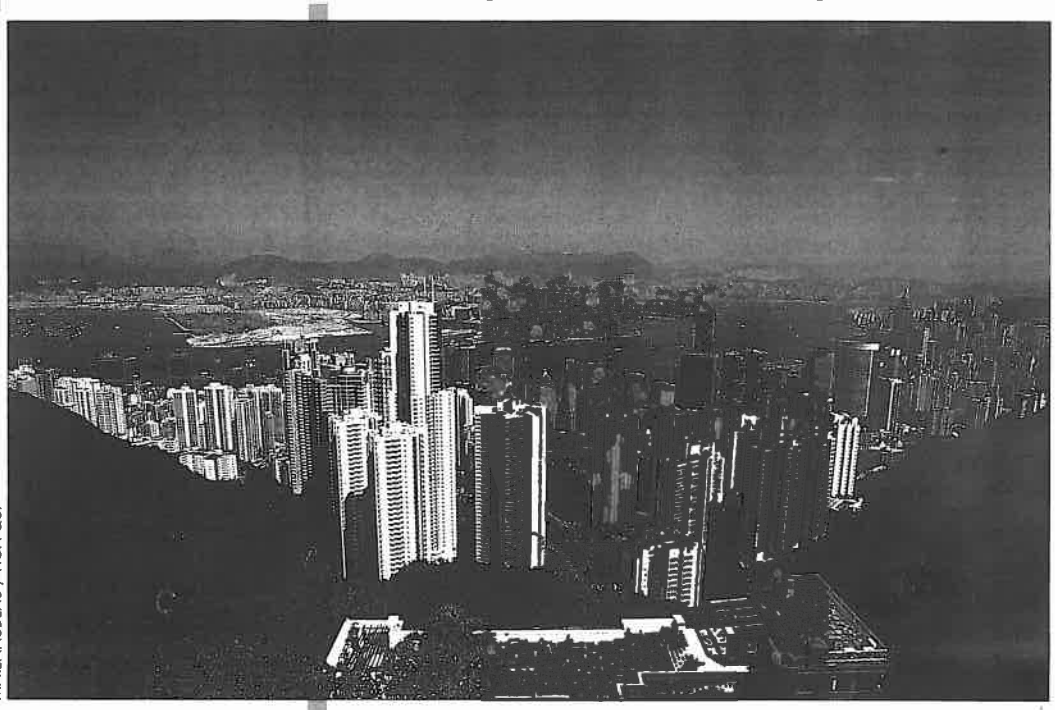
Vers des planchers de densité ?

Le droit français de l'urbanisme ne semble se préoccuper des densités que pour les limiter, comme si le seul risque à éviter était l'apparition de quartiers à trop forte densité. N'est-on pas en retard d'une génération ? Ne s'agit-il pas au contraire de se battre aujourd'hui sur le front du gaspillage de l'espace et du mitage de l'environnement naturel par des constructions dispersées ?



M. RENAUDEAU / HOA QUI

A Hong-Kong, l'espace est une richesse. Les très fortes densités permettent de préserver des terrains vierges.

L'auteur :
Vincent Fouchier, urbaniste,
Secrétariat général aux villes nouvelles

La notion de densité minimale, à l'inverse de la densité maximale, telle que fixée par les coefficients d'occupation des sols (COS), ou les réceptivités maximales dans les plans d'aménagement de zone (PAZ), reste en France d'un usage exceptionnel.

Elle pourrait toutefois stimuler un intérêt dans les nouvelles préoccupations de développement durable, dans le double souci de préserver les espaces naturels périphériques aux agglomérations et de limiter l'usage de l'automobile. Contrairement aux idées reçues, l'introduction de la notion de minima de densités apparaît ainsi comme un outil de protection de l'environnement.

Plus la ville est dense, moins elle empiète sur les espaces naturels et agricoles. Le fait de promouvoir des densités qui ne soient pas trop faibles apparaît dès lors comme une méthode évidente de limitation de la superficie des urbanisations nouvelles.

A quoi pourrait servir une densité minimale ?

De même, il est maintenant reconnu, à la suite de nombreux travaux de recherche en France et à l'étranger, que les fortes densités sont un facteur de moindre utilisation de l'automobile (partage modal favorable aux circulations douces et distances de déplacement réduites)[1].

