

## Introduction au thème de la densité

Le futur « schéma directeur de la Région Ile-de-France » (S.D.R.I.F.) auquel le C.E.S.R. est associé va constituer un document stratégique de référence.

L'un de ses objectifs majeurs sera l'aménagement du territoire régional dans une perspective de développement durable incluant une réduction sensible de la consommation des espaces ainsi que des économies d'énergie qui devraient engendrer une diminution des coûts liés aux déplacements, une amélioration de l'environnement et une contribution à la lutte contre les changements climatiques.

Un aménagement plus rationnel de l'espace doit aussi se traduire par une amélioration de la qualité de vie des Franciliens, notamment en milieu urbain, et par une plus grande accessibilité pour tous aux différents pôles d'activité.

L'utilisation rationnelle de l'espace a toujours été au cœur des préoccupations des planificateurs qui, depuis quarante ans, ont cherché à lutter contre l'extension en tache d'huile de l'agglomération parisienne. Les travaux de révision du SDRIF mettent en évidence la dimension stratégique de la maîtrise de l'étalement urbain. Le problème se pose avec acuité dans la région capitale du fait de la taille de l'agglomération et des menaces que son extension fait peser sur les espaces naturels de ladite Ceinture Verte et sur les espaces agricoles de la région. Quatre-vingts pour cent des espaces urbanisables ou partiellement urbanisables, selon le SDRIF de 1994, se trouvent inclus dans le périmètre de la Ceinture Verte (359 communes).

L'organisation polycentrique de la région n'a pas atteint « la force escomptée ». La multiplication des opérations anarchiques d'aménagement doit être stoppée.

La densification est un impératif généralement admis aujourd'hui pour gérer une indispensable économie de l'espace régional et pour revaloriser les espaces ouverts. La recherche d'une densité « maîtrisée » et « raisonnée » doit permettre d'atteindre ces objectifs.

Parler de densité, c'est en général susciter un réflexe de rejet parce que le terme est trop souvent assimilé à certaines formes urbaines qui engendreraient verticalité, concentration, promiscuité, inaccessibilité, insécurité, isolement...

Pour effacer ces images négatives et obtenir l'adhésion du plus grand nombre, il est donc nécessaire d'expliquer ce que le mot « densité » recouvre réellement, comment on la mesure, comment elle doit être perçue à différentes échelles, de la parcelle à l'agglomération.

En décrivant comment l'étalement urbain s'est manifesté au fil des dernières décennies et quelles en sont les conséquences néfastes en termes de consommation et d'environnement, il sera possible de justifier les options qui devront être prises pour y remédier progressivement, en particulier le choix de formes urbaines alliant densité raisonnée et urbanité.

La densité sera traitée tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Quand on aura dégagé les principales caractéristiques de la densité et ses particularités en Ile-de-France, on examinera rapidement examinée la façon dont elle est perçue par les habitants et par les différents intervenants (élus, urbanistes, promoteurs, architectes, etc.). Dans cette perspective, il faudra étudier pourquoi densifier, comment, pour qui, et surtout où densifier, enfin avec quels moyens réglementaires, opérationnels et financiers.

La densification étant un concept urbain, il sera bon au préalable, avant d'entrer dans le champ direct de notre étude, de considérer la Ville telle qu'elle est née et de voir ce que ceux qui l'ont façonnée au cours de l'histoire nous ont léguée.

## Chapitre I - La ville

Qu'est-ce que la ville? Comment sont nées les premières villes? Sur quoi se fondent les recherches sur les origines de la cité? Des questions auxquelles les réponses se situent à la frontière des mythes, des hypothèses et de la connaissance.

A l'origine, les hommes étaient des nomades, souvent amenés à parcourir de grandes distances pour survivre, vivant de la cueillette, de la chasse, de la pêche. C'est à « l'Homo erectus » que revient le mérite d'avoir domestiqué le feu pour lutter contre les intempéries, durcir les pointes des épieux, tenir à distance les prédateurs, cuire les aliments. Il construisait déjà des cabanes de branchages maintenus au sol par des pierres disposées en cercle près des points d'eau avant de se réfugier sur les hauteurs pour se soustraire aux crues des fleuves et des rivières.

On situe approximativement au cinquième millénaire avant Jésus-Christ l'apparition de la culture et de l'élevage qui se répandent peu à peu le long des grandes voies de circulation fluviales et maritimes. L'économie passe progressivement du stade de la chasse et de la cueillette à celui de l'agriculture et de la reproduction animale. Les « producteurs » succèdent aux « prédateurs ». Nous sommes au cœur de la révolution agricole que l'on situe entre le néolithique et l'âge de bronze et qui est marquée par la domestication d'espèces animales comme les bovins, les chèvres, les moutons, les porcs...L'avènement de l'agriculture s'accompagne de changements importants au sein des communautés. Des groupes d'hommes exploitent les terres, gèrent des stocks de nourriture qu'ils doivent protéger contre la convoitise d'autrui. Ils s'organisent sous le commandement d'un chef et instaurent des règles.

Peu à peu va se mettre en place un nouveau décor construit, fabriqué, géré par l'homme, un homme qui tend à maîtriser l'environnement qu'il a subi pendant des millénaires. Les populations d'agriculteurs et de pasteurs nomades exploitent des ressources assez abondantes pour leur permettre de vivre groupés en villages sédentaires, de pratiquer le culte de leurs ancêtres, de vénérer déjà quelques divinités et de se forger ainsi une identité collective.

Au cours de sa longue épopée, « sapiens », l'homme moderne, ne s'est pas contenté de quitter son berceau africain, de façonner des outils d'une grande finesse et d'une extraordinaire efficacité. Il n'a pas seulement exploité à la perfection toutes les ressources naturelles des milieux qu'il a occupés, survivant dans des contrées très souvent hostiles et à des températures glaciaires. S'il est à l'origine des plus fabuleuses inventions, des découvertes les plus révolutionnaires pour le devenir de l'humanité, il a tout d'abord commencé par inventer l'habitat, condition nécessaire pour lutter contre les intempéries, les incursions des prédateurs et des ennemis et conserver le produit de l'agriculture. C'est l'homme moderne qui a découvert la maison et qui l'a développée sous toutes ses formes et ceci depuis des temps reculés.

L'habitat de « sapiens » s'adapte à son mode de subsistance. Les premiers villages, comme celui de Mureybet en Syrie (13.000 ans avant Jésus-Christ) sont composés de maisons circulaires en partie enterrées. Les parois sont constituées de poteaux de bois sur lesquels est plaquée de la terre. Les différents espaces de l'habitation sont séparés par des murets bas. Plus tard, vers 10.000 ans avant Jésus-Christ, « sapiens » semble opter pour le plan quadrangulaire. Les murs percés de portes font leur apparition, ainsi que de nouveaux matériaux: briques crues pour les murs, chaux et plâtre. En Europe centrale et occidentale, surgissent ainsi de longues maisons érigées sur des poteaux de bois enfoncés dans le sol. De grande dimension, elles peuvent atteindre 40 mètres de long, la principale ouverture étant orientée au sud.

En plus des espaces réservés à l'habitation proprement dite, des planchers surélevés vont permettre de mettre les récoltes à l'abri des rongeurs et des voleurs...constituant ainsi les premiers greniers. Souvent, de la terre a été retirée autour de la maison pour créer une fosse. Les paysans installés en Mésopotamie, il y a 8.000 ans, vivent ainsi dans de grandes maisons. Les familles y disposent de plus de dix pièces pour les plus grandes dont certaines possèdent même un étage. L'organisation des habitations néolithiques en villages préfigure les premières villes dont les traces furent retrouvées en Mésopotamie.

C'est avec la sédentarisation que les premières concentrations humaines sont apparues. Peut-on parler de ville au sens où nous l'entendons aujourd'hui? Pas encore. Mais là où les terres sont cultivables, là où il y a de l'eau sans laquelle il n'y aurait pas de vie possible, les échanges de marchandises et d'informations sont facilités et les premières

constructions citadines - la maison a remplacé la hutte - vont apparaître.

Le phénomène urbain est l'occasion, pour les archéologues et les historiens, de rechercher un univers disparu et, pour tous les hommes, de retrouver des points de repère, notamment à travers les récits fondamentaux.

C'est l'organisation sociale et économique qui a donné naissance à la ville. « Pour la Bible et pour les historiens des premiers siècles, c'est à Babylone, en Mésopotamie, que l'on attribue le statut de première ville ». Tout récemment on a découvert, en Anatolie, sur le site de Catal Huyuk, les vestiges d'une ville de 32 hectares où auraient vécu de 5 à 7.000 habitants, vestiges datés de 6.500/5.600 ans avant notre ère.

Il faudrait aussi parler de Troie, de Ninive, de Ur, de Memphis aux dimensions comparables à celles de certaines de nos villes actuelles, mais surtout des deux cités mythiques que sont Athènes et Rome qui ont, toutes les deux, occupé une place hors du commun dans l'histoire de notre civilisation.

Six siècles avant Jésus-Christ, les Grecs venus de Corinthe fondent une colonie à Syracuse. Ils créent la première ville en Europe avec des « espaces urbains organisés » tracée selon des normes rigoureuses. C'est le début d'un urbanisme raisonné. Deux siècles plus tard, au « siècle de Périclès », avec la rénovation, l'embellissement de l'Acropole (le Parthénon) et l'élargissement de la ville, ATHENES brille d'un éclat incomparable et étend son influence artistique, culturelle et politique sur tout le bassin méditerranéen.

ROME, mégapole, capitale d'un immense empire, comptait un million d'habitants à l'intérieur d'une enceinte de 1.800 hectares (555 hab./ha) au temps de l'Empire. La population était concentrée dans des quartiers constitués par des maisons de rapport (*insulae*), de 4 à 5 étages, séparées par des rues étroites (cf. Juvénal, Pline l'Ancien, Sénèque). L'« *insula* » comprenait des boutiques au rez-de-chaussée; le premier étage était occupé par des gens aisés, et parfois aussi le deuxième, les autres par des gens du peuple.

Il y aurait encore bien des choses à dire, mais nous nous éloignerions alors trop de notre propos. Il est toutefois indispensable de rappeler que les Grecs et les Romains nous ont légué une grande part de leur culture dont sont issus notre langue, notre droit et notre organisation politique.

## **Mais qu'est-elle donc cette ville qui va être au centre de nos préoccupations?**

VILLE: « Milieu géographique et social formé par une réunion organique et relativement considérable de constructions et dont les habitants travaillent, pour la plupart, à l'intérieur de l'agglomération, au commerce, à l'industrie, à l'administration. » (Le Robert).

L'étymologie du mot « ville » semble paradoxale puisqu'il vient du latin *villa* « ferme, maison de campagne ». On comprend mieux quand on sait que notre langue est dérivée, le plus souvent, du langage populaire de la Gaule romaine où une *villa* était un « gros domaine agricole, une unité économique et sociale ».

Le terme VILLE apparaît dès 980 dans les textes (*vile*) . Jusqu'au 14<sup>ème</sup> siècle, c'est une « agglomération formée autour d'une ancienne cité, sur le terrain d'anciens domaines ruraux »; on l'emploie pour ferme puis pour village jusqu'au 16<sup>ème</sup> siècle.

Les civilisations occidentales, depuis l'antiquité, se sont pensées comme rassemblées autour d'une ville, celle-ci étant l'image matérielle de la communauté. A cet égard nos mythes montrent bien l'importance de la fondation des villes, nées non du hasard mais d'une volonté créatrice. Le premier geste de Romulus, nous dit la légende, fut de tracer symboliquement l'enceinte de sa ville puis il lui donna son nom

A la différence d'autres langues, le français, comme le latin, dispose de deux mots pour distinguer deux réalités proches: la ville (*urbs*), unité économique et sociale différente de la cité (*civitas*), unité politique et religieuse, *civitas* étant la traduction du mot grec *polis*.

Notre vocabulaire témoigne de l'importance accordée à la ville, ressentie comme lieu de civilisation.

On pense à toute la famille de mots formés sur la racine « pole », de la métropole, la cité-mère, jusqu'aux modernes mégapoles ou mégapoles, sans oublier notre « métropolitain », la politique étant le gouvernement de la cité, quant à la police, elle désignait à l'origine l'administration de celle-ci, avant de prendre aussi, au 17<sup>ème</sup> siècle, le sens que nous lui connaissons aujourd'hui.

Le latin nous a donné urbanisme, mais aussi urbanité, civilité, et le terme incivilité, redevenu à la mode depuis les années quatre vingt dix, avant de n'être plus que le synonyme de simple impolitesse, a signifié « caractère de ce qui est contraire aux lois civiles », puis « brutalité », « sans-gêne ».

Chez les Grecs, la cité (*polis*) est identifiée à la société dans sa globalité d'où l'importance de la *politikè*, art de gouverner la cité. De nos jours, cette « politique » au sens étymologique du terme, où l'urbanisme tient une grande place, n'a rien perdu de son importance.

Depuis la révolution industrielle et le déplacement d'une importante partie des populations rurales, le phénomène d'urbanisation se développe. L'extension des espaces urbains affecte l'ensemble de la vie sociale, économique et politique. Au delà de l'architecture, c'est une conception globale de la structuration des villes qui se fait jour avec de grands organisateurs comme le baron Haussmann, par exemple. Plus près de nous, après la Charte d'Athènes élaborée en 1933 lors du Congrès international d'architecture moderne et publiée en 1943, les décennies 1970-1990 sont celles de la prise de conscience de la nécessité de mettre un terme à la politique de construction de tours et de barres dans les banlieues. Dès 1983, les animateurs de « Banlieues 89 » préconisent une approche nouvelle pour l'aménagement des territoires en difficulté. Depuis c'est le retour à une conception de la ville aux formes variées, articulée en quartiers, ouverte sur de plus grands espaces.

Les philosophes, Platon le premier, les écrivains et les poètes ont souvent imaginé la « cité idéale ».

Sans partager cette utopie - on sait vers quelles dérives elle peut conduire - il faut réfléchir à une urbanisation qui concilie l'inéluctable et nécessaire croissance de la ville et la création d'un cadre de vie à l'échelle humaine, véritable lieu de civilisation et de culture qui favorise la mixité sociale, encourage l'innovation et donne à chacun le sentiment d'appartenir à une communauté où il est possible de « vivre bien ».

Ce rapide survol de l'histoire des hommes nous a fait passer du « village », lieu de production, à la « ville », lieu d'échanges marchands, intellectuels, culturels et lieu de pouvoir.

Aujourd'hui nous sommes dans une période où il faut repenser la ville. Après l'implantation des villes nouvelles autour de l'agglomération, il faut redonner vie à la zone centrale en offrant aux populations désireuses de s'y installer les meilleures conditions possibles et les plus favorables à une bonne implantation.



## Chapitre II - L'étalement urbain

L'utilisation rationnelle de l'espace a toujours été au cœur des préoccupations des planificateurs de la Région Ile-de-France. Malgré les efforts entrepris dans ce sens, la Ville n'a cessé de s'étendre. Où, quand, comment et pourquoi cela s'est opéré, c'est ce que nous allons brièvement tenter d'expliquer avant d'analyser quelles sont les conséquences de l'étalement urbain.

Un étalement continu de la population mais variable selon les périodes:

La population urbaine augmentant constamment, l'agglomération parisienne n'a cessé de « s'étirer » de plus en plus loin de son « cœur » d'origine, générant ainsi des faubourgs (ou banlieues) le long des principaux axes d'accès à la ville . Cet étalement, depuis le 18<sup>ème</sup> siècle, a été lent mais continu.

La création des « villes nouvelles », à l'initiative de Paul Delouvrier, peut être considérée comme une tentative pour mettre un frein à cet étalement continu.

Entre 1946 et 1975, la Région Ile-de-France a vu sa population évoluer dans des proportions bien supérieures à celles des autres régions françaises (voir à ce propos l'Annexe n° 1).

Nous allons nous attacher à regarder ce qui s'est passé au cours des quarante dernières années pendant lesquelles « l'étalement urbain a connu des périodes d'intensité décroissante, en lien étroit mais pas toujours direct avec la croissance démographique de la région », comme le montre l'étude (« L'étalement, la dé-densification et le desserrement en Ile-de-France« ) effectuée par Vincent Fouchier, Docteur en urbanisme.

De 1962 à 1968, l'Ile-de-France voit sa population croître annuellement de 130.000 habitants, essentiellement à l'extérieur de Paris, dans un anneau étroit de 15 kilomètres autour de Notre-Dame. Parallèlement, au rythme de 33.000 personnes chaque année, Paris *intra muros* se dépeuple fortement. La proche périphérie se développe.

Entre 1968 et 1975, la région s'accroît de près de 90.000 habitants chaque année. Dans le cœur de l'agglomération, à moins de 10 kilomètres de Notre-Dame, le dépeuplement s'accélère. C'est dans un périmètre de 10 à 25 kilomètres du cœur de la capitale que l'on observe les plus fortes croissances démographiques durant cette période.

La période de 1975 à 1982 est très différente. La croissance régionale ralentit. Elle tombe à 28.000 habitants par an. C'est pendant cette période que les villes nouvelles, implantées à des distances comprises entre 25 et 35 kilomètres du centre de Paris, et dont le lancement remonte à 1965, accueillent la croissance démographique régionale. Si le centre de l'agglomération parisienne continue à se dépeupler, « l'hémorragie démographique » se propage aux communes, jusqu'alors épargnées, situées entre 10 et 20 kilomètres de Notre-Dame.

