmentait plus vite que le parc construit.

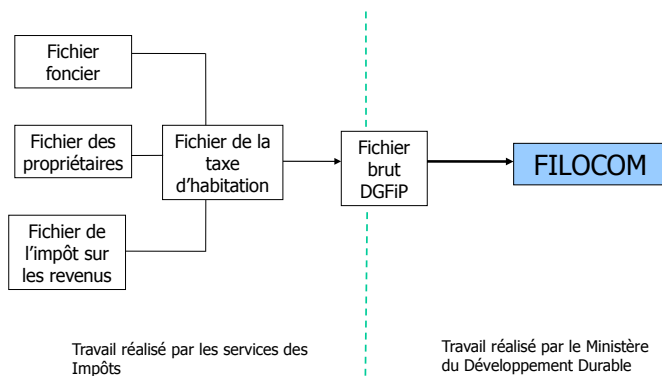
Nous avons été soucieux d'aller voir ce qui se passait dans certaines communes où la population avait énormément augmenté avec une construction quasiment atone. Et puis, bien sûr, comme vous le savez dans ces questions sur le schéma directeur, toutes les questions de la réintensification du cœur de l'agglomération nous ont amenés à nous interroger sur la question des mutations du parc existant.

Cette étude sur la restructuration nous a semblé intéressante et particulièrement pertinente, à la fois dans des termes quantitatifs, mais aussi en vue d'identifier quels types de produits et sur quels types de territoires la création spontanée pouvait signifier des tensions particulières.

Peggy MERTINY, Animatrice du Pôle National Marchés Locaux de l'Habitat, CETE Nord Picardie

Dans le cadre de ce questionnaire, l'IAU et l'IUP ont fait appel au CETE Nord-Picardie. En tant que Centre d'études techniques, nous développons une compétence sur l'analyse des marchés locaux de l'habitat, notamment grâce au Centre de traitement national de données Filocom, dirigé par Marc LEROY, ici présent. C'est une base de données qui est construite par le Ministère du développement durable et le SOeS¹, et qui a pour origine des données fiscales.

Elle est créée par agrégation d'un certain nombre de bases de données des services fiscaux : les fichiers fonciers, le fichier des propriétaires et le fichier de l'impôt sur le revenu, avec une entrée commune qui est le fichier de la taxe d'habitation.



Chaque logement présent au sein du fichier de la taxe d'habitation est fléché par un identifiant fixe depuis la création de Filocom, c'est-à-dire 1995, et de façon plus précise depuis 1999. Aujourd'hui, nous en sommes à utiliser les données 2011. L'idée est ainsi de pouvoir utiliser cette base de données exhaustive pour suivre

1. Service de l'Observation et des Statistiques du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

l'ensemble des logements de la taxe d'habitation, et plus particulièrement, de regarder, à chaque création de nouveaux logements au sein de la taxe d'habitation, la date de construction.

Les logements restructurés sont des logements qui apparaissent spontanément dans du bâti ancien, mais dont la date de construction est supérieure à 4 ans.

Les mouvements observés dans le bâti ancien peuvent être issus de plusieurs types de phénomènes. On peut avoir des logements qui ont été divisés ou bien fusionnés, comme on peut le retrouver dans des tissus denses, ou bien on peut avoir des logements créés dans du bâti industriel, des friches, ou la transformation de commerces, de garages ou de dépendances.

Nous avons regardé en Ile-de-France ce que représentait la restructuration par rapport à la construction neuve, et ce n'est absolument pas négligeable : 142 000 logements apparus dans le parc existant entre 2001 et 2011. Ce volume est quand même en-deçà de la disparition. Le pendant de la restructuration et de la construction neuve, c'est bien la disparition. Le fichier Filocom permet aussi de quantifier les logements qui disparaissent, par les mêmes phénomènes de transformation. Lorsqu'un logement est divisé, il disparaît pour réapparaître par la suite, et inversement, lorsqu'il est fusionné, ou bien transformé en commerce, ou occupé par un professionnel libéral. Lorsqu'il perd sa fonction de logement, il disparaît de la taxe d'habitation.

On voit que la restructuration compense à peine sur l'ensemble de l'Ile-de-France deux logements sur trois disparus. La restructuration équivaut à 3,5 années de construction sur 10 ans. La restructuration est le parent pauvre de l'observation. On néglige souvent ces phénomènes et on se concentre souvent sur la construction neuve.

Sur l'ensemble des nouveaux logements qui apparaissent au sein de la taxe d'habitation, un quart (26 %) sont issus de restructuration entre 2001 et 2011.

A Paris, c'est beaucoup plus important, cela représente 56 %, c'est-à-dire qu'il y a plus de logements restructurés qui apparaissent qu'il ne s'en construit de neufs.

Au sein de la petite et de la grande couronne, on observe des mouvements qui sont beaucoup moins importants en volume.

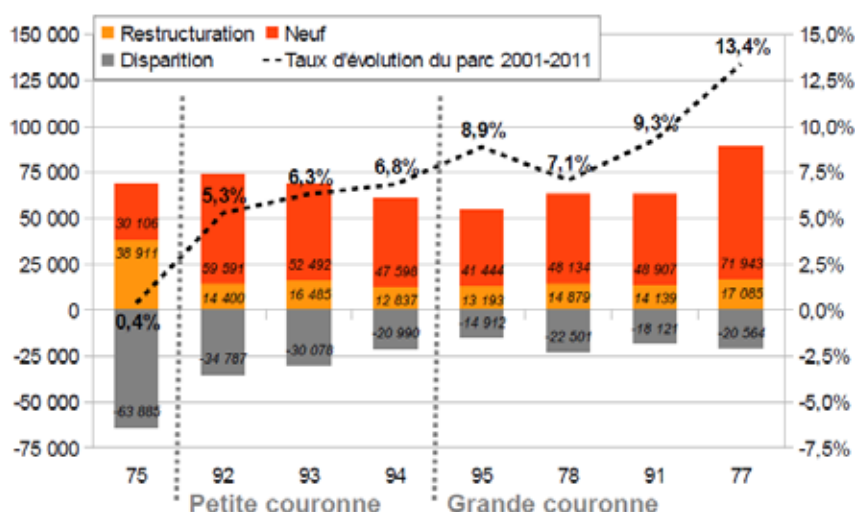
A Paris, la restructuration est plus élevée que la construction neuve. Il y a un niveau de disparition qui est très important, ce qui fait que l'on observe une exacte compensation des disparitions par la restructuration et la construction neuve.

Vous pouvez imaginer que, sans la restructuration, l'évolution serait négative.

En Ile-de-France, 142 000 logements sont apparus dans le parc existant entre 2001 et 2011.

La restructuration équivaut à 3,5 années de construction sur 10 ans.

La restructuration est le parent pauvre de l'observation (...), on se concentre souvent sur la construction neuve.



Source : Filocom d'après DGFIP

En petite couronne, les phénomènes sont différents.

Le parc croît entre 5,3 % et 6,8 %. Les phénomènes de disparition sont très hétérogènes. Dans les Hauts-de-Seine, au sein des territoires aux politiques de restructuration très fortes et de renouvellement urbain, on retrouve 34 000 disparitions, et 59 000 constructions neuves.

Par contre, la restructuration apporte assez peu de logements finalement, le phénomène de renouvellement du parc étant plus de l'ordre de la démolition-reconstruction.

Dans le Val-d'Oise, en grande couronne, on observe que la construction neuve est beaucoup plus faible. La restructuration et la disparition sont également assez faibles. L'évolution du parc de logements est importante, puisqu'il croît de 9 %. Il faut regarder à la fois la restructuration, la construction neuve et la disparition, pour voir sous quelle impulsion le parc évolue. Il arrive que ce soient des éléments concomitants, mais parfois les phénomènes s'annulent, notamment avec une disparition qui peut être importante dans certains secteurs. Paris, en matière de restructuration, est le principal secteur concerné.

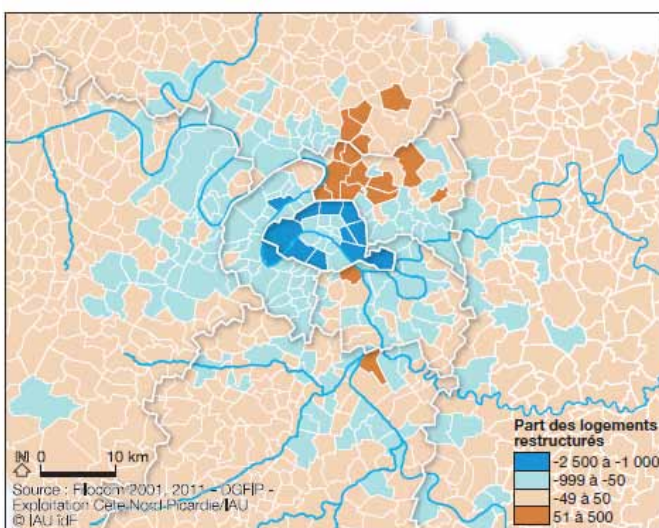
Il faut regarder à la fois la restructuration, la construction neuve et la disparition, pour voir sous quelle impulsion le parc évolue.

Lorsque l'on regarde le statut d'occupation des logements issus de la restructuration, on voit que ce sont bien le locatif privé et la propriété occupante qui sont les plus concernés par le phénomène. Il y a par ailleurs un volant de logements vacants important, qui peut exister du fait de la restructuration non finalisée au moment de la comptabilisation du logement. A Paris intra-muros, on trouve également un important volant de résidences secondaires.

Si on regarde plus précisément la part de la restructuration dans la création de nouveaux logements au sein des résidences principales, pour le locatif privé, la restructuration reste disséminée sur l'ensemble de l'Île-de-France, dans les principales communes relativement denses. Par contre, pour la propriété occupante, le noyau dur se situe à Paris intra-muros, dans les tissus plutôt privilégiés.

