



HAL
open science

La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue

Eric Charmes

► **To cite this version:**

Eric Charmes. La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue. *Etudes foncières*, 2006, 119, pp.14-17. halshs-00109961

HAL Id: halshs-00109961

<https://shs.hal.science/halshs-00109961>

Submitted on 17 Nov 2006

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

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

La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue

L'habitat individuel dense n'a de sens que si l'on parvient à l'intégrer dans une ambiance urbaine.

Pas de « maison de ville » sans ville. Cela passe par l'organisation d'itinéraires commerçants : par exemple, entre la gare et le centre bourg ou d'éventuels centres de lotissements. On aboutit alors à la notion de centralité linéaire.

L'auteur :

Eric Charmes,

Maître de conférences

Institut français d'urbanisme

Dans un article précédemment publié dans *Etudes Foncières*¹, nous avons abordé la question de la densification des banlieues dans la perspective de la promotion d'une mobilité moins dépendante de l'automobile et plus conforme aux exigences du développement durable. Cet article abordait le problème de manière assez large et traitait autant du périurbain que des premières couronnes. Il insistait plus particulièrement sur la nécessité de mener une réflexion urbanistique et non seulement architecturale. La réflexion sur les formes architecturales de l'habitat individuel dense est sans doute salutaire, mais ce type d'habitat n'a de sens que dans un environnement qui lui donne une valeur. Nous avons montré que cette valeur réside essentiellement dans des ambiances animées et dans la proximité de commerces, d'équipements et de services. Dans cet article nous poursuivons, en la précisant, la réflexion engagée. Nous traitons plus particulièrement de la question des mutations urbaines des lotissements pavillonnaires périphériques. Il s'agit de déterminer comment encadrer ces mutations dans un sens conforme aux attentes politiques formulées au nom du développement durable. Nous nous appuyons pour ce faire sur des enquêtes personnelles et sur des travaux d'étudiants (notam-

ment Pauline Saint-Raymond, Roxanne Montfront et les étudiants de la promotion 2006 de la spécialité *Ville durable* du master de l'Institut français d'urbanisme)².

Des gares comme centres

Se poser la question des mutations urbaines favorables au développement durable suppose tout d'abord d'identifier des modèles urbains. Ces modèles n'ont pas nécessairement vocation à être mis en œuvre tels quels. C'est notamment le cas lorsqu'on travaille dans un contexte déjà urbanisé. Dans ce cas, le modèle indique une orientation, un résultat vers lequel il faut tendre. Pour les périphéries, le modèle est connu³ et se décline à deux échelles : il s'agit, à l'échelle locale, de centrer l'urbanisation autour d'une gare et, à l'échelle métropolitaine, de créer un maillage ferroviaire à partir de ces centres. Entre ces centres, l'urbanisation peut rester à faible densité et demeurer dominée par les ensembles pavillonnaires. La mobilité y est alors essentiellement automobile mais, via des parkings relais, elle peut être articulée à une mobilité ferroviaire.

Le maillage de centres peut éventuellement être constitué de noyaux de tailles différentes (de la ville nouvelle au bourg de quelques milliers d'habitants). Il peut également reposer sur une spécialisation des divers centres : on peut ainsi avoir un noyau dominé par les activités de service, un autre dominé par une université ou encore un autre dominé par les loisirs. Cette organisation n'est pas nécessairement hiérarchique, contrairement au modèle de Christaller, où des centres secondaires s'organisent autour de centres primaires, et où des centres tertiaires s'organisent autour des centres secondaires. Il peut parfaitement s'agir d'un polycentrisme peu

hiérarchisé et, si l'on ose dire, décentralisé.

Concernant la conception urbanistique de ces centres, les modèles sont moins établis. Leur nature varie bien évidemment suivant la taille du centre et suivant sa spécialité dominante : un centre d'activité tertiaire ne se conçoit pas de la même manière qu'un pôle essentiellement résidentiel de quatre ou cinq mille habitants. Nous insistons ici surtout sur le cas des pôles de petite taille (quelques milliers d'habitants), seuls susceptibles de constituer un idéal de référence pour la densification des périphéries pavillonnaires.

