études foncières

Mai - Juin 2010

n° 145

20 €

Durabilité équitable

Faut-il densifier pour durer ? Cette question en forme de slogan illustre, certes de façon lapidaire, les termes d'un des débats majeurs qui traverse la profession des urbanistes, les élus, et tous ceux qui s'intéressent en définitive à la façon dont nous construisons l'espace.

Dans un objectif de durabilité, la densité est souvent présentée comme une solution à la consommation de sols agricoles ou d'énergie, pour ne citer que les thèmes les plus classiques.

Les articles proposés dans ce numéro sont en lien avec cette question récurrente, lorsqu'ils évoquent le renouvellement urbain, le remembrement, ou encore les espaces agricoles. Le dossier quant à lui ouvre clairement ce débat. Car celui-ci est aujourd'hui nécessaire, tant le sujet est passionnel, le risque étant de laisser des positions idéologiques s'imposer contre une réflexion construite et argumentée.

Celle-ci passe par un retour aux termes initiaux du débat. La durabilité visée n'est pas déterminée uniquement par des faits positifs, elle a également à voir avec l'équité. Cette entrée implique notamment un intérêt pour les impacts sociaux et spatiaux de la densité. Parallèlement, elle nécessite de travailler les politiques d'aménagement sur le plan interterritorial.

A cet égard, on ne peut que regretter que l'élaboration des plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale, discutée dans le cadre du Grenelle 2, ait été abandonnée. Si le changement d'échelle ne résout pas l'ensemble des problèmes (la coopération entre intercommunalités est importante également), les PLU intercommunaux favoriseraient pourtant une réflexion nouvelle, au plus grand bénéfice des principales intéressées : les communes.

Caroline Gerber,
directrice de l'Adef

Effet de mode ou solution durable ?

La densité en débat

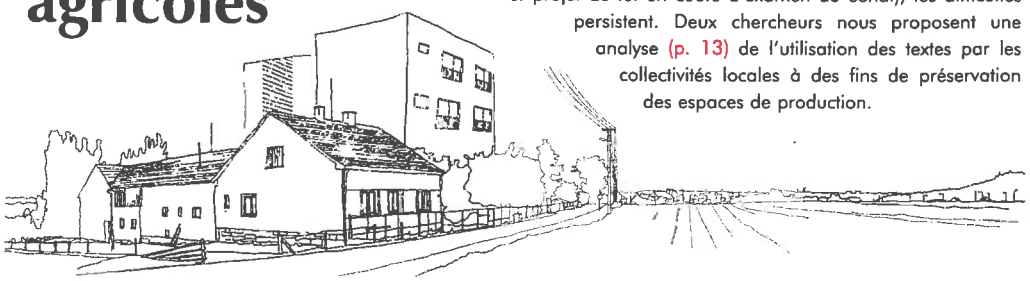
Hong-Kong © Atanas Bozhikov

Plébiscitée par certains, décriée par d'autres, la densité est-elle la colonne vertébrale du développement durable ? Le débat est largement ouvert concernant les impacts environnementaux de la densification.

Lire notre dossier p.19

Protéger les terres agricoles

La disparition des terres agricoles au profit de l'urbanisation est une question récurrente. Difficile, pour des agriculteurs, de résister à la pression foncière urbaine, face aux perspectives de plus-value offertes par le changement d'usage d'un terrain. D'autant que la période n'est pas florissante pour l'activité agricole. Malgré la volonté du législateur (Lois de 1999, 2005 et projet de loi en cours d'examen au Sénat), les difficultés persistent. Deux chercheurs nous proposent une analyse (p. 13) de l'utilisation des textes par les collectivités locales à des fins de préservation des espaces de production.



© Jan Carbol

L'intensification urbaine

Entretien avec

Vincent Fouchier

Directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement
et d'urbanisme de l'Ile-de-France
Vincent.Fouchier@iau-idf.fr

D'où vient l'intérêt de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France pour la notion d'intensité urbaine ?

Cette notion s'est imposée avec l'élaboration du schéma directeur de l'Ile-de-France adopté par le Conseil régional en 2008. Très vite, les élus et les techniciens de la région avaient pris le parti de faire de la densité un des objectifs forts de ce schéma directeur. Mais, pour faire passer cet objectif auprès de la population, le terme densification n'était pas forcément le plus séduisant. Cela a suscité des hésitations. L'exécutif régional souhaitait assumer la volonté de densification et estimait qu'il ne fallait pas avoir peur de parler de densité. Pour lui, la clé n'était pas dans l'euphémisation, mais dans l'explication, la pédagogie.

