

PROJET D'AVIS N° 2007-

**RELATIF A : « LA DENSIFICATION : POUR UN
URBANISME A ECHELLE HUMAINE »**

présenté, au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie,

par M. Lucien DUMONT-FOUYA

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement;

- le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) approuvé en 1994 ;
- le projet de SDRIF arrêté le 15 février 2007 par le Conseil régional ;

- les précédents travaux du CESR relatifs :
 - à l'habitat
 - « la qualité de vie dans les grands ensembles » (P. DESFORGE, juillet 1998),
 - « le logement des jeunes en Ile-de-France » (M-P. ROUMIEUX, (mai 2001),
 - « le logement en Ile-de-France en 2002 » (G. DIEPOIS, septembre 2002),
 - « l'amélioration de la qualité de vie au quotidien et la gestion urbaine de proximité » (S. INCERTI-FORMENTINI, janvier 2004),
 - « la chaîne du logement en Ile-de-France» (B. LAURENT, avril 2005) ;
 - à la révision du SDRIF
 - « premières contributions » (P. MOULIE, décembre 2004),
 - « préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la ceinture verte » (J. REGNAULT, avril 2006),
 - avis sur « la Vision Régionale » (P. MOULIE, juin 2006),
 - « les transports et la révision du SDRIF » (L. DUMONT-FOUYA et J-M. PAUMIER, février 2005),
 - « contributions complémentaires » (P. MOULIÉ, octobre 2006),
 - avis sur « le projet de SDRIF » (P. MOULIÉ, février 2007) ;

- la décision du 1er mars 2006 du Bureau du CESR de confier à la Commission de la ville de l'habitat et du cadre de vie une réflexion sur « la densification : pour un urbanisme à échelle humaine » ;

- le rapport présenté au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie par M. Lucien DUMONT-FOUYA.

CONSIDERANT

- que l'Ile-de-France devra connaître, d'ici à 2030, sauf évènements ou évolutions imprévisibles, une augmentation sensible et diversifiée de son parc immobilier du fait de la croissance de sa population (due pour une part au rajeunissement de cette dernière, mais aussi à l'augmentation de l'espérance de vie) , des besoins nouveaux liés aux modifications profondes relativement récentes de la structure familiale (avec l'accroissement du nombre de familles monoparentales et de familles recomposées), l'arrivée de nouvelles populations (dont les besoins en matière de logement seront différents selon leurs origines) sans oublier le rattrapage du déficit actuel ;
- qu'il ressort du recensement général de la population de 1999 que, de plus en plus, des ménages avec enfants aux revenus modestes ou moyens quittent l'Ile-de-France (ou, à tout le moins, la zone agglomérée), du fait d'une tension de plus en plus forte sur le foncier et/ou sur le niveau des loyers ;
- que la ville, qui est à l'origine un lieu d'échange en raison de sa structure traditionnelle, constituée d'un centre ville, de rues, d'espaces de vie, perd de plus en plus souvent cette fonction au profit de celle de lieu de transit à cause d'extensions urbaines non contrôlées qui vont à l'encontre de la mixité sociale et créent des coupures dans l'agglomération ;
- que les quartiers (les "morceaux de ville") sont souvent dépourvus des équipements collectifs essentiels, comme des services publics ou privés de proximité indispensables au bon équilibre de la vie quotidienne des populations ;
- que l'étalement urbain et le mitage engendrent de sérieuses menaces pour l'ensemble des espaces ouverts, naturels et agricoles, de la région ;
- que l'étalement urbain, qui s'accompagne généralement de l'absence de mixité sociale, contribue à accroître les déséquilibres territoriaux ;
- que la multiplicité des acteurs concernés et l'absence de coordination et de travail collectif entre eux les empêchent de mettre en commun leurs compétences et leurs expériences pour changer la ville et améliorer son fonctionnement ;
- les options prises dans le cadre du projet de SDRIF, tel qu'il vient d'être arrêté, notamment en matière de « compacité » ;
- les besoins importants en logements, tant en nombre qu'en qualité, pour résoudre la grave crise du logement que connaît l'Ile-de-France depuis des décennies et proposer à tous les Franciliens l'accès à un logement correspondant à leurs besoins et à leurs moyens ;