La période 1982-1990 ressemble assez à la précédente en termes d'évolutions communales mais correspond à une reprise de l'augmentation démographique de la région (plus de 73.400 habitants par an). Ce sont les villes nouvelles qui enregistrent toujours la plus forte hausse de population. L'essentiel de la croissance se porte donc sur un périmètre situé entre 15 et 35 kilomètres de Notre-Dame. La diminution de la population du centre de l'agglomération est nettement freinée (Paris ne perd plus que 3.000 habitants par an environ) et la propagation des diminutions de population vers la proche banlieue cesse.

La période 1990-1999 est marquée par un « tassement » des évolutions communales sans grandes augmentations ni grandes diminutions de la population par commune. La population de la région a augmenté de 32.000 habitants par an. Les villes nouvelles n'échappent pas au « tassement » des évolutions communales.

« Finalement, si l'on observe l'étalement de la population de l'agglomération parisienne, le constat est à relativiser dans son ampleur, à nuancer dans sa temporalité et à analyser dans ses causes (une part importante de l'urbanisation périphérique s'est faite de manière contrôlée par la puissance publique dans les villes nouvelles). [Vincent Fouchier] ».

## **L'étalement de la population a évidemment été accompagné par celui du parc immobilier :**

A partir des données des recensements effectués au cours des vingt cinq à trente dernières années, l'IAURIF, dans son Cahier de février 2006, analyse la localisation de la population, du parc de logements et de la construction au cours de la période considérée. Cette analyse est fondée sur un découpage de l'agglomération et de sa périphérie en huit anneaux concentriques de 10 kilomètres de largeur au centre duquel se trouve Paris (Notre-Dame).

Durant cette période, l'éloignement de la population est réel. De 1975 à 1999, la distance moyenne à laquelle se situent les Franciliens s'est accrue de 2,4 kilomètres (passant de 18 km à 20,4 km) par rapport au centre de Paris.

Ce desserrement de la population du centre de l'agglomération tient à diverses causes, des causes démographiques et des causes sociologiques, tout d'abord, en raison du départ des familles nombreuses du cœur de l'agglomération et, ensuite, du vieillissement d'une fraction de la population, avec une baisse de la taille des ménages (lorsque les enfants quittent le foyer et que l'un des conjoints décède). De 1962 à 1999, la taille des ménages est passée de 2,73 à 2,38 personnes dans la région Ile de France (soit - 0,35 personne) alors qu'elle baissait de 2,29 à 1,87 personnes à Paris (soit - 0,42 personne). D'autre part, des raisons immobilières expliquent le phénomène: transformation et valorisation du parc de la capitale et de nombreuses communes limitrophes, ce qui en limite de plus en plus l'accès aux familles disposant de revenus stables et conséquents ou d'un patrimoine.

Les immeubles de l'anneau central, composés de façon prédominante par de petits logements, sont par ailleurs plus favorables à l'accueil des personnes seules ou des couples sans enfant qu'à celui des familles avec enfants. Sous la pression immobilière, la solution pour celles-ci a été longtemps apportée par la construction en périphérie de logements plus grands, grâce notamment à l'habitat individuel.

Au total, cette « redistribution » de la population francilienne entre les années 1970 et les années 1999 s'est essentiellement effectuée au sein de l'agglomération préexistante et dans les villes nouvelles. Les deux tiers de l'accroissement démographique régional, soit 1.580.000 habitants, se situent dans un rayon de 30 kilomètres. Mais il faut nuancer. Dans le

centre de l'agglomération, dans un rayon de 10 kilomètres à partir du centre de Paris (Notre-Dame), la population a stagné et c'est dans l'anneau qui le ceinture, de 10 à 30 kilomètres, que s'est porté l'essentiel de la croissance régionale et où s'est situé l'accueil d'une part importante des habitants quittant Paris, ainsi que les communes limitrophes. A l'inverse, pour ce qui concerne les franges de l'agglomération, la population reste peu nombreuse: 5 % des Franciliens se situent à plus de 50 kilomètres de Paris en 1999...comme en 1962.

Il faut noter au passage que c'est dans cette zone qui est comprise entre 10 et 30 kilomètres du centre de Paris (Notre-Dame) que se situe la « Ceinture verte » qui a encore récemment fait l'objet d'un rapport et d'un avis unanime émis par le C.E.S.R. (27 avril 2006).

Avec, en même temps, un étalement des actifs et des emplois:

Selon l'analyse de l'IAURIF, « comme les recensements le montrent, le phénomène de desserrement affecte également les actifs et les emplois ».

Lorsque la distance moyenne par rapport au centre de Paris s'accroît de 13,4 % pour les habitants entre 1975 et 1999, elle augmente de 17 % pour les actifs et de 22,4 % pour les emplois. Ces derniers restent néanmoins plus concentrés que la population comme le montre le tableau ci-après extrait de l'étude de l'IAURIF:

Distance moyenne au centre de Paris (Notre-Dame) en kilomètres					
	Population	Parc immobilier	Constructions	Actifs	Emplois
En 1975	17,97	16,23	21,88	16,99	12,94
En 1982	18,96	16,92	22,27	18,38	13,87
En 1990	19,87	17,61	25,14	19,36	14,71
En 1999	20,37	18,19	22,89	19,88	15,84
Variation	+ 13,4%	+ 12,1%	+ 4,6%	+ 17%	+ 22,4%

Pour l'emploi, durant cette période, l'évolution se caractérise par une baisse de l'emploi à Paris et par une forte progression dans un rayon de 10 à 30 kilomètres, phénomène analogue à celui rencontré par la

localisation des habitants au cours de la même période.

Il faut enfin noter que l'observation qui précède et qui concerne la distance moyenne des ménages au centre de l'agglomération vaut aussi pour le parc immobilier dans son ensemble. La distance s'est accrue en moyenne de 2 kilomètres du cœur de Paris en vingt cinq ans.

Par contre le phénomène d'étalement n'a que peu touché la construction (+ 4,6 %).

Durant la période considérée (1960-2000), les temps de déplacements domicile-travail ont quelque peu augmenté. Une analyse fine de la localisation des bassins d'emploi fait apparaître que, si ces derniers se sont également « étalés », le mouvement ne s'est pas effectué de manière régulière. Et si, comme pour la population, le constat est bien celui d'un étalement de l'emploi, il faut le nuancer selon les périodes et observer qu'il est dû, en majeure partie, à des choix politiques de polarisation soit dans les villes nouvelles, soit dans des secteurs stratégiques comme La Défense, Roissy, etc.. Comme le fait observer Vincent Fouchier, « l'option du polycentrisme porte en elle une partie de l'étalement urbain, mais très organisée et le plus souvent en lien avec les transports par exemple » ce qui n'est pas étonnant. La complémentarité entre les bassins d'emploi et la présence de moyens de transport est essentielle.

Le SDRIF de 1994 a « considérablement élargi l'espace urbanisable en laissant aux collectivités locales le soin de traduire cette expansion dans les documents d'urbanisme selon un zonage précis ». Avant le SDRIF de 1994, 17.000 hectares d'espaces agricoles ou naturels étaient urbanisables. A l'occasion de la révision de 1994, 33.000 hectares ont été ajoutés sous forme d'espaces partiellement urbanisables (zones pyjamas). Ce sont donc près de 50.000 hectares qui étaient théoriquement urbanisables au lendemain du SDRIF révisé (1994). Ce chiffre est à rapprocher des 185.000 hectares occupés par des terrains urbanisés dont 110.000 par l'habitat (source: MOS - (IAURIF) -Mode d'occupation des sols en 1999).

Or l'élargissement de « l'assiette urbanisable » n'a pas produit les effets espérés et la construction ne s'est pas nécessairement portée sur ces nouvelles emprises. Le gros de la construction se situe dans un rayon de 30 kilomètres avec une dominante dans les anneaux de 10 à 30 kilomètres de Paris, c'est-à-dire entre l'A 86 et la Francilienne. C'est là que le marché de la promotion privée et l'activité des organismes HLM ont été les plus intenses. Il faut rappeler qu'une part importante des espaces

nouvellement urbanisables, à compter de 1994, se situe au delà de cette rocade.

Il est toutefois intéressant de noter que le déclin de la construction depuis 1994 concerne cette zone de la grande périphérie et les franges franciliennes. Malgré la pression de la demande et contrairement à une idée fréquemment exprimée, jamais on a aussi peu construit aux marges de la région.

Cette remarque intéressante formulée par l'IAURIF conduit à se poser la question: puisque les espaces urbanisables situés au delà du rayon de 30 kilomètres ne sont pas utilisés, ne doit-on pas, dans le futur SDRIF, réduire certaines zones urbanisables non encore utilisées, tout en s'assurant, en contre partie, que les zones restant urbanisables le seront avec une densité suffisante?

### **Conséquences néfastes de l'étalement urbain :**

L'accroissement de l'agglomération depuis quarante ans se traduit par une consommation excessive de certains espaces disponibles et plus précisément par une mauvaise utilisation de la denrée rare que sont les espaces naturels de la région qui comprend heureusement encore quatre vingt cinq pour cent d'espaces libres et ouverts, agricoles et forestiers. La consommation a été de 500 hectares dans les bourgs et dans les villages, entre 1999 et 2003, au lieu des 200 hectares prévus dans le SDRIF de 1994. D'après le Conseil régional de l'Ordre des Architectes d'Ile-de-France, c'est dans les zones urbanisables (zones pyjamas) dont il est question plus haut qu'elle aurait dû se faire pour quarante pour cent.

La fuite de certains Franciliens en quête d'un logement vers les villes périphériques du Bassin parisien est aussi confortée par la desserte de certaines d'entre elles par le TGV.

La poursuite du desserrement de la population au cours des vingt dernières années, l'émiettement de l'espace par l'éclatement, réel mais encore mesuré, de l'urbanisation autour des bourgs et des villages aux périphéries de la région vont fondamentalement à l'opposé d'une politique de développement durable soucieuse de préserver les ressources non renouvelables que sont les espaces agricoles et naturels et les énergies fossiles.

La presse nous apprend que 63 % de nos concitoyens rêvent de vivre en pavillon ou dans une maison de village. Il importe à ce propos de souligner que la construction de nombreux « pavillons » présente un certain nombre d'inconvénients pour la collectivité. En effet, dans le cas extrême du pavillon plus ou moins isolé sur une parcelle, sa construction aboutit à un gaspillage d'espace. Les ménages qui y résident sont amenés à multiplier les déplacements mécanisés privés (personnels et professionnels), ce qui conduit à des dépenses d'énergie supplémentaires et à une pollution accrue, notamment en matière de gaz à effet de serre (CO<sup>2</sup>). Leur éloignement relatif des centres contraint les municipalités à des travaux d'équipement et de viabilisation qui engendrent des surcoûts. Les consommations d'énergie dans un pavillon sont actuellement supérieures à celles d'un appartement. Avec le développement de l'énergie solaire, cette situation pourrait s'inverser, mais quand? En morcelant les territoires agricoles, ce type d'habitat est défavorable au maintien et à la valorisation des cultures périurbaines utiles pour l'approvisionnement de proximité. Il rend aussi les déplacements de biens de première nécessité, tout comme ceux de grande consommation, plus coûteux en termes de logistique et de transport.

L'équipement commercial est un élément particulièrement important de la vie collective et de la stratégie d'aménagement du territoire. Malheureusement les grandes implantations ont souvent été liées à des opportunités foncières, fiscales, financières. Il n'existe pas actuellement d'outil régional de régulation. Les autorisations sont prises à l'échelon départemental et la modification de la loi Royer n'impose plus la consultation des départements limitrophes. L'habitat dispersé a encouragé le développement de « l'urbanisme commercial ». Le centre commercial édifié sur un terrain privé offre certes des services multiples de centre-ville, mais il est consommateur de surfaces disponibles et générateur de nombreux déplacements. La mise en place de l'Observatoire de l'Équipement Commercial d'Île-de-France (OECIDF) n'a pas permis la réalisation d'un schéma global d'orientation face aux schémas départementaux. Compte tenu des conséquences néfastes avérées, il faut que les décisions d'implantations commerciales partent de l'existant. La densification doit constituer l'occasion de mettre en harmonie l'existant en appuyant fortement le commerce de proximité.

Le souhait de beaucoup de ménages franciliens de vivre dans le péri-urbain serait, nous dit-on, le plus fort d'Europe. Cette aspiration vient-elle seulement d'un désir d'espaces ouverts ou bien d'un mal-vivre dans la ville? Il nous semble qu'il serait intéressant de connaître quelles sont les

motivations de ces migrants qui sont souvent de jeunes ménages avec deux enfants pour lesquels le logement social est l'une des étapes du parcours résidentiel. Cet exode correspond-il à une aspiration: avoir un jardin pour les enfants? Ou bien, plus vraisemblablement, à la rareté et à la cherté des grands appartements en zone dense? Une meilleure connaissance des souhaits profonds de ces « exilés » permettrait de mieux orienter la politique du logement de la région et, par voie de conséquence, de mieux maîtriser les choix en matière d'implantation de l'habitat pour remédier momentanément à l'étalement urbain et mettre un terme au développement anarchique de certains bourgs et villages.

===

Depuis une décennie, pour des raisons diverses, en relation avec, entre autres, le prix du foncier, la desserte des territoires, les déplacements domicile-travail, les aménageurs cherchent à promouvoir le retour à la « ville compacte » reconstruite sur elle-même afin de lutter contre l'étalement urbain, consommateur d'espaces et générateur de trajets de plus en plus longs.

C'est ce qui a conduit les urbanistes à parler de densification de la ville. Or, dans la conscience collective, ce concept est le plus souvent associé à une image négative. Dans l'esprit de beaucoup, densité signifie verticalité (les tours et les barres), surpeuplement, laideur, concentration, alors que c'est l'amélioration de la qualité de la vie qui doit être le but recherché à travers notamment de nouvelles formes urbaines.

Il est donc indispensable, avant de s'engager dans cette démarche, de bien faire ressortir ce qu'il faut entendre par densité.

C'est ce que nous allons tenter de faire dans le chapitre suivant.



### Chapitre III - La densité

Qu'entend-on par densité ?

La densité est une formule mathématique qui s'exprime sous forme de rapport.

Elle exprime un rapport théorique entre une quantité ou un indicateur statistique (nombre d'habitants, nombre d'emplois, nombre d'entreprises, nombre de mètres carrés de plancher, etc.) et l'espace occupé (surface de terrain brute ou nette, surface de terrain cessible ou tout autre mesure de superficies à différentes échelles).

La densité brute prend en compte l'espace considéré intégralement sans exclusion: les équipements collectifs, les équipements d'infrastructure et de superstructure, les espaces verts sont inclus dans le calcul, ainsi que les particularités physiques du terrain (cours d'eau, pentes, plans d'eau, etc.).

La densité nette se calcule, le plus souvent, à la parcelle ou à l'îlot. Elle prend en compte l'ensemble des surfaces uniquement occupées par une affectation donnée (activité, commerce, équipement, logement, etc.) et ses annexes (aires de stationnement, emprise du bâti, espaces libres à l'intérieur des parcelles, voirie de desserte interne, etc..).

De ce fait, c'est une multitude de densités qui peuvent être analysées selon l'aire géographique de référence, le type de surface de référence et l'indicateur statistique pris en compte.

Pour mieux appréhender ce qu'est la densité, il nous a semblé que le plus parlant pour fixer les idées serait de trouver des points de repères connus de la plupart des Franciliens. C'est pourquoi nous avons pensé qu'il serait judicieux de nous référer à l'évolution à travers les âges des morphologies urbaines dans la région capitale.

Pour cela nous nous sommes reportés aux travaux de l'IAURIF publiés en juin 2005 sous la forme de trois « Notes rapides » intitulées « appréhender la densité » dont nous avons tenté de résumer l'essentiel afin d'établir les repères souhaités et de se donner ainsi une première approche commune du sujet.

## Les repères historiques :

Sans pour autant nier leur intérêt, il ne nous a pas semblé utile d'analyser en détail comment étaient constituées les cités médiévales, ni les villes et faubourgs du 18<sup>ème</sup> siècle, même si elles nous ont laissé de nombreuses traces (dans la trame urbaine, au travers des noms de lieux, etc.), le bâti s'étant, sauf dans quelques quartiers historiques, largement renouvelé depuis.

Par contre, il nous a paru nécessaire de nous attarder quelque peu sur des témoins plus proches de nous, mieux connus de tous, qui permettent d'appréhender ce qu'il faut entendre par « densité ».

Du 18<sup>ème</sup> siècle à nos jours, la physionomie du cœur des villages n'a pas beaucoup changé. Autour de l'église et de la place centrale avec sa mairie, le bourg s'est étendu progressivement le long de voies principales plus larges bordées de maisons contiguës qui ne font guère plus de deux étages.

Pour illustrer notre propos, on peut citer un centre-bourg du début du 19<sup>ème</sup> siècle, Rueil, avec les chiffres clefs connus de 1817 :

(\*) *A l'échelle de la commune (dont la bâti n'occupe qu'une faible part):*

Densité résidentielle(\*): environ 1,25 foyer/ha

Densité de population(\*): 5 hab/ha

(\*\*) *A l'échelle de l'îlot bâti:*

Coefficient d'emprise au sol (CES)(\*\*): 48 %

Nombre moyen de niveaux(\*\*): 2,5

Densité bâtie estimée à 1,2 (\*\*)

La **densité bâtie** est égale au CES (coefficient d'emprise au sol) multiplié par le nombre de niveaux. Le CES est le résultat de la division de « l'emprise au sol du bâti » par « la surface de l'îlot considéré ».