Côté technicien, on plaidait pour utiliser aussi la notion d'intensité. Ce n'est pas qu'une question de vocabulaire. La densification et l'intensification ont des significations proches mais ne renvoient pas tout à fait à la même réalité. L'intensification ne passe pas nécessairement par une densification du bâti. Intensifier, c'est utiliser mieux et davantage les espaces urbains existants, qui souvent ne sont pas assez utilisés par rapport à leur potentiel. C'est donner plus de destinations, plus d'occasions de croisement, plus de possibilités d'activité, plus de monde. Il y a beaucoup de possibilités d'obtenir un tel résultat sans ajout de mètres carrés supplémentaires. Ce que les Anglais appellent les « conversions » en sont une bonne illustration. Il s'agit de permettre à des personnes qui habitent une grande maison d'accueillir plus de monde, surtout si leur maison est bien desservie par les transports collectifs. Dans ce cas, on densifie l'usage sans densifier le bâti. On peut aussi imaginer une mixité d'usage, pour les gymnases par exemple. L'intensification, c'est donc accueillir plus de choses dans une enveloppe donnée du bâti.

Constatant que densification et intensification ne renvoient pas tout à fait aux mêmes sujets et que ces notions sont complémentaires, il a finalement été décidé d'utiliser les deux dans le schéma directeur…

On a même utilisé un troisième terme, à connotation plus technocratique : la compacité. Pour l'aménagement à l'échelle métropolitaine, il est fondamental de combiner densité, intensité et compacité. Ce sont trois notions complémentaires. La compacité c'est la concentration du développement dans le cœur d'une agglomération, là où

la desserte en transports en commun est bonne et là où il y a déjà de la densité. Il est beaucoup plus facile de densifier là où il y a de la densité que là où il n'y en a pas. Le contexte et les logiques foncières se prêtent souvent mal à des densités très élevées dans des secteurs peu denses. A l'inverse, dans les secteurs qui sont déjà denses, on peut reconvertir des friches industrielles, on peut combler des dents creuses, etc. Bref, il y a des potentiels que l'on peut valoriser. La compacité est donc une manière douce de faire de la densité. Les tendances récentes, démographiques et économiques, vérifient l'attrait de la ville compacte en Ile-de-France.

Quels sont les gisements d'intensification ?

Le cœur de l'agglomération, en tout cas en Ile-de-France, regorge de gisements d'intensification, ou de densification qui ne sont pas ou peu exploités. On dispose de différents leviers pour mieux utiliser ce potentiel. Les principaux sont les infrastructures et notamment les infrastructures de transports collectifs. L'un des objectifs d'Arc Express, le projet de rocade ferroviaire porté par la Région, est en partie d'encourager la densification.

Mais on est encore loin d'avoir repéré tous les gisements d'intensité. Il y a d'importantes possibilités inexploitées avec les équipements publics, les grandes surfaces, les grandes emprises... En fait, c'est tout le bâti existant dont les usages peuvent être intensifiés, avant de parler de densification.

En termes d'intensification du bâti existant, il y a d'importants gisements dans la mixité d'usages. Si au lieu de faire des bâtiments pour une seule fonction, on raisonnait en termes de mixité d'usages, on intensifierait sans avoir recours à d'autres constructions. Ce type de démarches a un grand avenir.

« On ne peut pas se contenter d'augmenter les COS ou les capacités de construire dans un plan local d'urbanisme et attendre que ça se passe. »

Comment faire accepter la densification ?

C'est d'abord un choix de société. Comment veut-on que soit la ville de demain ? Est-ce qu'on la veut plus intense ou est-ce qu'on la veut plus éparse, plus étalée. C'est un choix qui relève de la politique. Si on refuse la ville étalée, il faut accepter la densité. Mais il est vrai que ce n'est pas facile. L'image de la densification reste celle de la construction nouvelle : de l'ajout de bâti dans un espace déjà bâti. Or cette augmentation du bâti pose problème. La difficulté réside d'ailleurs surtout dans la transition. Une fois qu'un quartier a été densifié, on oublie le processus qui en est à l'origine et la densité est bien vécue. Ce qui est difficile à faire accepter, c'est le passage d'un état donné à un état plus dense. Quand la population voit arriver un projet de densification, elle se braque et on peut la comprendre. Ce n'est pas facile de voir son environnement proche se transformer, ceci d'autant plus qu'on n'est jamais certain que les transformations apporteront une amélioration.