Dans ce domaine, quelques constantes ressortent des travaux récents, notamment ceux conduits aux Etats-Unis et en Grande Bretagne⁴. L'idée principale est de concentrer des activités et des habitations dans un rayon de quelques centaines de mètres autour d'une gare, soit une distance inférieure à la limite d'acceptabilité d'un trajet piétonnier. Immédiatement à proximité de la gare, on localise des commerces et des bureaux et, à l'arrière, des habitations. Pour organiser ces espaces denses, un mouvement américain, le *Nouvel Urbanisme*, insiste beaucoup sur l'articulation du réseau viaire autour d'une ou plusieurs « grandes rues ». Dans ces rues principales, les activités et les commerces sont implantés en rez-de-chaussée avec des habitations à l'étage. Ce modèle peut paraître suranné, mais il semble le plus adapté à la canalisation des flux circulatoires indispensables à la vitalité du commerce et, également, à une vie de quartier⁵.

Du modèle à la réalité

On le sait toutefois, le passage du modèle à la réalité est toujours difficile. Dans les périphéries des grandes villes, on est généralement

1. « Densifier les banlieues », *Etudes foncières*, n° 99, septembre-octobre 2002, p. 32-35

2. P. Saint-Raymond, *La rue : forme et usages. Le cas du commerce dans la rue du Général de Gaulle, à Villeneuve-le-Roi*, mémoire de DEA, Institut français d'urbanisme, 2005 ; R. Montfront, *Le pavillonnaire de l'entre-deux-guerres, un patrimoine à protéger. Etude des communes de Villeparisis et Tremblay-en-France*, mémoire de DESS, Institut français d'urbanisme, 2003.

3. La littérature francophone est un peu déserte sur ce sujet. On trouve en revanche de nombreuses références anglo-saxonnes. Voir P. Calthorpe et W. Fulton, *The Regional City. Planning for the End of Sprawl*, Island Press, 2001 ; H.

Frey, *Designing the City. Towards a more Sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 1999 ; R. Cervero, *The Transit Metropolis. A Global Inquiry*, Island Press, 1998 ; P. Newman et J. Kenworthy, *Sustainability and Cities. Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, 1999.

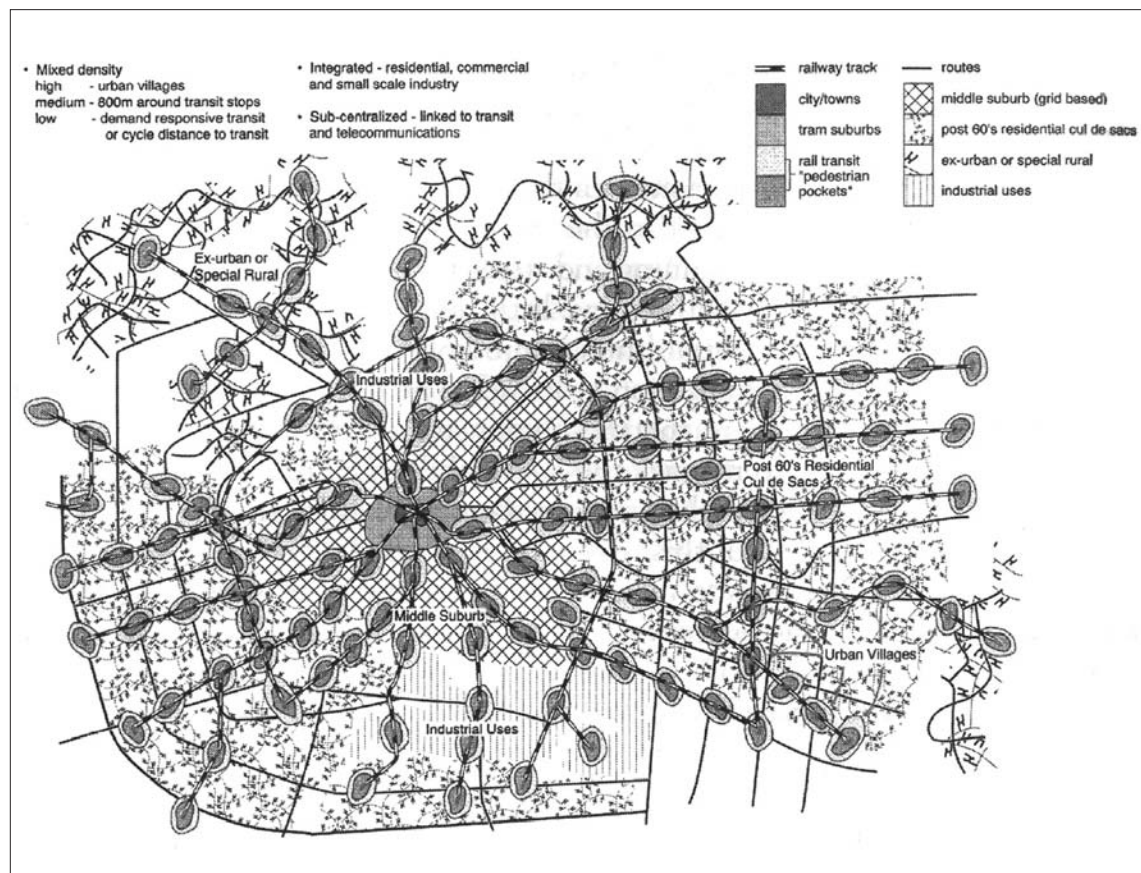
4. Voir P. Neal (ed.), *Urban Villages and the Making of Communities*, Londres, Spon Press, 2003. Voir également les sites internet du Nouvel Urbanisme (www.cnu.org) et de Peter Calthorpe (www.calthorpe.com).