En parallèle de la restructuration, le suivi longitudinal du parc de Filocom permet également de mieux appréhender les mutations internes au parc existant. Ainsi, lorsque l'on regarde les mutations entre locatif privé et propriété occupante, on se rend compte que la propriété occupante «confisque» des logements au locatif privé. Le locatif privé perd des logements au profit des autres statuts d'occupation et notamment celui de la propriété occupante. Malgré les aides à l'investissement locatif, le parc locatif se vide constamment et les logements sont captés par d'autres statuts d'occupation. S'il n'y avait pas la restructuration, Paris perdrait entre 2001 et 2011 8,5 % de son parc locatif privé.

Le solde des mutations internes du parc de logements entre locatif privé et propriété occupante entre 2001 et 2011



Nota : Valeurs négative : le parc locatif privé perd des logements au profit du parc occupé en propriété
Valeurs positives : le parc locatif privé gagne des logements au détriment du parc occupé en propriété

Si la restructuration permet de maintenir un stock et d'apporter une réponse souple aux besoins en logement, il est important de s'intéresser à la qualité de la restructuration puisqu'elle échappe à une réglementation et un contrôle des pouvoirs publics.

Les logements concernés et le profil des ménages dans le Val-de-Marne

Mélanie RICHARD, Responsable de l'Observatoire du logement, ADIL du Val-de-Marne

Bonjour, nous allons voir ensemble quelques-uns des résultats de l'étude qui a été menée dans le Val-de-Marne par les étudiants de l'Institut d'Urbanisme de Paris, en réponse à la commande de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) et de la Région Ile-de-France, en partenariat avec le CETE Nord Picardie. L'ensemble de ces éléments sont issus de la Note rapide qui concerne le Val-de-Marne, intitulée « Nouveaux logements issus de la restructuration du parc immobilier : étude dans le Val-de-Marne ».

Les « logements issus de la restructuration » sont de nouveaux logements qui apparaissent au sein de la taxe d'habitation, et donc dans le fichier FILOCOM, et dont la date de construction de l'immeuble au sein duquel ils apparaissent remonte à plus de 4 années.

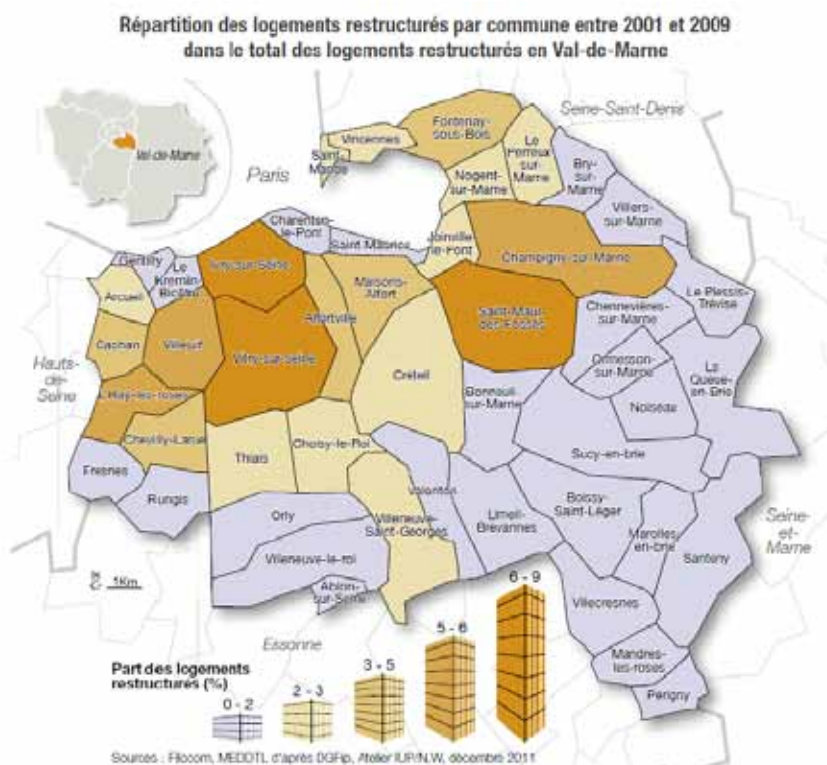
Il ne s'agit donc pas de construction neuve.

La restructuration inclut la transformation de bureaux, de commerces et de garages en logements, ainsi que la division d'immeubles ou de grands logements, mais également la fusion de plusieurs logements ensemble.

Il s'agit d'un phénomène que l'on observe en Ile-de-France. Au-delà de l'apport quantitatif à l'offre globale de logements dans les départements d'Ile-de-France, quelles sont les caractéristiques de ces nouveaux logements et quelles populations y résident?

Entre 2001 et 2009, 10 365 logements ont été créés par restructuration dans le Val-de-Marne, ce qui représente près de 1 300 logements par an. Sur la même période, près de 37 500 logements neufs ont été produits. La restructuration représente donc près de 22 % de l'offre nouvelle créée. Cette proportion se situe dans la moyenne de la dynamique observée dans les départements franciliens, à l'exception de Paris. Concernant le nombre de logements restructurés par commune dans l'ensemble de la restructuration du Val-de-Marne, on observe que les communes du Nord et de l'Ouest du département sont les plus confrontées à ce phénomène.

Entre 2001 et 2009, 10 365 logements ont été créés par restructuration dans le Val-de-Marne, ce qui représente près de 1 300 logements par an (...) soit près de 22 % de l'offre nouvelle créée.



Pour exemple, plus de 800 logements issus de la restructuration à Vitry-sur-Seine, toujours sur la période 2001-2009, plus de 700 à Ivry-sur-Seine et Saint-Maur-des-Fossés.

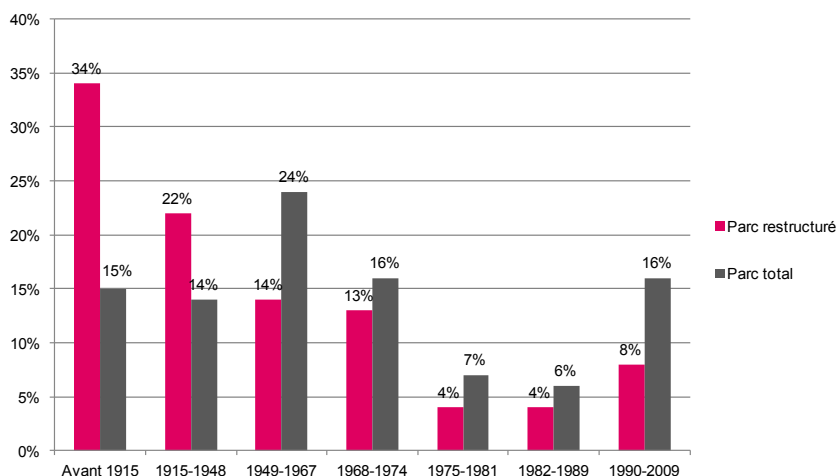
D'autres communes sont concernées, comme Villejuif par exemple, avec plus de 560 logements issus de la restructuration en 8 années.

Le poids de la restructuration dans l'offre nouvelle globale créée dans chacune des communes permet une autre approche en termes d'observation. Dans plusieurs communes, la restructuration a son importance dans l'accroissement de l'offre de logements.

Dans certaines communes, ce taux s'élève à plus de 50 % ou 60 % (22 % de l'offre nouvelle en moyenne dans le Val-de-Marne).

Le parc restructuré est un parc ancien. 56 % des logements ont été construits avant 1948, soit un pourcentage très supérieur à celui du parc val-de-marnais dans son ensemble (29 % de logements construits avant 1948).

Ancienneté du parc restructuré et du parc total



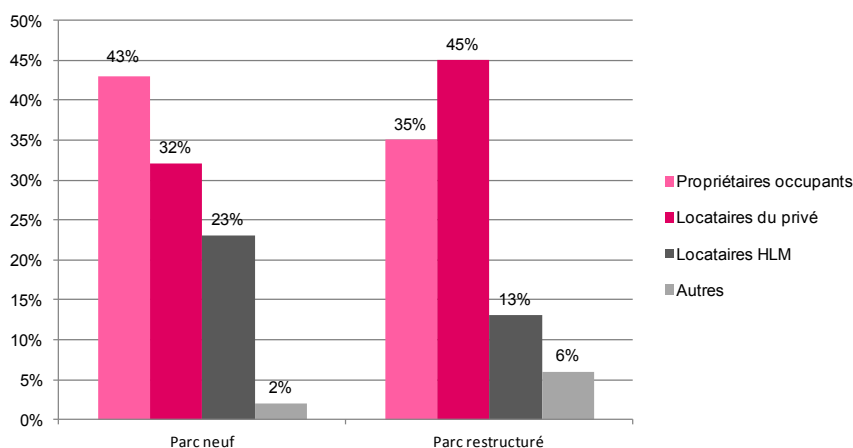
34 % des logements issus de la restructuration ont été construits avant 1915.

Les logements restructurés font partie de petites copropriétés le plus souvent, avec 34 % des logements dans des copropriétés de moins de 10 logements.

Les occupants de ces logements sont, pour 45 % d'entre eux, locataires privés.

34 % des logements issus de la restructuration s'inscrivent dans des copropriétés de moins de 10 logements

Statut d'occupation du parc neuf et du parc restructuré



Les occupants de ces logements sont, pour 45 % d'entre eux, locataires privés.

Il existe une surreprésentation importante de ces locataires du secteur privé, qui représentent seulement 32 % des occupants du parc neuf.

A noter également, 35 % des occupants sont les propriétaires eux-mêmes.

A l'inverse, ils sont ici en proportion moins importante que dans le parc de logements neufs. Concernant la qualité des logements, le parc privé potentiellement indigne

pourrait s'élever à 7 % des logements. Pour rappel, ce taux est de 4 % dans le Val-de-Marne, tous types de logements confondus.