- que 56 % des Français (tout en souhaitant disposer à proximité de leur domicile de tous les services nécessaires à la vie quotidienne) déclarent avoir une préférence pour une maison individuelle avec jardin (enquête SOFRES, janvier 2007), mais que 44 % des Franciliens qui vivent dans des pavillons de grande banlieue aimeraient résider en centre-ville si la possibilité leur en était donnée ;
- que mener à maturité des opérations ambitieuses de densification demandera du temps et de la persévérance et donc **un engagement total et pérenne** des responsables politiques comme des professionnels ;
- la nécessité de rectifier très rapidement l'image négative de la densité et de lever préventivement les appréhensions, voire les oppositions, que sa mise en œuvre pourrait engendrer en mettant en évidence ses effets positifs sur la vie quotidienne des habitants, indépendamment des économies d'énergie qu'ils pourront réaliser ;
- qu'outre les bénéfices individuels que peuvent en attendre les Franciliens (économies, accessibilité aux emplois et aux services, vie sociale...), cette conception de la ville compacte comporte de nombreux avantages pour la collectivité (lutte contre l'effet de serre, "rentabilisation" des équipements publics – tant d'infrastructure que de superstructure...).

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

A : De la nécessité de la densification

Article 1 :

Le CESR estime que la Région Île-de-France a le devoir de promouvoir (au même titre que l'attractivité économique et la qualité environnementale) la cohésion sociale, mise à mal depuis un quart de siècle par une augmentation progressive des inégalités entre les territoires et leurs habitants.

Le CESR considère comme indispensable de garantir la satisfaction des besoins fondamentaux et, en tout premier lieu, l'accès à un logement, ce qui justifie la volonté de construire 60.000 logements en moyenne par an sur la durée du SDRIF (1,5 millions de logements sur 25 ans, soit environ 100 millions de m²) afin d'offrir un habitat convenable à tous les Franciliens.

Le CESR soutient l'objectif du SDRIF de rééquilibrer géographiquement le parc de logements sociaux afin de créer une offre accessible à tous les ménages sur l'ensemble des territoires et considère que cet effort doit être fermement soutenu, tout en estimant également impératif de développer un parc privé conséquent, faute de quoi les résultats escomptés ne seront pas atteints.

Le CESR estime que ces projets ambitieux ne seront réalisés que si trois conditions essentielles sont réunies:

1°) - la réduction des déséquilibres entre l'emploi et l'habitat, soutenue par une localisation plus équitable et plus proche des équipements collectifs comme des services, qu'ils soient publics ou privés;

2°) - la mise en œuvre volontariste d'une politique importante de développement des transports en commun;

3°) - une lutte opiniâtre contre l'étalement urbain impliquant la préservation et la valorisation des espaces agricoles, boisés et naturels de la région capitale.

Le CESR considère que c'est à ce prix que la **densification** voulue par la Région pourra réussir.

Article 2 : économie d'espace

Le CESR réaffirme la nécessité de contenir l'étalement urbain pour protéger, dans toute la mesure du possible, les espaces naturels, boisés et agricoles. Économiser les espaces ouverts garantit aux agriculteurs une visibilité foncière et sécurise une partie de l'approvisionnement de l'Île-de-France, bassin de plus de onze millions de consommateurs dont les besoins alimentaires vont croître avec l'augmentation de la

population. Par ailleurs, la demande de nouveaux produits va nécessiter la mobilisation de surfaces plus importantes, par exemple pour le développement des biotechnologies, des biomatériaux, des biocarburants...

Article 3 : durabilité

Le CESR qui, dès 2004, s'était prononcé en faveur d'**une densification « raisonnée »** estime que celle-ci, prenant en compte les nouvelles contraintes environnementales ainsi que les changements climatiques, permettra de promouvoir un développement durable avec ses composantes sociales, environnementales et économiques, de réduire également les nuisances et les pollutions et de contribuer aux économies d'énergie indispensables auxquelles nos sociétés sont aujourd'hui nécessairement soumises.

