LA DENSIFICATION : UNE COMPARAISON INTERNATIONALE ENTRE POLITIQUES CONSTRASTÉES

ÉCLAIRAGE DU SCHÉMA DIRECTEUR FRANCILIENPAR DES EXEMPLES ÉTRANGERS

Vincent Fouchier

Bien que la densité soit un élément essentiel de la «boîte à outils» de l'urbaniste, ses impacts urbains sont mal connus. Faut-il pratiquer des densités élevées ou des densités faibles ? Faut-il accroître les densités dans le tissu urbain existant par une politique volontaire de densification ? Diverses solutions sont envisagées à l'étranger.

La densification obligée : Hong Kong

Hong Kong représente un «laboratoire des densités» grandeur nature. On y observe un phénomène urbain de densification dont on trouve peu d'équivalents dans le monde. Ses 5,7 millions d'habitants se concentrent dans un minuscule territoire d'une superficie totale de 1 071 km². On en déduit une moyenne de 5 300 habitants par km². En réalité, cette moyenne n'est pas représentative, puisque seuls 180 km² sont urbanisés (soit 17 %). Les secteurs urbains sont concentrés sur la côte de l'île de Hong Kong, sur la péninsule de Kowloon, et dans les villes nouvelles des Nouveaux Territoires (au Nord). De ce fait, la densité urbaine du territoire est de 31 500 habitants au km², une moyenne proche de la densité de Paris intra-muros mais appliquée à une surface trois fois supérieure.

Le sol de Hong Kong est propriété de la Couronne Britannique et n'est cédé que par baux emphytéotiques. En accord avec les Chinois (qui reprendront leur souveraineté sur le territoire en 1997), les surfaces cédées chaque année ne dépassent pas 50 ha (non compris les opérations de logement public), chiffre qui a été porté à 159 ha en mars 1992. Si l'on compare ce chiffre aux 2 000 ha de terrains urbanisés tous les ans en Ile-de-France, on mesure mieux la pression foncière à Hong Kong. Le rythme d'urbanisation est ainsi de :

- 0,3 m²/habitant/an à Hong Kong,
- 2 m²/habitant/an en Ile-de-France.

L'utilisation du sol fait par conséquent l'objet d'une attention toute particulière et d'un rationnement méticuleux, tant pour le résidentiel que pour les autres usages.

Hong Kong, Aberdeen Centre.

Pour cette raison, les promoteurs valorisent systématiquement les terrains au maximum de ce qui est autorisé. L'analyse de 65 quartiers résidentiels, d'une superficie comprise entre 5 et 15 ha, a montré qu'ils avaient en moyenne une densité de 2 680 habitants/ha, huit fois supérieure à la moyenne parisienne. Les formes urbaines sont de deux types principaux : les quartiers les plus denses sont les plus anciens et dégradés, pour lesquels on note une absence totale d'espaces verts et dont les immeubles ne dépassent pas 7 ou 8 niveaux. Les quartiers plus récents présentent des densités légèrement moindres, mais des bâtiments dépassant souvent 30

DENSITÉS COURAMMENT AUTORISÉES SELON LE TYPE DE LOGEMENT

Type de logement	Logement/ha	Personnes/logement	Habitants/ha
Logement social	670	3,45	2 310
Accession aidée	720	3,47	2 500
Non aidé dense	720	3,03	2 180
Non aidé peu dense	370	3,03	1 120

Source : H.K.P.S.G., chapitre 2, *Residential densities*

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 67, 0180-930-VI-95/67-95/14 © METT

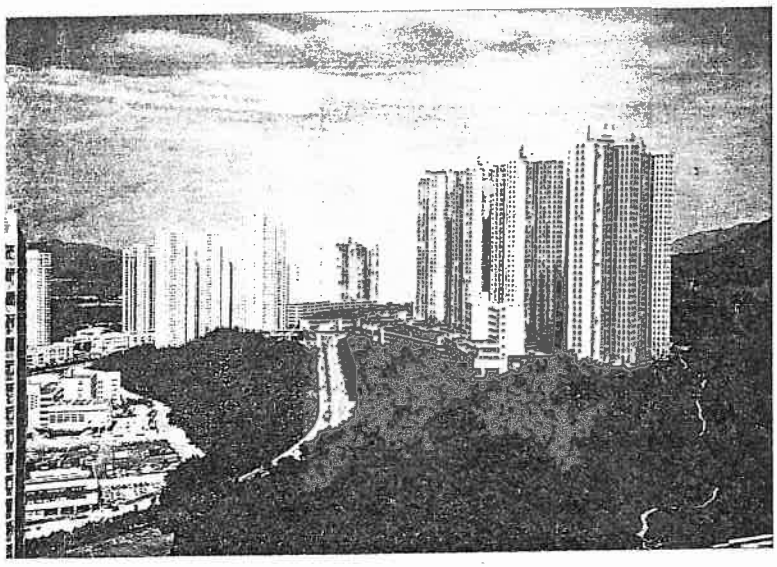
niveaux (on traite l'espace au sol en espace vert). L'urbanisme vertical est de règle, pour tous les usages : habitat, bureaux, industrie, commerce, sports, stationnement, cheminements, etc.

DENSITÉS PRÉVUES POUR LES INDUSTRIES

Type d'industrie	C.O.S.	m²/emploi	Emplois/ha
Industries de densité moyenne	8.0	35	1 490
Industries *high-tech* de densité faible	2.5	75	220
Entrepôts	8.0	1 500	15

Source : *Metroplan, 1991.*

Afin de préparer l'avenir urbain de Hong Kong et d'organiser les développements futurs, le gouvernement du territoire s'est doté d'un outil spécifique : le *Metroplan*. C'est un schéma directeur d'aménagement couvrant l'ensemble de l'aire urbaine. La croissance de la population a été de 565 000 habitants en 10 ans et, bien que



Quartier résidentiel récent. Ville nouvelle de Shatin.

ralentie par rapport aux tendances antérieures, nécessite que l'on mène une politique de construction active. La réduction de la taille moyenne des ménages, 3,4 en 1991 contre 3,9 en 1981, ne fait que renforcer la demande.

Les principaux objectifs assignés au *Metroplan*, dont l'horizon est l'année 2011, sont les suivants :

– offrir la possibilité de satisfaire les besoins en logements, en fonction des capacités financières de la population et des localisations préférentielles ;

– atteindre une répartition mieux équilibrée entre les développements résidentiels et d'activités, reliés entre eux par des réseaux de transport aisés ;

– proposer un cadre pour une utilisation du sol susceptible de créer un environnement urbain plus acceptable. Ceci devrait impliquer de déplacer les activités génératrices de nuisances, réduire les densités de population grâce aux nouveaux polders et à une rénovation du tissu urbain, et construire de nouveaux équipements de proximité. Tout ceci doit en fait corriger une situation héritée d'un développement non coordonné, qui s'est traduit par des densités excessivement fortes, d'où la pollution, la congestion et le manque d'espaces «ouverts» et d'équipements publics. Le recours aux immeubles de grande hauteur (I.G.H.) est généralisé, car c'est théoriquement la réponse adaptée à la double volonté de densifier et de créer davantage d'espaces verts.

La densité comme préalable

La majeure partie couverte par le *Metroplan* étant déjà construite, le département d'urbanisme du gouvernement estime à 3 270 ha les surfaces qui pourront être développées ou redéveloppées d'ici 2011, dont 1 250 ha de poldérisations. Ce chiffre est très bas, en regard des enjeux, et impose que l'on renouvelle la ville existante à un rythme soutenu et que les densités soient fixées dès la programmation des opérations : la densité devient alors un préalable ; elle n'est plus seulement une résultante de facteurs multiples.

Les *Hong Kong Planning Standards and Guidelines* (H.K.P.S.G.) sont l'instrument de ce renouvellement : ils constituent un manuel du gouvernement qui fixe les critères de détermination des équipements publics et de diverses utilisations du sol imposées selon la localisation des sites et leur taille (le nombre, la capacité des écoles, terrains de sport, aires de jeux, etc. sont de ce fait fixés réglementairement pour toutes les opérations). Tous les projets immobiliers, ainsi que les plans d'urbanisme doivent être en concordance avec ces prescriptions. Les H.K.P.S.G. complètent ainsi le Metroplan pour contrôler les densités. Un ensemble d'incitations existe pour permettre au gouvernement de s'assurer que les sites de construction suffiront à répondre à la demande et qu'ils tireront pleinement profit des investissements publics en équipement et réseaux de transport.