5. Eventuellement, ce modèle peut être mis en œuvre en séparant les flux piétonniers et les flux automobiles au moyen d'une dalle, comme c'est le cas à Louvain-la-Neuve.

loin de disposer du maillage ferroviaire suggéré par le schéma de Peter Newman et Jeffrey Kenworthy (voir ci-contre). On dispose toutefois de nombreuses gares où le potentiel de densification est très élevé, soit parce que la gare se trouve à la limite d'un bourg qui végète mais qui pourrait être revitalisé, soit parce que la gare est entourée de pavillons. Ce cas, sur lequel nous allons surtout insister dans cet article, est étonnamment fréquent. Cela est étonnant car, dans les grandes métropoles, la présence d'un équipement tel qu'une gare pousse a priori en faveur d'une plus grande densité et d'usages autres que résidentiels.

Cette situation résulte en large part de l'histoire urbaine. En effet, à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle, beaucoup de gares ouvertes en périphérie des villes l'ont été dans des zones essentiellement agricoles et relativement éloignées des bourgs et des villages. De nombreuses gares sont en effet apparues sur des lignes construites pour relier deux villes et dont le tracé évitait les bourgs intermédiaires, à la fois pour trouver le plus court chemin et pour limiter la charge foncière. Près des voies ferrées toutefois, la pression foncière a vite monté. Avec l'ouverture de gares, ou parfois dans l'attente de leur ouverture, des lotissements pavillonnaires sont apparus. L'histoire de ces lotissements est aujourd'hui bien connue grâce notamment aux travaux d'Annie Fourcaut⁶. Les premiers acquéreurs ont pour la plupart appartenu au monde des petits commerçants, des artisans et des ouvriers qualifiés. Beaucoup de ces lotissements étaient également de très mauvaise qualité et ont donné naissance au mouvement des mal lotis. Aujourd'hui, les pavillons construits dans ces lotissements ont pris de la valeur et sont fréquemment occupés par des ménages aisés. Cette évolution est due à un investissement progressif dans les réseaux ainsi qu'à l'amélioration de la position de ces lotissements dans les métropoles : au départ très périphériques, ceux-ci ont acquis une position plus centrale au fur et à mesure de l'extension de l'aire urbaine dont ils dépendaient.

Mais pourquoi ces lotissements ne se sont-ils pas densifiés ? La raison en est double. D'une part, une éventuelle densification ne pouvait se faire que par étapes, au fur et à mesure des mutations et unique-



ment si le marché immobilier s'y montrait favorable. Le processus, quand il a existé, est donc resté très lent. D'autre part, les règlements d'urbanisme communaux ont souvent interdit, ou limité, les possibilités de densification.

Des règlements d'urbanisme défavorables

Ces règlements d'urbanisme restrictifs ont plusieurs origines. Tout d'abord, les habitants de ces lotissements pavillonnaires tiennent à préserver leur cadre de vie, dont l'une des qualités principales est d'être « résidentiel » ! Certains propriétaires pourraient certes avoir un intérêt à vendre leur parcelle à un promoteur qui y construirait un immeuble, mais ce raisonnement n'est pas prédominant. La plupart des gens résident dans un endroit dans lequel ils souhaitent continuer à vivre et ne considèrent pas leur habitation comme un pur actif financier. Localement, la pression politique s'exerce donc dans le sens de la préservation du caractère pavillonnaire de ces zones. Les élus locaux sont très sensibles à cette pression car ces lotissements couvrent une fraction significative des communes où ils se trouvent. Leurs habitants représentent donc une part importante de l'électorat.