Les logements restructurés sont des logements de petite taille : près de 40 % des logements mesurent moins de 35 m². Cette proportion est à comparer aux 17% de logements de moins de 35 m² dans le neuf par exemple. De plus, 33 % des logements restructurés sont composés d'une seule pièce (contre 16 % dans le parc neuf)

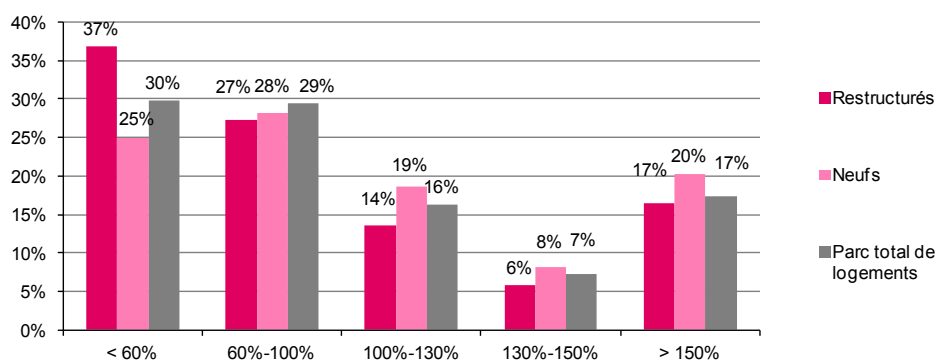
Près de 40 % des logements restructurés dans le Val-de-Marne mesurent moins de 35 m².

Concernant les principales caractéristiques des ménages occupant ces logements restructurés : les ménages composés d'une seule personne sont surreprésentés, puisqu'ils représentent 39 % des ménages (28 % des ménages occupants de logements neufs). Les logements sont plus petits qu'en moyenne dans le Val-de-Marne et 15 % des logements seraient suroccupés, dont une majorité en suroccupation légère (contre seulement 8 % dans l'ensemble du parc val-de-marnais).

Une suroccupation plus importante que dans le parc total val-de-marnais.

60 % des cas de suroccupation concernent des ménages locataires du secteur privé. 37 % des ménages disposent de ressources inférieures à 60 % des plafonds HLM (contre 30 % de l'ensemble des ménages du parc val-de-marnais).

Niveaux de ressources des ménages par rapport aux plafonds HLM selon le parc d'habitation



44 % des ménages occupant ces logements restructurés sont non imposables (contre 40 % des ménages de l'ensemble du parc val-de-marnais et 32 % des occupants de logements neufs).

Les propriétaires de ces logements sont pour près de 60 % d'entre eux des personnes physiques, à savoir les particuliers, les Sociétés civiles immobilières. Et 41 % sont des personnes morales, personnes publiques, HLM et Sociétés d'Economie Mixte.

Concernant les propriétaires personnes physiques non occupants, 44 % d'entre eux résident dans la même commune que le logement restructuré (contre 22 % des propriétaires des logements neufs).

L'âge moyen de ces propriétaires particuliers de logements issus de la restructuration est proche de celui de l'ensemble des propriétaires des logements val-de-marnais : 43 % sont âgés de 40 à 59 ans.

L'étude menée en 2011-2012 s'est appuyée sur un travail plus approfondi de terrain dans trois communes du Val-de-Marne : L'Hay-les-Roses, Vitry-sur-Seine et Saint-Maur-des-Fossés.

Ce travail de terrain a permis de se confronter à des réalités diverses : la restructuration de résidences sociales et de foyers d'hébergement, la transformation de locaux existants pour la création de résidences étudiantes, mais aussi la division pavillonnaire comme phénomène plus spontané que ce qui relève de la décision publique.

C'est pourquoi l'étude est poursuivie en 2012-2013, s'appuyant sur la problématique spécifique de la division pavillonnaire, à l'échelle de l'agglomération parisienne. Cette étude va permettre d'identifier des parcelles sur lesquelles des logements collectifs ont « remplacé », sans construction neuve, des pavillons « disparus fiscalement ».

Les premiers éléments d'étude montrent qu'en Ile-de-France, près de 19 200 logements collectifs sont issus de la division pavillonnaire entre 2001 et 2011. On sait également qu'il n'existe pas de cadre juridique particulier hors situations de changement d'affectation, modification de l'aspect extérieur ou création de surfaces supplémentaires, ce qui pose des difficultés en terme d'observation de ce phénomène.

Ce sont le plus souvent des maisons anciennes qui sont divisées (près de la moitié des maisons individuelles divisées datent d'avant 1915), et donnent lieu à la création de petits logements (61 % d'une et deux pièces). Une surreprésentation de logements potentiellement indignes a déjà été identifiée (11 %), et près des 2/3 des occupants sont des locataires du parc privé.

Ces éléments sont les premiers enseignements de l'étude menée par les étudiants de l'IUP, les travaux continuent en 2013, nous en saurons plus prochainement.

> Ont pris part à la table ronde :

-- **Laëtitia GRIGY**, Directrice adjointe
CAUE 94

-- **Karine HAMEAU**, Responsable Habitat
Mairie de Vitry-sur-Seine

-- **Anne-Claire DAVY**, Chargée d'études
IAU Ile-de-France

-- **Corinne CAMPS**, Responsable du service de la planification et de l'aménagement durable
Unité territoriale Val-de-Marne DRIEA

-- **Alain MAILLARD**, Directeur général adjoint en charge du Pôle Développement urbain
Mairie de Villejuif

-- **Nolwenn MARCHAND**, Architecte et paysagiste
CAUE 91

-- **Anastasia TOUATI**, Chargée d'études et de recherches au CETE Ile-de-France, Doctorante au LATTIS/ENPC

La création de nouveaux logements et les mutations du parc dans le Val-de-Marne

Jean-Claude DRIANT, Animateur

Les CAUE sont des lieux d'observation, au même titre que les ADIL, sur l'évolution du tissu urbain, du bâti, et ce que réalisent les particuliers et propriétaires dans leur logement.

Laëtitia Grigy, en quoi les études présentées font-elles écho à ce que vous observez dans votre activité au CAUE?

Laëtitia GRIGY, Directrice adjointe, CAUE 94

Le CAUE est présent dans l'ensemble des communes du département, dans le cadre de plusieurs missions : les missions de conseil directement auprès des services urbanisme des mairies ou au sein du CAUE pour les particuliers, et les missions d'accompagnement des collectivités dans le cadre de commissions de pré-instruction d'autorisations d'urbanisme.

C'est à travers ces deux principales missions que je vais pouvoir vous restituer la façon dont on ressent cette mutation du parc de logements. Bien évidemment, le contexte est très variable en fonction de la situation de la commune, selon qu'elle soit plus ou moins proche de Paris, d'un pôle de transports, mais aussi de ses caractéristiques et ses typologies d'habitat.

Dans les tissus les plus proches de Paris et bien desservis par les transports en commun, la demande est beaucoup plus importante sur la restructuration, l'extension, l'amélioration, la surélévation de l'habitat, que ce soit dans le collectif comme dans l'individuel. En revanche, dans les communes plus excentrées, plus lointaines, c'est encore majoritairement sur les constructions neuves que l'on a le plus de questions.

Nous sommes sollicités à la fois sur des questions de faisabilité, de qualité et d'insertion urbaine, pour tout ce qui concerne l'extension, la surélévation, ou alors les aménagements dans le logement.

Pour les logements collectifs, les demandes concernent l'utilisation et l'aménagement de surfaces commerciales en rez-de-chaussée ou locaux d'activités.

Sortis du cadre réglementaire de la faisabilité possible permise par le document d'urbanisme et la collectivité, la question de la qualité du logement en rez-de-chaussée est posée, quand celui-ci n'a pas été prévu pour être habité. Cela pose à la fois des questions d'éclaircissement, de lien avec l'espace public. Le conseil est ici de l'ordre de la solution technique ou d'aménagement pour arriver à pallier ces difficultés.

Le deuxième cas le plus fréquemment rencontré dans le logement collectif est l'aménagement des combles.

Des propriétaires de logements des derniers étages souhaitent faire évoluer leur logement, demander l'accord à la copropriété de racheter les combles et en demander l'aménagement. Cela pose des questions de faisabilité par rapport aux documents d'urbanisme : si la surface de planchers sur la parcelle est déjà atteinte, ce ne sera pas possible. Ce n'est pas tellement là qu'il y a le plus de difficultés puisque, en général, ce sont des propriétaires occupants, et qu'ils sont de fait soucieux de la qualité de leur propre logement.

Dans le tissu d'habitat individuel pavillonnaire, les demandes sont assez variées. Il existe des situations de regroupement familial, soit l'accueil des anciens, soit l'aménagement pour le maintien dans les lieux des plus jeunes. Egalement, pour des questions d'assouplissement financier, certains propriétaires de leur maison, arrivant à l'âge de la retraite, ne peuvent plus entretenir ou payer toutes les charges qui incombent à cette propriété.

Une solution peut être de réserver une partie à la location. Pour des questions économiques, certains ménages aux revenus modestes -les coûts liés à l'habitat augmentant progressivement- cherchent à assouplir les tensions financières.

Pour d'autres propriétaires, la question de la restructuration du logement est envisagée en amont de la phase d'achat puisqu'elle conditionne la faisabilité du projet. De plus en plus, les coûts du foncier, de la construction, du logement ou de la maison individuelle sont tels, dans ces tissus de première périphérie, que pour accéder à cette propriété, les ménages pensent, avant l'acquisition, à ces projets de restructuration et de transformation de leur logement. La location d'une partie rend possible la solution d'achat, de premier ou deuxième achat.