Trois zones de densités ont été définies dans l'aire urbaine : la zone 1 correspondant à la partie centrale de l'agglomération, la mieux desservie, où de fortes densités sont possibles, avec des coefficients d'occupation du sol pour immeubles résidentiels pouvant atteindre 10 (et 40 % de couverture du sol), la zone 2 correspondant à des densités intermédiaires, où le coefficient d'occupation du sol ne peut dépasser 6,6, et la zone 3 correspondant aux zones plus «luxueuses» et moins bien desservies, pour lesquelles le coefficient d'occupation du sol est limité à 3,1.

La relation urbanisme – transport est centrale dans les préoccupations du territoire : la dépendance aux transports en commun est un facteur de survie. Pour l'heure, l'automobile n'a qu'une place très réduite (moins de 10 % des déplacements motorisés), grâce à une série de mesures convergentes : taxes élevées, coût prohibitif du stationnement, proximité spatiale et mixité des activités,

réseau de passerelles piétonnières, forte présence des transports en commun en tous genres. Cette forte présence est un élément clé de la politique urbaine.
Le M.T.R. (*Mass Transit Railway*), intermédiaire entre le métro et le R.E.R., transporte chaque jour de semaine près de 1,5 million de personnes, ce qui le place au premier rang mondial pour le nombre de personnes transportées par kilomètre. Il est l'un des rares réseaux de type R.E.R. rentable, car son gestionnaire réalise à son compte des projets immobiliers coordonnés qui constituent des recettes immobilières et une création de clientèle : 32 000 logements ont été ainsi construits au-dessus des stations ou à proximité immédiate (ainsi que des commerces et des bureaux), pour des recettes de 3 milliards de F, soit 15 % des coûts de construction du réseau. Le gouvernement met ainsi tout en œuvre pour encourager une maximisation de son usage. Il incite notamment des densités plus élevées au voisinage des gares.
De la même manière, les sites les plus accessibles par la route (notamment par les bus) bénéficient de droits à construire supérieurs aux autres sites.

C.O.S. AUTORISÉS SELON LA DISTANCE DU SITE À LA STATION DE MÉTRO LA PLUS PROCHE

Distance à la gare	C.O.S. résidentiel	C.O.S. commercial et bureaux
- 200 m	5 - 6.5	12
200-400 m	4 - 5.5	10
+ de 400 m	3.5 - 4	8

Source : d'après *H.K.P.S.G.*, 1993.

Afin de faciliter la circulation des piétons, un réseau complet de passerelles (au niveau R +1) quadrille les zones les plus denses, avec des continuités à l'intérieur des immeubles. Les promoteurs bénéficient, ici encore, d'une incitation par le gouvernement : ils ont droit à un C.O.S. accru s'ils aménagent un tronçon de passerelle à travers l'immeuble qu'ils construisent.

Une déconcentration concentrée

Cette gestion attentionnée de la densité dans les secteurs les plus propices de l'aire urbaine centrale s'accompagne d'une dédensification sélective et d'un développement des Nouveaux Territoires (au nord). La population totale des Nouveaux Territoires est ainsi passée de 1,33 million à 2,37 millions entre 1981 et 1991, alors qu'elle a diminué de près de 500 000 habitants à Kowloon et New Kowloon, où les densités, parfois excessives, tendent à se réduire. Le desserrement par décohabitation explique en grande partie cette dédensification : ces quartiers, paupérisés et dégradés, souffrent de très fortes densités internes aux logements. La construction de huit villes nouvelles dans les Nouveaux Territoires a permis de réaliser une déconcentration concentrée.
Les densités sont élevées quel que soit le statut de l'opération dans ces villes nouvelles : il s'agit souvent d'immeubles de plus de 30 étages. Les C.O.S. autorisés peuvent atteindre 8, d'où des densités attendues de 1 740 habitants/ha. D'un autre côté, ce choix de la verticalité permet de proposer des espaces paysagers très vastes, puisque l'emprise au sol des bâtiments est d'autant plus réduite que le C.O.S. est élevé (C.E.S. de 33,33 % pour un C.O.S. de 8) : la publicité pour la ville nouvelle de Tin Shui Wai fait état de 90 % d'espaces «verts». D'ici la fin du siècle, trois millions de personnes devraient résider dans les villes nouvelles du territoire. Mais déjà aujourd'hui, on en compte près de deux millions : la seule ville nouvelle de Shatin rassemble 538 000 habitants, c'est-à-dire pratiquement l'équivalent de l'ensemble des cinq villes nouvelles de la région parisienne réunies.

L'argument écologique du développement durable

Dire que l'on peut améliorer l'environnement avec une densification urbaine est un message qui a du mal à passer. Ni parmi les écologistes, ni parmi la population en général, «*la concentration n'a été regardée comme particulièrement favorable à l'environnement, plutôt le contraire*»[1].
Cet argument écologique est à l'origine d'un retour de la densification dans les objectifs affichés de la planification. De nombreuses villes à l'étranger souhaitent limiter et concentrer leur croissance urbaine, pour des motifs liés aux principes du développement durable.
Le développement durable est défini comme un dévelop-

C.O.S. ET C.E.S. AUTORISÉS SELON LA HAUTEUR DU BATIMENT ET LA DESSERTE DU SITE - ZONES CENTRALES -

	Emprise au sol du bâtiment			C.O.S.		
Hauteur de l'immeuble	Site de classe A	Site de classe B	Site de classe C	Site de classe A	Site de classe B	Site de classe C
moins de 15 m	66.6 %	75 %	80 %	3,3	3,75	4.0
entre 27 et 30 m	46 %	52 %	55 %	4,6	5,2	5,5
plus de 61 m	33.33 %	37.5 %	37.5 %	8,0	9,0	10.0

Source : H.K.P.S.G. 1993 - extrait (on n'a repris que trois tranches de hauteur)
Classe A : site bordé par une voie (minimum) d'au moins 4,5 m de large
Classe B : site à l'angle de deux voies dont aucune n'est inférieure à 4,5 m de large
Classe C : site à l'angle de trois voies dont aucune n'est inférieure à 4,5 m de large.

pement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité de répondre aux besoins des générations futures. Des considérations écologiques impliquent que l'on intègre aux actions locales des dimensions spatiales et temporelles plus vastes, et inversement : penser globalement, agir localement (*Think globally, act locally*)[2]. Les préoccupations du développement durable relèvent prioritairement de la préservation des ressources non renouvelables. La densification est concernée à ce titre dans sa relation aux problèmes énergétiques (chauffage, transport), à l'espace naturel (urbanisation) et aux pollutions globales (effet de serre, pluies acides). La densité est ainsi envisagée comme composante de l'intensité et de la quantité d'urbanisation, et comme facteur influant sur la fréquence et la longueur des déplacements motorisés.

Dans son rôle de garante des conditions environnementales globales, la Commission Européenne a souhaité poser des objectifs généraux au développement urbain des villes d'Europe. N'ayant pas de caractère de directive, son Livre Vert sur l'Environnement Urbain[3] vise uniquement à conseiller les politiques locales, afin qu'elles tiennent compte des enjeux supra-locaux.

La C.E.E. a d'abord dressé un tableau des pollutions actuelles en Europe et pointé un doigt accusateur vers le fonctionnalisme, la course au développement, la généralisation de l'automobile, la spécialisation, la monotonie. Le Livre Vert indique par conséquent qu'il faut :

– « *remplacer la politique du zonage strict par une utilisation multifonctionnelle de l'espace urbain, notamment en favorisant les logements dans le périmètre de la ville* ;
– *défendre le patrimoine architectural contre la banalité uniforme du style international, en respectant plutôt qu'en imitant l'ancien* ;
et surtout,
– *éviter d'échapper aux problèmes de la ville en étendant la périphérie : il faut résoudre ses problèmes dans les limites existantes* ».

C'est cette dernière affirmation qui a déclenché un retour d'intérêt pour la densification chez nos voisins d'Europe. Les objectifs avancés par la C.E.E. sont ceux du rapport Brundtland de 1987 (Nations-Unies), dont le succès fut consacré par la conférence mondiale de Rio en 1992. Il est donc préconisé «*des affectations mixtes et un développement plus dense (...), aptes à rapprocher les gens de leur lieu de travail et des services nécessaires à leur vie quotidienne. La voiture pourrait alors devenir un choix plus qu'une nécessité*».