L'électorat qui réside hors de ces

lotissements n'exprime quant à lui pas de demande très forte en faveur d'une densification des zones pavillonnaires. L'argument politique du développement durable ne peut justifier une densification que s'il est exprimé à une échelle métropolitaine. A l'échelle d'une petite commune périphérique, il n'a a priori pas de sens.

En outre, l'idée de faire de la gare le centre de la commune ne trouve localement pas beaucoup de défenseurs. Pour les raisons qui ont été données, les gares ont le plus souvent été implantées à bonne distance des centres bourgs ou des villages. La distance des unes aux autres est parfois de plusieurs kilomètres. Ce faisant, il existe une nette dissociation entre la gare et le centre politique et historique de la commune. La gare est donc perçue au mieux comme un point de connexion commode avec le réseau métropolitain, au pire comme une centralité concurrente. La méfiance est notamment le fait des commerçants du centre bourg qui peuvent redouter la concurrence des commerçants implantés près de la gare. La légitimité historique et l'ancienneté de l'implantation des premiers font qu'ils ont l'oreille des élus.

C'est ainsi que l'on voit des communes périphériques lancer des programmes immobiliers importants non pas à proximité immé-

D'après Peter Newman & Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities. Overcoming Automobile Dependence*, Washington, Island Press, p. 185

6. A. Fourcaut, *La banlieue en morceaux*, Créaphis, 2000. Voir également A. Faure (dir.), *Les Premiers Banlieusards. Aux origines des banlieues de Paris, 1860-1940*, Créaphis, 1991 (et notamment les chapitres de Françoise Dubost et Annie Fourcaut).

diète de leur gare, mais sur le pourtour du vieux bourg, au plus près de la mairie et de ses commerces (lorsqu'ils ont résisté à la concurrence de la grande distribution). Il s'agit d'évidence de renforcer la centralité historique, symbolique et politique. Les centralités que demande le développement durable passent au second plan.

La situation peut être rendue encore plus complexe par le fait que certains grands lotissements se sont dotés de leur propre pôle administratif et commercial. Celui-ci est généralement très modeste : une poste, un équipement sportif et quelques commerces, mais il constitue un petit pôle plus dense que le reste du lotissement. Or, dans de nombreux cas, ce pôle n'est pas localisé près de la gare, mais au centre géométrique du lotissement, c'est-à-dire à mi-distance entre le bourg ancien et la gare. A l'époque où ces pôles ont été créés, il s'agissait avant tout de doter le lotissement d'un centre de proximité destiné aux seuls habitants, et celui-ci a logiquement été implanté au centre du dispositif, comme on l'a fait dans les grands ensembles. Ce pôle constitue bien évidemment un concurrent supplémentaire pour un éventuel pôle commercial autour de la gare. Comme ceux du bourg centre, ses commerçants ne sont guère favorables à un éventuel renforcement d'une centralité articulée à la gare.

Quelques marges de manœuvre

Faut-il revenir à la planification gaullienne et mettre les communes sous tutelle ? Il est incontestable que les politiques d'intérêt régional se heurtent à des intérêts locaux qui disposent de relais politiques puissants, mais il reste possible d'éviter la confrontation directe et la coercition. On peut, sans recourir à des démarches autoritaires de la part d'autorités régionales ou supra-communales, enclencher un processus qui permet de se rapprocher du modèle du noyau urbain centré sur une gare. Cette perspective est tout d'abord ouverte par un état de fait : dans de nombreux lotissements anciens, on trouve quelques commerces à proximité immédiate des gares. Par ailleurs, on voit fréquemment des maisons laisser la place à de petits immeubles, notamment près des gares et dans les petits pôles de commerces et de services.

Les seuls lotissements pavillonnaires qui sont véritablement à

l'écart de telles transformations sont les ensembles de type nouveaux villages, desservis par des impasses et des voies en boucle. En effet, ces ensembles pavillonnaires sont conçus comme des isolats urbains, réservés à un usage exclusivement résidentiel. Leur trame viaire le dit : la circulation de transit est exclue. Or, comme le souligne David Mangin, l'ouverture au trafic et aux flux circulatoires est la base de l'urbanisation : ce sont les flux qui amènent les commerces et les activités sur les rives des voies qu'ils empruntent⁷. La plupart des lotissements qui bordent les gares ne posent toutefois pas ce problème. Ces lotissements ont en effet été créés à une époque où la circulation automobile était très faible, voire inexistante. On y trouve donc peu

Constituer un itinéraire commerçant reliant le centre bourg à la gare, en passant par l'éventuel pôle commerçant propre au lotissement. Deux pôles peuvent vivre en complémentarité si un itinéraire commercial les relie.

d'impasses et de circuits en boucle. Bien au contraire, ils sont desservis par une sorte de grille viaire largement ouverte aux flux circulatoires.