Article 4 : satisfaction des besoins en logement

Compte tenu des besoins présents et à venir, le CESR soutient fermement le but que s'est fixé l'Exécutif régional et réaffirme que l'effort de construction de 60.000 logements par an, dont 17.000 logements sociaux (et 43.000 logements dans le secteur privé), devrait être supporté pour moitié par Paris et la petite couronne (30.000 logements/an) et pour moitié par la grande couronne (30.000 logements/an). C'est pourquoi la compacité devra se faire tant dans le tissu urbain existant (notamment autour des gares) que dans les villes nouvelles, les villes historiques, les bassins d'emploi périphériques, sans oublier les possibilités encore offertes dans certains bourgs et villages.

B : Des objectifs d'une densification raisonnée

Article 5 : mixité urbaine

Le CESR considère que les politiques d'aménagement et d'urbanisme doivent, sauf obligation technique (zones logistiques par exemple) ou environnementale (risques technologiques, nuisances...), mettre un terme au découpage du territoire en zones spécialisées (logement social, logement résidentiel, activités, commerces, tertiaire, etc..) qui consomme beaucoup d'espace, génère de nombreux déplacements contraints et qui déstructure la ville et le paysage urbain. La mixité urbaine, sociale et fonctionnelle, doit prioritairement prévaloir. Les responsables de l'aménagement doivent bannir un urbanisme fondé sur la spécialisation des territoires pour revenir à des conceptions plus traditionnelles et plus humaines.

Article 6 : requalification

Certaines localités ont déjà connu un début d'étalement urbain à la suite de l'adjonction de quartiers pavillonnaires et de lotissements excentrés qui, en raison de leur isolement, engendrent des frais pour les habitants et des investissements lourds en équipements collectifs que les communes ont beaucoup de mal à supporter. Le CESR propose de faire

évoluer ces zones, par le biais d'une densification progressive, vers un habitat plus urbain : maisons moins espacées, habitations mitoyennes de deux ou trois étages, maisons de ville ..., afin de créer des ensembles un peu plus denses, semi-collectifs.

Article 7 : équilibre habitat-emploi-services

Le CESR considère que l'un des objectifs majeurs de la densification est d'atteindre, à l'intérieur d'un même territoire, un juste équilibre entre l'habitat et l'emploi, d'y implanter des équipements collectifs et des services publics et privés de proximité, pérennes et de qualité, aisément accessibles à toutes les populations, répondant aux besoins quotidiens des habitants et favorisant le lien social entre eux. Ce territoire doit être bien desservi par des infrastructures terrestres et des transports collectifs ponctuels et sécurisés et agrémenté d'espaces publics accueillants, aérés, bien répartis.

Article 8 : désenclavement

Le CESR considère que la réussite de la densification passe par une amélioration drastique des transports en commun existants ou à créer. Réduire les déplacements contraints tout en favorisant la mobilité choisie et réaliser ainsi des économies d'énergie implique une remise à plat de la desserte par les services de transports collectifs.

Le CESR reconnaît que la zone centrale dense est relativement bien desservie. C'est pourquoi il insiste sur la nécessité de renforcer principalement la desserte dans la petite couronne comme dans la grande couronne mais aussi, et en même temps, sur l'obligation de créer rapidement des liaisons de banlieue à banlieue. En effet, aujourd'hui, plus de 60 % des déplacements sont effectués de banlieue à banlieue, pour la plupart en voiture, faute d'autres moyens rapides et efficaces.

C : Des conditions d'une densification acceptée

Article 9 : qualité urbaine

Le CESR préconise « la ré-invention de la ville » en faisant appel au savoir faire de tous les professionnels concernés, nationaux et internationaux, pour qu'ils recherchent ensemble des configurations urbanistiques et architecturales novatrices et fonctionnelles, utilisant des matériaux de qualité et des techniques nouvelles visant la haute qualité environnementale (HQE).