La densification, et la mixité, sont ainsi envisagées comme des outils pour réduire l'usage de l'automobile, accusée d'être la cause de nombreux désagréments urbains et de pollutions tant locales que globales : deux aspects sont particulièrement concernés, l'énergie et l'effet de serre.

L'énergie, dont les sources les plus sollicitées ne sont pas renouvelables, a été placée au cœur de la problématique du développement durable. Susan Owens, spécialiste de l'énergie et des formes urbaines, fait les recommandations suivantes : «*mélanger les affectations du sol (...) ; avoir une attitude positive vis-à-vis de densités plus élevées dans les sites adaptés (...) ; éviter de créer des cités-dortoir (...) notamment lorsqu'elles sont déconnectées des transports collectifs, développer l'emploi et les services dans des sites non dépendants de l'automobile*». De même pour les pollutions globales, comme l'effet de serre, toute politique visant à réduire la dépendance à l'automobile sera une contribution au développement durable. Le programme français de lutte contre l'effet de serre, qui fait l'objet d'une convention internationale, indique que «*le plus mauvais choix du point de vue de l'effet de serre est celui du développement d'un urbanisme diffus fondé sur l'habitat individuel ; le meilleur choix serait celui d'un urbanisme concentré en habitat collectif, le cas échéant réhabilité*» ; son argumentaire s'appuie en particulier sur l'usage de l'automobile en liaison avec le type de tissu urbain et son objectif est de réduire de 60 % les émissions de CO_2.

On le voit, la quantité d'urbanisation inquiète peu en tant que telle. Ce sont surtout ses modalités et ses impacts sur l'usage de l'automobile qui motivent la densification, selon les principes du développement durable. Cela ne signifie pas que le maintien des espaces agricoles et la préservation de la richesse biologique soient absentes des préoccupations, mais elles sont prises en compte dans une moindre mesure.

Norvège : une volonté nationale de densification

L'Institut norvégien de recherches urbaines et régionales a réalisé une étude au début des années 1990, dont la finalité a été d'aider la prise de décision des autorités publiques quant aux mesures à prendre en matière de développement durable. Cette étude pluri-disciplinaire et holistique[4], intitulée NAMIT (*Développement urbain respectueux de l'environnement*) a notamment montré comment la ville de Horten (23 000 habitants) peut absorber 3 300 nouveaux logements à l'intérieur même des limites actuelles de la ville, soit 60 % de plus qu'aujourd'hui, tout en renforçant son aspect verdoyant. La consommation d'espace de la ville jusqu'à 2020 serait alors réduite à 50 ha, alors qu'elle serait de 660 ha selon le rythme actuel.

---

1. NAESS, Peter, «Environment protection by urban concentration», in *Scandinavian Housing & Planning Research*, n° 8, 1991, pp. 247-252.

2. Henderson, Hazel, «Thinking globally, acting locally», in *The politics of the solar age : alternatives to economics*, New York, Anchor Books, pp. 305-405.

3. Commission des Communautés Européennes, *Livre vert sur l'environnement urbain*, Luxembourg, C.E.E., 1990, 82 p.

4. Naess, Peter, «Environment protection by urban concentration», in *Scandinavian Housing & Planning Research*, n° 8, 1991, pp. 247-252.

Les auteurs de la recherche sont clairs quant aux implications de tels choix de développement : «*beaucoup de gens devront dire au revoir au rêve de posséder leur propre maison individuelle et deux voitures dans le garage*». En effet, leur proposition est un choix dominant pour des immeubles de 3-4 niveaux, justifiés par l'évolution des ménages.

Le scénario de la densification a été testé selon de nombreux critères et a été jugé beaucoup plus performant que la tendance «spontanée» actuelle. C'est notamment vrai pour la distance moyenne entre domicile et lieu de travail qui augmenterait de 80 % au rythme actuel, alors qu'elle diminuerait de 5 % dans l'alternative densificatrice. La conclusion de cette recherche est que la densification permet «*d'atteindre une multitude d'objectifs environnementaux différents*», mais qu'elle nécessite des changements considérables dans les comportements.

Suite à une série d'études similaires, la densification a été élevée au rang d'objectif général pour le développement urbain (*general objective for urban development*) par le ministère de l'Environnement norvégien[5], par un décret du 20 août 1993, concernant les directives nationales de coordination urbanisme-transport. Le principe retenu est celui du développement durable urbain, pour lequel trois objectifs sont à atteindre :

– concentration de l'empiétement urbain sur l'espace naturel,
– utilisation plus efficace des espaces d'affectation urbaine,
– restructuration du système de transport vers un moindre usage de l'automobile et un usage accru des transports en commun.

La densification est définie comme étant une moindre utilisation du sol et de la nature par les constructions. Elle est supposée réduire les distances. Elle doit venir en contrepoids des tendances passées, au cours desquelles les villes norvégiennes se sont fortement étendues sous forme de lotissements de maisons individuelles. Mais quatre aspects problématiques de la densification suscitent une attention particulière :

– la structure verte (surfaces couvertes ou potentiellement couvertes par la végétation),
– l'identité architecturale de certains lieux,
– les valeurs historiques et culturelles spécifiques,
– la disponibilité de l'environnement construit.

Le constat est fait qu'une densification spontanée, non organisée, sur la seule base des permis de construire est insuffisante et dangereuse vis-à-vis des richesses locales, dans la mesure où ce développement par incrémentation progressive n'évalue pas l'impact global du processus.

Il est donc recommandé de s'intéresser en priorité aux espaces vacants «gris», qui peuvent être valorisés sans porter atteinte (et sans les faire disparaître) aux richesses locales existantes. La structure verte est regardée comme une infrastructure, au même titre que les infrastructures techniques et l'armature urbaine. On juge alors la densification, posée comme nécessaire d'après les principes du développement durable, selon son respect de la biodiversité.

Helsinki : une densification souhaitée mais difficile

Parmi les neuf chapitres mentionnés dans le schéma directeur d'Helsinki[6], le quatrième, concernant la structure de la ville, présente comme objectif de «*développer la structure urbaine vers une forme plus compacte en orientant la nouvelle croissance dans les centres existants plutôt que dans des sites vierges* (greenfield sites)». Ceci est destiné à promouvoir un centre-ville puissant appuyé sur des centres de quartiers semi-autonomes décentralisés. L'agglomération d'Helsinki englobe 1 026 000 habitants, dont la moitié (491 000) se localisent dans les limites de la municipalité d'Helsinki, qui couvre 18 600 hectares.

On prévoit que toutes les extensions urbaines seront impérativement reliées au réseau de transports en commun. On profite également de la création de nouvelles infrastructures de métro pour consolider le tissu urbain existant, comme dans le quartier de Puolita.

La municipalité d'Helsinki vise ainsi à ralentir sa déconcentration et à limiter le besoin de construire de nouvelles villes satellites dans la région : elle a perdu près de 7 % de sa population en 20 ans au profit des communes voisines. La capitale finlandaise a aussi été touchée sévèrement par les changements politiques de l'ex-U.R.S.S., qui avait assuré sa prospérité économique, et a perdu une large part de ses emplois industriels et de ses activités maritimes. Des emprises foncières assises sur d'anciens terrains industriels proches du centre constituent des réserves de développement non négligeables. La ville espère aussi préserver un usage optimal de ses infrastructures et équipements en maintenant la population et les emplois sur place. Ses motivations pour la densification sont également financières et fiscales, en raison de la forte diminution de la population, qui s'est traduite par une réduction des recettes fiscales.