Dans ces trois premiers contextes où finalement le propriétaire restructurant est le propriétaire occupant, nous rencontrons assez peu de difficultés.

La question de la qualité du logement ou la question de l'aménagement extérieur et de l'image que cela va renvoyer, le concerne directement. Il va ainsi être très vigilant et attentif aux conseils et en tenir compte.

Il existe également le cas de l'héritage, avec des ménages qui héritent d'une maison au moment du décès de leurs parents, et sont par ailleurs déjà propriétaires occupants dans la commune ou la commune voisine. N'ayant pas de contrainte financière proprement dite, il profitent souvent de cette opportunité pour créer un revenu supplémentaire, un investissement locatif. Dans le cadre d'une transformation réalisée dans un but de rendement, la question qui prime n'est absolument pas celle de la qualité.

Si les modifications ne concernent que l'intérieur du bâti, sans modification de surface de plancher, de l'aspect

extérieur des constructions, celles-ci ne feront pas l'objet d'autorisations d'urbanisme spécifiques, et ne pourront donc pas être contrôlées en amont de la restructuration. La question de leur qualité est complètement absente. C'est bien après, sur le terrain, avec parfois plusieurs boîtes aux lettres que les choses sont visibles par les collectivités.

Celles-ci sont partagées. Certaines trouvent intéressant le fait de pouvoir permettre ces évolutions pour répondre aux situations difficiles de leurs populations dans ce contexte économique et social assez tendu. D'autres, justement par crainte des dysfonctionnements et de problèmes d'insalubrité et de qualité de logement, tentent de bloquer ces situations.

Nous avons ainsi deux postures différentes qui peuvent se traduire dans des règlements d'urbanisme variés. Celles qui l'acceptent et le tolèrent peuvent avoir du mal à contrôler les aspects négatifs. Celles qui refusent tout en bloc génèrent des insatisfactions souvent perçues comme injustes, car ne permettent pas l'évolution du contexte familial. Cette évolution sociale est à prendre en compte. La question est d'arriver à articuler ces éléments, et l'enjeu est bien de définir des outils dans les missions de contrôle commun de ces deux objectifs, de contrôle de la dérive par la puissance publique.

Jean-Claude DRIANT

Karine Hameau, à Vitry-sur-Seine, est-ce que cette restructuration est plutôt un atout en matière de production de logements, d'accroissement de l'offre, ou plutôt un risque?

Karine HAMEAU, Responsable Habitat, Mairie de Vitry-sur-Seine

Quelques mots de présentation de la ville, pour la situer. Vitry-sur-Seine est une ville de 85 000 habitants, 2^{ème} ville du Val-de-Marne, 10^{ème} ville d'Ile-de-France. La ville s'est surtout développée à la fin du 19^{ème} siècle, constituant les quartiers anciens de Vitry sur les bords de Seine et à côté du RER. La ville a connu un fort développement dans les années 1960-1970 avec la création des grands ensembles, et a suivi une période de renouveau, de reconstruction sur la période récente. La construction neuve s'élevait à 200 logements à la fin des années 1990. Elle est aujourd'hui passée, sur la période récente, à 500 logements par an, et nous prévoyons de livrer 750 logements sur la période qui vient.

L'habitat est relativement diversifié : 40 % de logements sociaux, 40 % de propriétaires occupants et 20 % de locataires privés.

Sur notre territoire, le locatif privé s'est développé au cours de ces dernières années, la part du parc de propriétaires occupants restant assez stable et celle des logements

sociaux ayant légèrement diminué. Mais les objectifs qui sont fixés en matière de construction neuve visent à maintenir ces proportions.

Le parc de Vitry compte trois quarts d'habitat collectif, essentiellement le parc des grands ensembles, les immeubles de copropriétés des années 1960-1970; et un quart de pavillonnaire, ce qui est relativement important pour une ville de première couronne. Le contexte de très forte pression de la demande de logements est en lien avec les enjeux de la restructuration du parc. A Vitry, au début des années 2000, nous comptons 3 500 demandeurs de logement social. Aujourd'hui, c'est environ 6 000 demandeurs de logement sur la commune, alors que le nombre d'attributions est resté quasiment stable. Nous avons un taux de satisfaction à la demande de logement qui s'est nettement détérioré, passant d'un taux de l'ordre de 17 %, à un taux légèrement inférieur à 10 % sur la période récente.

L'évolution des modes de vie est constatée sur notre territoire : la grande partie des ménages vitriots vit en famille, jeunes familles avec enfants. Mais nous avons constaté, sur la période récente, une augmentation de différents modes d'habiter, avec notamment une augmentation de la part des foyers monoparentaux, qui représentent aujourd'hui 15 % des ménages, des personnes âgées seules, et en particulier après 80 ans, ainsi que des situations de colocation ou de cohabitation, sont davantage présentes sur le territoire de Vitry.

Le desserrement des ménages observé sur la ville est légèrement plus faible que dans le département ou en région Ile-de-France, soit 2,52 personnes à Vitry, contre 2,35 dans le Val-de-Marne, et 2,34 en Ile-de-France. Ce phénomène de desserrement peut laisser penser qu'une partie de la population subit aussi la question du manque de logements. Nous sommes aussi dans un contexte où les prix de l'immobilier évoluent à la hausse, alors que les revenus des ménages de Vitry évoluent peu, voire ont tendance à baisser pour une part d'entre eux.

Dans ce contexte, on peut imaginer que la restructuration du parc peut apporter un certain nombre de réponses. L'étude qui a été réalisée par l'IUP montre que 844 logements auraient été restructurés sur la période observée. Cela représenterait 2,5 % du parc de logements de Vitry.

Une part de ces logements est bien identifiée notamment quand il s'agit d'ilots conséquents.

C'est la plupart du temps des ilots portés et accompagnés par la collectivité publique. Mais ce phénomène est en revanche très mal connu et identifié lorsqu'il se produit en diffus et en particulier dans les quartiers anciens de la ville. Nous avons quelques adresses connues dans les secteurs d'OPAH, mais dans les quartiers anciens ou en diffus sur le territoire, nous connaissons moins le phénomène, parce

qu'il n'est pas toujours soumis à déclaration.

L'étude pointe bien l'évolution d'un immeuble de bureaux qui était en déshérence depuis des années et qui s'est transformé en résidence étudiante, soit aujourd'hui 250 chambres gérées par Espacil.

C'est un exemple de restructuration qui a créé une offre supplémentaire dans des conditions tout à fait souhaitées. Une part de notre patrimoine social, datant du début du 20^{ème} siècle, a besoin de restructuration, parce que les tailles des logements sont souvent inadaptées. Certains bailleurs sociaux profitent d'une réhabilitation pour changer de typologies et passer d'un T3 à un T2, ou d'un T4 à un T3, créant des surfaces plus généreuses et proches de ce qui est construit aujourd'hui. Il y a également la restructuration du patrimoine privé dont on peut avoir connaissance dans le cadre de périmètres opérationnels (OPAH, PST...). Nous avons un Programme Social Thématique visant à remettre sur le marché des logements vacants, et qui a permis de traiter quelques adresses, ponctuellement, en vue d'améliorer des situations de découpages d'ilots ou de restructuration d'un patrimoine qui n'était plus en état, en créant des sanitaires et des surfaces tout à fait correctes.

Ces évolutions sont tout à fait souhaitées, accompagnées, et créent des conditions de logements qui sont améliorées.

En revanche, les restructurations spontanées dans le parc privé ne sont pas toujours connues des collectivités publiques, et peuvent potentiellement générer de l'habitat indigne. Notre service d'hygiène est régulièrement sollicité sur ce type d'habitat. Il s'agit de déclarations ou de signalements donc la Ville n'en a pas une connaissance exhaustive. Cela peut aussi générer un volume de demandes de logements, exprimant des situations de mal-logement. Dans le fichier de demandeurs à Vitry, près de 1 800 demandes sont déposées au motif d'un logement trop petit ou considéré comme indécent. Parmi eux, plus de 400 ont un taux d'occupation supérieur à 200 %. Il existe ici des situations de mal logement, mais on ne sait pas dire s'il y a un lien avec la restructuration.

Les besoins de connaissance de ces phénomènes en particulier dans le parc privé diffus sont nécessaires, car en dehors des phénomènes de restructuration qui sont connus et accompagnés, nous avons vraiment besoin de mieux déceler ce type de situation. Tous les éléments ou les outils de connaissance de ce parc sont utiles pour les collectivités.

Jean-Claude DRIANT

Anne-Claire DAVY a beaucoup travaillé sur l'habitat indigne en Ile-de-France. Quelles sont les zones de recouvrement entre l'habitat indigne et la restructuration des logements?

Anne-Claire DAVY, Chargée d'études, IAU Ile-de-France

Je vais vous présenter des éléments issus d'une étude pour laquelle j'ai rencontré une cinquantaine d'acteurs chargés de la lutte contre l'habitat indigne en Ile-de-France en 2011.

Les logements divisés, avérés indignes, constituent un marché qui répond à des besoins non satisfaits ailleurs. Il s'agit d'une véritable demande présente sur le territoire. Cette demande, si elle ne trouve pas de réponse, trouvera nécessairement à s'exprimer dans les interstices du marché du logement ordinaire.

Ce sous-marché a pour occupants des ménages qui ont des difficultés d'accès au logement ordinaire, pas uniquement financières. Ce sont des occupants qui cumulent des facteurs de fragilité : jeunes ménages en début d'insertion, dont l'accès au travail n'est pas pérenne et fragilise leur accès au parc ordinaire, des personnes étrangères ou d'origine étrangère avec des difficultés d'accès ou à la connaissance de leurs droits, des jeunes et des familles éprouvant d'autres difficultés d'insertion que la seule difficulté économique.