Ces deux aspects de la question des densités, plutôt favorables à des densités élevées, ne sont pas ignorés par la législation. L'article 28-1 de la loi sur l'Air et l'article L. 110 du Code de l'urbanisme devraient ainsi guider les actions en matière d'urbanisme. Ils contiennent en effet des éléments de « doctrine d'aménagement » applicables sur tout le territoire national. L'article L. 110 du Code de l'Urbanisme a été complété par la loi sur l'Air (mots soulignés) : « *Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, ainsi que la santé et la salubrité publiques, et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent [...] leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ». De manière plus explicite encore, l'article L. 121-10 du même code a été également complété : « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements* ».

Avec ces ajouts, le Code l'urbanisme intègre pleinement les principes du développement durable, tels que diffusés à l'étranger, qui promeuvent des densités soutenues afin de réduire la consommation d'espace par l'urbanisation et de limiter le recours à l'automobile.

Ces textes de loi rejoignent les directives nationales britanniques et les décrets royaux norvégiens, qui ont formulé de tels objectifs deux ou trois ans auparavant : ils visent à afficher un but, fixé au plan national, que les collectivités publiques devront respecter. Mais l'application de ces principes au plan local n'est pas si simple qu'il y paraît. Comment faire en sorte

que les projets d'urbanisme et les projets de constructions nouvelles prennent en compte un souci de densité qui ne les concerne pas au premier chef ?

Bien d'autres considérations interviennent dans les choix de densités des acteurs locaux de l'aménagement : le contexte géographique et morphologique, le marché, la pression foncière, la situation sociopolitique, la culture et l'histoire, les options de formes urbaines et architecturales, etc. D'autre part, les outils dont disposent les collectivités publiques ne sont pas adaptés à l'ambition de « refaire la ville sur la ville » et d'encourager des densités soutenues dans les secteurs déjà urbanisés.

Réformer le COS

Le principal outil en prise directe avec le contrôle des densités est le COS, mais il ne raisonne qu'en terme de densité maximale. Il existe en fait trois voies pour gérer réglementairement la densité : celle qui résulte des règles de gabarit et ne nécessite pas de COS, un COS normal (sans taxe de surdensité) et un COS majoré (avec versement d'une taxe)[2].

La première dépend principalement de questions de forme, de modénature et de prospect. Les deux autres peuvent davantage répondre à des enjeux de programmation urbaine.

Ces deux outils de gestion des densités fixent un plafond à ne pas dépasser : ils sont conçus pour éviter une densification que l'on jugerait excessive, pour des raisons liées au taux d'équipement ou à la saturation automobile, par exemple. Le versement d'une taxe pour dépassement de la densité autorisée, au-delà de l'objectif lié à l'urbanisme, a surtout une fonction financière pour la collectivité. Cette fonction encourage plutôt la collectivité à fixer un COS bas et à autoriser un large dépassement (moyennant finance, par une combinaison astucieuse des articles 14 et 15 du POS)[3] ; mais ce dispositif ne fonctionne bien qu'en situation de marché dynamique[4].

On imagine bien les effets contre-productifs de ces règles de surdensité à l'égard de la densification, à une époque où les marchés se sont effondrés et où l'on préconise de « faire la ville sur la ville ». Il pourrait donc être intéressant aujourd'hui de modifier ces mesures et de proposer au contraire – ou en complément – des règles de densité minimale : un plancher légal de densité (« PLD à l'envers ») ou un COS minimal, par exemple.

Dans un marché immobilier ralenti, on s'aperçoit en effet qu'une densité bâtie minimale serait utile dans les règlements d'urbanisme. La part prise par les remboursements d'intérêts dans les dépenses d'aménagement conduit les promoteurs à préférer des produits immobiliers qui se vendent vite, même s'ils n'utilisent pas l'intégralité de la réceptivité autorisée.

Ce sont les programmes peu denses et de petite taille qui correspondent le mieux à cette exigence de vitesse de commercialisation (en raison de l'image sociale négative des fortes densités, de la demande de « nature », du refus des grosses copropriétés, etc.).

La densité minimale serait alors un outil efficace pour une plus grande valorisation des espaces à urbaniser, afin de ne pas consommer trop d'espaces naturels, ou pour valoriser davantage les abords des stations de transports collectifs.

Pour apporter quelques réflexions sur l'idée de densité minimale, on évoquera les cas de Hong-Kong et de la Grande-Bretagne. Mais on ne présentera pas certains de leurs dispositifs réglementaires de gestion des densités (maximales), parfois complexes : sur-densités pour passages piétonniers, densités croissantes selon l'accessibilité, critères de densité particuliers, etc.