La volonté affichée de densifier, proclamée par le schéma directeur et la municipalité d'Helsinki, se heurte à plusieurs difficultés. Le schéma directeur, couvrant toute l'agglomération, n'est pas contraignant vis-à-vis des communes périphériques : il ne fournit que des conseils et prescriptions, largement appuyés sur les *desiderata* de la municipalité d'Helsinki. De ce fait, les communes périphériques refusent de participer au processus de densification de la ville-centre, puisqu'il signifierait

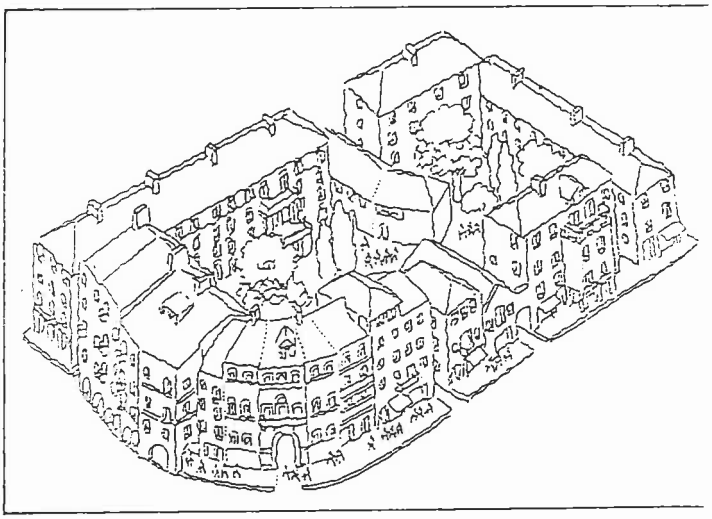
5. Guttu, Jon, et Saglie, Inger-Lise, *Densification and urban renewal*, Oslo, United Nations Economic Commission for Europe/Norvegian Institute for Urban and Regional Research, 1994, 8 p.

6. Master Plan Unit, *Helsinki master plan 1992 : Helsinki - towards 2020*, Helsinki, City Office, 1992, 30 p.

pour elles réduire leur croissance. Elles sont par ailleurs les seules à proposer des maisons individuelles, dont la part dans le stock de logements de l'agglomération est de seulement 8 % (contre 85 % d'appartements). Les extensions urbaines périphériques étant dès lors peu freinées, même si le développement d'Helsinki est très modéré, les possibilités de maintenir la population en centre-ville se trouvent compromises.
Sur le plan foncier, la puissance publique est à la fois maîtresse du sol et timide dans l'usage qu'elle fait de ce pouvoir. Parmi les 18 600 hectares de l'agglomération[7], la municipalité en détient 55 % et l'état 16 %. Les terrains font l'objet de baux emphytéotiques à long terme, mais la collectivité ne profite pas systématiquement de son droit de récupération en fin de bail, lorsque des terrains sont mal valorisés en regard des évolutions de la ville ou pourraient faire l'objet d'une densification. Des facteurs politiques et psychologiques expliquent cette «timidité» face au plein usage des outils mis en place[8], dont on aurait cependant pu penser qu'ils joueraient le rôle d'encouragement au renouvellement de la ville sur elle-même.
La volonté de préserver une forte présence des espaces verts en tout lieu de l'agglomération, qui lui donne en partie son caractère (35 % de l'occupation du sol est affecté aux espaces verts, à comparer avec 20 % à Toulouse, ville de taille comparable), réduit aussi les opportunités de densification d'Helsinki.

Grande-Bretagne : restructuration et villages urbains

Le début des années 1990 a été marqué en Grande-Bretagne par la relance du débat sur la politique urbaine. Le contexte urbain britannique a été frappé par les évolutions économiques du pays, qui ont vu les grandes industries fermer les unes après les autres. La dégradation des quartiers (avec un fort taux de chômage) et les grandes friches industrielles parfois très proches des centres-villes ont radicalement transformé le cadre urbain. Les développements périphériques, maison individuelle-jardin-automobile (s), ont été largement dominants, corrélativement à une grave dévitalisation des centres. Le gouvernement s'est inquiété très tôt de cette évolution et une succession de programmes financiers a été consacrée au problème des «inner cities» (*Policy for the inner cities, Urban development grant, Derelict land grant, City grant, Action for cities*)[9]. La plupart de ces programmes ne concernaient pas exclusivement l'urbanisme mais cherchaient des effets de levier auprès des financeurs privés pour réhabiliter et rénover les quartiers urbains dégradés. Plus récemment, le débat s'est déplacé de la restructuration aux enjeux écologiques.
Dès 1947, le *Town and Country Planning Act* avait deux objectifs : contenir l'étalement urbain et préserver les terrains agricoles. Les extensions urbaines depuis les années 1950 n'ont pas été motivées par une réelle croissance de la population, puisqu'il a été montré que les régions d'importantes extensions urbaines connaissaient dans le même temps les plus faibles croissances de population[10]. Il s'agissait en fait d'éradiquer les quartiers dégradés (notamment dans les villes industrielles), d'absorber les nouveaux ménages issus de la décohabitation, de rattraper un retard dans les équipements publics et finalement de créer un cadre urbain de meilleure qualité[11].
Le secrétariat d'Etat à l'environnement a tenté d'endiguer ce mouvement en produisant une note d'orientation fixant sa politique en matière de développement urbain (P.P.G.13), présentée au Parlement le 19 mars 1994. Cette note traduit la volonté de freiner la péri-urbanisation, pour d'une part revitaliser les centres-villes en y concentrant les nouveaux projets, et d'autre part réduire les besoins de déplacements motorisés en disposant les principaux «générateurs de déplacements» à proximité des transports en commun. On voit que les motifs pour envisager le retour vers la ville sont alors doubles : la



Un exemple d'îlot d'un village urbain. Source : AUDOUS, 1992

volonté de stopper la dévitalisation des centres et la perspective de répondre aux principes de la C.E.E., mis en référence.
L'attachement aux formes urbaines peu denses est par ailleurs toujours fort, même chez les urbanistes. La pen-

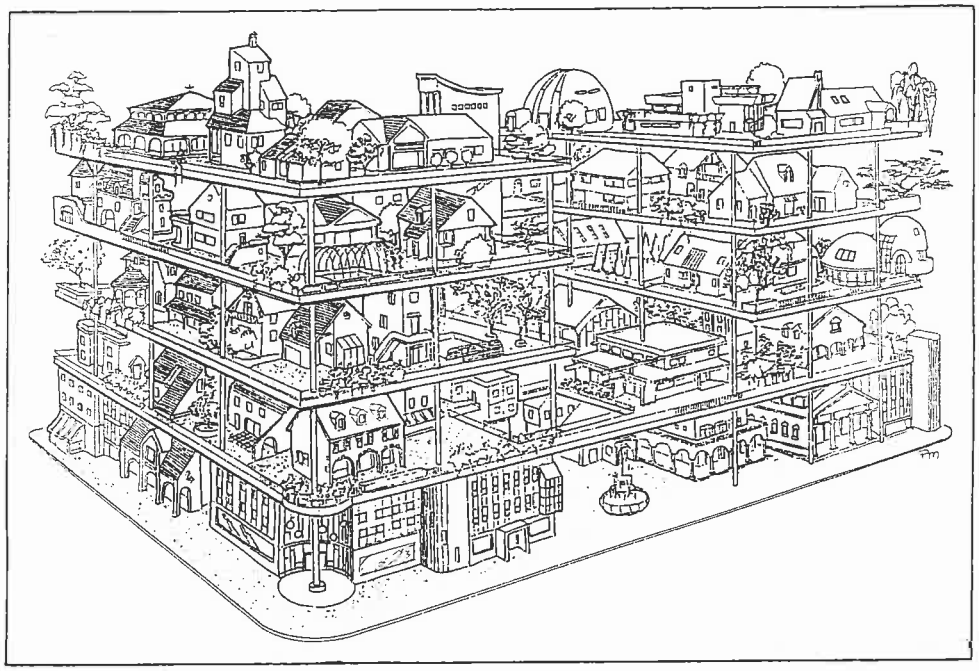
7. Helsinki City Office, *Cities in comparison*, Helsinki, City Office, 1992, 139 p.

8. Entretien avec Markku Lahti, architecte, service d'urbanisme et de planification, Helsinki City Office, juin 1994.

9. Huntzinger, Hervé, *Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans*, Paris, U.T.H. 2001, septembre 1989, 44 p.

10. Anderson, Margaret, «Complete urban containment - a reasonable proposition ?», in *Area*, vol. 23, n° 1, 1991, pp. 25-31.

11. Breheny, M.J., «The contradictions of the compact city : a review», in M.J. Breheny (éd.) *Sustainable development and urban forms*, Londres, Pion Ltd, 1992, pp. 138-159.



Réponse aux enjeux globaux et locaux ?
Sources : Dense Cité, Pierre Moreau, 1995.
Sur une idée du groupe S.I.T.E.

sée d'Ebenezer Howard, fondateur des cités-jardins, est très présente et laisse perplexe quant aux souhaits de densification. Il y a peu d'articles, même prospectifs, qui n'y fassent pas référence comme modèle à appliquer. Certains écrivent même : «*La ville revivifiée sera une "cité-jardin" : plus verte, moins polluée, plus dense et débarrassée de l'automobile (...)*»[12].

