

La densité : entre volonté des politiques publiques et perception des habitants ?

Synthèse de l'atelier 4

Garance Clément

Doctorante au Lab'Urba, Université de Paris Est Créteil

Synthèse

Après avoir été combattue par les pouvoirs publics pour les risques d'insalubrité qui lui étaient associés, la densité a progressivement émergé comme un modèle urbain vertueux. Les préconisations en matière de densification, qu'elles ciblent les centres urbains ou les espaces pavillonnaires, peuvent néanmoins se heurter aux représentations des habitants pour lesquels l'impératif de densité produit souvent des formes urbaines opposées à celles du bien-être. La densification ne répond pas à une politique unique ; elle est protéiforme. Les outils et les pratiques se déclinent des projets les plus encadrés par les collectivités locales aux initiatives individuelles libres, difficiles à identifier et à accompagner. Les acteurs de l'habitat et les chercheurs présents lors de l'atelier ont affirmé la nécessité de bien connaître les nouveaux outils offerts par la loi ALUR, mais aussi de développer une ingénierie fine en trouvant la bonne échelle d'intervention. Tout l'enjeu de la coopération entre acteurs et chercheurs est d'assurer une mise en œuvre des grandes orientations nationales respectueuse des aspirations habitantes et adaptée aux situations locales. Pour cela, un effort de diagnostic et d'adaptation au contexte est nécessaire. La meilleure connaissance des représentations et des usages habitants est également essentielle pour veiller à ce que la densification, même d'apparence « douce », ne vienne pas dénaturer les communes d'élection des propriétaires dans le périurbain ou les territoires ruraux. Le vécu des maisons de ville, en milieu dense, peut à ce titre éclairer ce qui fait l'attrait de la maison individuelle et les conditions qui rendent la densité acceptable.

Introduction

L'étalement urbain est un phénomène qui préoccupe les pouvoirs publics depuis plus de vingt ans. Par ailleurs, la nécessité de construire de nouveaux logements se fait de plus en plus pressante et a été réaffirmée par le biais des « objectifs 500 000 » du Ministère du Logement. Dans ce contexte, les acteurs de l'habitat font face à des injonctions en apparence contradictoires : mobilisés pour répondre aux besoins en logement et encourager la production, ils sont en même temps tenus d'avoir une attention permanente sur les questions énergétiques, d'assurer une construction sobre et responsable et de développer les territoires de proximité pour limiter l'usage de la voiture. **La problématique des besoins en logement s'inscrit désormais dans le paradigme du développement durable** apparu dans les années 1990, et qui vise à organiser une meilleure planification en fournissant notamment des outils de densification urbaine.

Après avoir été combattue par les pouvoirs publics pour les risques d'insalubrité qui lui étaient associés, la densité a progressivement émergé comme un modèle urbain vertueux. La « ville compacte » ou la « smart growth » deviennent de nouveaux mots d'ordre des politiques urbaines. Les préconisations en matière de densification, qu'elles ciblent les centres urbains ou les espaces pavillonnaires, peuvent néanmoins se heurter aux représentations et aux usages des habitants pour lesquels la densité est souvent associée à des formes urbaines opposées à celles du bien-être. L'habitat pavillonnaire reste en effet un modèle puissant pour les projets résidentiels individuels et la densification pose à ce titre des questions sociétales. Aux freins culturels s'ajoutent des difficultés économiques de mise en œuvre de la densification, dans la mesure où le coût d'opérations denses reste plus élevé pour les opérateurs.

Partant du constat que la densification est protéiforme et dépend d'initiatives à la fois publiques et privées, l'atelier de la journée du Réseau des acteurs de l'habitat a montré que tout l'enjeu de la coopération entre acteurs et chercheurs est d'assurer une mise en œuvre des grandes orientations nationales respectueuse des aspirations habitantes et adaptée aux situations locales, grâce au développement d'outils adaptés.

Une densification protéiforme

Si des processus de densification sont en cours, il n'existe pas de politique unique qui définirait les moyens et les modes de faire. Sa mise en œuvre dépend des objectifs fixés par la législation, mais varie aussi selon les instruments dont disposent les collectivités, les filières de l'aménagement, les formes urbaines privilégiées et les tissus urbains considérés (centre dense, périurbain, rural, etc.). Alors que certains modes de densification privilégient une approche forte de transformation du paysage urbain, d'autres optent pour un mode plus doux, négocié avec les particuliers, plus proche d'un urbanisme « sur mesure », ou « en dentelle ».