Le CESR incite les aménageurs publics et privés à privilégier des formes urbaines plus respectueuses de l'environnement (récupération et gestion des eaux pluviales notamment), performantes dans le domaine des économies d'énergie, offrant une protection efficace contre toutes les formes de nuisance (bruit, pollution de l'air, insécurité...).

Le CESR invite tous les acteurs publics et privés concernés, architectes, concepteurs, élus, paysagistes, promoteurs publics et privés, urbanistes, à mettre en commun leurs compétences et leurs expériences, pour concevoir « la nouvelle ville » dans un esprit résolument « humaniste » privilégiant largement la qualité architecturale et celle des espaces publics (places, rues, squares, etc..) sécurisés. Une attention toute particulière devra être portée à la présence de l'élément végétal dans toutes ses composantes (de la pelouse à l'arbre d'alignement en passant par les massifs et les murs ou couvertures végétalisés) et toutes ses fonctionnalités (esthétique, signalétique, détente, climatisation naturelle, filtrage de l'air, rétention d'eau...).

Article 10 : services de proximité

Le CESR insiste sur l'importance de prévoir, programmer, réaliser et pérenniser les équipements, les services et les transports collectifs nécessaires pour assurer à tous accessibilité, mobilité, liberté, bien-être ... au quotidien.

Article 11 : conception du logement

Le CESR préconise que prescripteurs et concepteurs s'efforcent de diversifier leurs projets et de les optimiser dans le sens d'une augmentation des surfaces habitables, mais aussi de leur modularité et de leur évolutivité, pour répondre à la diversité des besoins et des modes de vie.

D : Des outils de la densification

Article 12 : sensibilisation des acteurs

Le CESR insiste sur l'obligation de sensibiliser, d'informer, de former tous les acteurs concernés, qui viennent des horizons les plus divers, et de coordonner leurs actions. Il rappelle l'absolue nécessité de rapprocher, outre les architectes, les concepteurs, les paysagistes, les promoteurs publics et privés, les urbanistes:

- les décideurs (les élus et les investisseurs) ;
- les intervenants techniques qu'il conviendra de former aux innovations et technologies de la "ville durable" ;
- les résidents (qui doivent être associés à la conception et à la gestion de leur cadre de vie) et leurs associations ;
- les acteurs économiques (artisanat, commerce, professions libérales, services, ...) ;
- les professionnels de la gestion urbaine de proximité (animateurs, travailleurs sociaux, police, services municipaux, ...) ;

et de mettre en place les outils d'une ingénierie urbaine de qualité, tant au niveau de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre.

Article 13 : ingénierie

Le CESR préconise de s'appuyer sur les agences d'urbanisme existantes (et d'aider à leur création dans les grands bassins de vie qui en sont dépourvus), de s'intéresser aux publications les plus récentes qui traitent de la rénovation de la ville et de son amélioration, et de faire appel aux centres de ressources techniques (Etat, Région, collectivités, professionnels), en associant aux réflexions et aux travaux les techniciens de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence des espaces verts (AEV), de l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies (ARENE), du Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB), des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), des services régionaux et départementaux de L'Etat... et, bien sûr, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF). Le CESR préconise une **mise en réseau** de l'ensemble de ces acteurs au service des décideurs.

Article 14 : foncier

Le CESR attire l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de doter les outils fonciers - EPFR & EPFD - (établissement public foncier régional & établissements publics fonciers départementaux) des moyens nécessaires et de veiller à la cohérence nécessaire à la complémentarité de leurs actions.

Article 15 : urbanisme réglementaire

Le CESR réaffirme son souhait que le SDRIF soit « transcrit » dans des schémas de cohérence territoriale (SCoT) « prescriptifs » dotés d'une cartographie appropriée pour construire un lien plus fort entre le schéma directeur et les plans locaux d'urbanisme (PLU) et "sécuriser" l'affectation des différentes parties du territoire (zones urbanisables, espaces naturels et agricoles, etc..) et leur localisation grâce à des documents graphiquement lisibles à l'échelle communale.