Selon David Lock (vice-président de la *Town & Country Planning Association* : T.C.P.A.), la C.E.E., dans ses propositions de densités plus élevées selon les motifs écologiques, «*est aveugle face aux mérites de la périphérie*»[13]. Il estime que des mots comme densité, proximité et concentration peuvent être synonymes de «bourrage urbain» (*town cramming*), sur-peuplement et oppression. Ces mots représentent selon lui une réminiscence de l'épée à double tranchant qu'est l'urbanité, au nom de laquelle ont été lancés les programmes de grands ensembles et les I.G.H.

La T.C.P.A., tout en reconnaissant la nécessité de réinvestir les centres urbains, craint une application excessive des propositions européennes pour une ville compacte : «*on ne doit pas construire sur tous les terrains "vides", car de nombreux quartiers résidentiels ont un besoin urgent d'espaces verts supplémentaires*»[14] (C. Gossops, directeur adjoint de la T.C.P.A.). Sur un plan quantitatif, les 570 000 nouveaux logements prévus dans la région du Sud-Est ne pourront pas tous être localisés dans les limites de la ville existante, sans remettre en cause sévèrement le cadre de vie actuel et les conditions d'environnement. Les méfaits de l'expansion urbaine incontrôlée sont certes reconnus, mais une urbanisation contrôlée et planifiée serait préférée pour éviter les effets négatifs de l'urbanisation sauvage tout en répondant à la demande. Un nouveau programme de villes nouvelles est ainsi évoqué, dont les principes de planification seraient soucieux des aspects environnementaux et respectueux des objectifs du développement durable.

En prolongement de ces débats, des projets de restructuration-densification urbaines sont envisagés en Grande-Bretagne. Un groupe de réflexion, *Urban Village Group*, a été organisé à partir de 1989, à l'initiative du Prince de Galles. Il avait lancé un défi aux urbanistes qui fut l'origine de ce mouvement : «*on reconnaît tous le type d'environnement urbain dans lequel on apprécie de vivre et de travailler. Pourquoi ne pouvez-vous pas construire de nouveaux quartiers comme ça ?*».

Le terme de «village urbain» correspond à un type de développement urbain qui rassemblerait les meilleures qualités du village traditionnel (sens communautaire, proximité et mixité des fonctions) et les meilleures qualités de la ville. Il s'agit en fait plus d'un quartier de ville, que d'un village au sens courant du terme. Les références utilisées pour la démonstration sont Covent Garden, Clerkenwell, Soho, et certaines parties d'Edinbourg.

A la suite des premiers travaux du groupe, des réunions et conférences pour recueillir des réactions ont été organisées, sous le label «*Urban Villages Forum*». Deux expérimentations «grandeur nature» ont été ensuite mises en place, l'une à Glasgow (Crown Street) et l'autre dans le duché de Cornwall (Poundbury).

12. Mc Laren, Duncan, «Higher densities, a revival path for cities ?», in *Town & Country Planning*, vol. 59, n° 12, décembre 1990, pp. 346-347.

13. Lock, David, «Still nothing to gain by overcrowding», in *Town & Country Planning*, vol. 60, n° 11/12, décembre 1991, pp. 337-339.

14. Gossops, Chris, «The Euro-ideal that sells the city short», in *Town & Country Planning*, vol. 59, n° 12, décembre 1990, pp. 340-342.

Les thèses avancées par l'*Urban Village Group* sont proches de celles du Livre Vert de la C.E.E. ; elles en sont même une tentative d'application (une partie des financements des travaux du groupe vient de la Commission Européenne). Le village urbain vise à disposer les lieux de résidence, de travail, de loisirs et d'équipements dans un périmètre de marche à pied les uns par rapport aux autres, afin de réduire la dépendance à l'automobile[15]. Les caractères dominants du concept de village urbain sont[16] :

– une taille optimale de 40 ha, qui permet des distances faibles d'une extrémité à l'autre (moins de dix minutes de marche), et rend possible un sens aigu de la communauté (les gens se connaissent),
– de 3 000 à 5 000 habitants et emplois,
– un taux d'emploi de 1, ce qui ne signifie pas une absence de migrations alternantes (entrantes ou sortantes), mais assure une mixité des fonctions,
– domptage et non élimination de l'automobile,
– une dispersion et non une concentration des équipements,
– une tentative de participation des usagers et associations,
– une perméabilité piétonnière,
– quatre codes, qui précisent les détails du schéma d'ensemble (et chacun des codes varie d'un village à l'autre), à savoir infrastructures, organisation urbaine, architecture, et espaces publics.
– une place centrale entourée de bâtiments plus hauts qu'ailleurs,
– de nombreux espaces verts, de taille réduite dans le tissu urbain mais plus grands en périphérie.

La localisation des villages urbains s'oriente en priorité vers les «espaces marrons», sites urbains dégradés, abandonnés ou sous-utilisés, par opposition aux espaces verts et espaces gris (bâtis). Les propositions n'excluent pas de recourir à la démolition d'I.G.H., lorsque ceux-ci sont excessivement dégradés, pour dégager des espaces nécessaires à la réalisation de villages urbains. Une des difficultés de ces choix de localisation est de changer radicalement l'image de ces sites, afin d'attirer des entreprises et habitants nouveaux.

En ce qui concerne les densités proposées, elles s'échelonnent de 75 à 125 habitants et emplois/ha, ce qui est voisin des densités que l'on connaît dans la première couronne de l'agglomération parisienne ; elles constituent ici le rattrapage d'une situation antérieure qui s'est dédensifiée. Au milieu des deux extrêmes – fortes densités ignorant les attentes de la population et faibles densités ne répondant pas aux enjeux urbains actuels –, le village urbain propose des «groupes d'habitations basses de forte densité»[17] (*low-rise, high-density clustered housing*), qui combineraient les avantages des deux extrêmes sans en présenter les inconvénients : on maintient l'entrée privative au niveau du sol, un jardin privatif, le stationnement dans la parcelle, l'absence d'ascenseur (trois ou quatre étages), l'intimité, mais aussi la possibilité d'équipements communs, le coût réduit (économie d'échelle), les économies d'énergie, l'espace consommé limité, etc.

Les motivations et les hésitations du SDRIF

Comme Helsinki, Amsterdam ou Londres, Paris a connu une forte dépopulation, notamment depuis 1921, année où la ville avait atteint son maximum de population. La perte totale s'élève à 769 000 habitants et a été particulièrement forte dans la période récente :

1921	2 921 300 habitants
1962	2 790 100
1990	2 152 000.

Tous les arrondissements du centre de Paris, déjà intensément construits avant les années 1960, n'ont pu compenser le desserrement par de nouvelles constructions et ont vu leur population diminuer. En revanche, les arrondissements les moins denses démographiquement (XIIIe, XIXe) présentaient une population en hausse, car ils disposaient de réserves foncières suffisantes pour d'une part compenser le desserrement, et d'autre part absorber une croissance.

Le même processus se produit actuellement en proche couronne, secteur où l'occupation du sol par le bâti a déjà atteint et dépassé les chiffres parisiens : 66 % d'espaces urbanisés[18], contre 61 % à Paris. Les constructions nouvelles sur sites vierges se trouvent par conséquent limitées et ne compensent que difficilement le desserrement, d'autant plus difficilement que les bureaux font concurrence aux logements. Les départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ont de ce fait perdu de la population entre 1975 et 1990. Les équipements collectifs et les infrastructures de transport, bien qu'ayant demandé de lourds investissements publics, ne sont alors plus utilisés à plein. On l'observe : sans intervention, l'évolution spontanée tend à une diminution de la population. Or, si le S.D.R.I.F. est suivi à la lettre d'ici 2015 (rappelons toutefois que les cadrages chiffrés ne sont qu'indicatifs et correspondent à une offre foncière), la densité humaine à l'hectare urbanisé (habitat + emploi) devrait diminuer à Paris et en grande couronne, alors qu'elle avait augmenté

15. *Urban Villages : The newsletter of the Urban Villages campaign*, n° 1, juin 1993.

16. Aldous, Tony, *Urban villages : a concept for creating mixed-use developments on a sustainable scale*, Londres, Urban Villages Group, 1992, 94 p.