Contrairement aux villages, la ville du 19<sup>ème</sup> siècle se complexifie et change radicalement d'échelle. PARIS, en particulier, va s'étendre constamment du fait de l'accroissement de sa population et grâce aussi à l'augmentation progressive de la vitesse des modes de transport qui va permettre au citadin de parcourir, en temps constant, des distances de plus en plus grandes dans l'exercice de ses activités quotidiennes (marche à pied, cheval, fiacre, omnibus, tramway, bus, métro, RER, etc.). Paris finit

par absorber les communes riveraines en 1860. En même temps, le noyau central qui remonte à l'époque médiévale étouffe.

Hausmann engage un vaste programme de rénovation pour rendre la ville plus aérée, plus hygiénique et plus « lisible ». Il réforme le réseau viaire, étend la ville vers la périphérie, lance un programme d'embellissements et d'équipements. Les travaux d'assainissement, la destruction des îlots insalubres, la restauration des monuments, la création de parcs et de jardins redessinent la ville.

Des immeubles de rapport, composés d'appartements, se multiplient. Ces constructions en pierre de taille présentent, par îlot, les mêmes lignes de façade et de toit. Cette unité de hauteur (R + 5 + combles) qui répond à une forte demande et que les progrès de la construction et de la sécurité (hauteur de la grande échelle des pompiers) autorisent, et d'esthétique accentue l'homogénéité de ce nouveau paysage urbain et génère des densités très élevées. Les îlots bâtis, bien que très denses, créent un nouvel équilibre avec l'espace public des rues.

Exemple : la ville haussmannienne au 19<sup>ème</sup> siècle: Paris - 6<sup>ème</sup>

(*)	<i>A l'échelle de la ville.</i>	
Densité résidentielle(*):		300 lgts/ha
Densité de population(*):		450 hab/ha
(**)	<i>A l'échelle de l'îlot.</i>	
Coefficient d'emprise au sol (CES)(**):		75 %
Nombre moyen de niveaux(**):		6
	Densité bâtie estimée à 4,5 (**)	

Les banlieues pavillonnaires - Les banlieues (à l'origine, la banlieue était un territoire d'environ une lieue autour d'une ville sur lequel s'étendait le *ban*, la juridiction de celle-ci) qui se sont développées à partir de petits bourgs qui croissent dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle grâce à l'amélioration des moyens de transport (le chemin de fer). Des lotissements pavillonnaires remplacent parcs et forêts ainsi que de grands terrains restés libres. Des maisons individuelles avec jardin, structurées autour d'un réseau de voies nouvelles, créent une urbanisation peu dense. Les parcelles sont de 300 m<sup>2</sup> en moyenne. Telle est la trame urbaine de nombreuses communes périphériques.

Exemple: Athis-Mons

(\*) *A l'échelle de la commune.*

Densité résidentielle (\*): 3 lgts/ha

Densité de population(\*): 12 hab/ha

(\*\*) *A l'échelle de l'îlot.*

Coefficient d'emprise au sol (CES)(\*\*): 15 % environ

Nombre moyen de niveaux(\*\*): 2

Densité bâtie estimée à 0,3 (\*\*)

L'habitat social de l'entre-deux-guerres - Dès le début du 20ème siècle, la nécessité de traiter le problème des quartiers insalubres et de décongestionner la ville repose la question du logement social.

Une loi de 1912 crée les offices publics d'HBM (habitation bon marché). La réalisation des programmes de logements sociaux s'effectue grâce à l'intervention des pouvoirs publics, mais également à celle du patronat social.

La construction des habitations sur les espaces laissés libres par la destruction de l'enceinte de Thiers est la plus vaste opération d'aménagement parisienne du 20ème siècle, constituée par les ensembles d'HBM construits à la périphérie. Cette opération a pour but de lutter contre la propagation des maladies infectieuses dans les quartiers insalubres et de bâtir de telle sorte que l'air et la lumière pénètrent dans les appartements, tout en répondant à la nécessité d'endiguer la crise du logement qui touche les classes populaires. Plusieurs opérateurs vont intervenir dans l'aménagement de la ceinture de Paris: l'Office public d'HBM de la Ville de Paris, la Régie immobilière de la Ville de Paris et des entreprises privées. Les opérations sont menées sur des blocs entiers. Dans les années trente, la moitié des terrains de la ceinture est construite ou en chantier.

Exemple: les HBM des « maréchaux » - Paris - 1925

(\*) *A l'échelle du quartier.*

Densité résidentielle(\*): 270 lgts/ha

Densité de population(\*): 450 hab/ha

(\*\*) *A l'échelle de l'îlot.*

Coefficient d'emprise au sol (CES)(\*\*): 52,5 %

Nombre moyen de niveaux(\*\*): 8

Densité bâtie estimée à 4,2 (\*\*)

Hors Paris, le département de la Seine crée différentes cités-jardins. Ce sont des « morceaux de ville » de densité moyenne, structurés par un réseau viaire et par des équipements nécessaires à la vie du quartier. En général, habitat collectif, habitat individuel et maisons de ville sont mêlés.

Exemple: la cité-jardin de Suresnes - 1947

(\*) *A l'échelle du quartier.*

Densité résidentielle(\*): 60 lgts/ha

Densité de population(\*): 270 hab/ha

(\*\*) *A l'échelle de l'îlot.*

Coefficient d'emprise du sol (CES) (\*\*): 46 %

Nombre moyen de niveaux (\*\*): 5

Densité bâtie estimée à 2,3 (\*\*)

Les grands ensembles

A partir des années 60, en écho à l'appel de l'Abbé Pierre de 1954, les préoccupations quantitatives que pose la reconstruction conduisent à favoriser les opérations d'habitat collectif qui vont constituer les « grands ensembles » ainsi que des opérations plus modestes implantées sur des terrains laissés libres aux marges de l'habitat pavillonnaire.

La nécessité de construire vite et les progrès de l'industrialisation vont conduire à l'implantation de tours et de barres, en complète rupture avec les alignements existants et avec la trame des voies.

Exemple: La Courneuve - 1965-1970

(\*) *A l'échelle du quartier.*

Densité résidentielle(\*): 115 lgts/ha

Densité de population(\*): 350 hab/ha

(\*\*) *A l'échelle de l'îlot.*

Coefficient d'emprise au sol (CES) (\*\*): 5 %

Nombre moyen de niveaux (\*\*): 15

Densité bâtie estimée à 0,75 (\*\*)

Le pavillonnaire récent en opération groupée - Les opérations d'habitat pavillonnaire développées dans les années 1980 comportent, le plus souvent, des ensembles d'habitat individuel présentant deux à trois maisons mitoyennes. Ce type d'habitat permet d'atteindre de meilleures densités que les lotissements purement pavillonnaires.

Exemple: Quartier de l'église de Voisins-le-Bretonneux - (1979)

(\*) *A l'échelle du quartier.*

Densité résidentielle(\*): 12 lgts/ha

Densité résidentielle(\*): 48 hab/ha

(\*\*) *A l'échelle de l'îlot.*

Coefficient d'emprise au sol (CES)(\*\*): 25 %

Nombre moyen de niveaux (\*\*): 2

Densité bâtie estimée à 0,5 (\*\*)

En conclusion, il faudra distinguer « densité » et « formes urbaines ». Certaines des formes évoquées dans l'Annexe n° 2 ont marqué leur époque et ont concouru à forger la silhouette de nos villes. Mais ces grands clichés destinés à mieux appréhender ce qu'il faut mettre derrière le concept de « densité » ne constituent pas, à eux seuls, l'essentiel de la production urbaine. L'évolution de la morphologie des villes est le résultat soit de politiques volontaristes, soit d'un renouvellement spontané, soit d'extensions au coup par coup marquées par la trame viaire et le parcellaire rural existant.

Si c'est pour des raisons d'hygiène qu'une certaine dé-densification a été engagée au début du 19<sup>ème</sup> siècle, la dispersion dans l'espace étant considérée comme nécessaire à la qualité de la vie, l'orientation mise en avant aujourd'hui, dans l'optique d'un développement plus durable, est

celle du renouvellement de la ville sur elle-même et d'une indispensable économie au niveau de la consommation des espaces agricoles et naturels.

Une connaissance plus complète de ce qui fait la forme de la ville est nécessaire pour éviter de réduire celle-ci au seul concept de la densité. Cela doit conduire à un usage plus judicieux du sol et à un meilleur équilibre entre les espaces ouverts et les espaces construits.

La densité permet, tout en s'appuyant sur des indicateurs précis (voir Annexe n° 2) de poser des repères pour analyser des situations diverses et répondre à des objectifs de développement. Le COS reste à ce jour l'outil le plus utilisé par les professionnels de la construction. Il constitue une référence commune même si c'est un outil très imparfait quant à la forme urbaine.

Parler de « forte ou de faible densité », sans préciser si l'on parle d'habitants, de logements, d'emplois ou de surfaces bâties, conduit à des incompréhensions entre les différents acteurs de l'aménagement. C'est pourquoi il est nécessaire de toujours préciser les modes de calcul et les espaces de référence.

### **Formes urbaines et densité :**

Entre l'habitat individuel peu dense et l'habitat collectif très dense, il existe bien d'autres possibilités de bâtir.

Les différents types de tissus urbains communément rencontrés en Ile-de-France peuvent être classés selon plusieurs degrés de « densité bâtie »:

- Faible de 0 à 1.
- Moyenne de 1 à 2.
- Forte plus de 2.

ou de « densité résidentielle »:

- Très faible de 15 à 25 lgts à l'hectare le lotissement.
- Faible de 25 à 50 lgts à l'hectare le village.
- Moyenne de 50 à 75 lgts à l'hectare le centre bourg.
- Forte plus de 100 lgts à l'hectare le quartier.
- Très forte plus de 200 lgts à l'hectare l'îlot haussmannien.

La frise qui figure au bas de la page 28 en est une illustration schématique

avec, en regard, différentes possibilités de bâtir de l'habitat individuel et de l'habitat collectif.

Cette frise montre que le type d'habitat et sa hauteur ne déterminent pas toujours une « forte » densité et que certaines formes d'habitat individuel peuvent être denses.

Comme le rappelle l'IAURIF dans l'étude précitée, « la densité n'est qu'un élément d'appréhension de l'espace urbain et ne correspond pas à des formes urbaines spécifiques. Réciproquement, une forme urbaine ne conditionne pas totalement la densité d'un espace. Une forte densité n'est pas forcément synonyme d'une grande hauteur et il est possible de faire de l'habitat individuel, intermédiaire ou semi-collectif assurant des densités importantes ».

« De plus, les rapports entre surfaces bâties et surfaces libres, la qualité des espaces publics et l'intensité de la fréquentation participent tout autant à l'ambiance urbaine ».

### **L'agglomération parisienne est-elle dense ?**

Grâce aux données dont nous disposons, nous savons que la densité de la population parisienne (DP) atteignait, au 14<sup>ème</sup> siècle, 500 habitants à l'hectare (à l'intérieur des 439 hectares délimités par l'enceinte de Charles V). En 1861, alors que les limites de Paris ont été repoussées jusqu'à l'enceinte de Thiers, la densité moyenne (DP) baisse à 217 habitants par hectare, alors qu'elle s'élevait à 850 hab/ha dans le centre (2<sup>ème</sup> & 3<sup>ème</sup> arrondissements). « Depuis lors, ces densités élevées ont été divisées par 4 et il ne faut pas rendre Haussmann responsable de cette chute des densités ». Si le percement des avenues nouvelles a permis de dégager des espaces plus larges, en revanche les constructions aux abords sont très denses et compensent largement les terrains concédés à la voirie et aux parcs et jardins. La densité du bâti haussmannien est, aujourd'hui encore, l'une des plus élevées qui soit. Elle atteint 4 en moyenne sur des îlots entiers et dépasse 5 dans certains cas. Les résidents des quartiers haussmanniens n'ont pas pour autant l'impression de vivre dans un milieu « étouffant ». Ils semblent plutôt apprécier la qualité des logements (hauteur, surface) et celle du quartier dans lequel les divers services sont très accessibles.



En 1921, Paris comptait 2.900.000 habitants. En 1954, la population parisienne était encore de 2.850.000. Ce chiffre a baissé rapidement jusqu'en 1975 (2.300.000 habitants). La courbe a vu sa chute ralentir depuis et atteindre, en 1982, 2.176.000 habitants, puis 2.125.000 en 1999.

Paris présente un paradoxe. Entre 1973 et 2000, la surface habitable dans Paris est passée d'environ 55 millions de mètres carrés à 72 millions, soit un accroissement de plus de 25 % alors que la population a diminué, elle, de 7 %. Cette anomalie apparente (plus de surfaces habitables et moins d'habitants) s'explique par une diminution de la taille des ménages passant de 2,3 à 1,9 personnes par logement et, surtout, par une forte augmentation de la surface habitable par personne passant de 22 mètres carrés (en 1973) à 34 mètres carrés (en 1996), soit un accroissement de près de 55 % en vingt trois ans.

Par ailleurs, le développement des activités qui ont parfois pris la place des logements explique aussi la dépopulation historique du centre de Paris.

Un autre élément statistique surprend. Sur les 10.540 hectares que Paris occupe, l'habitat, les équipements publics et les activités diverses ne s'étendent que sur 5.000 hectares, ce qui représente moins de 47,5 % de l'espace total. Le reste est dévolu essentiellement à la voirie, aux talus plantés, aux quais et aux îlots (24 %), aux espaces verts et aux parties plantées des Bois de Boulogne et de Vincennes (16,5 %), aux terrains de sport découverts (4,6 %). La Seine et les canaux occupent 2,4 %, le domaine ferroviaire 3,9 % et les cimetières 1,1 %.

Dans la définition INSEE de 1999, l'agglomération de Paris s'étend sur 272.300 hectares et compte 9.645.000 habitants, soit en moyenne 35 habitants par hectare (DP brute). La densité s'accroît en se rapprochant du centre. Elle est de 18 en grande couronne, de 61 en petite couronne et de 202 à Paris (245 si on retire les Bois de Boulogne et de Vincennes). Ainsi, Paris rassemble 22 % de la population sur un peu moins de 4 % de la superficie de l'agglomération de Paris.

En nombre d'habitants par hectare (DP brute), Paris et la petite couronne qui comptaient, toujours en 1999, 6.164.238 habitants sur une superficie de 76.200 hectares, comparés à des grandes villes françaises ou européennes comme Lyon, Marseille, Barcelone ou Hambourg, ont une densité élevée (81 hab/ha) contre 58 pour l'aire métropolitaine de Barcelone, 14 pour l'agglomération de Lyon, 13 pour celle de Marseille

ou 8 pour le Land de Hambourg. Toujours comparée en nombre d'habitants par hectare (DP brute), la densité de Paris et de sa petite couronne (81 hab/ha) est plus élevée que celle du Grand Londres (45) mais plus faible que celle de la Ville de New York (89) ou de la Ville de Tokyo (130).

La densité des emplois (DE brute) suit à peu près la même loi de répartition avec toutefois un tropisme plus centralisateur. Toujours en 1999, l'agglomération de Paris comptait 4.768.000 emplois, soit une densité en moyenne de 17 emplois par hectare, passant de 14 en grande couronne à 27 en petite couronne et à 157 à Paris qui accueille ainsi 34 % des emplois pour une population de 22 %.

L'emploi est donc sensiblement plus concentré que l'habitat. Un constat à peu près similaire est fait à Londres, à New York et à Tokyo qui présentent des concentrations d'emplois au moins aussi fortes que Paris.

La concentration des emplois minimise les distances parcourues et facilite les échanges et l'usage des transports en commun.

Toutes ces données nous permettent de dire que le concept de «densité» est beaucoup moins «inquiétant» que l'idée qu'on s'en fait souvent. Si celle-ci n'a pas très bonne presse, c'est par suite d'une méconnaissance de son réel contenu.

Les exemples cités plus haut font bien ressortir que «la densité n'est qu'un élément de l'appréciation de l'espace urbain et qu'elle ne correspond pas à des formes urbaines spécifiques. Réciproquement une forme urbaine ne conditionne pas la densité d'un espace». Cet aspect de la densité sera repris essentiellement dans le chapitre VII.

Nous noterons à la fin de ce chapitre que, parmi les indicateurs les plus utilisés et décrits dans l'Annexe n° 2, doivent être retenus les trois indicateurs statistiques fondamentaux suivants :

$$\text{Densité du bâti (DB)} = \frac{\text{Surface de planchers}}{\text{Surface de terrain}}$$

$$\text{Densité de population (DP)} = \frac{\text{Nombre d'habitants}}{\text{Surface de terrain}}$$

$$\text{Densité d'emploi (DE)} = \frac{\text{Nombre d'emplois}}{\text{Surface de terrain}}$$

Nous allons examiner dans le chapitre suivant quels sont les avantages quantitatifs et qualitatifs de l'augmentation de la densité.