Densité minimale à Hong-Kong

Bien que n'étant pas élaboré selon les principes du développement durable, le dispositif hong-kongais de gestion des densités est l'un des plus complets. Il est intéressant moins par le niveau des densités atteintes, certes impressionnantes, que par l'articulation des outils mis en place et par la convergence de politiques sectorielles variées.

La stratégie de « déconcentration concentrée » de Hong-Kong vise à réduire les fortes densités des quartiers dégradés, où la qualité urbaine est médiocre (bâti vétuste, sous-équipement, absence d'espaces verts) et à créer de nouveaux quartiers très denses en villes nouvelles ou en poldérisations. Les immeubles de grande hauteur sont sollicités par la réglementation pour libérer l'espace au sol, tout en maintenant une certaine densité (c'est le principe de la Charte d'Athènes) : les COS autorisés sont d'autant plus élevés que l'emprise au sol est réduite. Tout est fait pour encourager de fortes densités dans les secteurs les mieux desservis par le métro et le train. Par exemple, des sur-COS sont proposés en fonction de la distance aux stations, les compagnies de chemin de fer peuvent construire des immeubles (résidentiels ou non) au-dessus de leurs stations.

Le sol de l'ex-colonie, après avoir été propriété de la Couronne britannique, a été transféré au gouvernement chinois du territoire. Il est mis aux enchères (puis urbanisé), selon un rythme et un volume entièrement contrôlés par la puissance publique. Il n'est cependant pas vendu, mais cédé par baux emphytéotiques (de cinquante ans généralement). Ces baux emphytéotiques indiquent une densité minimale, et pas seulement une densité maximale.

Les promoteurs qui se portent acquéreurs des terrains mis aux enchères ont donc une constructibilité fixée dans une fourchette de densités. La pratique est de fixer la constructibilité minimale à 60 % de la constructibilité totale du site. L'objectif, du point de vue du département foncier du gouvernement hong-kongais, est de s'assurer que le promoteur investira une certaine somme

Plus la ville est dense, moins elle empiète sur les espaces naturels et agricoles. De même, les fortes densités sont un facteur de moindre utilisation de l'automobile.

1. V. Fouchier, *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Ile-de-France et des villes nouvelles*, Paris, SGVN (diffusion La Documentation Française), 1997, 212 p.
C. Gallez, *Budgets énergie-environnement des déplacements en Ile-de-France*, Arcueil : Convention ADEME-INRETS, novembre 1995, 109 p.
L. Hivert, *Budgets énergie-pollution*, Grenoble : Convention ADEME-INRETS, n° 690 9306 RB, octobre 1994, 98 p.
P. Naess, *Urban form and energy use for transport. A Nordic experience*, Oslo : NTH, 1995, 327 p.

2. G. Bertrand, « Comment rédiger les articles 15 des POS ? », *Etudes foncières*, n° 58, mars 1993, pp. 19-24.

3. Cf. B. Schmit, « Faut-il taxer la surdensité ? », *Diagonal*, n° 113, juin 1993, pp. 50-52.

4. En 1995, 208 communes dans 53 départements ont institué des règles de versement pour dépassement de COS et 219 communes dans 45 départements ont institué un plafond légal de densité (source : DAFU, 1997). Le nombre de permis de construire ayant eu à payer une de ces deux taxes est en forte chute : de 4 500 en 1985 à 1 100 en 1995.

A Hong-Kong, la densité minimale sert de « sécurité » en cas de comportement irrationnel d'un promoteur.

dans le projet. La logique de la densité minimale dépend essentiellement du département foncier et non de celui de l'urbanisme, parce qu'il a une relation directe avec les promoteurs et que son rôle financier est important au sein du gouvernement : les recettes tirées des baux constituent une manne financière stratégique.

Les limitations de constructibilités sont pénalisantes pour les recettes de primes dont bénéficie le gouvernement. Le niveau des primes dépend en effet du COS figurant dans les baux. Les promoteurs sont souvent prêts à payer, puisque chaque mètre carré supplémentaire de droits à construire équivaut pour eux à un profit potentiel. En fixant des COS bas, le gouvernement se priverait donc de revenus substantiels, ce qui explique aussi son parti pris en faveur des fortes densités.

Il faut reconnaître que le gouvernement hong-kongais n'accorde pas une très grande importance à la densité minimale. Celle-ci ne sert que de « sécurité » en cas de comportement irrationnel d'un promoteur. « *C'est une évidence que les promoteurs construisent le maximum autorisé par les différents règlements, à Hong-Kong. Et si des amendements sont apportés, ils en tireront profit immédiatement* »[5]. Une étude des permis de construire autorisés dans le territoire, entre 1981 et 1988, l'a confirmé[6]. Seules des conditions de sites particulières (terrains en pente, infrastructures gênantes, etc.) expliquent certains écarts entre COS autorisé et COS réalisé.