Il y a donc besoin d'un savoir-faire pour gérer la période de transition de la densification. Ce savoir-faire n'est pas toujours présent dans les projets locaux. Il y a un volet ingénierie mais il y a aussi un volet politique : il faut savoir mener les concertations. Ces savoir-faire existent de plus en plus. Une clé est de prouver que le processus de densification peut être gagnant-gagnant. Il faut montrer des exemples de quartiers qui, s'étant densifiés, ont amélioré les conditions de vie de leurs habitants. Le problème est que les mauvais exemples sont nombreux, avec des densifications qui ont été mal conçues et des conditions de vie qui ne se sont pas améliorées pour les personnes en place. On ne peut donc pas toujours donner tort aux habitants d'avoir peur d'une densification.

Quoi qu'il en soit, il faut que, dans cet esprit gagnant-gagnant, la collectivité, l'aménageur apportent du mieux, plus d'accessibilité, plus d'espaces publics ou des espaces publics de meilleure qualité, plus de fonctions urbaines. Et cela ne peut se faire qu'avec une vraie stratégie de projet urbain. On ne peut pas se contenter d'augmenter par exemple les COS ou les capacités de construire dans un plan local d'urbanisme et attendre que ça se passe. S'il n'y a pas une vraie stratégie cohérente, transversale, avec tous les moyens de l'action publique derrière, c'est très difficile de faire une densification acceptable et réussie.

De ce point de vue, la notion d'intensification est importante car elle peut être une des valeurs ajoutées de la densification. Si on peut intensifier sans densifier pourquoi pas, mais il y a des secteurs qui, parce qu'ils sont trop lâches, doivent être densifiés. On a besoin d'y insérer de la mixité de fonctions. On a par exemple besoin d'augmenter le niveau de services, d'équipements et de commerces dans les secteurs trop monofonctionnels sur le plan résidentiel. Donc, on peut avoir besoin de densifier par la construction pour faire apparaître de nouvelles fonctions.

La centralité est également une variable clé. Lorsqu'elle est réussie, ce qui n'est pas toujours le cas, la centralité crée de la valeur. Elle justifie la densité. Ce n'est pas un hasard si les prix sont plus élevés dans les secteurs les plus denses. Il n'y a pas un refus absolu de la densité, sinon les prix au mètre carré ne seraient pas ceux qu'on connaît. On inverse trop la logique du marché immobilier et de la demande. En réalité, la densité ne doit pas être imposée, elle doit venir naturellement parce qu'on a quelque chose qui la justifie. La centralité, l'intensité et la compacité sont des manières d'encourager la densité.

Quelles sont les formes de l'intensité urbaine ?

En tant que planificateur, la forme n'est pas une question que je me pose. Ce qui m'importe, c'est la densité. Or, comme on le sait, on peut avoir des formes très diverses avec une même densité. Donc la question de la forme est un problème qui, du point de vue de la planification tout au moins, est secondaire. C'est en revanche un problème majeur au niveau local. Mais là, c'est à l'architecte, à l'urbaniste de prendre en charge cette question et de faire des propositions qui correspondent au contexte, qui soient attractives pour les populations ou les activités futures. Une préoccupation importante doit aussi être de résister à l'usure du temps. Parce qu'il y a des formes qui peuvent être très attractives à un moment donné, mais qui deviennent rapidement obsolètes, ce qui a des effets très négatifs sur le quartier qui a été densifié. Il faut être très vigilant là-dessus.

Tout dépend du contexte. Paul Delouvrier m'avait écrit une dédicace sur la densité qui dit « d'une seule chose je suis sûr, il ne faut pas de densité uniforme ». C'est pour moi un fil directeur. Il n'y a pas de seuil de densité idéal, il n'y a pas d'intensité idéale, il n'y a pas de forme idéale. Tout dépend du contexte, des besoins, de la qualité du projet. ■