Le CESR qui a déjà rappelé l'importance des SCoT, outils indispensables pour la mise en œuvre de l'aménagement régional, réitère sa demande que l'élaboration de SCoT soit une **obligation légale**. Il insiste pour que les SCoT soient développés sur l'ensemble de l'Île-de-France afin d'établir un lien plus fort entre le SDRIF et les PLU.

Article 16 : évolutions législatives

Pour accompagner l'effort de densification nécessaire au niveau régional, il serait souhaitable d'introduire dans les règles d'urbanisme « **des planchers légaux de densité** ». Pour être opposable aux constructeurs, les SCoT et les PLU devraient pouvoir prescrire, pour chaque zone, une **densité minimale** pour les constructions neuves permettant de respecter les objectifs territorialisés du Schéma directeur. Le CESR invite tous les responsables politiques à engager, dès que possible, une réflexion approfondie sur ce point et à proposer des modifications législatives en vue de modifier dans ce sens

les règles d'urbanisme et fiscales (contributions d'urbanisme, pénalités pour non respect de la densité minimale, calcul des bases des taxes foncières...) en vigueur.

Article 17 : urbanisme opérationnel

Le CESR préconise que soient menées rapidement, à l'initiative ou avec le soutien de la Région, des opérations « vitrines », tant dans l'ancien que dans le neuf, dans les zones denses comme dans la périphérie ou dans les zones rurales.

Il insiste sur l'intérêt de recourir à toutes les ressources réglementaires pour promouvoir des aménagements d'ensemble de qualité (AFU : association foncière urbaine, OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat, PAE : programme d'aménagement d'ensemble, PIG : projet d'intérêt général, ZAC : zone d'aménagement concerté, remembrement-aménagement, transfert de COS, ...).

Article 18 : urbanisme commercial

Une meilleure répartition des services essentiels de proximité doit concerner tout particulièrement les grands centres commerciaux dont l'implantation, à la périphérie des agglomérations, dénature l'entrée des villes, engendre un gaspillage d'espace et génère de nombreux déplacements automobiles. Le CESR souhaite que des efforts soient entrepris pour que la grande distribution (alimentaire et équipement de la personne, en particulier) soit mieux insérée dans les zones agglomérées afin de participer au maintien et au développement du commerce des centres-villes, nécessaire à leur équilibre et à l'approvisionnement quotidien des habitants et à la satisfaction de leurs besoins les plus divers.

Le CESR souhaite que la réforme législative annoncée en la matière prenne en compte la spécificité de l'Ile-de-France (région-agglomération pluri-départementale) en créant un schéma régional prévisionnel d'équipement commercial "prescriptif" et une commission régionale décisionnaire pour l'examen de tous les projets (créations, rénovations, reprises...) dont la zone de chalandise dépasserait les limites d'un département.

Article 19 : soutien aux services de proximité

Dans le même esprit d'amélioration du service proposé aux habitants des zones urbaines, le CESR préconise que soient mis en œuvre, à tous les niveaux de décision (communes, opérateurs fonciers, départements, Région, Etat) tous les outils (règlements de PLU ou de ZAC, cahiers des charges de cession de terrain, droits de préemption, préfinancement des locaux d'activité en rez-de-chaussée, aides aux créateurs ou repreneurs, programmation des équipements publics, ...) susceptibles de maintenir, conforter ou installer dans ces zones des activités de proximité (services publics, commerces, artisanat, services à la personne, professions libérales, ...); mais aussi, sous réserve de l'absence de nuisances incompatibles avec la fonction logement, des activités de production créatrices d'emploi et d'animation, en particulier celles porteuses d'identité comme les métiers d'art ou la création.

Article 20 : expérimentation

C'est à travers des appels à projet et des concours architecturaux que les idées créatrices apparaîtront, ainsi que les projets et programmes urbains novateurs. C'est pourquoi le CESR soutient le souhait du Conseil régional de créer de « nouveaux quartiers urbains » ou « quartiers vitrines » dans lesquels les projets ainsi élaborés seraient expérimentés, développés et portés à la connaissance et au jugement des Franciliens.