A Hong-Kong, les densités sont donc contrôlées à deux niveaux. Le premier donne un pouvoir discrétionnaire au gouvernement et laisse place à la négociation (les baux). L'autre niveau est réglementaire (les directives et les plans d'urbanisme). Le premier niveau fixe des densités minimales, alors que le second ne le fait pas.

Les Britanniques ont défini leur stratégie nationale en matière de densités dans des directives nationales.

Fourchettes de densité en Grande-Bretagne

En particulier la directive n° 13 (*Planning Policy Guidance n° 13*), de mars 1994, stipule que, en matière de logement, les schémas directeurs d'aménagement doivent :

« – *prévoir la quantité maximale de logements dans les zones urbaines les plus grandes (villes-marché ou plus), où ils seront ou pourront être d'accès facile aux équipements (tels que petits commerces, écoles, lieux d'emploi ou de loisirs, etc.) et à l'offre de transport, avec une priorité particulière à la réutilisation ou la conversion de sites ou propriétés existants ;*

– *éviter le développement sporadique de l'habitat dans la campagne [...] ;*

– *éviter le développement de nouvelles urbanisations de petite taille (ayant peu de chance de dépasser 10 000 habitants dans vingt ans) ;*

– *concentrer les développements résidentiels de forte densité près de nœuds de transports publics, ou le long de corridors bien desservis par les transports publics (ou en ayant le potentiel) et proches d'équipements locaux ;*

– *fixer des normes pour maintenir les densités existantes et les augmenter lorsque cela est nécessaire* »[7].

Suivant ce cadre national, le *London Planning Advisory Committee* (LPAC)[8] a fixé vingt objectifs à atteindre dans son avis pour le gouvernement quant à la directive régionale. Parmi eux, trois relèvent de la problématique des densités[9] :

« – *optimiser la contribution de Londres à la réponse à ses propres besoins en logements et à ceux de la région ;*

– *réduire la dépendance à l'automobile, améliorer les transports publics, rendre la marche à pied et la bicyclette plus attractives [...] ;*

– *recycler les terrains ou immeubles sous-utilisés ou abandonnés* ».

Le LPAC propose au gouvernement et aux arrondissements londoniens (*Boroughs*) de fixer des normes de densité par une fourchette combinant une densité maximale et une densité minimale. La fourchette proposée est de 125 à 250 pièces habitables par hectare pour les projets résidentiels mixtes, et de 125 à 210 pour les projets de logements individuels[10]. La combinaison des normes de LPAC (250/210 pièces habitables par hectare) et des autres critères urbanistiques courants (prospects, etc.) correspond grossièrement à un quartier constitué d'immeubles de 2 ou 3 étages ; la densité maximale pour un habitat de deux étages est en effet de 180 pièces habitables par hectare.

Des formes urbaines très différentes

Le LPAC précise toutefois que des densités inférieures peuvent être prescrites dans certains cas (caractère de la zone). Des densités supérieures peuvent aussi convenir dans les localisations très accessibles, comme dans le centre de Londres, les centre-villes ou près des stations d'interconnexion des transports en commun[11].

Il est facile de démontrer que la densité maximale souhaitée par le LPAC, 250 pièces habitables par hectare, peut correspondre à des formes urbaines très différentes. Par exemple 250 studios en immeubles collectifs ou 15 maisons de 5 chambres[12], ce qui résulterait en une emprise au sol par le bâti deux fois et demie supérieure dans le dernier cas[13].

Il faut toutefois insister sur le fait que le LPAC n'a pas les moyens de forcer les choses : « *Les 33 arrondissements de Londres font ce qu'ils veulent* », selon John Lett, assistant du directeur de l'urbanisme au LPAC.