La densification des centres urbains vise à rendre la ville plus compacte, c'est-à-dire à limiter l'étalement urbain tout en proposant une offre de logements s'inscrivant dans un ensemble de réseaux existants et bénéficiant de services de proximité importants. Le défi principal de la densification en tissu dense semble être de veiller à préserver une qualité urbaine et d'en finir avec une densification quantitative pour agir sur des territoires plus ciblés. Les maisons individuelles mitoyennes constituent un cas intéressant pour appréhender le vécu de la densité en ville (voir encadré 4). Une des difficultés de la densification en tissu dense est de ne pas faire l'amalgame entre proximité et promiscuité et de respecter les besoins d'intimité comme la qualité des espaces partagés.

S'ils ont commencé par cibler les milieux denses, les objectifs de densification visent de plus en plus les espaces périurbains à dominante pavillonnaire (**Charmes, 2010**). Ces espaces font l'objet d'importantes critiques portant sur les modes de vie des pavillonneurs, réputés plus pollués du fait des déplacements en voiture qu'ils opèrent quotidiennement. Ils sont au cœur de stratégies d'aménagement mais posent le problème de la maîtrise du foncier, souvent détenu en majorité par des particuliers.

La densification en tissu pavillonnaire peut prendre plusieurs formes pouvant être qualifiées de « densification douce » (**Touati, 2012**). En Amérique du Nord se sont développées des politiques produisant des « appartements accessoires », qui créent une offre de logements locatifs abordables dans un contexte de réduction du parc de logements sociaux. Ces politiques organisent l'augmentation de la densité résidentielle sans modifier la densité bâtie. Elles reviennent à construire des logements à l'intérieur ou à l'extérieur d'une maison individuelle existante. Cette forme de densification constitue une politique publique à part entière et témoigne d'un fort volontarisme politique. La division parcellaire tient davantage de l'initiative privée, comme en témoigne le phénomène Bimby (pour « Build in my backyard ») qui consiste à construire une nouvelle maison sur le terrain d'une maison existante. Ce phénomène né d'un projet de recherche financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) reste critiqué pour son caractère individualiste et opportuniste. Une approche plus informelle de la densification est celle qui se développe à l'intérieur des pavillons, à l'initiative des propriétaires. Souvent indétectable de l'extérieur et rarement signalée à la municipalité, cette densification par création de logements en division interne a pour conséquence un accroissement du parc sans qu'il y ait construction neuve (**Davy, IUP, 2013**). Mais du fait des risques de création d'un parc social de fait, elle inquiète les acteurs locaux. La restructuration interne ou externe de grands pavillons peut toutefois être gérée par des micro-bailleurs ou des associations comme Solidarités Nouvelles pour le Logement. Dans ce cas, les logements créés diffèrent des précédents par le type de financement et la qualité du bâti. Les outils et les pratiques se déclinent donc des projets les plus encadrés par les collectivités locales aux initiatives individuelles libres, difficiles à identifier et à accompagner.

Il est rappelé au cours de l'atelier que la densification n'a pas vocation à dénaturer les territoires d'élection des Français, qui aspirent majoritairement à devenir propriétaires et restent sensibles au modèle de la ville légère. L'invention de formes urbaines mariant densité et aménité nécessite sans doute de revoir les modèles culturels et économiques les plus prégnants et sur lesquels reposent les filières de production

clivées entre habitat collectif et individuel. Cette vision en diptyque opposant pavillonneurs d'un côté, et citadins de l'autre fait par ailleurs oublier l'habitat présent dans des tissus intermédiaires, qu'il est difficile de commercialiser. Les acteurs de l'habitat et les chercheurs présents lors de l'atelier réaffirment donc la nécessité de bien connaître les outils offerts par la loi, mais aussi de développer une ingénierie fine en trouvant la bonne échelle d'intervention.

Des outils de densification à développer à l'échelle locale

Depuis le milieu des années 1990, des mesures législatives et réglementaires visent à encourager la densification. Récemment, la loi ALUR a acté la suppression du minimum parcellaire, supprimé l'occupation des sols, allégé les règlements de lotissement et insisté sur la nécessité de densifier les espaces pavillonnaires. En parallèle, la démarche « Objectifs 500 000 logements » lancée par Cécile Duflot souligne l'importance de l'ingénierie foncière et urbaine pour accompagner la densification. Il ne s'agit plus seulement de lever les freins réglementaires à la densification mais aussi de mieux maîtriser les processus locaux. Les objectifs quantitatifs portés à l'échelle nationale doivent donc se confronter à la réalité du territoire.