Les lotissements pavillonnaires anciens qui entourent les gares de grande banlieue ont un autre atout par rapport aux ensembles pavillonnaires plus récents : ils ne possèdent pas de cahier des charges ou, quand celui-ci a existé, il est tombé en désuétude. Dans les lotissements anciens, c'est donc généralement le règlement d'urbanisme communal qui s'applique. Ce faisant, la commune dispose d'une latitude non négligeable pour autoriser, voire pour favoriser la densification de certaines zones (si bien sûr elle en a la volonté politique). Ce n'est pas le cas dans les ensembles pavillonnaires plus récents, où des cahiers des charges, voire des règlements de copropriété, contraignent fortement les usages du sol et limitent généralement les extensions possibles à une véranda ou à l'ajout d'un garage.

Créer des itinéraires commerçants

Comment exploiter ces ouvertures et ces potentialités pour orienter les mutations des zones pavillonnaires périurbaines vers un renforcement de la centralité autour des gares sans se heurter à l'opposition des habitants et des commerçants ? Notre proposition est simple : prendre des initiatives politiques (notamment via les règlements d'urbanisme) en faveur de la constitution d'un itinéraire commerçant reliant le centre bourg ou le village à la gare, en passant par l'éventuel pôle commerçant propre au lotissement. Cet itinéraire peut être aménagé suivant le modèle de la rue commerçante, bordée d'immeubles d'habitation et, éventuellement, de locaux d'activité et de bureaux. Des expériences grandeur nature restent à faire (du moins à notre connaissance) mais, a priori, les avantages d'une telle démarche sont nombreux.

Le plus évident est de solidariser les commerces de la commune, ceux du centre ancien comme ceux qui pourraient se développer près de la gare. La référence à un itinéraire commerçant modifie en effet le cadre à l'intérieur duquel les commerçants interprètent leur situation, et favorise des rapports structurés par la recherche de complémentarités plutôt que par la concurrence.

Classiquement, les commerçants analysent leur chalandise à partir du modèle du cercle au centre duquel ils se trouvent. Ce faisant, ils voient naturellement les commerces de la gare comme de potentiels concurrents. Ce modèle que l'on peut qualifier de centralité centripète en fait passer un autre au second plan : celui de la centralité linéaire, centralité qui n'est du reste pas incompatible avec la centralité centripète (de nombreux commerces s'implantent le long d'itinéraires de circulation et captent non seulement la clientèle de passage, mais aussi la clientèle proche). L'idée sous-jacente à notre proposition est donc d'insister sur la valeur de cette centralité linéaire pour unir, à travers un itinéraire commerçant, les différents pôles commerciaux d'une commune. D'une manière générale, les gérants de centre commerciaux savent bien que deux pôles peuvent vivre en complémentarité si un itinéraire commercial les relie.

La démarche a d'autres avantages : en créant un axe commerçant conduisant à une gare, on renforce l'attractivité de cette dernière. La centralité linéaire conduit certes à dispo-

7. D. Mangin, *La Ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de la Villette, 2004

ser des éléments de centralité à distance des gares mais, en même temps, elle permet de former un itinéraire qui canalise les flux piétonniers vers les gares. En effet, les commerces de rue influencent les choix modaux bien au-delà des seuls déplacements pour achats. Une étude réalisée aux Etats-Unis par Robert Cervero ⁸ a ainsi montré que la mixité du commerce et de l'habitat est un facteur explicatif significatif de l'usage d'autres modes que la voiture dans les déplacements domicile-travail. Cette mixité fonctionnelle est même un facteur explicatif plus puissant que la densité pour le recours aux modes doux. Ceci s'explique simplement par l'attrait supérieur d'un trajet bordé de commerces, et ceci tant en termes d'ambiance et de sentiment de sécurité, qu'en termes fonctionnels, en raison des achats que l'on peut faire en passant.