Des personnes âgées isolées à faibles ressources occupent aussi le parc indigne, mais je ne pense pas qu'on les retrouve particulièrement dans des situations de division, car ce sont souvent des phénomènes récents. Les personnes âgées, occupant le parc indigne, habitent de longue date des logements dont la remise aux normes n'a pas été financée et prévue.

Ce sont des parcours résidentiels captifs caractérisés par l'urgence des besoins et l'impossibilité d'accéder à un logement décent.

Ce marché existe et il conduit à un marché «pousse-au-crime» pour beaucoup de propriétaires.

Il existe une logique de propriétaires, qui ne sont pas des marchands de sommeil organisés de manière quasi-professionnelle, mais bien Monsieur ou Madame tout-le-monde. Certains par exemple héritent de logements dont ils n'ont pas besoin, et constatent que, dans la même rue, des biens ont été divisés pour une meilleure rentabilité. Il y a des effets de contagion assez rapides.

Le calcul est assez vite fait, c'est un peu le BIMBY du pauvre, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas attendu BIMBY, ils le pratiquent. Pour les ménages qui héritent d'un logement, il s'agit d'exploiter cette plus-value immobilière quelle que soit la qualité du bâti.

Les logements que l'on divise ne sont pas les plus beaux logements, dès le départ.

Quels types d'habitat indigne peuvent être directement liés à ces processus de division ?

De petits collectifs, souvent sur des parcelles tordues ou étroites, font l'objet, dans le cadre de pratiques quasi-professionnelles, de redécoupage. Il sont comparables

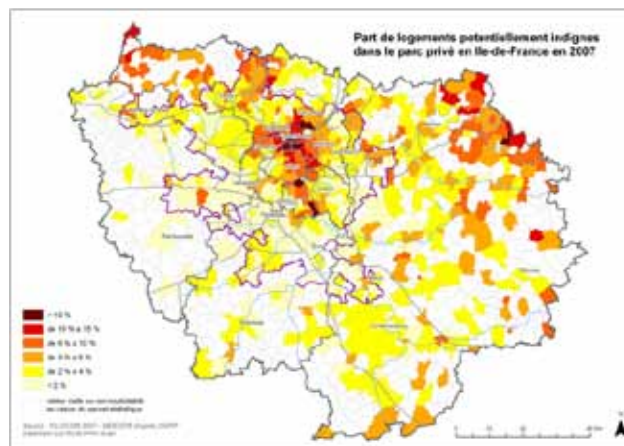
à des hôtels meublés qui n'en ont pas le statut, de très petites surfaces (chambres) louées comme des logements. Les deux DDASS, à l'époque, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis, m'avaient alertée sur la prise d'arrêtés de plus en plus nombreux sur des pavillons divisés, avec parfois une exploitation très dense (deux logements en rez-de-chaussée, deux logements au premier étage, un logement quasiment dans la cave...). La part des arrêtés qui sont pris pour locaux impropres à l'habitation est importante en Ile-de-France et s'élève à 30 % des arrêtés. C'est une spécificité de la région. Ce sont les garages, les caves, les annexes.

Il faut rappeler que ce sont effectivement des réalités relativement difficiles à mesurer. Tout l'intérêt de l'approche que l'on mène en partenariat avec l'IUP est de confronter l'apport de Filocom avec un regard de terrain.

L'exploitation réalisée cette année de Filocom permet d'identifier les territoires de production de logements divisés dans le pavillonnaire. Ce sont une majorité de logements anciens, datant d'avant 1949, des maisons déjà petites que l'on divise. Il s'agit essentiellement de locataires, mais un quart des logements sont occupés par les propriétaires eux-mêmes.

Cette même proportion se retrouve dans le PPPI en Ile-de-France, invitant à penser que ces logements divisés ont des caractéristiques de bâti et d'occupation comparables à celles du parc potentiellement indigne à l'échelle de la région.

En termes de territoires, il est intéressant de comparer la carte du PPPI en 2007² et la carte des logements divisés.

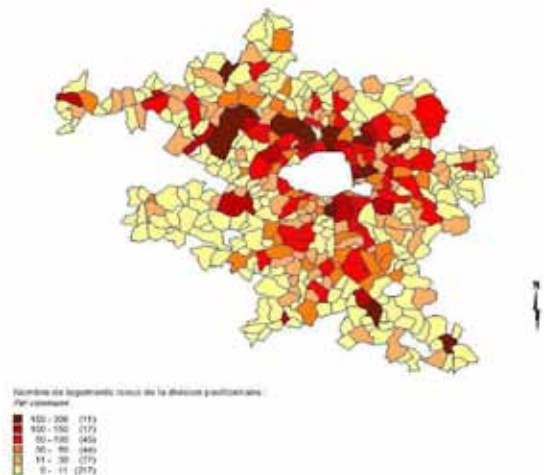


En Seine-Saint-Denis et sur le territoire de la Seine Amont, il y a des secteurs concordants, avec par contre, sur le logement divisé, des communes plus concernées dans les Hauts-de-Seine que ce que montrait la carte du PPPI.

2. IAU Ile-de-France, L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France. Enjeux et politiques, Février 2011. Les cartes issues de cette exploitation n'ont en aucun cas pour objectif de quantifier précisément ce parc mais de fournir des indicateurs d'alerte. Ce pré-repérage doit ensuite être confronté avec l'ensemble des autres sources disponibles auprès des acteurs locaux de l'Etat et des collectivités territoriales, incitées à mettre en place des diagnostics de terrains plus fins et plus qualitatifs.

Il est probable que ce ne soient pas les mêmes types de divisions. Dans la ville de Sceaux, il existe une production de petits studios dans de belles maisons. Dans l'est parisien, ce sont des territoires comparables à ce que l'on observe avec le parc privé potentiellement indigne. La localisation du parc privé indigne uniquement locatif est encore plus concordante.

LES LOGEMENTS CREEs PAR LA DIVISION PAVILLONNAIRE



Jean-Claude DRIANT

Dans le cadre du Grand Paris, la programmation d'un certain nombre de grands équipements et de gares est en cours, autour desquels la question de la densité est centrale. Avec la pression existante sur le marché du logement, quelle est la capacité des documents d'urbanisme à réguler ces évolutions spontanées?

Corinne CAMPS, Responsable du service de la planification et de l'aménagement durable, Unité territoriale Val-de-Marne DR1EA

Les services de l'Etat n'ont pas une vision très précise de ce qu'est la restructuration.

Nous avons une vision en amont, via les documents d'urbanisme, qui peuvent ou non permettre la restructuration des logements.

Certaines règles de PLU actuels permettent soit la division de parcelles, soit la division de logements ou des emprises relativement importantes sur les parcelles, avec la création de petites parcelles qui permettent la restructuration.

Des documents d'urbanisme anciens ne permettent pas la restructuration, notamment dans des villes où existe quand même ce phénomène. C'est une restructuration non connue des services de l'Etat.

Avec le contrôle de légalité, en aval, nous quantifions le nombre de logements par une vue sur les permis et déclarations d'autorisation de travaux qui nous arrivent dans les services.

Je trouverais intéressant d'évaluer la restructuration de

logements par rapport à la population des villes parce qu'on se rend compte que dans certaines communes, il existe une restructuration mais pas pour autant croissance de population.

Cela met en avant certains phénomènes de resserrement des ménages et pas de desserrement justement.

Des personnes qui vivent, non imposables, dans un appartement avec d'autres, et qui partagent leur logement dans une logique intergénérationnelle par exemple.

Echanges avec la salle

Cécile QUINTIN, Responsable du secteur Habitat indigne, Mairie d'Ivry-sur-Seine

Responsable de la partie SCHS, insalubrité et péril, et également du volet plus incitatif, OPAH, PST et maintenant le PIG³, je suis surprise des chiffres de la part de logements réalisés dans le cadre des mutations. Je n'aurais pas imaginé que la problématique soit telle. J'ai noté sur Ivry-sur-Seine 700 logements créés dans le cadre de mutations entre 2001 et 2009.

Mon intervention va être plus axée sur les risques liés à ce phénomène de restructuration. Nous avons une connaissance du parc via le PLH qui vient d'être réalisé et la mise en place du PIG pour laquelle nous avons étudié le parc d'habitat privé, mais nous ne nous sommes pas spécifiquement posé la question de la restructuration et des mutations.

Cela va être intéressant d'aller un petit peu plus loin sur le territoire d'Ivry, j'ai déjà rencontré des étudiants de l'Institut d'Urbanisme qui travaillent sur Ivry, c'est une bonne chose.

Au niveau du risque, tous les indicateurs qui montrent clairement le risque de dérive vers l'habitat indigne, avec 50 % du parc restructuré datant d'avant 1948, de petites copropriétés de moins de 10 logements, 7 % des logements de qualité médiocre, des logements de petite taille, de la suroccupation...

Je peux vous présenter quelques cas concrets qui permettent d'illustrer le propos. Il s'agit de deux immeubles sur lesquels ont été mis en place des arrêtés d'insalubrité dans le cadre de notre action.

Le premier concerne un pavillon situé dans le quartier d'Ivry-Port, qui va faire l'objet de la ZAC Ivry-Confluence. Le pavillon a été divisé en deux logements : un logement au premier étage pour lequel il n'y a aucune difficulté, et un logement qui a été créé dans la cave. La cave est un logement enterré, à 63 centimètres en-dessous du sol, avec une hauteur sous plafond inférieure à 2,20 mètres, un taux d'éclairage naturel très faible, une installation électrique dangereuse en raison de raccordements hasardeux, une humidité importante, des moisissures, un mauvais état des ouvrants... Nous sommes donc passés

³ Programme d'Intérêt Général «Ivry Habitat rénové».

par une procédure de logement impropre à l'habitation, un arrêté L.1331-22. Cette situation a nécessité le relogement du couple, aujourd'hui réalisé. Le logement est définitivement interdit à l'habitation.