Un constat partagé est qu'il ne paraît pas souhaitable de densifier partout, ni partout de la même manière. L'effort de diagnostic paraît dès lors essentiel. Quel est le type de densification attendu et pour quels objectifs ? Une des difficultés de la densification en tissu pavillonnaire tient à l'absence de maîtrise du foncier. Dans ce cas, faut-il privilégier une approche de type interventionniste, visant à prendre le contrôle du foncier pour aménager ensuite, ou bien opter pour une stratégie négociée avec les propriétaires ? Peut-on envisager une troisième voie permettant de confier la maîtrise du foncier à une société d'économie mixte (SEM) ? De même, comment intégrer des dispositifs participatifs dans des projets de densification ? Comment actionner les leviers citoyens ? Face à ces questions, les élus locaux et les acteurs de l'habitat deviennent davantage des aménageurs et des négociateurs.

1. Recherche action sur la commune de Ballan-Miré (37) Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours

Dans cette commune pavillonnaire qui s'est développée à la fin des années 1990, l'objectif de densification s'adosse à la proximité aux ressources urbaines et aux aménités du territoire. Une grande majorité de la surface communale est en terrain libre privé, ce qui constitue une difficulté pour les projets d'aménagement. De l'attention particulière portée aux cycles de vie, à la taille des logements selon l'âge des propriétaires, et aux prix de l'immobilier, il ressort que les acquéreurs de la commune sont plutôt des quinquagénaires de catégorie professionnelle supérieure. La recherche a fait l'hypothèse d'une division parcellaire qui, tout en étant bénéfique aux propriétaires et en générant une plus-value foncière, pourrait également diversifier l'offre de logements et permettre à davantage de primo-accédants plus modestes de s'installer dans la commune. La division pavillonnaire organisée et maîtrisée peut ainsi apparaître comme un levier des politiques de peuplement. Des tests ont été effectués sur des îlots particuliers pour tenter de « glisser » de l'immobilier sur les parcelles existantes, tout en veillant au respect de l'intimité. En d'autres endroits, des opérations d'aménagement plus lourdes sont envisagées. La simulation fait donc varier les modes de faire selon les situations urbaines. Mais les interventions prévues, comparées à un travail d'acupuncture, ne changent pas radicalement les caractéristiques initiales de la ville pavillonnaire. Cette recherche pourrait à terme constituer un outil d'aménagement « clé en main » pour les bailleurs ou les SEM qui souhaiteraient intervenir dans le périurbain. La plus-value foncière générée par la division parcellaire permettrait en outre de réhabiliter les logements et de participer au recyclage des tissus pavillonnaires. Le projet s'est aussi penché sur la manière dont ces actions pourraient se traduire dans les documents d'urbanisme et propose un travail de transcription du scénario de densification dans le PLU. La phase action de cette recherche n'a pas encore démarré.

La recherche-action proposée par l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours montre que la maîtrise d'ouvrage urbaine a une place dans les processus de densification et que l'urbanisme entièrement libre, organisé par le marché, ne peut pas garantir la même qualité d'aménagement.

Dans le cas des communes plus rurales présentées par le Conseil général et le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) du Bas-Rhin, le laissez-faire individuel et l'absence de projet collectif porté par des élus sont aussi vus comme des obstacles à la mise en œuvre d'une densification cohérente. Alors qu'à l'origine, la démarche Bimby vise à aménager en douceur les espaces à densifier, en se passant des documents d'urbanisme longs à mobiliser, il semblerait que de la part des acteurs de l'habitat émerge une demande d'outils réglementaires et de partenariats. La loi ALUR apporte des réponses mais reste incomplète sur certains aspects techniques comme la gestion des emplacements de parking ou les conséquences fiscales de la densification lorsqu'il y a division parcellaire ou pavillonnaire. Les projets urbains de densification interrogent également la place des intercommunalités, qui gagnent en compétence en matière d'habitat et d'aménagement. Au-delà des financements qu'il pourrait apporter, cet échelon peut aussi être prescripteur du type de logement à développer et assurer la péréquation des territoires.