17. Goodchild, Barry, «Housing design, urban form and sustainable development. Reflections on the future residential landscape», in *Town Planning Review*, vol. 65, n° 2, 1994, pp. 143-157.

18. Source : M.O.S., I.A.U.R.I.F./D.R.E.I.F. 1990. Les chiffres d'espaces urbanisés correspondent aux îlots bâtis ; ils comprennent les friches urbaines, mais ne comprennent ni les parcs publics de plus de 0,5 ha, ni les bois et forêts.

entre 1982 et 1990.
Par le passé, on a connu une diminution progressive de la densité P + E par ha urbanisé, à l'échelle de la région, car la plus grande part de croissance s'est localisée en grande couronne, sous forme de faibles densités. Nos villes traditionnelles, au bâti continu et dense, n'ont pas pu répondre à l'évolution des attentes de la population et du système économique. L'automobile n'y trouve que difficilement sa place, les industries sont évincées (manque de fonctionnalité, nuisances) et le cadre de vie ne trouve pas la composante «naturelle», que beaucoup recherchent. L'habitat pavillonnaire, les golfs résidentiels, les parcs technologiques, les zones d'activités économiques et les centres commerciaux périphériques sont parmi les développements urbains les plus consommateurs d'espace et les plus dépendants de l'automobile. Le S.D.R.I.F. laisse présager que ce mouvement se poursuivra et s'accentuera, malgré la volonté annoncée de densification du tissu existant. Les secteurs de redéveloppement de la proche couronne correspondent quant à eux à un réel retour vers la ville et permettront plus facilement de garantir des densités compatibles avec les ambitions de densification.

DENSITÉS HUMAINES (HABITANTS + EMPLOIS)
À L'HECTARE URBANISÉ

	Situation actuelle 1990	Evolution annuelle 1982-1990	Evolution annuelle 1990-2015*
Paris	607	0,04 %	- 0,32 %
Petite couronne	132	0,16 %	0,10 %
Grande couronne	46	0,59 %	- 0,21 %
Région I.D.F.	87	- 0,12 %	- 0,40 %

Source : D.R.E.I.F. (J. Peyrony)
* projections du S.D.R.I.F. 1994

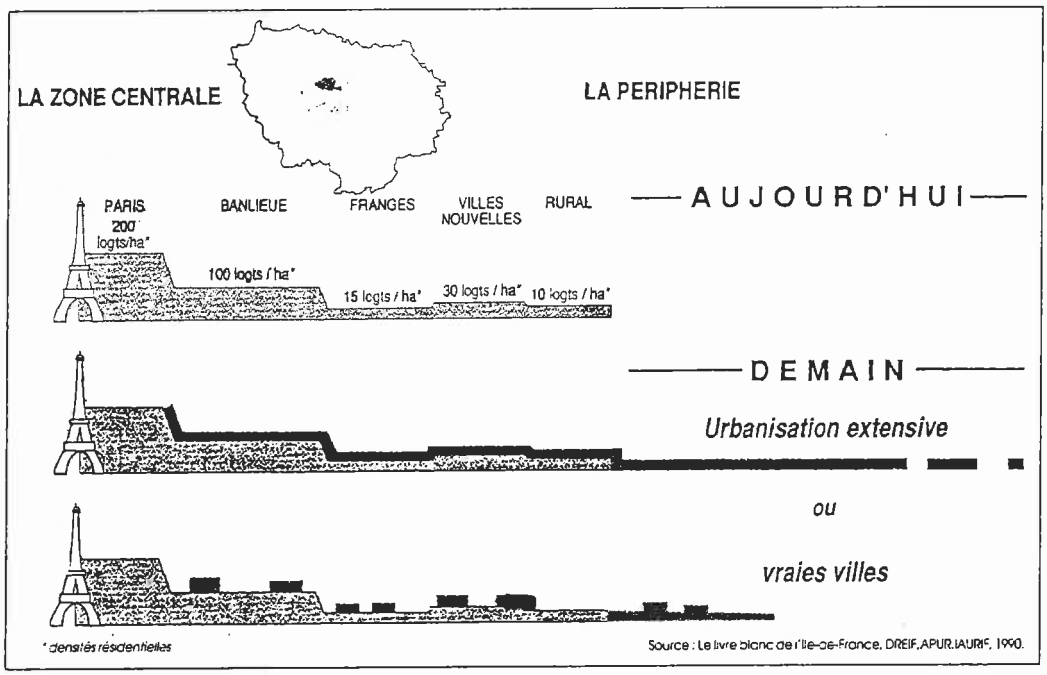
Les projections du S.D.R.I.F. ont quantifié le besoin d'accueil à environ 2,8 millions d'habitants et 2 millions d'emplois d'ici 2015, dont l'origine se répartit presque à parts égales entre l'accroissement net, le desserrement et la rénovation. L'accroissement net ne constitue ainsi que 41 % du besoin total d'accueil de population[19] et 34 % pour l'emploi à l'horizon 2015 : la rénovation et le desserrement seront à l'origine de la majeure partie des besoins nouveaux de construction.

L'ouverture d'espaces naturels à l'urbanisation prévue par le S.D.R.I.F., entre 1990 et 2015, est évaluée à 1 750 ha/an, à comparer avec les 1 763 ha/an d'urbanisation effective réalisée dans la période 1982-1990. Les hectares d'urbanisation nouvelle prévue par le S.D.R.I.F. correspondent à une offre foncière dégagée pour les 25 prochaines années, et ne seront pas nécessairement effectivement urbanisés. Malgré la maîtrise de l'urbanisation qu'affiche le S.D.R.I.F. en grande couronne, on ne peut pas dire que la péri-urbanisation sera réellement freinée. On a sans doute voulu éviter une pénurie foncière, qui se serait traduite par une augmentation des prix de l'immobilier et ne pas s'opposer aux inerties du développement urbain.
Le S.D.R.I.F. prévoit, par ailleurs, l'émergence de pôles urbains autonomes par rapport à la capitale, et la restructuration de certains secteurs de la proche couronne (principalement les sites dits «stratégiques»). La petite couronne se voit fixer des objectifs d'accueil dans son tissu existant bien supérieurs aux autres secteurs. Les ambitions de densification ne sont donc pas négligeables. Elles sont le complément des nouvelles ouvertures à l'urbanisation, avec le souci de densifier pour revaloriser. La part de la densification dans l'accueil des habitants et emplois à loger est fixée à 64 % d'ici 2015, contre 36 % pour les urbanisations nouvelles.
Ne court-on finalement pas le risque d'aggraver les conditions de vie dans les parties centrales de l'agglomération – pollution, congestion, dévitalisation, paupérisation – et donc l'attractivité des sites de densification, si l'on développe la péri-urbanisation au rythme prévu (quand bien même serait-elle plus dense que par le passé) ? Pierre Pommelet confirme cette inquiétude[20] : *«outre la dégradation progressive du paysage rural, on voit bien que cette déconcentration dans la surconcentration pousse à un poids accru de l'automobile»*.
En effet, parmi les déplacements motorisés en Ile-de-France, les déplacements en automobile augmentent beaucoup plus vite que ceux en transports en commun : +46 % contre +16 % (entre 1975 et 1991). Et toutes les projections indiquent une utilisation en forte hausse de l'automobile dans les années à venir. Ce sont les déplacements de banlieue à banlieue qui sont appelés à connaître la plus forte augmentation : la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France a en effet évalué

PROGRAMME D'ACCUEIL DES HABITANTS ET EMPLOIS ENTRE 1990 ET 2015
(RÉPARTITION DENSIFICATION/URBANISATION)

	Pop. + Empl. à loger dans le tissu existant	Millions de m² à construire dans le tissu existant	Pop. + Empl. en urbanisation nouvelle	Hectares à ouvrir à l'urbanisation
Paris	479 000	15,5	124 000	510
Petite couronne	1 546 000	64,3	210 000	1 550
Grande couronne	1 059 000	51,9	1 417 000	41 610
Région I.D.F.	3 084 000	131,7	1 751 000	43 670

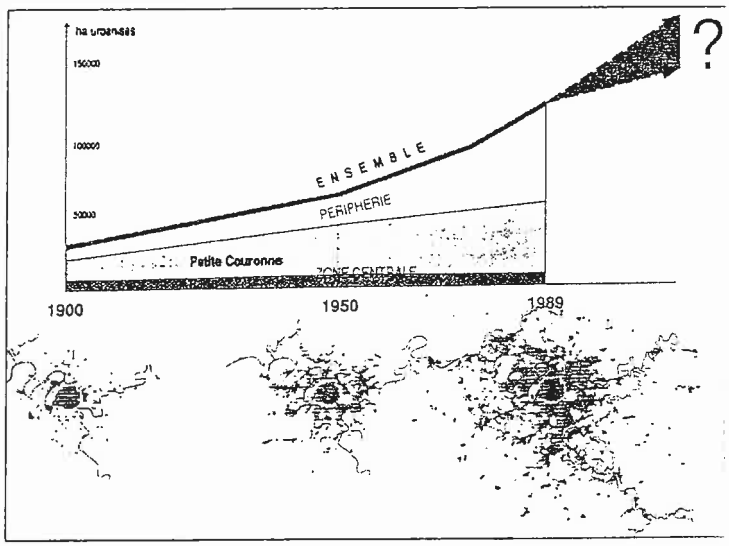
Source : d'après D.R.E.I.F. (J. Peyrony), S.D.R.I.F. 1994, chiffres arrondis.