## Une illustration de la densité

## **Chapitre IV - Effets positifs de la densification:** **gain d'espace et meilleure qualité de vie**

Les travaux de l'IAURIF mettent en évidence la dimension stratégique de la densification. La lutte contre un étalement urbain non maîtrisé doit être rendue possible par la reconstruction de la ville sur elle-même, souhaitable puisqu'elle va dans le sens du développement durable, mais aussi bénéfique parce qu'elle permet d'améliorer, en respectant quelques principes, la qualité de vie, et de revenir à une meilleure « urbanité ».

L'enjeu est double: il faut construire plus

- en consommant moins d'espaces (le quantitatif),
- en donnant à tous un accès plus rapide aux emplois et aux services publics et privés (le qualitatif).

Il doit être possible de répondre à ce défi majeur grâce à une densification maîtrisée et à un urbanisme privilégiant des formes urbaines moins consommatrices d'espace, aptes à améliorer le lien social et à renforcer la qualité de vie des Franciliens.

### **Les avantages quantitatifs :**

Dans le mandat donné par le Gouvernement au Préfet de Région, Bertrand Landrieu, pour la révision du SDRIF, le 13 septembre 2005, il est indiqué:

« L'Ile de France qui regroupe 20 % de la population française représente moins de 10 % des constructions France entière. La faiblesse du rythme de la construction de logement se traduit par une envolée des prix à l'acquisition et en location qui rend les conditions d'accès au logement de plus en plus difficiles pour une part croissante des habitants...Le schéma directeur devra, **en tant que document de planification territoriale**, autoriser la création d'une offre suffisante de terrains permettant la construction de logements, notamment aidés, pour tous les Franciliens...Le nouveau schéma directeur devra ainsi rendre possible un rythme annuel de construction neuve de 60.000 logements afin de couvrir les besoins annuels estimés en moyenne à 54.000 et de résorber les

retards accumulés depuis 1990 qui s'élèvent à environ 160.000 logements ».

C'est le chiffre de 60.000 logements aidés ou privés à réaliser annuellement que le Président de la région, Jean-Paul Huchon, a retenu dans le souci de répondre aujourd'hui et demain aux besoins des Franciliens. Il précisait, à ce propos, dans son intervention du 10 mars 2006, au cours de laquelle il présentait une première esquisse du projet régional, que le chiffre avancé est « celui sur lequel nous devons appuyer notre démarche de densification raisonnée ».

Le droit au logement est énoncé dans des textes de loi et constitue un devoir de solidarité pour tous les citoyens. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme reconnaissait déjà, dans son article 25-1, que le droit au logement fait partie des droits sociaux: « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires ». Ce droit est également rappelé dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La mise en chantier annuelle de 60.000 logements est l'objectif fixé. Pour l'atteindre, il va falloir « prendre en compte l'évolution de la demande en attente et à venir émanant de ménages de petite ou de très petite taille, de tous âges et de toutes conditions, utilisateurs de services et désirant être mieux reliés à l'agglomération ».

Le thème du présent rapport n'est pas le logement en soi, mais celui de sa place parmi les divers facteurs permettant de réaliser une « densité optimale » dans la région capitale. A ce stade, il est nécessaire de rappeler que la position du C.E.S.R.Ile-de-France, sur les questions qui touchent le logement, demeure inchangée. Elle reste l'une de ses préoccupations majeures. Comme dans ce rapport, il sera souvent question de l'habitat, il était nécessaire de rappeler ce qui précède.

« L'objectif est très ambitieux mais c'est celui vers lequel nous devons tous impérativement tendre » ajoutait, le 10 mars, le Président Huchon.

Certes le chiffre pourrait être discuté, compte tenu des incertitudes en matière de démographie, par exemple. Sur la base des études actuelles, il est possible de tableur sur un accroissement de la population francilienne. Elle augmenterait de plus d'un million d'habitants à l'horizon 2030. En

raison de l'évolution de la population, surtout de son vieillissement, et de l'augmentation probable du nombre des ménages, le chiffre de 60.000 logements est tout à fait plausible. Les prévisionnistes tablent sur 870.000 ménages supplémentaires à l'échéance du SDRIF. Compte tenu du retard accumulé et des besoins actuels (plus de 360.000 demandes de logement insatisfaites), le chiffre avancé de 60.000 logements/an, est celui qui sera retenu dans le présent rapport.

Le rythme annuel de la construction de logements arrêté, le chiffre de 60.000 est-il compatible avec la nécessité de mettre un terme à l'étalement urbain? On ne peut pas ne pas évoquer le chiffre de 1.750 hectares consommés par an pour réaliser moins de 45.000 logements en moyenne, alors que le SDRIF de 1994 prévoyait un rythme annuel de 53.000. L'étalement urbain est-il vraiment inévitable?

En Ile-de-France, la densité résidentielle (DR) moyenne des zones d'habitat est de 50 logements par hectare (lgts/ha). Ce rapport varie, bien entendu, selon les zones. Elle est de 300 lgts/ha à Paris, de 103 lgts/ha dans les Hauts-de-Seine, de 60 lgts/ha dans la Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, de 30 lgts/ha dans les Yvelines et dans le Val d'Oise, de 26 lgts/ha dans l'Essonne et de 22 lgts/ha dans la Seine-et-Marne.

Il faut savoir, c'est l'IAURIF qui nous l'indique, qu'entre 1990 et 2003, la densité résidentielle (DR) a progressé de 7 lgts/ha dans les Hauts-de-Seine, de 3 lgts/ha dans la Seine-Saint-Denis et de 2 lgts/ha dans le Val-de-Marne. Elle n'a pas évolué dans les autres départements. Cette information nous permet de voir quels sont les départements dans lesquels un effort de densification a déjà été entrepris. C'est exclusivement dans la première couronne, là où le terrain est le plus cher.

Une étude conduite dans le département de l'Essonne montre que, dans l'hypothèse retenue (60.000 logements/an), une relance de la construction est tout à fait possible. Sans volonté de densification, elle conduirait à une consommation de 6.500 ha aux termes du futur SDRIF, alors qu'avec un réel effort, le besoin en surface d'habitat à construire serait à peine supérieur à la consommation actuelle (3.000 ha).

Une relance de l'habitat sans densification « maîtrisée » conduirait à aggraver l'étalement urbain et à priver l'agriculture francilienne, l'une des plus productives de France, d'une part non négligeable de son « outil de travail ».

Pourtant le recyclage et la densification des espaces urbanisés existants ne suffiront pas toujours à satisfaire les besoins de construction.

L'étalement urbain quand il est nécessaire doit être contrôlé, maîtrisé. Le but à atteindre est l'utilisation la plus « raisonnable » et la plus économe possible des espaces dans tous les secteurs à urbaniser.

### **Les avantages qualitatifs :**

« La densité fait peur, alors qu'il s'agit pourtant d'un processus ancien et spontané de valorisation urbaine » (J.P. Palisse).

Ce processus résulte tout autant de la tendance à la polarisation des activités humaines que de la recherche d'un meilleur accès aux services de proximité publics et privés. Les illustrations sont nombreuses dans l'histoire des villes. Ainsi les « notes rapides » de l'IAURIF dont nous avons déjà parlé, publiées en juin 2005, montrent que le Paris haussmannien est deux fois plus dense que le Paris médiéval. Un exemple récent est celui des Hauts-de-Seine qui, bien que ne disposant pas de surfaces urbanisables nouvelles, a construit autant de logements sur son territoire que la Seine-et-Marne et 60 % de plus que l'Essonne. Les constructions nouvelles ont été réalisées, le plus souvent, sur d'anciens sites industriels, mais aussi dans le cadre d'une densification globale et multiforme qui a permis un gain annuel de près de 3.000 logements.

Certains avancent que c'est sans doute en raison de l'origine rurale de beaucoup de Franciliens que la densification a si mauvaise presse. Mais c'est aussi en raison des grandes opérations de rénovation urbaine et de logement de la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle que la densité est assimilée à une forme urbaine ségrégative. Pourtant ces opérations n'étaient que de densité très moyenne, très souvent inférieure à 1, densité équivalente à celle d'un centre de bourg rural ou d'un ensemble de « maisons de ville » et deux fois moins dense que le bâti de type haussmannien, mais aussi des cités jardins ou des HBM de l'entre deux-guerres, aujourd'hui très recherchées.

Pour valoriser le concept de densification, il est indispensable de faire la démonstration qu'elle est non seulement compatible avec la qualité du cadre de vie mais qu'elle est également l'occasion de l'améliorer.



Pour cela, il y a quatre conditions :

1°) - Les opérations de densification doivent parfaitement s'intégrer dans le bâti existant et constituer un plus pour les habitants concernés en termes de qualité de vie et d'environnement. Elle doit permettre aux habitants de profiter plus facilement des avantages de la ville « réinventée » grâce à un meilleur accès aux services publics et privés, aux équipements collectifs (sportifs, sociaux, culturels, etc.), aux moyens de transport, aux emplois, aux commerces, aux espaces publics, aux loisirs, etc. La densification doit être proportionnée à la capacité de répondre aux besoins divers des urbains.

2°) - La densification doit tenir compte de la situation géographique de la ville, de son héritage et du milieu urbain, des sites voisins, des contraintes environnementales mais aussi économiques et sociales. « Densité ne signifie pas uniformité, mais plutôt diversité ».

3°) - La densification n'est pas une fin en soi. Si elle permet de répondre aux besoins de la majorité des habitants, elle ne constitue pas pour autant une « valeur morale » qui soit opposable à tous. Autrement dit, la faible densité n'est pas condamnable quand elle n'a pas pour effet de fragiliser l'environnement et n'engendre pas une demande excessive de services coûteux. Dans un contexte rural, la faible densité est très acceptable.

4°) - La densification doit permettre la coexistence, dans la ville, de l'habitat, de l'emploi, des équipements et des services et favoriser la mobilité « raisonnée et durable » grâce à des moyens de transport appropriés. L'espace public, ouvert ou bâti, lieu de rencontre et d'échange, est l'élément fondateur de l'identité de la ville. Il doit être reconnu par le plus grand nombre. Sa conception doit être adaptée aux formes de la ville et intégrée dans son environnement. Notamment, la présence végétale et l'accessibilité aux espaces naturels permettent d'asseoir une stratégie de densification. L'attractivité de la ville dépend de tous ces facteurs, de même que la qualité de vie de ses habitants.

Pour être réussie, la densification doit être comprise et acceptée. C'est nécessairement un processus lent qui suppose évolutivité et réversibilité. Il ne s'impose pas.

La densification suppose aussi que les coûts du foncier soient contenus. Elle a trop souvent pour effet d'entraîner une hausse des valeurs foncières et en cela elle porte en elle-même sa propre contradiction puisqu'elle engendre trop souvent le déplacement vers la périphérie des plus démunis. Pour éviter l'étalement urbain et la disparité sociale entre le centre et la périphérie, la stratégie de densification doit s'effectuer dans le cadre d'un plan global de rénovation garantissant une large diversité d'offres en matière de logement.

Enfin une stratégie de densification doit permettre de conforter le meilleur accès possible à l'habitat, à l'emploi, aux équipements publics et aux divers services de proximité, en un mot assurer la mobilité de tous. Cela suppose que les différents centres de vie soient accessibles, correctement desservis par les transports en commun et que la liaison avec les services régionaux soit assurée par des moyens de déplacement rapides. Une densification « maîtrisée » repose avant toute chose sur une organisation performante et rationnelle des moyens de transport publics et privés dans le cadre d'une co-modalité bien conçue.

Densifier de façon qualitative certes, mais pourquoi, comment et pour qui ? C'est ce que nous allons tenter d'expliquer dans le chapitre suivant.

## **Chapitre V - Pourquoi densifier, comment et pour qui ?**

**Pourquoi densifier?** - Tout le monde s'accorde pour dire qu'un des problèmes cruciaux qui se posent à la région est celui du logement. Le nombre de besoins insatisfaits est inquiétant. Par suite d'une insuffisance notoire de constructions neuves, notamment de logements sociaux, les écarts de prix se sont progressivement accrus entre les différents segments du parc de logements (locatif très social, locatif social, locatif libre, accession à la propriété) bloquant la mobilité dans le parc social et assignant à résidence les populations les plus défavorisées.

La défaillance de l'offre se traduit par une exclusion croissante des populations les plus pauvres mais aussi des classes moyennes aujourd'hui. Contraintes de quitter le centre de l'agglomération ou de ne plus pouvoir y accéder en raison de la hausse spectaculaire et incontrôlable des prix du foncier et de la construction ou de la rénovation et des loyers, ces différentes catégories sont repoussées vers la périphérie.

D'après les experts en matière de démographie et de logement, qu'ils soient de l'INSEE, de la DREIF, de l'AORIF ou de l'IAURIF, il faut construire 35.000 logements par an pour faire face à la croissance du nombre des ménages, 4.600 pour maintenir la proportion de logements vacants au niveau actuel, 6.400 pour rattraper le déficit accumulé entre 1990 et 2005 et enfin 14.000 pour compenser les disparitions de logements dans le parc existant. Le total des besoins se monte bien à 60.000 unités par an en moyenne (soit 1,5 million à l'horizon 2030).

La densification doit également permettre de réduire les inégalités sociales et territoriales. Leur réduction passera par « une action forte envers les territoires et les quartiers dégradés et dévalorisés en recréant de l'urbanité dans ces secteurs, notamment à travers le maintien de services, d'espaces publics de qualité, de commerces et en favorisant la mobilité des habitants ». Chaque Francilien doit pouvoir accéder, dans un périmètre suffisamment proche de chez lui, aux commerces, aux services, aux loisirs, etc., à tous ces lieux de vie qui permettent aux personnes de vivre quotidiennement de façon équilibrée. Supprimer le stress, c'est améliorer la qualité de vie de chacun.

Nous avons vu quelles sont les conséquences néfastes de l'étalement

urbain, notamment en termes d'allongement de déplacements automobiles. Construire pour répondre aux besoins et rattraper le temps perdu est impératif, mais il faut aussi, en même temps, mettre un terme à l'étalement diffus observé au cours des deux dernières décennies. Tels sont les objectifs que l'exécutif de la région propose de promouvoir pour aboutir à une organisation spatiale fondée sur une ville plus compacte et plus fonctionnelle, garantissant aux Franciliens la mobilité, leur assurant une meilleure qualité de vie, une plus grande mixité fonctionnelle et sociale, une accessibilité sécurisée aux différents centres de vie locaux et régionaux ainsi qu'un retour à l'urbanité.

**La relance de la construction** doit nécessairement s'accompagner d'un sérieux effort de densification « raisonnée » pour que soient jugulées conjointement la consommation désordonnée des espaces naturels et agricoles et la surconsommation des produits énergétiques qui sont de plus en plus chers et de plus en plus rares.

La densification vise un double objectif: relancer la production de logements et économiser les espaces naturels. Elle doit permettre de mieux utiliser les équipements collectifs, les services existants, les moyens de transports en commun, là où ils sont bien implantés, et de les améliorer là où de réels besoins apparaissent, le but recherché restant très clairement de réduire les déplacements pour lesquels on fait, le plus souvent, appel à l'automobile.

Économiser les espaces ouverts constitués, entre autres, par les espaces agricoles, c'est garantir aux agriculteurs une visibilité foncière leur assurant la viabilité de leurs exploitations et leur permettant ainsi d'effectuer des investissements à plus long terme. C'est aussi renforcer les différentes filières et sécuriser une partie de l'approvisionnement de l'Ile-de-France en produits horticoles et maraîchers.

La demande de produits d'origine agricole augmentera inévitablement dans l'avenir pour plusieurs raisons:

- les besoins alimentaires d'un bassin de plus de onze millions d'habitants vont croître avec l'augmentation de la population,
- la production de cultures énergétiques monte en puissance et mobilisera à terme des surfaces importantes,
- les biotechnologies se développent et nécessitent l'utilisation de produits agricoles de plus en plus nombreuse.

L'Île-de-France compte parmi les meilleures terres cultivables de notre pays. Il faut les préserver au maximum afin de répondre à ces demandes.

Enfin la densification s'inscrit aussi dans un plan de défense des ressources naturelles et de lutte contre les nuisances de toutes sortes (bruits, incendies, inondations, pollutions, tempêtes, etc.) et de maintien de la biodiversité en prenant en compte la protection des espaces agricoles et naturels.

**Comment densifier ?** - Comprendre et accepter la compacité urbaine, c'est participer à un meilleur fonctionnement de la ville. Tel est le message qu'il est important de faire accepter par tous les « urbains ». Afin de démystifier la « densité », il est indispensable de faire ressortir que, dans le cœur de l'agglomération, qui comprend Paris et les communes distantes de moins de 10 kilomètres de son centre, seuls 40 % de la superficie totale sont affectés à l'habitat et que ce pourcentage diminue rapidement ensuite lorsque l'on s'éloigne du centre pour ne plus représenter que 15 % au delà de 20 kilomètres.

Le cœur d'agglomération, et ceci malgré une densité de population (DP) déjà élevée, continue à accueillir une part substantielle de la construction. Entre 1990 et 2000, plus du tiers des logements neufs mis en chantier dans la région Ile-de-France (35 % d'après l'IAURIF) y ont été construits. Une analyse des espaces déjà affectés à l'habitat en 1982 et de leur occupation en 2000 montre qu'un lent mais général processus de densification a déjà été entamé et sans que les habitants en souffrent. A titre d'exemple, à Paris, la densité résidentielle (DR) est passée, en raison des nombreuses opérations de démolitions et de reconstructions, de 318 logements à 325 logements au cours de la période considérée. Les parcelles sous-utilisées font souvent l'objet d'une démolition suivie de la construction d'un immeuble plus important.