La plupart des arrondissements londoniens disposant de normes de densités ont toutefois fixé une densité minimale d'un niveau plus élevé que celui recommandé par le LPAC[14] :

5. R. Bristow, *Land-use planning in Hong-Kong*, Hong-Kong : Oxford University Press, 1991 (2e édition), p. 159.
6. *Town planning office*, « *Study of average domestic plot ratio and flat size of the private housing sector* », Hong-Kong : TPO, 1989, 20 p.
7. ibidem.
8. Le LPAC réunit les trente-trois arrondissements de Londres (*Boroughs*) qui ont en charge la préparation de leur plan d'urbanisme (*Unitary Development Plan*), depuis 1986.
9. *London planning advisory committee*, « *Advice on strategic planning guidance for London* », Londres : LPAC, 1994, 124 p.
10. L'utilisation de la densité, mesurée en pièces/acre, remonte à 1951 : le ministère du Logement et des Collectivités Locales considérait cette mesure, comme « *plus précise pour l'appréciation de la densité résidentielle* ». Il existait des COS jusqu'à la fin des années 1980 ; ils ont été supprimés.
11. *London planning advisory committee*, « *Advice on strategic planning guidance for London* », Londres : LPAC, 1994, 124 p.
12. 8,3 pièces habitables par maison.
13. Llewelyn-Davies, *The quality of London's residential environment*, Londres : LPAC, juillet 1994, 187 p.
14. Llewelyn-Davies, *op. cit.*, juillet 1994, 187 p.

environ 170 à 175 pièces habitables à l'hectare, contre 125 préconisées par le LPAC. Malgré cela, *« les seuils de densité minimale ont été critiqués pour leur faiblesse, d'un niveau équivalent à des densités suburbaines, même dans les zones centrales »*, selon Mike Jenks, de la *Oxford Brookes University*.

Le LPAC envisage d'augmenter sa densité minimale pour s'adapter aux pratiques « spontanées » des arrondissements. Ceci tend à indiquer le faible volontarisme des normes minimales.

Villes nouvelles françaises

Dans les villes nouvelles françaises, une certaine forme de densité minimale existe. Les établissements publics d'aménagement (EPA) sont propriétaires des terrains mis en vente dans les ZAC de leur périmètre (après rachat à l'Etat ou à l'AFTRP). Une fois l'acheteur trouvé, les ventes de terrain par l'EPA font l'objet d'un cahier des charges, dans lequel sont fixées plusieurs conditions de vente, dont le prix. La manière de fixer ce prix et d'éventuelles conditions particulières est déterminante à l'égard des densités qui seront finalement construites.

Le cahier des charges de cession présente certains avantages par rapport aux documents d'urbanisme : il peut notamment être plus précis, lorsque le plan d'aménagement de zone (PAZ) ne l'est pas lui-même, par exemple. Le cahier des charges peut être négocié avec les acheteurs potentiels, alors que le PAZ est beaucoup moins souple.

S'il offre une marge de flexibilité lors des commercialisations, il peut à l'inverse permettre à l'aménageur de rendre obligatoires certaines dispositions, ce que le PAZ ne pouvait faire. Le plus souvent, les clauses obligatoires mentionnées dans les cahiers des charges de cession concernent le programme de construction, ainsi qu'un délai maximal de réalisation. Ce caractère obligatoire est une manière pour l'aménageur de s'assurer que son projet sera construit conformément à ses attentes. Les documents d'urbanisme réglementaire ne permettraient pas de contraindre à faire. Ensuite, le juge civil est compétent pour apprécier le contenu et l'exécution du document. En cas de litige, l'une ou l'autre des parties peut saisir le tribunal d'instance ou de grande instance[15].

Lorsque l'EPA n'a pas une totale confiance envers le promoteur ou que les conditions du marché de l'immobilier sont instables, le cahier des charges de cession fixe parfois une SHON minimale ou un nombre de logements minimal à construire. Ce dispositif est proche de celui mentionné précédemment à Hong-Kong (où il est généralisé).

Ainsi, pour un îlot du centre de la ville nouvelle d'Evry cédé à un autre promoteur, l'article 2 de la convention de promesse de vente, concernant l'objet de la vente, précise : *« Les lots de volume vendus sont destinés à la réalisation d'environ 70 logements collectifs pour une surface hors œuvre nette de 3 700 m² minimum »* (pour une parcelle de 6 300 m²). Deux conditions de résiliation de la vente étaient d'autre part inscrites dans la convention : le promoteur devait déposer un permis de construire dans un délai d'un an et *« après signature de l'acte authentique, la vente pourra être résiliée par décision du vendeur, notifiée par acte de huissier en cas de non-exécution du programme de construction prévu au permis de construire ou d'exécution non conforme à celui-ci »*.

La vente a été faite pour un montant forfaitaire, correspondant au produit du prix au mètre carré de SHON et de la réceptivité de 3 700 m² autorisée. Pour toute surface construite supplémentaire, le promoteur doit verser un complément de charges foncières. Ce système du forfait, récent, n'est pas généralisé. Il n'est appliqué qu'aux promoteurs catalogués comme construisant moins que ce qu'on leur demande. Certains promoteurs ont en effet l'habitude de faire des projets peu denses, en fonction de leur clientèle et de leur savoir-faire.