Quel choix de développement urbain ?

cette hausse à +69 % d'ici 2015 pour les véhicules particuliers. Mais ce rythme ne pourra vraisemblablement pas être suivi corrélativement par la construction de nouvelles voiries, d'où une congestion croissante, ainsi que des pollutions et consommations d'énergies fossiles accentuées. Il paraît vain de placer nos espoirs dans les progrès technologiques (moindres consommations et émissions unitaires, véhicule électrique ?), car les années passées nous montrent qu'ils n'ont pas pu compenser les méfaits de l'accroissement du trafic.

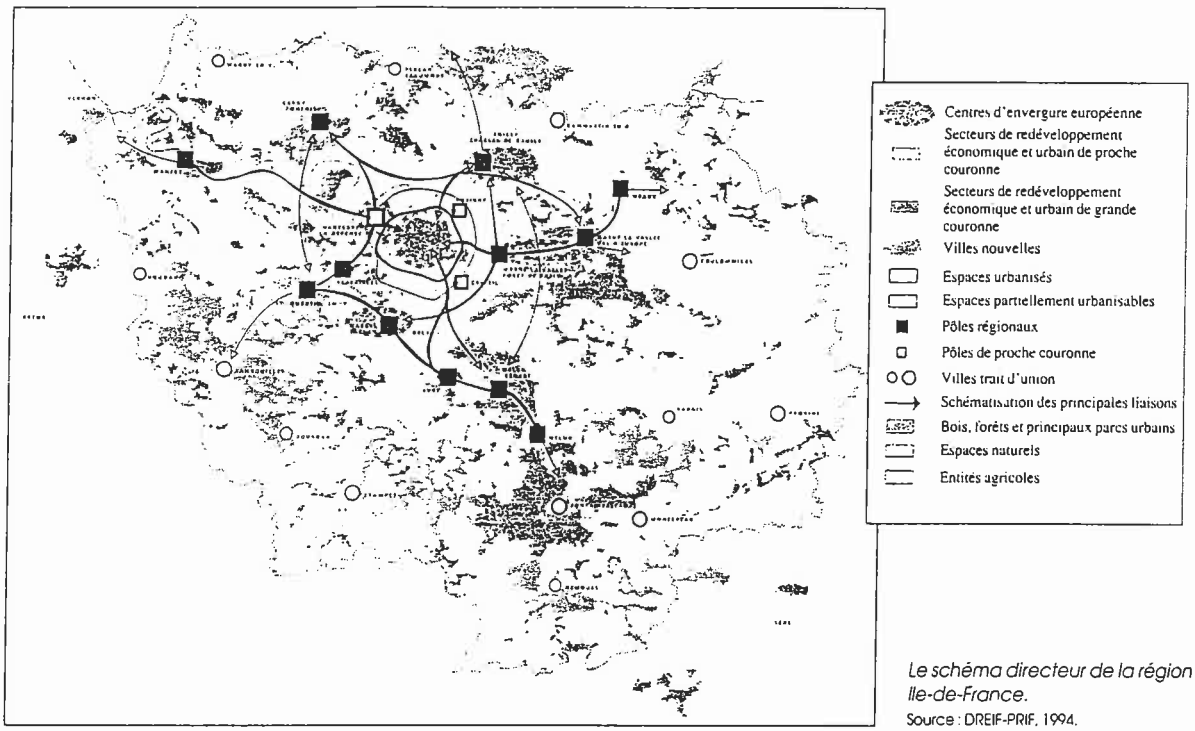
On est finalement sûr qu'un développement urbain dispersé, de faible densité et mono-fonctionnel est l'antithèse de ce qu'il convient de faire pour réduire les déplacements. Or, on a vu que les densités urbaines diminueront et que la péri-urbanisation se poursuivra, même si elle est mieux maîtrisée. Les ambitions de liaisons de transports en commun en grande couronne, que le S.D.R.I.F. propose par ailleurs, seront difficiles à justifier financièrement en regard des densités attendues (donc de la clientèle), en dehors d'une logique de réseau. Elles pourraient cependant partiellement limiter l'accroissement du parc automobile et de son usage. Cette option va dans le sens du «toujours plus d'équipement», puisqu'elle implique que l'on desserve à la fois par la route et par les transports en commun de nouveaux secteurs, même s'ils sont peu denses. Le planificateur manquera d'outils suffisamment puissants pour s'assurer que les acteurs locaux pratiqueront des densités d'un niveau permettant le plein usage des infrastructures et équipements publics créés. Les exemples ne manquent pas de stations de métro ou de R.E.R., implantées en proche couronne, autour desquelles aucun développement urbain significatif n'a fait augmenter la densité. Pourquoi cela changerait-il si les incitations (investissements publics accrus) ou les contraintes (taxes ou absence de financements) ne se font pas plus pesantes ? Le S.D.R.I.F. risque ainsi de connaître les mêmes déboires que le schéma directeur d'Helsinki, en raison des oppositions d'objectifs entre les enjeux régionaux et les enjeux locaux.



Le débat est ouvert sur l'importance des surfaces à urbaniser.
Source : Le livre blanc de l'Ile-de-France, DREIF,APUR,IAURIF, 1990.

19. Tirés de documents de travail préparatoires du SDRIF. Nous tenons à remercier J. Peyrony et N. Roseau (DREIF) pour leur aide.

20. Pommelet, Pierre, «Avantages et désavantages des zones de surconcentration», in *L'Evénement Européen*, n° 21, février 1993, pp. 145-155.



Le schéma directeur de la région Ile-de-France.
Source : DREIF-PRIF, 1994.

Le rejet de la densification par la population

Le terme de densification effraie. Les urbanistes et autres acteurs devant l'utiliser préfèrent employer d'autres termes, moins négativement connotés. Les Britanniques parlent ainsi de régénération, d'intensification urbaine, les Allemands de développement intérieur. Des travaux de recherche pré-opérationnelle menés à Evry nous font utiliser le terme particulièrement inadéquat de «deuxième couche», afin de ne pas heurter les sensibilités. Il faut ainsi presque s'excuser lorsque l'on parle de densification. Il est d'ailleurs symptomatique que ce terme n'apparaisse pratiquement pas dans le texte du S.D.R.I.F., alors qu'il en est largement question.

Les urbanistes et architectes l'expérimentent tous : ils sont presque systématiquement confrontés à des protestations d'associations de protection de quartier ou d'écologistes, qui rendent délicates les opérations de densification. Ces réactions de type NIMBY (*Not in my backyard* : pas dans mon jardin) ou NYNY (*Not Yet New York* : slogan opposé aux projets de densification à Los Angeles) se sont généralisées en France en quelques années : les recours devant les tribunaux font foison, et interdisent ou rendent plus coûteuses les constructions nouvelles. Elles montrent que les populations sont de plus en plus sensibles à la préservation de leur environnement immédiat et qu'elles placent cette préservation bien avant les préoccupations écologiques globales ou les objectifs d'accueil du développement urbain pour l'intérêt général. Notre fonctionnement démocratique, depuis les lois de décentralisation, a placé le maire en porte-à-faux : ayant la responsabilité de l'urbanisme sur un territoire de taille réduite, il est très proche de ses électeurs, donc très sensible à leurs revendications. Ceci ne joue pas en faveur de la densification.