En périphérie, ou bien ce sont des constructions neuves que l'on voit apparaître à la suite de la division d'une parcelle, ou bien c'est la construction d'un petit collectif dans le centre ville. Enfin il faut souligner que les opérations nouvelles adoptent le plus souvent des densités comparables à celles de leur environnement.

Entre 1950 et 1975, « l'urbanisme administré » a fait surgir des barres et des tours au milieu des champs: 1,2 million de logements construits pour accueillir dans des conditions de confort inédites la population qui

s'entasse dans les bidonvilles, les rapatriés d'Algérie et la main-d'œuvre immigrée. Au contraire, aujourd'hui, les nouveaux programmes se coulent dans le paysage et n'engendrent pas de ruptures de forme ou de densité, y compris dans les espaces déjà construits. On peut en tirer une conclusion pratique: la construction neuve répond à une demande locale qui prend elle-même en compte l'environnement immédiat. C'est à cette condition qu'elle est acceptée par les élus et par les riverains.

A un type d'habitat donné, que ce soit un habitat collectif continu ou discontinu, diffus, groupé ou encore un lotissement de maisons individuelles, correspondrait une densité optimale qu'il est très difficile de dépasser sans heurter. Une construction nouvelle trouvera toujours sa place dans un environnement donné, tant que cet optimum n'est pas atteint. Ce respect de l'environnement s'inscrit dans une logique urbanistique. Aller au delà implique toujours la mise en oeuvre de nouvelles infrastructures, de nouveaux équipements et de nouveaux services publics et privés. Ces investissements engendrent des coûts importants pour la collectivité. « Autrement dit, lorsqu'un espace est gagné par l'urbanisation, la forme urbaine adoptée, le parcellaire, l'espacement entre les bâtiments, la densité deviennent des données durables qui, en règle générale, ne se modifieront qu'à la marge et très graduellement ».

Il est nécessaire de reparler des tours et des barres. Nous le savons: la « densité » est souvent associée à la hauteur, à un habitat collectif avec un nombre important de logements, à une forme urbaine, à un enclavement, à une implantation périphérique. Dans ces espaces, la densité du bâti (DB) est inférieure à 1. La « densité » inquiète? Quand les Franciliens résident dans des quartiers haussmanniens où la DB y est supérieure à 4, ils sont « rassurés ». Ce n'est donc pas la « densité » qui est en cause, mais c'est bien l'environnement.

Pour tenter de résoudre la question des « grands ensembles » ciblés par le programme national de rénovation urbaine et par le plan de cohésion sociale, de grandes opérations de renouvellement sont nécessaires. Le Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France donne des pistes pour réhabiliter et rénover ces zones en difficulté dans lesquelles les immeubles n'ont aucun rapport avec la rue, où la cité vit sur elle-même, loin de tout. On sait que la mixité ne s'obtient que si les lieux donnent aux gens l'occasion de s'y rendre et l'envie d'y vivre.

En préalable, ces professionnels considèrent que « la démolition doit être pensée comme un outil parmi d'autres de la recomposition urbaine et non comme un objectif en soi, d'autant plus que certaines restructurations, mêlant réhabilitations lourdes et constructions neuves, ont porté leurs fruits ».

L'état d'altération de certains sites est plus souvent lié au manque d'entretien et d'aménagement qu'aux dégradations dues aux habitants qui vivent cette situation comme une forme d'oubli de la part de la collectivité. Certains grands ensembles sont géographiquement bien implantés. Leurs habitants sont attachés aux lieux dans lesquels ils résident. Pour réduire l'effet « ghetto », il est souhaitable de diversifier les populations et d'améliorer leur environnement. Les architectes disent qu'il faut « tenter de réparer, d'entretenir et de recomposer les lieux ». Les démolitions, quand elles sont nécessaires, doivent se faire progressivement. Les rénovations doivent s'inscrire dans un programme d'ouverture sur de grands espaces publics, semi-publics et privés (cours, jardins publics, parcs, squares) équitablement répartis afin d'assurer les différentes fonctions de la ville. Il faut en même temps les relier à la ville grâce à des réseaux de communication et de transport (bus, métro, pistes cyclables, tramway, trottoirs) afin de supprimer le plus possible les effets désastreux des coupures urbaines. C'est par une intégration dans la ville que ces grands ensembles deviendront des espaces de vie acceptés et partagés.

Il est nécessaire d'assurer aux habitants des accès rapides aux différents bassins d'emplois, comme à tous les lieux de vie, pour abolir les frontières dans la ville. Il faut essentiellement leur donner accès à des aménagements culturels et sportifs, à des commerces variés, à des services publics et privés les plus complets possible, ainsi qu'aux autres pôles urbains. La « densité » est synonyme de « mobilité » et de « sécurité ». Il faut en faire une des composantes de l'urbanité.

Une plus grande densité de l'habitat n'est concevable que si la compacité s'accompagne d'une véritable continuité entre les quartiers. C'est la continuité dans les espaces qui créera, chez chacun, la conviction d'appartenance à une collectivité solidaire, tout en conservant à chaque quartier son identité propre.

Si les grands ensembles ne sont pas les seuls quartiers en difficulté, ils constituent, par contre, une voie à explorer en priorité dans la mesure où la collectivité dispose, avec les principaux bailleurs, de la maîtrise du

foncier. Une fois reliés à la ville, les habitants de ces grands ensembles, dont certains sont proches des transports collectifs, perdront leur sentiment d'exclusion.

La densification implique de construire mieux et d'organiser plus harmonieusement la vie collective. Développer la qualité urbaine des nouvelles constructions doit être un objectif et un levier de l'action publique en faveur du logement.

Diffuser une nouvelle image de la construction neuve doit permettre de lutter contre les réticences des habitants et de leurs élus face à des projets d'urbanisation et de densification de certains quartiers. « Les opérations d'urbanisme ambitieuses se heurtent souvent à des coalitions d'intérêt et d'égoïsme divers ». Une prise de conscience par tous de l'intérêt de la densification nécessitera de vastes campagnes de communication pour que les Franciliens en comprennent la nécessité en termes d'efficacité, et d'amélioration de leur qualité de vie et de sa nécessité pour l'avenir.

Les villes « attirantes » sont celles qui, par la qualité de leur bâti, par la variété de leurs équipements collectifs (associatifs, culturels, médicaux, sanitaires, sociaux, sportifs, touristiques, etc.), et de leurs emplois, par la richesse de leurs espaces publics et privés, de leurs infrastructures terrestres et par la qualité de leur desserte, par la présence de services de toute nature privés et publics, répondent à la diversité des attentes et des besoins des populations et présentent une véritable dynamique économique.

L'effort de densification doit s'appuyer, en premier lieu, sur le réseau de transport en commun francilien fortement renforcé dans la première couronne, et particulièrement dans les quartiers insuffisamment desservis, comme à terme dans la grande couronne. Le réseau devra aussi être capable de supporter la croissance prévisible du volume des déplacements. Dense et maillé dans Paris, ce réseau de transport l'est beaucoup moins dès que l'on aborde la première couronne qui accueille déjà des densités importantes d'emplois et d'habitants et dans laquelle, aujourd'hui, les flux transversaux ne peuvent être assurés, le plus souvent, que par la voiture particulière. Or ces flux augmentent d'année en année. C'est dans ce secteur que l'effort doit porter. Il importe de renforcer les niveaux de desserte sur les radiales existantes, ainsi que le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) a prévu de le faire, en améliorant notamment la desserte par le réseau RER (lignes A,B,C & D),



mais également en prévoyant un maillage de l'ensemble de ces lignes radiales par de nouvelles lignes à forte capacité pour assurer les déplacements de banlieue à banlieue.

Cette volonté d'accompagner la densification d'une amélioration générale des transports en commun constitue pour l'exécutif régional la deuxième priorité pour les quinze ans qui viennent. Elle est indissociable de la première: remettre la région à niveau dans son offre de logements. Les deux opérations doivent être menées de pair. Il s'agit, nous le savons, de projets de très longue haleine dont il faudra définir les étapes: prolongement de lignes radiales, cadencement, création de nouveaux segments de rocade. Le but final est de réduire les inégalités territoriales. La moyenne couronne qui se trouve en périphérie de l'agglomération devra supporter une partie de l'effort de densification envisagée. Ses habitants, comme les Parisiens, doivent disposer des moyens nécessaires à leurs déplacements quels qu'ils soient, sans être à terme dépendants de la zone centrale, comme c'est le cas actuellement pour beaucoup de résidents de la première couronne. Il faudra aussi se préoccuper des déplacements dans la grande couronne.

**Pour qui entreprendre tous ces efforts ?** - Pour tous les Franciliens sans aucune distinction. L'amélioration de l'habitat et l'organisation de la ville doivent avoir des conséquences bénéfiques sur la vie quotidienne de tous les Franciliens. La réduction des inégalités concerne tous les habitants de la région sans exception, ce qui implique des efforts de certains en faveur des autres.

Il s'agit de mettre en œuvre de vastes programmes dont la réalisation exigera en moyenne une vingtaine d'années. Il convient de s'y attaquer sans retard pour assurer aux futures générations les moyens de vivre dans une région attractive et solidaire. Les investissements, tant pour les logements que pour les équipements, les infrastructures, les services et les transports, doivent être effectués dans l'optique du « développement durable », tel que l'a conçu l'ex-premier ministre de Norvège, Madame Gro Harlem Brundland, auteur de « Notre avenir à tous » (1987).

Avant de penser à demain, il faut considérer les besoins d'aujourd'hui. Il est indispensable de répondre aux attentes des actifs, des jeunes couples, des familles avec ou sans enfant, des personnes handicapées, mais il faut aussi penser logement pour les étudiants, souvent oubliés, logement pour les jeunes à la recherche d'un emploi ou pour les jeunes travailleurs,

l'offre actuelle est très insuffisante, logement pour les personnes âgées, les conditions actuelles d'accueil sont très sous-dimensionnées alors que la population de l'Ile-de-France vieillit, logement pour les travailleurs migrants ou pour les demandeurs d'asile nombreux dans la région capitale, sans oublier le logement temporaire ou d'urgence. Cette énumération n'est pas exhaustive. Toutes les catégories sociales ont droit à un logement et l'on sait quelle est l'importance d'un logement décent dans la (ré)insertion sociale.

Nous venons de noter le vieillissement de la population francilienne qui devrait concerner 150.000 personnes en 2030. Il y a de forts besoins en établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux. Une aide adaptée à domicile pourrait permettre de maintenir chez elles bon nombre de personnes âgées ou handicapées qui souhaitent poursuivre leur vie dans leur milieu traditionnel. Cette aide personnalisée entre dans le cadre du Schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) et des services publics ou privés d'aide à la personne que nous soutenons.

Comme la région est insuffisamment équipée en établissements spécialisés réservés aux personnes handicapées et qu'elle manque de Maisons d'accueil spécialisé (MAS), de Foyers d'accueil médicalisé (FAM), de Foyers de vie, ces personnes handicapées ne trouvant pas d'hébergements adaptés dans la région capitale, sont contraintes d'aller chercher, parfois très loin, voire en Belgique, des solutions qui les coupent encore un peu plus de leurs amis, familles et proches.

On sait que les causes de ces situations douloureuses proviennent de la rareté et de la cherté du foncier, en particulier dans la zone centrale et dans la petite couronne. La densification devra intégrer les besoins de surfaces permettant la construction d'établissements destinés aux personnes handicapées, mais aussi aux personnes âgées qui soient capables de les accueillir dans un périmètre qui les rapproche de leurs familles et de leurs amis.

Résorber les carences et répondre aux besoins actuels et futurs sont des objectifs qui entrent dans le cadre des opérations d'urbanisme envisagées pour participer à l'amélioration de la qualité de vie de tous les Franciliens et qui relèvent de la responsabilité du SDRIF.

La densification est un moyen. Encore faut-il savoir où il est possible de densifier et avec quelles ressources. C'est à ces questions que nous allons nous efforcer de répondre.

## **Chapitre VI - Où densifier et avec quels moyens ?**

Depuis plus de trente ans, en Ile-de-France, ce sont en moyenne, chaque année, les quelque 1.700 hectares qui ont été urbanisés pour réaliser la construction de moins de 45.000 logements. Ces hectares ont le plus souvent été « pris » sur des terres naturelles, agricoles ou boisées. Le foncier de plus en plus cher est en partie responsable de l'étalement en tache d'huile des villes ce qui entraîne les conséquences néfastes décrites dans le chapitre II du rapport. Une augmentation raisonnée de la « densité bâtie » (DB) qui pourrait être en moyenne de quatre à cinq fois supérieure à celle d'un quartier pavillonnaire, devrait recueillir l'assentiment des aménageurs, des architectes, des élus, des urbanistes comme celui des défenseurs de l'environnement. Cette augmentation de la densité bâtie permettrait de sauvegarder l'espace francilien. Resterait à convaincre les « urbains » qui sont encore sceptiques.

### **Où densifier ?**

La relance de la construction doit nécessairement se faire dans les zones mobilisables afin de préserver les espaces agricoles et les espaces naturels qui constituent l'une des richesses de la région. Ils représentent encore aujourd'hui 85 % de sa superficie. C'est pourquoi il est indispensable de densifier, en premier lieu, à l'intérieur des 188.709 hectares déjà occupés par des terrains urbanisés dont 113.155 le sont par l'habitat (selon le MOS de 2003). Une grande part de la construction trouvera tout naturellement sa place dans le tissu existant grâce à son potentiel important de constructibilité.

Tous les aménageurs estiment que l'ampleur de la crise du logement en Ile-de-France ne trouvera sa réponse qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire régional. Densifier l'agglomération régionale, et particulièrement son cœur, devrait permettre de répondre, en grande partie, aux besoins en logements. Cela nécessite de densifier « sur place », quand cela est possible, et d'engager des extensions urbaines dans la continuité des zones déjà urbanisées, principalement dans la zone centrale, gisement essentiel du marché immobilier. L'effort de construction envisagé 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) « au nom d'un souci de rééquilibrage du parc social entre les départements de la petite couronne et ceux de la

grande couronne et à l'intérieur de chaque couronne ». Ces objectifs, qu'il faudra valider en fonction des capacités physiques des territoires aptes à accueillir les volumes souhaités de constructions, tiennent compte de la difficulté de construire dans Paris, des disponibilités foncières dans les Villes nouvelles, de la proportion de logements sociaux dans le département de la Seine-Saint-Denis comparée à celle de certains autres secteurs où elle est beaucoup plus faible, etc..

La densification urbaine devra nécessairement se faire en fonction des bassins d'emplois les plus proches et des moyens de transports collectifs existants (et/ou à développer) pour les relier. Mais elle doit de plus s'accompagner d'une mise à niveau, ou, quand cela est nécessaire, de la mise en oeuvre des équipements collectifs, en tenant compte des disponibilités foncières et de l'accès aux transports en commun afin d'assurer une bonne mixité des différentes fonctions urbaines. Toutes sont, nous l'avons vu, indispensables à l'équilibre et à la qualité de vie des citoyens. Enfin, et c'est toujours possible, la densification doit être conduite avec le souci de respecter les espaces agricoles et naturels. C'est ainsi, par exemple, que la « Ceinture verte » doit impérativement être protégée.

Un nécessaire équilibre entre les emplois, l'habitat, les espaces ouverts, les équipements publics, les services privés et publics, les transports collectifs, est obligatoire pour atteindre le but recherché. Ce dernier est, c'est certain, particulièrement complexe à atteindre, mais il est indispensable de répondre aux besoins présents et futurs en matière de logement, de maintenir et de créer des emplois, de réduire les inégalités territoriales, de garantir la mobilité de tous et d'améliorer la qualité de vie des citoyens. C'est avec le souci de répondre à tous ces besoins essentiels pour assurer l'équilibre et l'attractivité de la région, que la densification devra être mise en oeuvre. Voilà qui est de nature à renforcer l'intérêt de tous pour l'aménagement du territoire.

La densification doit cibler, en priorité, les copropriétés et le parc social ou privé dégradés, les immeubles insalubres, les « grands ensembles ». A propos de ces derniers, nous avons déjà mis en avant des pistes de réflexion avancées par le Conseil régional de l'Ordre des architectes de l'Ile-de-France (voir page 38 du rapport). C'est parce que tous ces « secteurs en difficulté » sont situés, pour la plupart, dans la zone dense que nous insistons sur la nécessité de les inclure, prioritairement, dans le programme des rénovations indispensables liées aux projets de densification des zones urbanisées.

Si, comme nous venons de le dire, la densification des espaces urbains est d'autant plus pertinente qu'elle vise des secteurs en général déjà bien desservis, bien équipés, et qu'elle concerne, en premier lieu, la zone dense, en particulier celle comprise à l'intérieur de la A 86, elle doit également s'appliquer aux autres pôles urbanisés, mais peu denses, de la région pour conforter le polycentrisme régional. Ainsi elle intéresse les « villes nouvelles », comme les villes historiques: Coulommiers, Étampes, Fontainebleau, Mantes, Meaux, Melun, Provins, Rambouillet, Versailles, etc...

Les villes nouvelles ont connu une expansion continue jusqu'en 1999. Des surfaces urbanisables importantes restent disponibles et pourraient supporter des extensions périphériques sans pour autant empiéter sur les terres agricoles et les espaces naturels et mettre en péril la « Ceinture verte ».