Bref, les itinéraires commerçants attirent vers les gares. On peut même penser qu'ils attirent vers les bus de rabattement. Par exemple, en sortant de la gare, quelqu'un peut prendre un bus qui emprunte l'itinéraire commerçant et, à l'arrivée, faire quelques courses avant de gagner à pied son domicile. De tels itinéraires peuvent d'autant plus aisément se constituer dans les lotissements pavillonnaires anciens que le réseau viaire par lequel ils sont desservis se prête facilement à une organisation autour d'une voie principale vers laquelle ruissellent des voies secondaires.

Quelques difficultés

Evidemment, la réalité oppose quelques résistances à un tel projet. Un premier type d'obstacles se trouve dans la structure du réseau viaire. Tout d'abord, les distances sont souvent trop importantes. Quand le centre bourg est éloigné de deux voire trois kilomètres de la gare, il paraît difficile de constituer un itinéraire commerçant continu, surtout dans un contexte dominé par l'habitat pavillonnaire. Il faut alors gérer des discontinuités. Les modalités de cette gestion restent à trouver. Par ailleurs, la structure de la trame viaire ne se prête pas toujours à la formation d'un itinéraire simple et direct entre le centre bourg et la gare : des détours peuvent être nécessaires. Ainsi, le centre du lotissement ne se trouve pas toujours en liaison avec l'itinéraire le plus court entre le bourg et la gare. De même, la rue commerçante principale du bourg n'est pas toujours dans l'axe de la gare.



Un lotissement typique de ceux nés au début du vingtième siècle

Un second obstacle se trouve dans la position des habitants vis-à-vis des règlements d'urbanisme. Des démarches de concertation sont bien sûr nécessaires. Soulignons simplement qu'il ne s'agit pas d'autoriser la densification dans l'ensemble d'une zone pavillonnaire, mais de l'autoriser seulement sur un axe privilégié, ce qui peut limiter les contestations. En outre, le projet d'un itinéraire commerçant conduit à renforcer la présence des commerces et des services de proximité, perspective que les citoyens accueillent généralement très favorablement, y compris dans le périurbain et dans les grandes banlieues.

Un troisième obstacle réside dans les modèles urbanistiques dominants. Ces modèles tendent à considérer que l'habitat et la circulation motorisée sont incompatibles, notamment en raison des nuisances sonores et de la dangerosité du trafic. Or les itinéraires commerçants dont il est ici question ont vocation à accueillir de l'habitat collectif. En même temps, ils n'ont a priori pas vocation à être piétonnisés : la faible intensité des flux piétonniers et la prédominance de l'automobile dans le périurbain n'autorisent pas une telle disposition. Cet obstacle peut paraître rédhibitoire pour ceux qui ne peuvent concevoir une cohabitation pacifique entre l'habitat et le trafic. Pourtant, les rues passantes commerçantes ne sont pas dépourvues d'attraits pour les personnes à la recherche d'un logement. En réalité, le choix d'un appartement ou d'une maison ne s'effectue pas seulement en fonction des nuisances sonores et olfactives du trafic. La demande de calme et de verdure s'exprime

en concurrence avec d'autres attentes et toutes ne peuvent pas être satisfaites en même temps : la proximité de commerces et l'animation sont des atouts qui peuvent contrebalancer le manque de calme. Ainsi considérée, la rue commerçante peut devenir attrayante, même si les nuisances sonores sont importantes. Elle peut être d'autant plus attrayante qu'on sait aujourd'hui assez bien faire cohabiter piétons et automobiles sur ce type de voies (quitte éventuellement à les mettre en sens unique si elles sont très étroites).

Le quatrième et dernier obstacle réside dans le stationnement. Même si l'on entend favoriser les autres modes de déplacement, une bonne accessibilité automobile est indispensable, qu'il s'agisse du rabattement vers la gare ou de la desserte des commerces. En effet, on ne saurait oblitérer le fait que le contexte est celui d'un tissu lâche à faible densité où la mobilité automobile est prédominante. Pour la gare, cela suppose la création d'un parking relais, ce qui est problématique car il faut affecter au stationnement un foncier que l'on entend valoriser et que l'on pourrait également utiliser pour construire des bâtiments d'activité ou d'habitation. Pour le commerce, cela suppose la création de stationnement dans la rue, sous la forme si possible de places d'arrêt-minute. Or ceci n'est pas aisé car l'emprise des voies n'est généralement pas assez importante pour autoriser à la fois le stationnement, la circulation automobile et la circulation piétonnière. Il faut donc prévoir des parkings en arrière de la rue, ce qui là encore suppose de libérer du foncier. ■

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