Le CESR incite le Conseil régional à organiser des appels à projets, à promouvoir financièrement les concours architecturaux et urbanistiques et les aides à l'ingénierie nécessaires à l'émergence de projets urbains novateurs et de grande qualité architecturale et environnementale.

Article 21 : aides financières

Le CESR souhaite que les investissements dans la construction de bâtiments répondant aux principes du développement durable, notamment dans ceux dits HQE (haute qualité environnementale), dont le coût est plus élevé, puissent être aidés sous forme de prêts bancaires à taux très modérés ou d'aides spécifiques, et que des montages financiers permettant le financement des surcoûts en investissement par les économies de fonctionnement (chauffage, consommation d'eau..) soient proposés aux constructeurs et/ou aux habitants.

Article 22 : suivi-évaluation

Pour favoriser la lutte contre l'étalement urbain, le CESR préconise l'évaluation annuelle et objective des zones non encore urbanisées et l'évaluation environnementale, au niveau du quartier, de la densification

E : De la nécessité d'une approche globale

Article 23 : convaincre

Le CESR considère que, pour réussir la densification, il faut commencer par convaincre les Franciliens du bien-fondé de la compacité.

Dans l'esprit de beaucoup de gens, « densité » signifie verticalité (les tours et les barres), uniformité, surpeuplement, laideur, isolement, concentration. Le CESR souhaite très vivement qu'une importante campagne de communication particulièrement bien ciblée et convaincante soit menée auprès de tous les élus pour qu'ils fassent comprendre à leurs administrés, en utilisant les relais d'opinion, que le but principal de la densification est d'améliorer leurs conditions de vie.

Le CESR apprécierait que, parallèlement, des enquêtes fondées sur des questions ouvertes, soient effectuées auprès des Franciliens afin de connaître quels sont leurs

besoins réels et leurs souhaits profonds en matière d'habitat et suggère d'en tenir compte pour conduire une politique réaliste d'implantation de logements dans la région .

Article 24 : sensibiliser

Le CESR considère qu'il faut lancer, dans les meilleurs délais, une campagne de sensibilisation sur la nécessité de la densification et sur les avantages directs que les Franciliens en tireront individuellement par l'amélioration de leur qualité de vie au quotidien et que tous les responsables politiques de la région devront fortement et personnellement s'impliquer.

Article 25 : démontrer

Le CESR suggère, pour faire mieux comprendre l'intérêt de la densification que les premières opérations de lancement de « nouveaux quartiers urbains », prévus dans le projet de SDRIF arrêté par le Conseil régional le 16 février 2007, soient effectuées dans le cadre de la réhabilitation de quartiers dans la zone dense ou au travers d'extensions dans le prolongement de quartiers déjà existants pour expérimenter la « nouvelle ville », créant des « quartiers vitrines » et faire ainsi, par le biais de réalisations concrètes, la démonstration de la volonté des pouvoirs publics d'améliorer réellement et durablement les conditions d'habitation et le cadre de vie et d'aboutir ainsi à une véritable mixité sociale.

Article 26 : conduire

Dans le contexte engendré par la décentralisation qui a eu pour conséquence une nouvelle répartition, entre l'État et les collectivités territoriales, des compétences en la matière, il est indispensable de mettre en place une gouvernance adaptée afin de mener à bien une politique de l'habitat, analyser, planifier, aménager, urbaniser, régir le droit du sol, gérer l'action sociale ...

C'est pourquoi le CESR suggère la constitution d'une « **instance coordinatrice régionale** », associant l'État, la Région et les Collectivités infra-régionales, chargée de définir et de suivre la politique de l'habitat, telle que le SDRIF la préconise.

F : en guise de conclusion

Article 27 :

Le CESR, émet le souhait que tout soit mis en œuvre, à l'occasion de la reconstruction de la ville sur la ville et de son extension maîtrisée, pour améliorer la qualité de la vie des Franciliens afin qu'ils vivent dans un cadre environnemental attractif et sécurisé, pour affirmer leur appartenance à une identité régionale francilienne et restaurer ainsi la cohésion sociale et l'**urbanité**.