Un autre cas, celui d'une parcelle avec un bâtiment sur rue abritant deux locaux commerciaux, et un bâtiment sur cour. L'ensemble a été mis à bail sous forme de bail commercial, et le titulaire du bail a sous-loué sous forme de trois logements. Les installations électriques étaient dangereuses, avec un seul tableau électrique, soit un risque d'incendie et risque d'électrocution importants. Des problèmes de raccordement de l'ensemble de ces logements ont été identifiés, puisque le réseau d'évacuation des eaux usées n'était pas dimensionné pour permettre l'occupation par trois familles. Les eaux usées stagnaient dans les parties communes, avec un risque sanitaire et des problèmes infectieux constatés chez les personnes.

Ces trois familles étaient en situation de suroccupation, causant ainsi des difficultés pour le relogement.

Aujourd'hui nous avons pu reloger les trois familles et l'ensemble est muré. Nous souhaitons travailler avec le propriétaire pour pouvoir réinvestir la partie sur cour et transformer ce bâtiment en logements décentes, via du conventionné.

Les mutations dans le parc privé ne sont pas toujours très heureuses. Cela peut être nécessaire en raison de la pénurie, et la question doit être posée, mais avec quel contrôle et quelle organisation des pouvoirs publics?

Jean-Claude DRIANT

Sur les quantités, il faut prendre en considération qu'une partie des restructurations ne sont pas spontanées, mais la transformation d'un immeuble de bureaux en logements. Il ne s'agit pas que de divisions pavillonnaires ou de créations de logements indignes. Dans la commune de L'Hay-les-Roses, il s'agissait presque uniquement de la restructuration par transformation de foyers en résidences sociales. C'est aussi une forme de restructuration. Par ailleurs, il existe sans doute une sous-estimation avec Filocom, qui par définition est construit à partir de données fiscales, et ne permet l'observation que de situations déclarées.

Benoit BICHET, Responsable du Pôle Renouvellement urbain, Bureau d'études Espacité

Espacité est une agence qui intervient auprès des collectivités sur l'habitat et notamment l'habitat indigne.

Je souhaitais faire part de l'intérêt que j'ai eu de l'explication des profils et des intentions des propriétaires concernés par ces divisions, notamment dans le pavillonnaire.

Nous avons pu observer, dans une commune à la limite

de la Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise, où la collectivité, intervenant sur la situation d'un grand pavillon divisé, avec des annexes, des garages aménagés en logements, s'est retrouvée en difficulté politique dans la manière d'aborder la question avec le propriétaire. Il ne s'agissait pas là d'un cas flagrant d'un ménage souhaitant exploiter la misère humaine et rentabiliser à tous prix son bien, mais quelqu'un qui se présentait comme étant de bonne foi, créant des logements et logeant des ménages avec peu de ressources. Le propriétaire a commencé à faire du bruit, et autour, les habitants du tissu pavillonnaire se sont sentis concernés et mobilisés.

Les différents profils et motifs peuvent constituer une difficulté dans la manière de traiter la question par les collectivités, dans une situation d'appropriation publique notamment. En l'occurrence, ce pavillon se trouvait dans un périmètre de rénovation urbaine, donc l'acquisition était prévue.

Les logements collectifs prévus étaient quasiment invisibles, puisqu'ils étaient intégrés à l'intérieur de la grosse maison et dans les garages.

Le projet urbain prévoyait la construction d'immeubles collectifs avec des bailleurs sociaux et des promoteurs privés.

Bernard VORMS, Directeur général, ANIL

Lorsque l'on regarde la transformation du parc privé, constate-t-on, sur l'ensemble de l'Île-de-France, dans les zones très chères une diminution du nombre d'occupants, et dans les zones les moins chères, une augmentation du nombre d'occupants?

Anne-Claire DAVY

En effet, le dernier recensement a montré que ce sont de grands logements qui sont spontanément générés dans Paris. Ce sont des familles qui ont les moyens d'acheter, et quand elles achètent les chambres de bonne, c'est pour faire leur propre duplex et probablement de très bonne qualité.

Dans des territoires populaires, la division se traduit par des logements plus petits, moins chers. C'est très corrélé aux niveaux de marché et aux niveaux de revenus des populations dans les différents territoires. Dans les territoires les plus prospères des Hauts-de-Seine, il y a probablement de la division mais qui prend des aspects différents. Mais il y a aussi, dans des zones chères, des exploitations intensives de bâtiments, qui sont plus discrètes. Dans les Yvelines, il y avait eu un cas d'arrêté sur des résidences tout à fait luxueuses, dans lesquelles avaient été prévus des espaces collectifs et espaces de stockage-buanderie en entresol. Les propriétaires y avaient installé des studios pour étudiants.

Jean-Claude DRIANT

Corinne CAMPS, concernant la densification autour des gares du Grand Paris...

Corinne CAMPS

Le phénomène se traduit aujourd'hui dans les villes qui sont déjà relativement denses, et nous ne connaissons pas encore l'impact du Grand Paris sur ce territoire. Cela risque éventuellement d'accentuer le phénomène, peut-être dans certains secteurs, mais on ne peut pas se prononcer sur ce que cela va devenir en termes de restructuration.

Peggy MERTINY, Animatrice du Pôle National Marchés Locaux de l'Habitat, CETE Nord-Picardie

Sur l'impossibilité pour les pouvoirs publics de se prémunir de réglementations liées à la division : pour une étude réalisée pour Lille Métropole, l'agence d'urbanisme a été voir ce qui se fait en Belgique, puisque la région bruxelloise a développé tout un arsenal législatif concernant spécifiquement la division, avec une réglementation des surfaces⁴.

Laëtitia GRIGY, Directrice adjointe, CAUE 94

Effectivement, ces réglementations sont dans un document d'urbanisme type PLU. Dans le Val-de-Marne, les communes favorables à ces restructurations, le permettent, mais se gardent quelques éléments de pression, à savoir l'emprise au sol, le pourcentage d'espaces verts et le nombre de places de stationnement. Comment fait-on face à un pétitionnaire, un propriétaire-bailleur qui a ces intentions de restructuration? Comment évalue-t-on le risque? Et surtout à quel moment est-on dans le dépassement du droit de l'instruction?

Corinne CAMPS

Le document d'urbanisme est quand même le moyen aussi de maîtriser la croissance d'un territoire. Il y a des collectivités qui permettent une certaine croissance via le règlement. Mais le document d'urbanisme concerne exclusivement le droit des sols, et tout n'y est pas abordé. Le PLU n'est pas le seul outil pour vérifier ou analyser ce type de phénomène.

Alain LESCALE, Directeur de l'Urbanisme, Mairie de Boissy-Saint-Léger

Le PLU prévoit des places de stationnement quand on réalise des logements. Il existe des règles pour contrer ces restructurations. Les propriétaires sont censés respecter les règles de stationnement quand ils restructurent. Prévoir par exemple deux places de parking par logement peut

4. http://urbanisme.irisnet.be/lepermisdurbanisme/quand-faut-il-un-permis-durbanisme/pdf/diviser_un_immeuble_de_logement.pdf

permettre de contrer ce genre d'initiatives.

Corinne CAMPS

Lorsque la restructuration est officielle...

Alain LESCALE

Oui, bien sûr, il faut aller sur le terrain, faire des constats, dresser des procès-verbaux et aller jusqu'au bout. Nous avons quand même le pouvoir de le faire. C'est comme cela que l'on arrive à contrer certaines choses. Ce n'est pas facile, je vous l'accorde, parce que le stationnement, même devant le tribunal, ça n'est pas toujours évident à justifier.

Il y a un autre phénomène que je constate et qui pousse à la paupérisation de ces restructurations, c'est la difficulté qu'ont ces copropriétaires à s'organiser pour gérer leurs logements. La plupart du temps, de petites copropriétés se créent sans aucune organisation syndicale, et cela amène une paupérisation très rapidement. C'est un phénomène que l'on rencontre assez souvent dans les centres anciens.

Claire LANLY, Directrice générale, Expansiel

Il y a un marché spécifique de l'habitat indigne avec une offre et une demande, et une demande importante. Le droit d'habiter dans un endroit indigne, dans une pièce minuscule, s'élève à 500 euros dans le nord-est parisien. C'est une sorte de droit d'entrée pour habiter Paris, à proximité des services. Dans le Val-de-Marne, quel est le prix du droit d'habiter dans une zone relativement bien desservie par les transports ?

Cécile QUINTIN, Mairie d'Ivry-sur-Seine

Souvent nos logements conventionnés étaient au départ des logements indignes, et on s'intéresse donc au niveau du loyer, puisque le propriétaire est intéressé pour conventionner son logement quand le niveau initial est assez bas. Pour de petites surfaces, le loyer s'élève entre 25 et 30 euros/m².

Les loyers sont beaucoup plus élevés que dans le parc ancien dans un état décent, puisque ce sont des populations captives.

Les mutations du tissu pavillonnaire dans le Grand Paris

Jean-Claude DRIANT

Dans la deuxième partie de la table ronde, nous allons nous concentrer sur la division pavillonnaire et plus largement les mutations du pavillonnaire dans le Grand Paris.

Villejuif est une ville pourvue de logements pavillonnaires. Comment envisagez-vous son évolution actuelle et son devenir?

Alain MAILLARD, Directeur général adjoint en charge du Pôle Développement urbain, Mairie de Villejuif

Le plan de zonage présente l'étendue de la zone pavillonnaire à Villejuif (en jaune).



Villejuif était jusqu'à présent ignorée de la métropole, mais connue mondialement grâce au grand institut hospitalier implanté dans la ville.

Depuis quelques années, la métropole nous regarde parce que nous allons être dotés si tout va bien d'une ligne de transport importante et de deux gares, une sur le territoire communal et une dans le prolongement de la ligne 14, à l'Hay-les-Roses. Les élus ont décidé en 2008 d'élaborer le PLU, nous étions encore en POS, la collectivité ne s'étant pas précipitée après la loi SRU.