Au total, l'exploitation des marges de manœuvres individuelles ne paraissent pas suffire à produire une ville plus durable. Il ne s'agit pas de remplacer systématiquement l'action privée par l'action publique mais de prendre acte de l'existence d'une densification spontanée, d'une « culture du cabanon », et de l'accompagner sans opposer frontalement démarches individuelles et grands projets d'aménagement.

2. La démarche « Densification qualitative » dans les communes du Bas-Rhin Conseil Général du Bas-Rhin et CAUE du Bas-Rhin

En soutien aux collectivités locales, le Conseil Général a lancé une étude pour développer le logement dans des territoires ruraux, en partenariat avec le CAUE et d'après les exigences de densité fixées dans les SCOT. Une première enquête a été menée sur une commune issue de la mouvance BIMBY. Mais celle-ci, trop tournée vers les projets individuels, ne permet pas de tirer des résultats probants. Une deuxième enquête est alors lancée avec une méthode inversée : les élus sont consultés en amont pour dessiner un projet collectif dans lequel s'inscriront ensuite les habitants. A Dorlisheim, l'objectif est de retisser de la ville sur une ville pavillonnaire aux espaces communs assez pauvres. A Kriegsheim, il s'agit de réinterpréter d'anciens corps de ferme en valorisant le calme et l'intimité des cours intérieures. A Herrlisheim, vue comme une cité-dortoir de l'Allemagne du fait de sa grande proximité au Rhin, un travail sur les espaces résiduels de petites parcelles est entrepris, en associant les propriétaires particuliers et la municipalité. Il importe dans les trois cas de ne pas figer la morphologie du pavillonnaire. Ces projets montrent que les documents d'urbanisme doivent rester souples pour pouvoir s'adapter aux projets urbains. L'animation de la coopération entre propriétaires et collectivités est essentielle, notamment par le biais des conseils apportés aux particuliers par l'architecte-urbaniste du CAUE. Le Conseil Général a par ailleurs créé un établissement public foncier local (EPFL) et un groupement d'intérêt économique (GIE) de bailleurs sociaux. Ensemble, ils peuvent apporter des solutions d'habitat aidé. Mais la conclusion principale reste que ce genre de projets repose sur la présence d'élus moteurs.

La prise en compte des représentations et des usages habitants

Si la densification pose la question de la conformité des projets avec les documents d'urbanisme et des outils de mise en œuvre, un enjeu majeur, et particulièrement sensible pour les élus locaux, reste son « acceptabilité » aux yeux des habitants. La densité peut-elle coïncider avec un modèle de ville « désirable » ?

3. Pour une approche citoyenne de la densité urbaine Conseil de développement du Grand Lyon

Suite à une saisine du Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL) dans le cadre de son association à l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (Scot), le Conseil de développement a mené une enquête d'un an auprès des habitants du périurbain et de l'hypercentre de l'agglomération lyonnaise pour

comprendre les tensions qui traversent les notions de densité et de densification. L'enquête part du constat d'un décalage entre les représentations de la densité des pouvoirs publics et celles des habitants. Alors que les discours des acteurs institutionnels convergent vers l'idée que la densité est la clé d'un développement durable, les citoyens y voient plutôt une menace pesant sur leur cadre de vie. Les entretiens et l'enquête par questionnaire confirment que la densité est associée à la hauteur et en particulier à l'image négative des barres d'immeubles des quartiers d'habitat social. Au terme de l'enquête, le Conseil de développement a établi «une grille de critères de qualité urbaine identifiés comme les conditions qui rendent acceptable, voire « désirable », la densité urbaine et la densité humaine pour les habitants ».

La grille produite par le Conseil de développement du Grand Lyon montre qu'il y a une tension entre les attentes en termes de proximité et de qualité des services urbains et l'importance accordée au paysage urbain et à la pénétration de la nature en ville. Il s'agit donc de revenir sur l'opposition classique entre ville minérale et nature. De nouvelles manières de faire sont à inventer pour végétaliser les espaces denses, créer des formes urbaines qui offrent une vue dégagée et éviter les enclos résidentiels. Le rythme du projet urbain a aussi son importance : l'investissement en amont dans la qualité urbaine et le traitement des espaces communs envoient des signaux plus positifs aux habitants que le simple affichage d'un objectif de construction annuelle.