Il en est de même pour les villes historiques qui pourraient connaître une densification mesurée sans toucher au cœur historique et dans le respect de leur architecture traditionnelle.

Une densification des « quartiers de gares » conforterait la mobilité des Franciliens. La compacité permettrait d'offrir de nouvelles possibilités en matière d'emploi et d'habitat, sans avoir besoin nécessairement d'augmenter le réseau existant de transports en commun. Il faudrait remplacer progressivement les espaces pavillonnaires par de l'habitat collectif. Ces quartiers de gares sont souvent situés à proximité de friches industrielles sur lesquelles, après dépollution, il doit être possible d'édifier des « petits quartiers de ville » dans le prolongement des zones urbaines existantes. On pourrait ainsi « récupérer » des terrains non bâtis, laissés à l'abandon, et en faire des zones d'habitat et d'emploi intégrées dans la ville. Le Système d'information géographique régional (SIGR) a relevé plus de 450 gares franciliennes ouvertes au trafic « voyageurs » autour desquelles plus d'un millier d'hectares serait disponible.

Le SIGR a aussi identifié 2.000 hectares de parkings ouverts. Il nous semble qu'il serait inopportun de supprimer ces surfaces qui servent aujourd'hui de parkings de rabattement vers les gares. Pour maintenir la clientèle des transports collectifs, et en attirer une nouvelle, il faut lui offrir des possibilités de stationnement. Tout le monde sait que l'ensemble du territoire francilien ne peut être couvert par les transports en commun et que le recours à des moyens individuels, l'automobile entre autres,

demeure indispensable pour une fraction importante de la population.

Au cas où on voudrait utiliser ces 2.000 hectares, il faudrait envisager, en même temps, la construction de parkings souterrains parfaitement sécurisés pour laisser subsister l'offre de stationnement existante, voire la développer, à l'occasion de cette réutilisation spatiale.

Enfin, dans les bourgs et dans les villages de la grande couronne, une augmentation de la densité permettrait de relier progressivement le centre-ville aux zones pavillonnaires périphériques grâce à une augmentation harmonieuse du bâti, sans toucher aux espaces naturels et ouverts, tout en maintenant l'agriculture périurbaine en place. Mais la compacité ne sera acceptable que si l'augmentation de la population s'opère à un rythme compatible avec une bonne insertion des nouveaux arrivants, inspirée, par exemple, de ce qui se pratique dans les parcs naturels régionaux (de 0,75 à 1 % par an) et mise en œuvre dans le cadre d'une concertation engagée à l'échelle intercommunale.

Beaucoup de villages n'ont pas « échappé » à la progression significative de quartiers pavillonnaires qui se caractérisent par la construction de maisons individuelles groupées dans des lotissements. Le choix d'une augmentation de la densité à l'hectare des logements situés dans ces quartiers nouveaux en bordure des bourgs et des villes existants, rompant avec les normes habituelles du tissu pavillonnaire, renforcerait l'attractivité des centres anciens. Ceci permettrait également de sauvegarder les commerces et les services de proximité, voire même d'inciter l'implantation de nouvelles activités dans le milieu urbain.

Les villes anciennes comme les villes nouvelles constituent, avec Roissy, les principaux pôles d'emplois de la grande couronne avec un bon équilibre emploi/habitat et une assez grande autonomie par rapport à la zone centrale. La densification des principaux pôles urbains émergents de la région permettra d'assurer son équilibre et de conforter l'habitat et l'emploi à l'échelon régional.

L'objectif de l'exécutif régional qui est de créer, d'ici à 2030, un certain nombre de "nouveaux quartiers de ville" (entre 40 et 50) capables d'héberger une population importante, bien desservis par la route et surtout par les transports en commun, s'inscrit dans les préconisations concernant les secteurs à densifier qui visent différentes zones dans lesquelles l'extension de l'habitat est possible et concernent des secteurs dans lesquels la densité résidentielle est très diversifiée. Pour mémoire,

elle est de 300 lgts/ha dans Paris alors qu'elle n'est que de 50 lgts/ha en moyenne dans l'ensemble de la région. Dans l'Essonne et dans les Yvelines, par exemple, elle s'élève à 30 lgts/ha.

Il est souhaitable que la Région, en collaboration avec les départements, les communautés de communes et les communes, établisse une carte de ces "quartiers nouveaux" qu'il sera possible de créer à l'intérieur du périmètre de la A 86. Les communes participantes pourraient bénéficier du soutien de la région sous forme:

- de l'attribution de terrains précédemment acquis par l'Établissement public foncier régional (EPFR) ou par un Établissement public foncier départemental.
- d'une aide technique urbanistique, dès l'élaboration d'un projet, de la part d'un organisme à créer comprenant l'IAURIF, l'ADEME, le CAUE, etc. auxquels se joindraient des promoteurs, des aménageurs, voire des architectes.

L'accession à la propriété devrait, quant à elle, être aidée sous forme d'octroi de prêts à taux zéro augmentant ainsi l'attractivité de ces quartiers, tout en assurant la mixité sociale.

Ces "quartiers nouveaux" éviteraient les erreurs commises dans les ZAC qui favorisaient trop la rentabilité au détriment des logements.

Une densification « raisonnée » doit notamment être possible dans le respect de la « Ceinture verte », telle qu'elle existe aujourd'hui et dont les contours doivent être dessinés par une cartographie au 1/50.000<sup>ème</sup> précisant les limites entre les zones urbanisées ou urbanisables, d'une part, et les zones agricoles ou naturelles, d'autre part (rôle prescriptif du Schéma directeur), reprenant en particulier les recommandations du CESR (Rapport et Avis du 27 avril 2006 - Jérôme Regnault - relatif à la préservation et la valorisation des espaces naturels et agricoles de la Ceinture verte et des autres secteurs périurbains en Ile-de-France).

La densification doit être conçue et mise en œuvre sans mettre en péril les richesses naturelles de la région, même si la « Ceinture verte » doit accueillir une part importante de l'urbanisation nouvelle (page 31 du rapport précité de la Commission de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Ruralité).



Un récent rapport de l'IAURIF intitulé « le foncier et le SDRIF » montre que les capacités foncières réglementaires pour l'ensemble de la Région Ile-de-France demeurent aujourd'hui très importantes. En effet aux 15.800 hectares disponibles en zones Na des POS (Na = voir le glossaire joint), s'ajoutent 7.200 hectares non encore ouverts à l'urbanisation dans les espaces totalement urbanisables du SDRIF et 13.400 hectares dans les espaces partiellement urbanisables, soit un total de **36.400 hectares**. Sachant qu'entre 1990 et 2003, 22.000 hectares ont été consommés pour les extensions urbaines (soit 1.700 hectares par an), il reste théoriquement, dans une hypothèse de consommation égale, plus de 21 ans de stocks disponibles (Jérôme Régnault).

A la question: où densifier ?, le paragraphe précédent répond en partie puisque les experts estiment que seule la moitié du besoin en logements pourrait trouver sa place dans la zone agglomérée.

L'État y répond, lui aussi, partiellement avec les Opérations d'Intérêt National (OIN) qui font partie de la liste des « territoires stratégiques » En Ile-de-France, elles sont au nombre de neuf. Deux concernent les zones aéroportuaires (Orly & Roissy), deux les « villes nouvelles » inachevées (Marne-la-Vallée & Sénart), deux des opérations centrales d'urbanisme (La Défense & Seine-Arche), enfin trois projets: il s'agit de Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Seine-Amont et Seine-Aval. La délimitation, la définition et la mise en oeuvre dans ces périmètres d'opérations urbanistiques et immobilières dont une partie se trouve dans la zone dense, devront faire l'objet d'une concertation étroite entre l'Etat, les collectivités locales et les maîtres d'ouvrage, avec la collaboration des associations concernées, afin de les inscrire dans les perspectives de densification « raisonnée » voulues par le Conseil Régional. Il en sera de même pour La-Plaine-de-France, territoire prioritaire soutenu par l'Etat et la Région dans le cadre du CPER 2007-2012. C'est sans doute là que se situe une partie de la réponse à la question: où densifier? (1/3 de densification dans l'agglomération centrale, 1/3 d'extension dans les villes, les bourgs et les villages, 1/3 de « quartiers de ville »), sans pouvoir dire dès aujourd'hui si le partage entre les trois sera égal.

La presse spécialisée (Le Moniteur du 23 juin 2006) vient encore de se faire l'écho du souhait d'une grande majorité de Français (74 % d'après un sondage Moniteur/Ipsos) d'habiter une maison individuelle avec un jardin. « Ce désir d'habitat individuel au milieu de la verdure est encore

accentué par les évolutions récentes des modes de vie dont la tendance est à l'autonomisation croissante des individus. Le logement doit pouvoir se transformer en lieu de travail, disposer d'un atelier de bricolage et être capable de s'adapter aux configurations familiales de plus en plus fluctuantes. Des exigences difficiles à satisfaire dans des immeubles collectifs ».

Ce souhait est-il réellement fondé sur un besoin d'espace et d'intimité ou bien sur un mal-vivre dans la ville? Il paraît nécessaire de connaître, à **travers des enquêtes** fondées sur des questions ouvertes, quels sont les besoins réels des Franciliens et leurs souhaits profonds et de s'en inspirer pour conduire une politique réaliste d'implantation de logements dans la Région Ile-de-France.

Des études ciblées devraient permettre de cerner les réels besoins des demandeurs. Les logements à construire doivent répondre aux souhaits des mal logés qui désirent, en premier lieu, disposer d'un cadre de vie plus décent. L'accueil des futurs Franciliens, de ceux qui viennent d'autres régions en encore de l'étranger, est une question sur laquelle les aménageurs devront réfléchir pour répondre aux demandes de ces populations.

La mise en oeuvre, sur une grande échelle, "d'habitat plus urbain, fait de maisons de ville, d'individuels superposés, d'immeubles de ville, de maisons ou d'immeubles patios, de petits collectifs, de villas urbaines, etc. offrant une intimité, un jardin, une terrasse et une personnalisation du logement", comme le suggère Madame Cristina Conrad, présidente de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France, répondrait certainement en grande partie aux aspirations de nos concitoyens.

### **Avec quels moyens parvenir à une densification raisonnée ?**

La plupart des « experts » (aménageurs, architectes, décideurs, élus, promoteurs, urbanistes) s'accordent, aujourd'hui, pour dire qu'une gestion économe et rationnelle des espaces n'est possible que dans le cadre d'une densification « maîtrisée », « raisonnée » desdits espaces. De quels outils dispose-t-on pour y parvenir ?

Les responsables de l'aménagement, quels qu'ils soient et quel que soit leur niveau d'intervention, disposent d'un arsenal juridique récent et performant. Mais cinq ans après le vote de la loi SRU du 13 décembre

2000 (Solidarité et Renouvellement Urbains), force est de constater que les mots d'ordre de « mixité et de renouvellement urbains » se heurtent à de sérieuses résistances. Le législateur entendait favoriser la lutte contre la ségrégation et l'étalement urbain. Bien que les mentalités commencent à évoluer, les pratiques ne progressent pas encore au rythme souhaité car elles se heurtent à des résistances liées à l'appréhension de la densité due, le plus souvent, à une réelle méconnaissance de la question.

Trente ans après la loi d'orientation foncière de 1967, la LOF, qui est à l'origine des plans d'occupations des sols (POS) et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), la loi solidarité et renouvellement urbains, dite loi SRU, a réformé « la boîte à outils » de l'urbanisme. La loi, après avoir pris acte des dérives de la LOF, introduit, à la place des plans d'occupation des sols (POS), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) sont remplacés par des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Ce texte ambitieux, déjà modifié plusieurs fois, notamment par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, dite loi UH, entend lutter contre la ségrégation et l'étalement urbains, en imposant une vision nouvelle et plus respectueuse de la configuration et de la structure des villes. Il impose formellement aux élus de réfléchir préalablement à leur « projet de ville », avant de rédiger son règlement (le PLU).

La question du PLU ne concerne pas obligatoirement toutes les communes. Les petites communes rurales n'en ont pas besoin. Au premier janvier 2005, selon des chiffres communiqués par l'administration centrale, 14.600 communes appliquaient le règlement national d'urbanisme (RNU) et 4.000 autres ont fait le choix de la carte communale qui définit les zones constructibles. Restent environ 18.000 communes, des métropoles, des villes moyennes, des banlieues, des bourgs, où se concentrent 55 millions d'habitants et leurs problèmes urbains. Parmi elles, 2.000 communes ont adopté un PLU, d'après Philippe Grand, chef du service aménagement et urbanisme au ministère de l'Équipement.

L'élaboration d'un document d'urbanisme dont la durée de vie dépasse rarement dix à quinze ans est une entreprise longue et délicate, souvent à cause de l'obsolescence du plan d'occupation des sols (POS), mais aussi en raison de la nécessité de lancer des opérations d'urbanisme

conséquentes. Par exemple, la commune de Boulogne-Billancourt doit largement son nouveau PLU « à la nécessité d'aménager les anciens terrains appartenant à Renault ». A Paris, la volonté politique coïncide « avec le besoin de revenir sur un POS ancien ».

Le passage des POS aux PLU va donc demander plusieurs années. Le profane risque de s'y perdre parce que ces deux outils d'urbanisme vont se côtoyer pendant encore quelque temps, la loi SRU ayant prévu une nécessaire période transitoire pendant laquelle les communes peuvent recourir à une procédure nouvelle, « la révision simplifiée », et appeler le POS un PLU. Ces POS-PLU se chiffrent par centaines. Ainsi, dans le département des Hauts-de-Seine, sur 36 communes, 7 ont élaboré un PLU et 28 ont révisé leur POS-PLU.

Parallèlement à l'établissement de ces nouveaux outils d'urbanisme, l'importance du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a-t-elle été bien comprise? La question mérite d'autant plus d'être posée que la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (UH) a supprimé son caractère opposable.

L'instauration du PADD va de pair avec un élargissement de la concertation à toutes les étapes de la procédure. Certaines villes ont choisi une concertation *a minima* avec deux réunions publiques et une information dans le bulletin municipal. D'autres ont mis en place un énorme dispositif. En privilégiant l'échelon municipal, les pouvoirs publics semblent avoir renoncé à l'idée de schémas directeurs imposant aux communes une vision plus large. L'heure n'est plus à la planification dirigiste mais à la décentralisation.

Lorsqu'une communauté d'agglomération existe, le PLU se fait à cette échelle. Ailleurs, des schémas de cohérence territoriale (SCOT) devraient encadrer les PLU. « Les SCOT traduisent l'ambiance politique locale et la force de la collaboration intercommunale. Les élus sont mieux à même de graduer le niveau de contrainte... Le mouvement prend bien car il permet d'organiser beaucoup de choses, en matière d'habitat, en matière de déplacements, en matière d'espaces protégés... ». (Christian Dupont, déjà cité). La diversité est de règle. On opte pour des grands SCOT en Lorraine, la palme revient à l'agglomération nancéienne avec 400 communes, tandis qu'en Savoie, on voit des SCOT « marguerites » avec un document pour le centre de l'agglomération, d'autres pour les différentes périphéries.

Pour favoriser une meilleure maîtrise de l'espace, la loi SRU interdisait aux communes de fixer une surface minimale de terrain en dessous de laquelle on ne pouvait plus construire. En imposant de grandes parcelles, une commune pouvait auparavant **limiter la densité** et « filtrer » ses habitants. Mais le Gouvernement Raffarin est revenu sur cette mesure à la demande des élus locaux. La fixation d'une surface minimale n'est possible que si elle est justifiée.

Peu nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, contestent la nécessité de « faire la ville sur la ville » et, du même coup, de favoriser la mixité. « L'idée de renouvellement urbain est parfois mal admise en milieu rural, mais le message commence à passer. On ne peut plus avancer en ne faisant que du lotissement. Il y a toujours une bonne raison de s'étaler! La loi SRU a favorisé la prise de conscience ». (Christian Dupont, déjà cité).

Mais, dans la pratique, il faut admettre que certains élus se heurtent à la crainte de la densité. Dans le département de Seine-et-Marne, dans la grande couronne, l'urbaniste Marc Dufert note que la « marée » pavillonnaire est difficile à contenir. « Beaucoup de communes utilisent des biais pour fixer des surfaces minimales alors que les conditions ne le justifient pas. Ils veulent ainsi éviter **la densification** » et préfèrent construire en périphérie ».

Dans les Hauts-de-Seine, la question du renouvellement urbain se pose. « Quelques communes ont un PLU ambitieux, mais globalement on sent une volonté forte de préserver le cadre de vie. Les zones pavillonnaires, les centres anciens, les cités-jardins sont sanctuarisés », commente Emmanuel Acciardi, chef du groupes études et prospective à la DDE. Pour autant, beaucoup de terrains sont appelés à muter en raison d'un habitat dégradé ou sous-occupé, de grands projets, de friches industrielles ou ferroviaires. Sur le total, deux communes des Hauts-de-Seine ont recouru au « secteur de projet » et trois ont prévu des emplacements réservés aux logements sociaux.

La question de la mixité sociale est centrale dans la loi SRU et dépasse très largement les documents d'urbanisme. C'est le grand débat qui tourne autour des 20 % de logements sociaux que l'article 55 de la loi SRU exige dans chaque commune.

Plus de projet, moins de règlement...