Quelques chiffres pour présenter la composition urbaine de la ville : en termes de population, nous sommes passés de 47 000 habitants en 1999 à 56 000 aujourd'hui. La ville a gagné 1 000 habitants par an pendant cette période, et notamment par un impact limité des constructions neuves. Cela rentre ainsi complètement en résonance avec le

thème du débat.

Les quartiers pavillonnaires représentent 20 % environ du territoire communal. L'étude présentée montre que 600 logements ont été restructurés dans la commune, soit à peu près 2,5 % des logements. La ville compte 36 % de propriétaires, 33 % de locataires sociaux et 28 % de locataires privés. C'est une ville équilibrée, avec une zone pavillonnaire importante, qui subit un certain nombre de mutations en matière de propriété. En 2010, 156 pavillons ont été vendus, 159 en 2011, et 85 en 2012.

Le diagnostic pour l'élaboration du PLU nous a permis d'identifier que beaucoup de parisiens achètent des pavillons sur la commune. La population vieillissante vend son pavillon pour acheter ailleurs, ce qui permet l'arrivée d'une population nouvelle. Dans ces pavillons, on trouve une certaine suroccupation, avec notamment l'existence de filières de marchands de sommeil. Avec les DIA, et au travers de nos enquêtes, nous nous sommes rendu compte qu'un certain nombre de personnes achetait des pavillons et les transformait en neuf ou dix petits studios. Le PLU va essayer de répondre réglementairement à cette problématique.

Nous n'avons pas beaucoup de moyens. Il faut en premier lieu constater. Un observatoire de l'habitat est mis en place pour approfondir le constat de ce phénomène. Et dans le cadre réglementaire, ce sont classiquement les règles de stationnement qui devront être mises en place, ainsi qu'un contrôle accru sur le terrain, avec des agents qui tournent dans les quartiers.

Jean-Claude DRIANT

L'Essonne est un département différent du Val-de-Marne, même si le Val-de-Marne est lui-même assez hétérogène. Le CAUE de l'Essonne a lancé une démarche de réflexion, de travail et d'analyse sur le devenir du pavillonnaire.

Nolwenn MARCHAND, Architecte-paysagiste, CAUE 91

Le projet «Hisser pavillons» est initié par le CAUE 91, à partir de ses missions de conseil et des échanges entretenus avec les collectivités et les particuliers.

Au gré des recompositions et décompositions familiales, la typologie de la maison individuelle ne correspond plus aux ménages d'aujourd'hui, avec beaucoup d'entre eux qui éprouvent de grandes difficultés à trouver des logements petits et notamment locatifs. En Essonne, parmi les ménages qui prétendent à l'accession à la propriété, 34 % sont des familles monoparentales, 33 % des personnes seules, 23 % des couples avec enfants, et 10 % des couples sans enfant. Globalement, entre 2000 et 2006, l'augmentation du prix des logements s'élève à 96 % alors que le prix des loyers a augmenté de 29 %. Dans le même temps, les revenus n'ont progressé que de 26 %.

Il existe également une nécessité d'adaptation thermique

des logements existants. Ces préoccupations sont écologiques, et pour nous répondent également à des impératifs de réduire les coûts pour les ménages, notamment en chauffage. Nous pressentons des pistes de transformation et de mutualisation d'équipements d'énergie renouvelable.

Ces prix élevés amènent les ménages à habiter de plus en plus loin. Les transports domicile-travail sont longs et coûteux, nous amenant à repenser la place du travail dans des quartiers monofonctionnels dédiés à l'habitat, aux possibilités de produire des activités économiques, du télétravail, des centres de travail partagés.

Par ailleurs, la problématique du vieillissement est très présente. Certaines personnes âgées, dont les enfants sont partis depuis longtemps, se retrouvent avec un logement souvent trop grand, non adapté, avec des escaliers par exemple, et souhaitent reconfigurer leur logement, ou déménager pour reconstruire plus petit, de plain-pied.



Les mutations touchent à la fois des dimensions sociales, écologiques, économiques, et relèvent d'initiatives de particuliers, la plupart du temps de propriétaires.

Les collectivités peuvent accompagner ces mutations, après en avoir appréhendé les enjeux.

En Essonne, il existe une telle diversité de situations pavillonnaires, que la présupposée homogénéité de la maison individuelle avec jardin est très vite démentie, dès que l'on s'y intéresse d'un peu plus près. On repère différents types de territoires, le «tout urbanisé» au nord de l'agglomération, intégré à l'agglomération parisienne, où ce sont des communes qui sont quasiment 100 % construites, à 80 % pavillonnaires, avec l'accès des transports en commun, où les gares du Grand Paris vont reconfigurer les enjeux de ces territoires. On a d'autres situations en frange d'agglomération qui vont être là constituées de pavillonnaire diffus avec ou sans transport en commun. En zone rurale, au sud du département, ce sont des noyaux villageois auxquels se sont agglomérés de façon plus ou moins heureuse des lotissements et du

pavillonnaire diffus.

Le pavillon est le bâti prépondérant en Essonne, puisqu'il représente un peu plus de la moitié du parc de logements existants.

La quasi totalité sont des résidences principales, dont 60 % sont occupées par les propriétaires.

Le CAUE souhaite lancer et surtout mettre en débat la question des mutations de ces tissus. Il s'agit de s'intéresser à l'existant, de partir du fait social, partant du constat que cette typologie ne correspond plus aux familles. L'objectif est de créer des logements accessibles et diversifiés, de réduire les dépenses d'énergie, et évidemment de permettre de lutter contre l'étalement urbain. Le CAUE souhaite mettre autour de la table à la fois les élus, les professionnels et les particuliers.



Nous avons beaucoup évoqué les restructurations, divisions, parcelaires, pavillonnaires, mais il y a aussi, au-delà des restructurations dans le bâti et les formes urbaines, d'autres mutations.

Par exemple, en Essonne, l'organisation de pédibus à Limours et d'autres mobilités douces au sein des quartiers, un peu plus loin à Nancy, la mise en commun des habitants pour la rénovation thermique de bâtis existants, ou encore au Québec, un exemple de restructuration et de transformation des jardins d'agrément notamment en jardins productifs. Ces quelques pistes permettent d'imaginer ce que peut devenir le pavillonnaire demain.

«Hisser pavillons» démarre avec une phase de sensibilisation et de mise en débat, qui se poursuivra avec une action centrale : le lancement d'un concours d'idées destiné à des étudiants et des professionnels.

Nous souhaitons, à la façon des concours d'Europarc, nouer des partenariats avec des communes du territoire qui soient des communes pilotes, offrant des sites concrets de réflexion pour le concours.

Il s'agit bien d'un concours d'idées et non d'un concours de maîtrise d'œuvre. Pour la mise en place de cette démarche, nous nous sommes entourés de partenaires au sein d'un comité technique, et qui sont autant de relais

de densification dans les tissus pavillonnaires.

Mon travail de thèse m'a amenée à établir quatre idéaux-types qui permettent de dégager des tendances dans les politiques de régulation des espaces pavillonnaires. Dans des secteurs plutôt périurbains, on retrouve les politiques dites de densification douce. C'est ce que l'on étudie dans le projet BIMBY, à savoir des politiques qui utilisent des instruments réglementaires d'incitation à une densification qui se fait majoritairement sous forme pavillonnaire. C'est une densification qui s'effectue principalement par divisions parcellaires et constructions sur parcelles détachées. C'est donc une densification qui ne change pas radicalement les formes urbaines. Ce processus s'adresse plutôt à des particuliers. Ponctuellement, de petits promoteurs locaux peuvent se saisir des dispositifs.

Un deuxième type de processus, interventionniste de densification forte, s'exerce dans le cadre de procédures partenariales. La commune acquiert de manière systématique du foncier pavillonnaire, sur un temps plus ou moins long, en vue de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement d'envergure. Ce projet densifie plus radicalement le tissu urbain, en substituant par exemple les pavillons par des immeubles d'habitation collectifs.

Un troisième type de politique est une politique incitative de densification forte. Le document d'urbanisme va permettre aux acteurs privés de mettre en œuvre eux-mêmes la densification forte de tissus pavillonnaires, là aussi par substitution de pavillons par des immeubles d'habitat collectif.

Une dernière politique bloque la densification du tissu pavillonnaire. Il s'agit de politiques qui empêchent la mutation du tissu, souvent pour des questions de préservation du cadre de vie.

On peut également trouver des processus spontanés de densification du tissu pavillonnaire qui ne sont pas le fruit d'une politique publique. Ces pratiques de division et construction dans le pavillonnaire sont davantage encadrées au Canada par exemple. Des politiques ont légalisé cette pratique, notamment pour mieux prévenir les dangers et dérives. De manière générale, ces dispositifs, appelés *accessory apartment policies*, politiques d'appartements accessoires, permettent à des propriétaires particuliers de créer un logement, soit à l'intérieur du pavillon, soit à l'extérieur sur la parcelle, en vue de créer du logement abordable. Ce n'est pas du logement social, parce que souvent les loyers ne sont pas plafonnés, ils répondent à une demande souvent locale qui n'est pas satisfaite par la construction traditionnelle.

Le fait de parler aujourd'hui de ces processus qui sont informels, non maîtrisés, pose la question de ce qu'on en fait. Est-ce qu'on essaie de le combattre complètement? Est-ce qu'on s'en saisit?

Jean-Claude DRIANT

Est-ce que vous avez tenté de cartographier en Ile-de-France cette typologie des politiques?

Est-ce que la politique incitative de densification douce, correspond à des types de situations, des types de contextes?

Anastasia TOUATI

Pour l'instant, j'ai travaillé sur une vingtaine de communes franciliennes, donc je ne peux pas dire que ce soit vraiment représentatif.