Dans l'ensemble, cette enquête et les pistes qui s'en dégagent réaffirment le besoin de mieux comprendre et analyser les représentations et les usages habitants, ainsi que la question de la participation dans les projets de densification.

4. Vivre en maison individuelle en haute Garonne CAUE de Haute Garonne et Université de Toulouse

Les étudiants du Master Villes et Territoires de l'Université de Toulouse le Mirail ont répondu à la commande passée par le CAUE de Haute Garonne sur les maisons de ville pour analyser la manière dont celles-ci sont vécues par les habitants et dans quelle mesure elles pourraient constituer une alternative à la maison individuelle dans le périurbain. 80 entretiens semi-directifs ont été réalisés dans une quinzaine d'opérations situées dans 4 « pôles d'équilibre » du département de la Haute-Garonne (Auterive, Grenade-sur-Garonne, Revel et Saint-Gaudens). La construction de profils d'habitants montrent que le « choix » de la maison de ville s'effectue dans le cadre de parcours résidentiels relativement contraints et s'appuie rarement sur un discours engagé sur l'urbain. Cette forme d'habitat permet de concilier accession à la propriété, proximité urbaine et cadre de vie agréable. La mitoyenneté est tolérée à condition que la conception du logement permette de protéger l'intimité du ménage. Dans ces espaces denses, le jardin devient une pièce à vivre, ce qui se révèle par la présence quasi systématique de potagers. La densité en ville est aussi acceptée parce qu'elle permet de bénéficier d'une offre urbaine riche, même si les espaces collectifs à l'extérieur du logement sont peu exploités. L'enquête met enfin en évidence des modes d'habiter hybrides, avec des sociabilités discrètes et libres d'engagement.

L'approche Bimby semble résoudre la question de l'acceptabilité de la densité en laissant aux particuliers la libre initiative de la transformation du paysage urbain dans lequel ils s'insèrent, mais il est rappelé lors de l'atelier que même les modes de densification dits « doux » peuvent à terme apparaître comme violents aux yeux des habitants. Il ne faut donc pas sous-estimer l'importance de l'implication des particuliers dans les projets de densification.

Derrière la connaissance des représentations et des usages, la manière dont cette connaissance est mobilisée pour améliorer la participation citoyenne est essentielle. A Toulouse, le projet qui a fait l'objet d'un réel engagement citoyen, autour de la production d'un type d'habitat coopératif, reste l'opération la moins dense. Les projets d'habitat collectif où l'on trouve les espaces communs les plus appréciés ont besoin d'espace pour se développer. La conciliation entre implication habitante et objectifs de densité reste donc un défi à relever.

En conclusion, un constat général peut être fait : le pavillonnaire n'est pas une ère finie et il faut que la recherche urbaine continue de s'y intéresser. On lit chez les acteurs de l'habitat une volonté de concilier densité et qualité urbaine. Il semblerait que la seule action privée ne puisse à elle-seule atteindre cet objectif. Mais de fait, la densification publique n'est pas toujours adaptée aux espaces périurbains, et

souvent mal vécue par leurs habitants. Un compromis est sans doute à trouver dans des outils locaux, afin de composer une ingénierie légère attentive au contexte et qui n'annihile pas l'initiative privée.

Animation de l'atelier

- Brigitte BARIOL, Déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme

Les intervenants :

- Anastasia TOUATI, Chargée de projet au PUCA et chercheuse associée au LATTS
- Jean FREBAULT, Président du Conseil de développement du Grand Lyon
- Fabrice ESCAFFRE, Maître de conférence à l'Université de Toulouse, LISST-CIEU
- Jérôme BARATIER, Directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours
- Noëlle SEIBERT, Chef de projet « Densification qualitative », Conseil général du Bas-Rhin
- Valérie LAFORGUE, Architecte-Urbaniste, chargée de mission, CAUE du Bas-Rhin

Pour aller plus loin

CHARMES, É. 2010. « La densification en débat », Études foncières, n° 145, p. 20 23.

DAVY A.-C, et atelier d'étudiants de master de l'Institut d'Urbanisme de Paris (dirigé par Jean-Claude Driant), « La division des maisons individuelles au coeur de l'Île-de-France », IAU, Note rapide Habitat, n° 633

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

<http://bimby.fr/>

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/Densite/2011/20110329_cdd_gtdensite_contrib.pdf