Le plus souvent, le prix de vente au promoteur est fixé en rapport de ce qui est réellement construit. S'il construit moins que ce qui est autorisé, il paie moins. S'il construit plus, il paie un supplément. En ne fixant pas les prix de vente à un montant forfaitaire, correspondant à la réceptivité maximale constructible, un EPA n'incite pas à la forte densité. Les promoteurs peuvent déterminer plus librement leur projet.

Dans le cas des zones d'activités, les prix sont fixés au mètre carré de terrain, et non au mètre carré de SHON, ce qui n'incite pas à une forte densité.

Enfin, le permis de construire est instruit par l'EPA, avant son passage en DDE, ce qui rend théoriquement très difficile tout écart du promoteur par rapport au projet initial accepté par l'EPA et inscrit dans le cahier des charges de cession.

Il existe aussi, dans les cahiers des charges de cession, une clause de conformité au programme, qui permet de s'assurer que les modifications à l'initiative des promoteurs sont préalablement acceptées par l'EPA.

G. CROSSAY / MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

La densité minimale serait un outil efficace pour ne pas gaspiller trop d'espace.

15. B. Schmit, « Cahier des charges de cession de terrain : un urbanisme contractuel », *Diagonal*, n° 108-109, octobre 1994, pp. 61-63.

Certains estiment que fixer une densité minimale introduit une obligation de faire, incompatible avec le droit français.

Pour revendre un logement, le vendeur doit fournir ce certificat de conformité. Or, l'EPA ne délivre le certificat que si l'immeuble a répondu aux exigences du cahier des charges. Dans le pire des cas, les premiers acquéreurs de logements d'un immeuble, dont le promoteur aurait construit plus qu'il n'en avait le droit, ne pourraient pas revendre leur logement. Ils devraient alors se retourner vers le promoteur (mais que se passe-t-il si le promoteur a disparu ?). L'expérience montre cependant que les promoteurs respectent généralement la fourchette des droits à construire, surtout lorsqu'ils souhaitent intervenir dans d'autres opérations ultérieures de la ville nouvelle. Et les surfaces construites en excès ne sont jamais démolies. On n'oblige pas davantage à construire lorsque le minimum n'est pas respecté.

Le système de cession des terrains et d'instruction des permis de construire donne à l'EPA des outils qui permettent un suivi des densités effectivement construites. L'articulation du schéma de structure, des ZAC, des cahiers des charges de cession et de l'instruction des permis de construire fournit en effet tous les éléments pour une gestion complète des densités en vue d'un projet urbain. Une telle articulation, notons-le, n'existe que dans le cas particulier des villes nouvelles. Elle se fait grâce à la maîtrise publique du foncier et grâce à la présence d'un établissement public aménageur, qui planifie puis commercialise son projet.

Mais comment cette articulation est-elle effectivement mise en œuvre face aux contraintes du marché ? La rédaction du cahier des charges est plus ou moins contraignante à l'égard des promoteurs, selon l'état de la demande. Le contenu du programme est ainsi dépendant d'une négociation entre l'aménageur et le promoteur.

Dans les périodes fastes de l'économie et de l'immobilier, les commercialisateurs de l'EPA peuvent tenir le discours suivant aux preneurs : « *votre projet doit se marier avec celui de la ville* ». En période de crise, comme actuellement, les acheteurs sont rares et la démarche est parfois inverse : les commercialisateurs imposent à l'architecte coordinateur de modifier ses plans pour permettre l'implantation du client selon ses exigences.

Les choix opérés par les documents d'urbanisme (schémas directeurs, POS) constituent une contrainte juridique dès qu'il s'agit d'interdire. En revanche, ils ne peuvent servir de base à l'instauration de véritables obligations de faire[16]. Il est donc plus facile de fixer un maximum qu'un minimum.

Fixer des densités minimales en France ?

La doctrine pour l'application des éléments relatifs aux densités dans la plupart des schémas directeurs ou plans d'occupation des sols est très rarement explicitée. Dans d'autres domaines, en revanche, la méthode et les objectifs sont parfaitement identifiés et publiés[17]. C'est le cas, par exemple, dans le schéma directeur de la région Ile-de-France pour la protection des espaces boisés (cf. les notions de « *lisière* », de « *bande de protection* », et, surtout, des espaces « *ayant vocation à être urbanisés* », pour lesquels de nombreuses clarifications sont apportées).