Les politiques incitatives de densification douce se retrouvent majoritairement dans de petites communes qui ne veulent pas forcément augmenter leur population de manière importante, mais qui, malgré tout, ont besoin de construire des logements pour ne pas voir diminuer leur population et répondre à une demande locale. Ce sont des politiques qui sont plutôt mises en place pour avoir une progression modérée de l'habitat tout en ne changeant pas radicalement les formes urbaines.

En revanche, les politiques de densification forte, qu'elles soient incitatives ou interventionnistes, en fonction du choix politique, s'observent dans des communes aspirant à faire office de pôle secondaire dans la région, notamment des communes qui n'ont plus de foncier disponible.

Elles vont ainsi considérer que leurs quartiers pavillonnaires sont une source de foncier potentiel, et notamment des quartiers qui sont très bien situés, près des transports en commun.

Cette question va se poser je pense encore plus avec le Grand Paris.

Certaines communes peuvent mettre en place des politiques incitatives de densification douce pour répondre à des injonctions qui peuvent paraître contradictoires, à savoir protéger les espaces naturels et agricoles, tout en construisant pour maintenir un certain niveau de population et soutenir les équipements existants.

D'autres communes veulent préserver leur tissu pavillonnaire et ne sont pas forcément des communes très riches. Certaines d'entre elles font face à un processus spontané de densification, avec un parc social insuffisant et donc une demande très forte, partiellement satisfaite dans le tissu pavillonnaire, avec des divisions pavillonnaires, des créations de logements suite à des reconversions de locaux etc.

Alain MAILLARD

Pour l'élaboration du PLU, nous avons beaucoup réfléchi à l'évolution des quartiers pavillonnaires. Il y a deux types de politiques, deux types de stratégies. Il y a effectivement autour des gares futures où l'on doit densifier, on y est

obligé et nous avons la volonté de le faire. Il existe du tissu pavillonnaire qui va effectivement muter, mais dans la grande majorité des cas, nous avons effectivement décidé d'accompagner la densification, en donnant beaucoup de droits à construire, et en protégeant, dans une dynamique de développement durable, le cadre de vie, en profitant des espaces verts privatifs qui font partie du paysage, du corridor écologique.

Nous sommes plus dans l'incitation, dans l'accompagnement, et puis dans certains secteurs dans l'interventionnisme.

Echanges avec la salle

Laurence WESTPHAL, Maire adjointe chargée de l'urbanisme et du logement, Mairie de Sucy-en-Brie
Sucy-en-Brie est située dans la partie pavillonnaire du Val-de-Marne. Nous sommes passés d'un POS qui avait ses limites, à un PLU, où nous avons essayé, du côté de la gare, de mettre en oeuvre une politique incitative de densification forte, avec l'idée d'abandonner l'idée de pavillonnaire sur ce secteur-là.

Ailleurs, nous menons une politique incitative de densification douce, sur le tissu pavillonnaire, en accompagnant le développement mais sans permettre un changement radical de notre paysage urbain. Entre quelque chose que l'on voudrait de modéré et mesuré, on ne maîtrise pas toujours la chose. Certains petits promoteurs locaux ont suivi les étapes d'élaboration du document d'urbanisme, et ont fait de la spéculation, en présentant des projets qui interrogent sur le devenir de ces opérations parce que nous avons une optimisation du foncier.

Anastasia TOUATI

Dans certaines communes périurbaines, ce type de processus de construction de petits collectifs existe et c'est une inquiétude majeure de la part de nombreuses collectivités. La question est de savoir jusqu'à quel point ouvrir les vannes réglementaires. Comment peut-on réguler ce type de processus, sachant que les collectifs qui sont construits ne sont pas très hauts et de loin ressemblent à de gros pavillons mais où ce sont néanmoins de petits studios qui sont construits à l'intérieur?

Cécile QUINTIN, Mairie d'Ivry-sur-Seine

Dans le cadre de la révision du PLU à Ivry-sur-Seine, il y a eu une volonté d'abandonner le Coefficient d'Occupation des Sols et le Coefficient d'Emprise au Sol au profit d'un travail sur la volumétrie du bâtiment, le retrait par rapport au fond de parcelle et par rapport à la voie publique. Cela va dans le sens de permettre d'aller vers d'autres formes urbaines, puisqu'Ivry est de toutes façons une ville qui va

se densifier énormément dans les années à venir.

Claire LANLY, Directrice générale, Expansiel

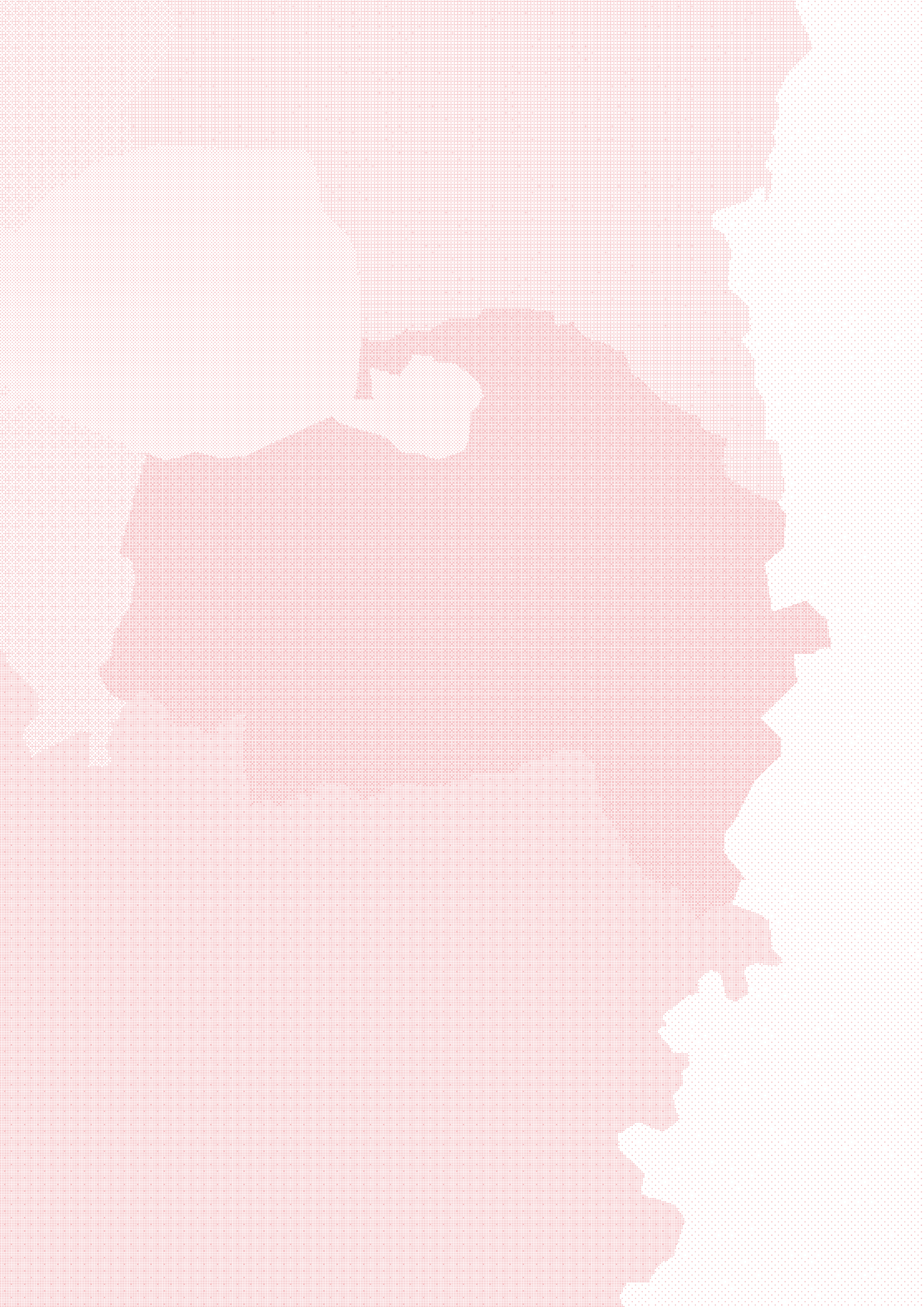
Je voulais témoigner en tant que constructeur locatif social, entre autre dans le Val-de-Marne, et témoigner de la grande difficulté à insérer du locatif social dans des communes pavillonnaires, parce qu'effectivement la taille des parcelles rend les projets économiquement très difficiles, et également parce que le prix du foncier pavillonnaire renforce la difficulté pour ce faire. Et il y a des injonctions, tout à fait légitimes par ailleurs, de réaliser des logements sociaux dans un certain nombre de communes pavillonnaires en déficit, voire en constat de carence, et on a beaucoup de difficultés à arriver à inclure un peu de locatif social dans ce type de tissu.

Jean-Claude DRIANT

C'est effectivement une vraie question.

Merci à toutes et tous les intervenants.

Merci beaucoup à Laurence SAUVAGE et Mélanie RICHARD qui ont organisé tout ce débat.



**Agence Départementale
d'Information sur le Logement
du Val-de-Marne**

48 avenue Pierre Brossolette – 94000 Créteil

t 0820 16 94 94 – f 01 48 99 35 02

 www.adil94.org



En partenariat avec :



Pôle Marchés
Locaux de l'Habitat

**Agence Départementale
d'Information sur le Logement
du Val-de-Marne**

Président: Dominique Giry

Directrice: Lise Berthelemy

Responsable de l'Observatoire du logement: Mélanie Richard

Conseiller scientifique: Jean-Claude Driant, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris (IUP)

Rendez-vous de l'ADIL du Val-de-Marne

Les mutations du parc de logements dans le Val-de-Marne et en Ile-de-France