La grande innovation, la pièce maîtresse du PLU, est le Plan

d'aménagement et de développement durable (PADD) créé par la loi SRU. Il expose le « projet municipal ». C'est son discours de politique générale. Appuyé sur un état des lieux, incluant une évaluation environnementale, il va au-delà de l'urbanisme au sens strict du terme et aborde les questions d'habitat, de développement économique (l'emploi), les déplacements, les équipements, la préservation du patrimoine bâti ou naturel. « On passe d'une logique de droits individuels des propriétaires de terrains à une logique de projet collectif » précise Philippe Grand du Ministère de l'Équipement. Pour le reste, la loi SRU tend à alléger le formalisme de la réglementation dont « le contenu obligatoire s'est restreint », explique Patrick Wallut, Président honoraire des Notaires de Paris. Fondée sur une critique des POS « standardisés et appauvris », donnant au coefficient d'occupation des sols (COS) un rôle excessif, cette simplification introduite par la SRU va de pair avec une nouvelle pensée urbaine, moins quantitative, plus paysagère et qualitative. Les prescriptions de gabarit, plus à même de définir des formes urbaines, sont donc privilégiées.

Si la loi urbanisme et habitat (UH) a malheureusement supprimé le caractère opposable du PADD, l'idée de cohérence demeure néanmoins. « Cette notion de compatibilité est quelque chose de nouveau dans la gestion communale et elle permet de sortir du règlement tout un tas de choses difficiles à appliquer. On a ainsi ouvert des espaces de négociation permettant d'introduire l'intelligence dans la règle » indique Christian Dupont au nom de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Les SCOT reprennent ces grands principes. Ils reposent sur un PADD, mais ils n'ont plus de « cartes de destination générale des sols », celles-ci n'étant plus obligatoires parce qu'à l'origine de beaucoup de contentieux.

Les communes ont trois ans pour rendre leurs documents d'urbanisme compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Avec la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), les documents d'urbanisme passent d'une logique de droits à construire à une logique de projet collectif.

Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être conformes aux dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU) et au Plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Ils doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui doivent eux-mêmes l'être avec le Schéma directeur régional d'Ile-de-

France (SDRIF et OIN).

La Commission de l'Agriculture du CESR, dans son avis du 27 avril 2006, suggérait que soit institué un COS minimum comme on parle de COS maximum dans les PLU. Cette initiative paraît difficile à mettre en œuvre pour des raisons fiscales. C'est pourquoi la Commission de la Ville, de l'Habitat et du Cadre de vie propose, pour aboutir à une réelle densification des espaces urbanisés, que soit instaurée **une densité du bâti (DB) minimale à l'échelon de la commune qui serait inscrite dans les documents d'urbanisme** comme le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Les limites des communes devraient très clairement ressortir sur une carte au 1/50.000<sup>ème</sup> dressée à l'occasion de l'élaboration du futur SDRIF afin de réduire les risques d'interprétation. Le seul défaut de ce Plan est de ne pas être opposable.

Mais, compte tenu du ralentissement du rythme de la construction enregistré au cours des dernières années, **une densité bâtie minimale** serait bien utile dans les règlements d'urbanisme. Elle serait un outil efficace pour mieux valoriser les espaces à urbaniser, pour lutter, entre autres, contre la consommation des espaces naturels, pour mettre en valeur les secteurs situés autour des gares de transports collectifs. On pourrait encourager des densités plus fortes dans les secteurs les mieux desservis par le métro, le train, etc.. Comme le fait remarquer Vincent Fouchier, on pourrait ainsi inciter les promoteurs à construire des immeubles sur des stations, sur des couvertures ferroviaires, comme cela vient d'être réalisé rue du Chevaleret, dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris (voir la fin de l'annexe n° 3).

Il faudra aussi tenir compte de la réglementation qui vise les Zones franches urbaines (ZFU), existantes ou à créer, qui constituent un des outils propres à générer de la mixité fonctionnelle (habitat/emploi).

Outre les outils réglementaires, les responsables régionaux et locaux ont la possibilité de « jouer » sur la fiscalité régionale ou locale (impôts et taxes diverses, dont notamment la taxe locale d'équipement) pour inciter les acteurs à densifier de façon « raisonnable et maîtrisée ».

A travers la contractualisation, et plus particulièrement à l'occasion de l'élaboration des contrats de projet régionaux (CPR), la Région pourrait apporter un soutien aux collectivités territoriales et locales dont les projets convergent avec les siens, encourager plus particulièrement les

communes qui construisent des logements sociaux et mettre en place un dispositif d'observation et de contrôle.

Les aides à l'ingénierie, les appels à projets, les concours architecturaux ou urbanistiques, les travaux de l'Ordre national des Architectes, etc. devraient permettre de mieux faire connaître aux décideurs le savoir-faire de ceux qui se sont penchés sur la nécessité de densifier et qui en ont mesuré toutes les conséquences.

La Région et les collectivités territoriales devront enfin s'entendre pour convaincre les Franciliens réticents de la pertinence de la densification, leur démontrer que sa mise en œuvre s'exercera avec la ferme détermination d'améliorer leur environnement et leur qualité de vie et sans entraver leur liberté de se déplacer et de se loger là où ils le souhaitent. C'est seulement avec **une importante campagne de communication** particulièrement bien **ciblée** que les responsables obtiendront l'adhésion de plus des trois quarts des Franciliens pour éviter, après coup, les rejets type *NIMBY*.

Il restera à trouver **les financements nécessaires** pour relancer la **construction** et atteindre l'objectif souhaité de 60.000 logements par an dont **17.000** logements sociaux de type HLM et **43.000** logements dans le secteur privé. Cela passera par la mise sur pied, en collaboration avec l'État, d'un schéma cohérent étalé sur la durée du Schéma directeur avec une accélération sur les premières années pour répondre aux besoins les plus immédiats. Dans une approche temporelle de ce type, c'est d'abord vers l'existant qui demandera moins de moyens qu'il faudra nécessairement se tourner.

Actuellement, en ce qui concerne les investissements publics, l'État assure une part du financement du logement social à travers des programmes pluriannuels. Conjointement la Région et certains départements apportent leur contribution dans le but de réduire le coût du foncier. Une autre partie du financement de l'effort à la construction, dans une moindre mesure, provient du budget régional et des budgets départementaux.

Quant aux financements privés, ils reposent sur des prêts bancaires avec, suivant les époques, soit des aides à base de déductions fiscales, soit la prise en charge partielle des intérêts, voire parfois les deux à la fois.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, depuis de nombreuses



années, faute de pouvoir offrir une solvabilité suffisante, une partie de la population ne peut plus accéder à la propriété de son logement, malgré l'allongement de la durée des prêts et la faiblesse des taux d'intérêt.

Pour relancer l'accès à la propriété **dans le neuf**, la participation de tous les acteurs s'impose :

- En ce qui concerne la Région, elle doit veiller, dans le cadre de l'Établissement public foncier régional (EPFR), à ce que l'effort entrepris pour diminuer le coût du foncier soit équitablement réparti entre le public et le privé. Cette proposition concerne également les départements qui disposent de leur propre Établissement public foncier.
- En ce qui concerne la Région, elle devrait créer un prêt à taux zéro complémentaire, par exemple, ou toute autre forme d'aide complémentaire, qui seraient réservés à la classe moyenne dont le degré de solvabilité est très faible, et plus particulièrement aux familles avec enfants, dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir bénéficier des HLM et trop faibles pour leur permettre d'accéder à la primo-accession de leur logement.
- En ce qui concerne l'État, le retour à des possibilités de déductions fiscales permettraient à certains l'accès au logement neuf.

Quant à la relance du « locatif privé », elle demande aussi un effort de tous. Les mesures gouvernementales en faveur de l'investissement locatif sont plus ou moins identiques depuis dix ans. Elles n'ont pas profité aux régions qui demandaient le plus un effort de construction en faveur du parc locatif. L'Ile-de-France est la région qui construit le moins et qui voit son parc locatif privé diminuer régulièrement depuis de nombreuses années. Ceci a pour conséquence une spirale de hausse des loyers que ne compense jamais la pression fiscale sur l'immobilier. C'est la cause principale de la diminution du parc locatif privé avec la politique des HLM qui consiste à remplacer la construction de logements par le rachat par préemption de logements privés et leur réhabilitation.

L'État doit admettre que sa politique de défiscalisation de l'investissement locatif a échoué dans les régions qui en ont le plus besoin et ne pas se retrancher derrière les chiffres **nationaux** qui cachent

les échecs **régionaux**, en particulier dans la première des régions, l'Ile-de-France.

De son côté, le mouvement "1 % Logement" constitue un dispositif notoire. Il accomplit un effort important dans le sens de la rénovation urbaine et en faveur de la relance de l'offre locative sociale en appui des politiques locales de l'habitat.

Enfin il serait souhaitable que l'immobilier soit considéré comme un marché libre dont tous les composants jouissent d'une rentabilité comparable aux autres secteurs de l'économie. Le but est de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande solvable, seul moyen de mettre un terme à la hausse constante des prix.

Parallèlement à la mise en oeuvre du Schéma dont il est question ci-dessus, au niveau régional, **l'information devra être assurée** auprès des Franciliens pour qu'ils acceptent de supporter annuellement le coût des efforts engagés afin de rééquilibrer la région non seulement en termes de logements, mais aussi, et conjointement, en termes d'emplois, d'équipements, de services et de transports.

## **Chapitre VII - Pour un urbanisme à échelle humaine**

### **Environnement et cadre de vie**

La plupart des acteurs régionaux s'accordent pour dire qu'il est aujourd'hui nécessaire de mettre en œuvre un nouvel urbanisme prenant véritablement en compte la nécessité de gérer l'espace de façon plus économe. Ce choix raisonné passe par la densification du tissu urbain existant et par la mise en œuvre de nouvelles formes urbaines, moins consommatrices d'espace, plus paysagères, et tenant compte, en même temps, des souhaits exprimés par les Franciliens en matière de qualité de vie, d'habitat, d'environnement, de mobilité.

Une gestion plus économe des territoires franciliens implique de réduire la consommation des ressources naturelles, à commencer par celle des espaces agricoles, boisés, jardinés. Les espaces ouverts remplissent de multiples fonctions qui touchent l'alimentation, l'énergie, mais aussi le cadre de vie quotidien. Elles sont synonymes de calme, de fraîcheur, d'identité, de patrimoine, de récréation, de repos, de respiration, de silence. Les paysages franciliens font partie du patrimoine historique de la région et le respect des espaces naturels contribue en même temps à la préservation des espèces et au maintien de la biodiversité.

C'est dans ce cadre environnemental accepté par tous que devront être engagées des opérations de rénovation de quartiers anciens et de construction de nouveaux « morceaux de ville ». Il faudra allier le caractère fonctionnel des voies principales et le charme des petites rues calmes. Ces opérations seront conçues autour de grands espaces tournés vers la circulation, les rencontres, la « respiration » et nécessiteront la création d'espaces verts plantés d'arbres et de massifs fleuris, de lieux de jeux, de repos, de sport, de jardins publics, de squares, etc.. Ces espaces doivent permettre aux habitants de se rendre facilement d'un lieu de vie à un autre, de se détendre, de se tourner vers des activités culturelles, ludiques, sportives, etc. et aux visiteurs de découvrir la ville et ses lieux privilégiés. La structuration par des espaces publics participe assurément à la qualité de la ville et au bien-être de ses habitants.

Si l'amélioration du cadre de vie passe par le maintien et la création d'équipements collectifs, ainsi que de services publics et privés de proximité, comme, par exemple, les bibliothèques, les centres culturels, les crèches, les écoles, les établissements de santé, les centres médico-sociaux, les gares, les lycées, les piscines, etc., l'éclairage public, l'organisation des déplacements, les parcs de stationnement (pour les vélos et les voitures), les terrains de sport, la voirie, etc., elle doit aussi se fonder sur une architecture « soignée », sur des « produits » diversifiés et valorisants, sur une réelle évolution des formes urbaines respectant l'homogénéité des lieux, la diversité des styles, suscitant le plaisir de les regarder, maintenant les continuités entre les différents espaces ouverts, boisés, naturels ou cultivés.

La création de corridors écologiques, la plantation d'arbres aux essences variées, la protection des espèces animales et végétales, la récupération des eaux pluviales pour alimenter l'arrosage, l'utilisation de l'énergie solaire, une végétation abondante et variée s'inscrivent, sans conteste, dans une politique raisonnée de l'amélioration de l'environnement et de la qualité de vie, ainsi que dans une démarche de développement durable. De même la collecte des déchets et des objets encombrants, la propreté des espaces publics ou la lutte contre le développement ou la multiplication des enseignes publicitaires ou du mobilier urbain inesthétique, par exemple, s'inscrivent dans la même démarche.

Enfin il sera nécessaire de suivre le développement des expériences menées actuellement en Grande-Bretagne, par exemple, où des promoteurs engagés dans le développement durable testent, en grande nature, la création d'un village écologique à Sutton, dans la banlieue sud de Londres. Cette expérimentation tend à démontrer que l'on peut construire sans dégrader l'environnement et que c'est possible à l'échelle d'une ville. En France de grandes agglomérations comme celles de Lille, Lyon, Nantes, s'intéressent à ce concept de « durabilité ».

L'environnement, le cadre de vie, les économies d'énergie doivent constituer pour tous les aménageurs, architectes, élus, paysagistes, promoteurs publics et privés, urbanistes, etc., une priorité et le fil conducteur pour la réalisation de grandes opérations de construction et de réhabilitation avec comme objectif la création d'un paysage urbain accepté par tous les Franciliens et respectant les éléments architecturaux « remarquables » hérités du passé.

## Les formes urbaines

L'objectif de « qualité urbaine » constitue un levier de l'action publique, et il est incontournable si l'on ne veut pas voir les projets confrontés à l'hostilité des populations et/ou faire l'objet de contentieux juridiques qui freinent leurs mises en œuvre.

Toute rénovation qui doit passer par la réutilisation d'une partie des structures anciennes, chaque fois que cela est possible, doit se faire progressivement pour laisser en place des symboles du passé auxquels les anciens résidents sont le plus souvent attachés, introduire des formes nouvelles et ouvrir de grands espaces afin de raccorder le quartier rénové à l'ensemble de l'espace urbain environnant. La réhabilitation, on le sait, n'a de succès que si le nouveau site améliore la vie des résidents, offre aux autres l'occasion de s'y rendre et leur donne l'envie d'y vivre.

« Réinventer la ville », c'est lui donner de larges espaces publics, lieux de rencontres et d'échanges, des formes nouvelles, inspirées du passé si besoin est, attirantes grâce à une recherche à travers la mixité et la qualité des matériaux utilisés, économes en matière d'énergie et d'espace, suffisamment innovantes pour répondre aux besoins actuels et futurs de la ville tant en matière d'accessibilité que de fonctionnalité, de mobilité, de « respiration », séduisantes et colorées sans être agressives, suffisamment élancées pour casser les angles et l'effet de verticalité, quand c'est le cas, agrémentées de murs végétaux quand c'est possible. Ces formes harmonieuses doivent s'articuler autour de grands espaces de détente, de verdure, de larges avenues et de rues spacieuses ouvertes à la circulation. Comme le rappelle D. Mangin dans son ouvrage « La Ville franchisée » (2004), « l'ouverture au trafic et aux flux circulatoires est la base de l'urbanisation. Ce sont ces flux qui amènent les commerces et les activités sur les rives des voies qu'ils empruntent ».

Nos villes sont riches d'un patrimoine architectural auquel les habitants sont attachés. Ainsi, à côté des styles architecturaux baroques ou classiques des 17<sup>ème</sup> & 18<sup>ème</sup> siècles, à proximité de maisons bourgeoises ou d'ouvriers édifiées en brique ou en meulière, ou encore d'immeubles haussmanniens qui caractérisent le patrimoine du 19<sup>ème</sup> siècle, les habitations en brique décorées de céramiques et de ferronneries, par exemple, illustrent le début du 20<sup>ème</sup> et cohabitent avec des immeubles aux façades vitrées et aux formes effilées, propres à la construction de bureaux, qui portent l'empreinte de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. Ces édifices

constituent une mémoire que de nouveaux ensembles architecturaux ne doivent pas défigurer.

Cela n'exclut pas une nécessaire audace architecturale dans la conception et dans le style à condition de ne jamais sacrifier l'utile. C'est ainsi que l'on voit apparaître dans des quartiers rénovés de la périphérie de Paris des immeubles d'une grande diversité de formes, mais dont tous, en revanche, présentent une unité de construction dans un schéma en trois parties, à savoir des pieds d'immeubles conçus sur deux ou trois niveaux, un tronc central et des toits aménagés en « maisons ». Ce type d'organisation correspond à un concept original d'immeuble-villa. Il permet de placer au sommet des constructions des villas de formes et de styles divers dont les terrasses sont parfois aménagées en véritables jardins. Cette idée nouvelle de l'habitat bouscule l'image traditionnelle de l'appartement mais contribue à donner un nouveau relief aux façades.