Le contrepoids que l'on pourrait opposer aux réactions du type NIMBY pourrait être celui des demandeurs de logements ou celui des écologistes convaincus des avantages de la densification. Mais les intérêts de ceux-ci ne sont, par définition, pas localisés, et ne peuvent pas constituer des groupes de pression locaux efficaces, contrairement à ceux qui pratiquent le NIMBYsme[21].

L'exemple de la Norvège et de son décret national donnant priorité à la densification dans les politiques urbaines serait-il à suivre néanmoins ? L'article L.110 du Code de l'Urbanisme français dispose que les collectivités publiques doivent offrir «*des conditions d'habitat, d'emploi, de service et de transport répondant à la diversité des besoins et des ressources*», qui doivent être pensées dans un esprit de «*gestion économe de l'espace*», et en vue «*d'assurer la protection des milieux naturels*», mais on a vu que ce texte est insuffisant. On ne peut pas non plus imposer la densification lorsque les oppositions locales sont trop vives, ce que le gouvernement de Hong Kong n'hésite pas à faire. Les Britanniques ont su mener une campagne de communication et d'implication de la population dans les projets de villages urbains ; les conférences, les publications et les débats ont permis à chacun de comprendre qu'il prenait

21. Self, Peter, «The political answer to NIMBYism», in *Town & Country Planning*, septembre 1990, pp. 226-227.

part à une volonté de revalorisation plus globale. Actuellement, en France, il faut trouver des prétextes locaux pour densifier : les enjeux globaux sont négligés ou mal connus. Il y a un problème de transfert de connaissance et de responsabilité. Le trou dans la couche d'ozone, l'effet de serre, l'épuisement des ressources non renouvelables, la diminution de la biodiversité, etc., ne sont pas directement ressentis ; cela explique qu'on ne se sente pas concerné et qu'on n'envisage pas d'intervenir pour les empêcher. Mais le temps de la connaissance est dans ce cas distinct du temps de l'action. «*Attendre des preuves définitives des dangers climatiques reviendrait à parier sur leur non-existence ; à cause de l'inertie des systèmes (tant naturels que technico-économiques), ne décider qu'en toute connaissance de cause, ce serait agir trop tard*»[22].

Après une période au cours de laquelle les citadins ont quitté la ville pour trouver la nature à la campagne, on note que, maintenant, les citadins restent en ville mais demandent que la nature vienne à eux. Les efforts de l'urbanisme pour résoudre les problèmes d'environnement n'ont traité de ce fait que le superficiel : planter des arbres, faire du paysagement ou créer des espaces verts. Ces mesures sont importantes pour la qualité de vie immédiate des citadins, mais elles ne s'attaquent pas aux sources du problème. L'écologie globale se heurte donc au «miroir aux alouettes» de l'écologie individuelle qui consiste à voir une amélioration de l'environnement lorsqu'on plante un arbre en ville. L'excès inverse va dans le même sens, puisque l'apparition d'un I.G.H. est vue comme porteuse de tous les maux de la ville.

«*La qualité de la vie doit l'emporter sur les considérations purement quantitatives. (...) Localement, le choix de la densification devrait toujours être considéré comme une chance*»[23]. La question est donc de savoir si l'on peut assurer une densification apportant une amélioration qualitative : meilleure desserte, plus d'équipements, plus de commerces, des espaces verts mieux traités. «*Vouloir faire le bonheur des gens malgré eux est la pire déviation intellectuelle*», disait Paul Delouvrier. En réalité, le succès de la densification dépend, par conséquent, de *comment* et *où* la densification est envisagée. Il paraît nécessaire qu'elle se double en tout cas d'une revalorisation du quartier dans lequel elle intervient, c'est-à-dire que les habitants en place y trouvent satisfaction dans le court terme et que l'on respecte la modénature et la structure morphologique de l'existant ; ainsi aura-t-on répondu aux principes du développement durable.

L'avenir de la densification

Même si les discussions précédentes et les exemples étrangers nous font penser que la densification devrait être prônée dans les secteurs centraux, dévalorisés mais bien desservis, des incertitudes d'une part sur l'intérêt et d'autre part sur la faisabilité et la «désirabilité» de la densification doivent conduire à la prudence. Il faut les indiquer brièvement.

«*La relation entre les formes urbaines et l'amélioration de l'environnement est peut-être moins directe que ce que les urbanistes souhaiteraient*»[24]. On n'est alors pas sûr de l'efficacité des mesures proposées en regard des problèmes qu'elles sont supposées résoudre. La densification, en tant qu'outil pour limiter l'usage de l'automobile, appelle vérification. Dans une société où les déplacements se diversifient (la part relative des déplacements domicile-travail diminue), où le taux de double activité des ménages augmente (mari et femme ont un emploi), il paraît de plus en plus difficile d'assurer une proximité des origines-destinations des déplacements qui permettrait une nette réduction de l'usage de l'automobile. La mixité des fonctions dans l'espace urbain peut finalement avoir autant d'effets positifs que la densification en matière de déplacements. La combinaison de la mixité et de la densité serait alors bénéfique, mais il reste à le démontrer.

Le président du *Royal Town Planning Institute* (R.T.P.I.) a raison de penser qu'«*on demande aux urbanistes de livrer la bataille du développement durable sans aucune arme*»[25], car la compacité d'un tissu urbain n'est pas un indicateur de «durabilité» qui se suffit à lui-même. La densification, en tant qu'outil d'amélioration de l'environnement, ne peut être exclusive d'autres mesures tendant à réduire l'usage de la voiture et à limiter l'expansion urbaine. Des changements dans la fiscalité, les aides au logement, l'aménagement du territoire, le prix de l'énergie ou le financement de l'aménagement, peuvent en effet avoir des impacts aussi efficaces que la densification dans ce domaine.

Enfin, est-il réaliste d'accueillir l'ensemble du développement urbain à l'intérieur des limites actuelles des villes *ad vitam aeternam* ? Autrement dit, le processus de densification planifiée est-il durable ? Lorsque les grandes friches urbaines ou les secteurs les plus dégradés auront été revalorisés en densité et en qualité, la densification ne pourra plus se faire que par rénovation - densification, donc à un rythme et une ampleur diminués. Ne convient-il pas, alors, de réfléchir et d'agir simultanément pour une décentralisation concentrée, prônant la création de quartiers de taille suffisamment importante pour disposer de tous les services et de densité suffisamment élevée pour permettre des liaisons de transports en commun efficaces et des parcours piétonniers attractifs ?

---

22. Hourcade, Jean-Charles, «Quand le long terme s'invite dans l'actualité», in *Repères Prospectifs*, n° 10, juin 1994, pp. 23-30.

23. Rast, Rudolf, *La densification : rénovation ou démolition*, Berne (Suisse), Office Fédéral d'Aménagement du Territoire, 1990, p. 12.

24. Breheny, M.J., «The contradictions of the compact city : a review», in M.J. Breheny (éd.) *Sustainable development and urban forms*, Londres, Pion Ltd, 1992, p. 156.

25. Welbank, M., *Opening address at Royal Town Planning Institute annual conference*, Birmingham, 9 juin 1992.

Un tel programme serait mieux accepté socialement qu'une densification mal vécue du tissu urbain existant et pourrait en être le complément nécessaire.
Reconnaissons que l'héritage du passé fait que les expériences de densification urbaine laissent une image négative : intégration médiocre des bâtiments, sous-équipement, réduction des espaces verts, saturation de la voirie, problèmes sociaux, etc. Cet héritage devra être effacé des mémoires si l'on souhaite opérer des actions de densification de manière plus fréquente. On s'aperçoit finalement qu'il s'agit d'un enjeu de société, qui devrait faire l'objet de choix politiques et d'un débat public. ■

Vincent Fouchier

Vincent Fouchier, urbaniste-chercheur, Doctorant au laboratoire Théorie des Mutations Urbaines (I.F.U./C.N.R.S.), est responsable de l'équipe Dense Cité *à l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, en réponse à l'appel d'offres du Plan Urbain (Ministère de l'Equipement) : «La ville, la densité, la nature» et a organisé un séminaire scientifique international :* De fortes densités : une solution pour nos villes ? *tenu à Hong Kong, le 29 septembre 1993, dans le cadre du congrès mondial de l'I.N.T.A./A.I.V.N., dont il a préparé la publication des actes.*