Sur le plan méthodologique, il n'est pas aisé de trouver le bon critère et la bonne échelle pour un suivi pertinent des densités. Il y a au moins deux échelles : celle de la planification stratégique et celle de l'urbanisme opérationnel (jusqu'à la parcelle). La première fixe le cadre et la seconde en assure l'application concrète. Les règles à adopter diffèrent d'un cas à l'autre, de même que les indicateurs. Comment, d'ailleurs, peut-on chiffrer la densité minimale (selon quel critère : densité bâtie, densité humaine ?), comment la faire varier spatialement et comment l'appliquer ?

Dans le cas le plus général, les schémas directeurs ne donnent aucune indication chiffrée quant aux densités ; tout au plus mentionne-t-on des perspectives, sans impact opératoire. Les densités sont pourtant le seul outil de passage entre les projections de population et d'emploi et la consommation d'espace.

On trouve néanmoins parfois des orientations ou des principes généraux concernant les densités, mais leur formulation montre leur caractère peu ambitieux : « *se renforcera* » (et non « devra être renforcée »), « *il conviendra* » ou « *il sera utile de* » (et non « il sera impératif de »), « *urbanisme plus dense* » : s'agit-il de densifier les quartiers existants (mais dans quelle mesure ?) ou s'agit-il de pratiquer un urbanisme plus dense que par le passé dans les nouveaux projets (mais à quels quartiers anciens faut-il se référer pour faire plus dense ?). Le planificateur semble mal à l'aise face aux densités, qu'elles soient maximales ou minimales...

Selon Georges Bertrand, « *On verra le juge censurer à juste titre une insuffisance d'espaces verts dans une ZAC, ce qui peut conduire à réduire la densité. En revanche, on n'a pas encore vu un POS ou un PAZ annulé parce qu'il ne prend pas bien en compte les besoins en emplois et en logements, ou parce que la densification du tissu existant aurait été préférable à l'extension des zones urbaines. Une telle démarche est aujourd'hui simplement inconcevable. Les juges se sentent de fait dans l'incapacité de faire appliquer les grandes orientations arrêtées au début du Code de l'urbanisme* »[18].

Obligation de faire

Plusieurs personnes participant à la préparation du schéma directeur d'Ile-de-France (avant 1994) à des titres divers[19], avaient envisagé de fixer une densité minimale. Celle-ci aurait permis de mieux contrôler les densités dans les urbanisations nouvelles, voire dans le tissu urbain existant, en cas de projet de densification.

Mais les contacts, informels, avec les correspondants du Conseil d'Etat ont mis un terme très tôt à ces réflexions. On a estimé que fixer une densité minimale introduisait une obligation de faire, incompatible avec le droit français. Il en est resté des traces dans la version finale du schéma directeur, où

16. Ibidem, p. 185.
17. Ministère de l'Equipement, *Le schéma directeur d'Ile-de-France. Questions-réponses*, Paris, octobre 1996, 55 p.
18. G. Bertrand, « Densité : les acteurs et leur logique », Septième réunion du séminaire inter-villes nouvelles sur les densités, *Densités et foncier*, 7 février 1996.
19. SGVN, DREIF, DDE, etc.

l'expression « densité minimale » apparaît à plusieurs reprises. Dans les nouveaux espaces à urbaniser, par exemple, il est demandé un seuil minimal de densité, « *seuil minimum en dessous duquel le commerce de proximité disparaît et la notion d'appartenance à une collectivité devient floue* ». Une telle motivation pour expliquer un seuil minimal de densité ne paraît guère prioritaire : toute construction peut être qualifiée de densité minimale... Dans le tissu existant, la densité minimale est invoquée pour « *permettre le développement de centres véritables* » ; et il s'agit d'une densité minimale de bâti. L'idée n'a donc pas été supprimée du document, mais elle n'a pas été menée à son terme.

Eviter le gaspillage

La notion de densité minimale peut être ambitieuse et innovante, comme le montrent des applications en Angleterre (POS des *Boroughs* londoniens) et à Hong-Kong (dans les baux emphytéotiques).

Le contexte économique, social et culturel de Hong-Kong confère à cette politique de densité un caractère non reproductible en Europe. Une différence essentielle à garder à l'esprit, lorsque l'on compare Hong-Kong à d'autres exemples en Europe, réside dans les prix du foncier et de l'immobilier. A Hong-Kong, l'espace est une richesse. Les quantités de terrains constructibles sont réduites, alors que la demande solvable est importante. Les autorités publiques sont sûres, de ce fait, que les promoteurs valoriseront au maximum les capacités de construire qui leur sont accordées.

En Europe, il n'en va pas de même. La « densité minimale économique », à partir de laquelle une opération devient rentable pour un promoteur, n'est pas aussi forte qu'à Hong-Kong, puisque les prix du foncier sont modestes. L'espace n'est une ressource rare que par attribution d'une valeur culturelle, et pas uniquement économique. C'est pourquoi il appartient à la puissance publique d'en réguler l'usage pour en éviter le gaspillage. Les Pays-Bas n'avaient pas attendu les débats concernant le développement durable pour lancer la politique de la ville compacte. C'est parce que le cœur de la Randstad se voit attribuer une valeur culturelle essentielle, régulièrement affirmée dans les schémas nationaux d'aménagement, qu'il est protégé.

En Suisse, l'utilisation « mesurée » du sol est une orientation déjà ancienne de la politique urbaine. L'idée d'une densité minimale a été évoquée dans le cadre du programme national de recherche « Sol » dès 1985.

En Angleterre et en Norvège, au contraire, de nouvelles stratégies ont été mises en place, alors que les densités ne faisaient pas l'objet d'une attention particulière auparavant. En Angleterre, la politique beaucoup plus ancienne de la *Green Belt* a favorisé une densification de la banlieue londonienne. Cela canalisait la dédensification du centre de Londres, en même temps que se peuplaient les villes nouvelles, localisées au-delà de la ceinture verte.

Ces deux pays ont recours à des directives nationales d'aménagement, fixant le cadre des décisions locales de développement urbain. Ce sont des démarches à la fois régaliennes et pédagogiques. Les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs doivent montrer qu'ils répondent aux exigences des directives nationales, à savoir une densification visant à réduire les extensions urbaines et l'usage de l'automobile.

Régulation de l'offre foncière

En France, il n'existe pas de stratégie nationale à l'égard des densités, et encore moins à l'égard de la densification. L'article L. 110 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi sur l'Air, est le seul à donner une indication des orientations à suivre localement, mais on a vu qu'il est souvent « oublié ». Les densités ne sont pas explicitement évoquées comme partie intégrante de la stratégie spatiale des schémas directeurs, tant à l'échelle locale que régionale. Elles sont pourtant un élément essentiel de la planification : elles seules permettent un lien entre les perspectives de population et d'emploi et les besoins en espaces, qui conduisent aux hypothèses de densification ou d'extension urbaines. Elles impliquent des préférences pour des formes de développement et mériteraient, pour cela, d'être davantage explicitées.

Il conviendrait, en réalité, d'avoir toujours une fourchette de densité, que la densité minimale soit doublée d'une densité maximale, toujours nécessaire pour éviter les excès de construction risquant de conduire à la congestion, au sous-équipement, à la disparition d'espaces libres, etc.

Mais lorsqu'elle existe, cette densité minimale n'est pratiquement jamais exploitée pleinement. Ainsi, à Hong-Kong, la réglementation foncière prévoit des densités minimales, qui permettent de s'assurer de la valorisation des terrains cédés par baux emphytéotiques. La simple logique économique fait que les investisseurs s'approchent au plus près du COS maximal autorisé ; la densité minimale figurant dans les baux emphytéotiques ne sert donc pas réellement.

Dans les *Boroughs* londoniens, les plans d'occupation des sols fixent une densité minimale, mais celle-ci n'est guère contraignante : fixée trop bas, elle ne joue donc pas de rôle de soutien à la densité.

Dans les villes nouvelles françaises, le cahier des charges de cession, qui pourrait servir à l'instauration d'une densité minimale, est très dépendant des forces du marché. Il n'est possible à l'aménageur d'imposer une densité minimale que lorsque le marché lui est défavorable ; or c'est dans ces périodes qu'il en a le plus besoin.

On le voit à travers ces exemples, si la densité minimale n'est pas un instrument des règlements d'urbanisme en France, c'est soit en raison des conditions du marché (qui la rendent inutile ou difficile à imposer aux promoteurs, selon l'état du marché), soit faute de volonté politique. Les outils sont élaborés en fonction des objectifs. En l'absence d'une politique claire, les outils ne sont pas cohérents ou convergents. Mais la vraie réponse à la question de la densité minimale ne passe-t-elle pas par une réelle politique de régulation de l'offre foncière ? ■

En Europe, la « densité minimale économique », à partir de laquelle une opération devient rentable, n'est pas aussi forte qu'à Hong-Kong, puisque les prix du foncier sont modestes.