On trouve, par exemple, ce type d'habitat inséré dans un milieu très dense à Courbevoie, dans le Faubourg de l'Arche, créé par les architectes Bernard Lamy et Roland Castro. On y découvre aussi des immeubles d'inspiration baroque, aux couleurs chatoyantes, avec une toiture bombée et des balcons à colonnades qui rappellent un certain style italien. Une vaste esplanade peut marquer l'entrée principale d'un quartier aux larges avenues et aux grands espaces ouverts. Ce dégagement rassemble, autour d'un terre-plein central planté d'arbres, des cafés et des restaurants ainsi qu'une université. Animée par les étudiants et par le personnel des bureaux des alentours, l'esplanade offre de belles perspectives sur des lieux de vie animés. Un peu plus loin, le visiteur découvre un groupe d'immeubles néo-baroques très emblématiques. Ce secteur résidentiel débouche sur une partie des équipements de la ville: un groupe scolaire, un gymnase, une crèche, une halte-garderie et un hôtel d'accueil de PME/PMI. Un terrain de 7.500 mètres carrés aménagés en espaces verts dissimule un parking souterrain de 500 places dont la moitié est réservée au public. Les immeubles représentatifs des différents styles du quartier sont bordés de grands espaces piétonniers. La lisibilité de l'espace qui participe à la qualité de l'environnement sera améliorée très prochainement.

A Levallois-Perret, dans un quartier entièrement rénové, où logements, bureaux et espaces verts se côtoient, se dégage un sentiment de bien-être et de sécurité qui tient au savoir-faire et à l'imagination des concepteurs qui ont harmonieusement mêlé l'habitat social et les constructions privées agrémentés de terrasses-jardins à tel point qu'il est très difficile de les

distinguer.

Le quartier est certes un lieu où doivent être étroitement liés l'habitat, l'emploi, le commerce, les loisirs, les équipements et les services publics et privés de proximité, etc., mais aussi des espaces où se côtoient les différentes générations au même titre que les styles et les volumes architecturaux et dont l'animation, à travers des manifestations festives et variées, participe à l'amélioration du cadre de vie. Si cette amélioration doit être un objectif pour les aménageurs et pour les responsables publics et privés, la réussite en ce domaine requiert la participation du plus grand nombre. Il faut nécessairement que les habitants des villes veillent à la préservation de leur cadre de vie en luttant activement contre les dégradations naturelles ou intempestives. C'est à cette condition que les habitants d'un quartier se l'approprient.

L'immeuble est synonyme d'habitation collective. C'est l'édifice urbain par excellence, à condition qu'il soit de qualité. C'est l'édifice de "l'urbanité". C'est à lui tout seul un "morceau de ville" et c'est à travers lui aussi qu'on doit préserver ou renouveler le paysage urbain fait de vides et de pleins.

### **Ville et développement durable**

La densification souhaitée s'inscrit dans le cadre de la politique de développement durable préconisée par la grande majorité des responsables publics et privés. Cette politique implique de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour réaliser de substantielles économies d'énergie, d'espace et de temps et suppose, comme nous l'avons vu, un réaménagement des villes pour réaliser les objectifs visés, tout en garantissant aux citoyens la mobilité à laquelle ils sont attachés. Par exemple, une relance d'une dynamique des services marchands de proximité éviterait des migrations vers les grandes surfaces périphériques effectuées en voiture, le plus souvent, durant les week-ends. Si la ville « compacte » permet de réduire les déplacements, il n'en demeure pas moins essentiel de développer des transports collectifs aptes à satisfaire les besoins des urbains et à favoriser leur liberté de circulation. Pour les convaincre d'utiliser de tels moyens, les pouvoirs publics doivent en améliorer l'accessibilité, ce qui suppose par ailleurs que les opérateurs de transport les rendent plus souples, plus rapides, plus fiables, plus confortables et attractifs. « Nous devons apporter de l'excellence pour attirer le maximum de clients », déclare un opérateur public de transport.

En développant l'usage des modes collectifs et en favorisant les modes de transport les mieux appropriés aux besoins, les autorités organisatrices et les transporteurs se mettent en accord avec les trois dimensions du développement durable:

- économique: ils apportent une mobilité accrue à un meilleur rapport coût-efficacité; ils économisent des coûts pour la collectivité (accident, congestion, énergie, espace, pollution) et valorisent la qualité de vie des habitants.
- environnementale: ils contribuent à réduire le bruit, la consommation des énergies fossiles et des espaces, les émissions de gaz à effet de serre, de particules et de polluants.
- sociale: ils favorisent les déplacements collectifs de tous, notamment dans le domaine des emplois et des services, et garantissent aux « urbains » une meilleure qualité de vie.

Parmi les énergies essentielles qu'il est indispensable de préserver, il en est une qui doit être en particulier sérieusement économisée, c'est **l'eau**. Le CESR réaffirme, quant à lui, ses positions telles qu'elles sont définies dans un avis qu'il a émis le 9 décembre 2004 (rapport Atlan).

Cela doit se traduire aussi par des décisions pratiques au niveau de la construction des bâtiments et des logements. Les eaux pluviales peuvent être réutilisées pour arroser les jardins, nettoyer les espaces, alimenter les sanitaires, par exemple. Un grand soin apporté à la pose des canalisations permettrait d'éviter des pertes, parfois importantes, au cours du transport et de la distribution de l'eau. Au sein des constructions elles-mêmes, la pose de compteurs individuels dans les immeubles devraient être obligatoire pour mettre fin au gaspillage collectif. Ce sont quelques exemples destinés à illustrer le propos.

Il est souhaitable que les acteurs concernés, qu'ils soient aménageurs, architectes, paysagistes, promoteurs publics et privés ou urbanistes, intègrent dans leur réflexion cet aspect important du développement durable.

Une nouvelle organisation urbaine ne règlera pas, à elle seule, tous les obstacles qu'il faudra surmonter pour rendre la « ville durable ». Pour la rendre plus agréable à vivre, il va falloir concevoir un urbanisme favorisant la diversité des activités, créer des formes nouvelles, acceptées par le plus grand nombre, mais aussi concevoir de nouveaux matériaux de



construction, comme le béton cellulaire, par exemple, ainsi que des équipements de la maison innovants.

Dans ces domaines, les chercheurs s'intéressent aux bâtiments à énergie positive à l'horizon de 2050. L'Ademe qui gère un projet de « maison idéale », dénommé Prebat, espère pouvoir déposer les premiers permis de construire d'ici à 2007.

Un parc expérimental comprenant une école, un hôpital, des bureaux et des pavillons, préfigurera ce que devrait être une ville de demain, divisant par quatre ses consommations énergétiques.

Les bâtiments les plus novateurs pourraient atteindre rapidement un bilan énergétique nul, voire restituer de l'énergie à certaines saisons. Les constructions « bioclimatiques » constitueront un banc d'essai pour de nouvelles technologies de l'énergie ou de l'isolation.

Mais l'enjeu immédiat se situe davantage au niveau de la rénovation des bâtiments existants. La recherche privilégie plutôt leur « conversion écologique » que leur démolition et leur remplacement. Elle vise en priorité la maison individuelle car celle-ci constitue une part importante du « stock » résidentiel. Ce sont, en premier lieu, sur les matériaux énergiquement performants que les chercheurs travaillent. Ils ont notamment mis au point des mousses capables de stocker et de restituer la chaleur ou le froid du jour et de la nuit dans des plages de températures et des périodes plus importantes que les matériaux traditionnels. Un laboratoire étudie la laine de verre de demain. D'autres s'intéressent à « l'enveloppe » des bâtiments futurs dont le rôle ira croissant puisqu'elle sera dotée de capacités de production d'électricité et de régulation thermique. Parallèlement des projets autour de la domotique naissent. L'objectif est de concevoir un véritable système nerveux pour optimiser la dépense énergétique des bâtiments à travers des réseaux de capteurs.

Pour être efficace, il est indispensable, dans tous les métiers, d'initier et de former à la qualité environnementale les intervenants. Il faut, dès maintenant, orienter les formations vers la biomasse, les énergies renouvelables, comme le bois ou l'éolien par exemple, les équipements intérieurs, l'isolation, le photovoltaïque, les réseaux de chauffage, le solaire thermique, etc..

Dans le parc existant, il s'agit d'ici à 15 ans de doubler la performance énergétique moyenne, de simplifier les réglementations, de surveiller les consommations et de systématiser les contrôles.

Le lancement de certifications ou de labels comme la « très haute qualité environnementale » (THQE), la « haute qualité environnementale » (HQE), « habitat et environnement » (HE), la « NF maison individuelle », illustre la place importante qu'occupe aujourd'hui le développement durable dans la conception des bâtiments collectifs comme dans celle des maisons individuelles. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), quant à elle, applique des normes de haute performance énergétique (HPE) dans ses constructions.

Pour exprimer sa différence avec le SDRIF de 1994, le futur SDRIF devra accentuer son attachement à la recherche de "la qualité" dans tous les domaines.

## **Ville et urbanité**

Cette « nouvelle ville » et « durable », dans laquelle nous aimerions résider, sera d'autant plus « attirante » qu'une « politesse raffinée » y aura cours.

Notre vocabulaire témoigne de l'importance accordée à la ville ressentie comme un lieu où la civilité (*civilitas* en latin) est mise en pratique au quotidien. A propos de « la civilité », le Grand Robert nous donne pour synonymes les mots: affabilité, amabilité, bonnes manières, convenances, correction, courtoisie, éducation, gentillesse, gracieuseté, honnêteté, politesse; raffinement, savoir-vivre, **urbanité**. Le latin nous a aussi légué le mot *urbs* dont sont issus les mots: urbain (de la ville et, aussi, qui a les qualités de l'homme de la ville), urbaniser, urbanisme, « urbanité », dont les synonymes sont: amabilité, civilité, courtoisie, politesse, savoir-vivre.

C'est l'ensemble de ces « civilités » que l'on se plaira à promouvoir dans la « nouvelle ville », dans le but d'en faire, avant tout, un lieu du « bien vivre ensemble ».

*« La forme d'une ville change plus vite, hélas, que le cœur d'un mortel »  
Charles Baudelaire (Le Cygne).*

## **Chapitre VIII - Pour une densification « raisonnée » :** **Pourquoi et comment**

Nous savons par expérience que ce sont les prix du foncier et de l'immobilier qui ont poussé toujours plus loin du centre des agglomérations les ménages les plus fragiles, de même que l'urbanisme commercial et tertiaire a joué un rôle pernicieux dans les extensions urbaines favorisant le gaspillage des espaces ouverts et les déplacements automobiles générateurs de pollutions diverses.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) encourage une meilleure utilisation de l'espace. La densification permet de lutter contre l'étalement urbain, incite les citoyens à moins utiliser leur voiture en ville et à recourir aux transports collectifs.

La densification permet de réduire les distances à parcourir, améliore les conditions de vie et l'environnement. La compacité doit être mise en oeuvre, sans retard, par les responsables publics, tout en sachant que cette démarche qui sera longue et difficile n'aura pas la faveur de tous. Trop souvent assimilée aux « tours et barres », la densité fait partie des *a priori* qu'il faut démystifier et combattre. Beaucoup de nos concitoyens, comme un grand nombre de leurs élus d'ailleurs, pensent que ce problème ne les concerne pas au premier chef. Il est donc nécessaire de raisonner en tenant compte de cette idée préconçue à l'égard de la densité et d'expliquer aux sceptiques pourquoi il est indispensable de « reconstruire la ville sur la ville » et d'économiser l'espace.

Il faut aussi convaincre les concepteurs et les promoteurs publics et privés, plus volontiers tournés vers des produits immobiliers qui se vendent vite. Ce sont les programmes de petite taille et peu denses qui répondent le mieux à un souci de commercialisation rapide, compte tenu de l'image sociale négative des fortes densités. Il faut faire comprendre aux professionnels de l'immobilier que la densité n'est pas en opposition avec le marché, qu'au contraire elle est incitative puisque la compacité constitue une bonne réponse à des besoins économiquement viables et écologiquement durables. La densification est l'une des meilleures voies pour promouvoir la ville plus accueillante. Le premier but recherché est l'amélioration de la qualité de la vie des habitants, grâce à une meilleure accessibilité aux commerces, aux emplois, aux équipements collectifs, aux services publics et privés, ainsi qu'aux transports.

La politique de densification se heurte à l'idée que les populations s'en font. La préférence affichée par beaucoup de nos concitoyens va à la maison individuelle avec un jardin (74 %). Cet engouement est-il réellement fondé? La question a-t-elle été bien posée? Certes, il semblerait que les Français souhaitent majoritairement cette forme d'habitat, mais une enquête de 2001, parue dans la Documentation française, montre que de nombreux Franciliens (44 %) qui vivent dans des pavillons de la grande banlieue parisienne aimeraient résider en centre-ville, si la possibilité leur en était donnée.

L'habitat individuel a une valeur symbolique toute particulière. C'est la recherche inconsciente de la sécurité. C'est aussi le désir, inaccessible pour la plupart des locataires modestes, d'accéder à un habitat individualisé auquel le pavillonnaire ou le petit collectif répond. Or les promoteurs sont en mesure de proposer, dans le cadre d'extensions ou de renouvellements urbains, des produits moins normalisés, offrant des avantages généralement attribués à la maison individuelle: la liberté, l'intimité, la nature et qui trouvent place dans des formes urbaines plus compactes et surtout plus variées. C'est la verticalité, l'uniformité, la rigidité des formes et leur normalité, qui font que les habitants repoussent instinctivement « les tours et les barres ». Le visuel a une importance primordiale dans l'appréciation de l'habitat quotidien.

Appréhender la densité est complexe, car le concept renferme en lui-même une part importante de subjectivité. Une enquête effectuée, en juin 2003, par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), dans quatre quartiers de la capitale, ceux de Rochechouart (9<sup>ème</sup>), de La Roquette (11<sup>ème</sup>), de Jeanne d'Arc (13<sup>ème</sup>) et de Falguière (15<sup>ème</sup>), montre que la densité perçue par leurs habitants est bien différente de celle calculée de façon objective. Sans entrer dans le détail de cette investigation, on peut néanmoins en tirer des éléments instructifs pour éclairer notre approche de la compacité.

Des habitants vivant dans des immeubles élevés ont tendance à considérer que la hauteur des bâtiments est oppressante et qu'il y a trop de constructions dans le quartier. Mais, pour bien d'autres, le tissu continu et resserré des quartiers anciens, la hauteur quasi identique (R+6) des bâtiments haussmanniens et néohaussmanniens procure davantage un sentiment d'intimité et de bien-être. Les petits immeubles (R+3) sont perçus comme conviviaux et conçus à l'échelle humaine. Dans un tissu ininterrompu, resserré, une forte densité est bien acceptée lorsque les populations sont variées et les activités diversifiées. La « densité

humaine » de ces quartiers est plutôt bien vécue dans leur grande majorité. Les habitants ne jugent pas leur quartier surpeuplé.

Ces enseignements sont confirmés par les travaux conduits par l'Ordre régional des architectes d'Île-de-France qui invitent les aménageurs à favoriser les continuités urbaines, constitutives des espaces publics, et prônent la création de bassins de vie fondée sur un dosage équilibré entre artisanat, bureaux, commerces, équipements collectifs, logements, services et espaces publics constitués par les voiries, les squares, les places, les jardins publics, etc..

Ces espaces publics, lieux d'échanges et de rencontres, font partie des éléments fondateurs de la ville. Ils ont existé de tout temps. C'est la place publique, l'*agora* des Grecs, le *forum* des Romains, avec des boutiques, des tribunaux. C'est là où siégeait l'assemblée du peuple et où se discutaient les affaires publiques. C'est la place de nos villages dont nous connaissons une réplique moderne en Île-de-France: l'Agora d'Évry (1975), espace aménagé, réservé à la circulation piétonnière, comportant des services administratifs et des boutiques, inclus dans l'ensemble urbain.

Il est aujourd'hui indispensable de mettre un terme au découpage des territoires en zones spécialisées (logement social, logement résidentiel, activités, commerces, logistique, tertiaire, etc.), découpage amplifié par la sectorisation des métiers qui est totalement contraire à la mixité sociale, aux économies d'échelle, aux échanges, aux approches qualitatives.

Les acteurs de l'aménagement du territoire doivent renoncer à un urbanisme essentiellement basé sur la dispersion et sur l'extension pour revenir à des conceptions plus traditionnelles et surtout plus humaines. Ceci concerne notamment les grands sites commerciaux dont l'implantation à la périphérie dénature l'entrée des villes, engendre un gaspillage des espaces ouverts, suscite de nombreux déplacements effectués en voiture, principalement durant les fins de semaine.

Le village qui s'est traditionnellement constitué autour d'un clocher et d'une mairie toute proche a progressivement vu sa densité augmenter au centre pour aller, au fur et à mesure que l'on s'en éloigne, vers des densités plus faibles, la hauteur des bâtiments étant déterminée, le plus souvent, par la largeur des rues. Une certaine graduation et une organisation progressive de l'espace urbain ont accompagné la croissance de la plupart de nos villes jusque dans les années cinquante.

A l'occasion de ce retour à des conceptions plus économes, dans tous les domaines, les aménageurs devront veiller à ce que certains équipements publics soient moins consommateurs d'espace, plus denses, à ce que soient correctement traitées les questions qui touchent à l'imperméabilisation des sols, laquelle concourt aux inondations, et à la récupération des eaux pluviales et/ou usées. Il est possible de revenir à un urbanisme plus soucieux de l'homme, de son milieu de vie, de son bien-être.

La ville « attrayante » est celle qui rassemble harmonieusement toutes les fonctions vitales, allie la qualité de son bâti à des formes nouvelles et acceptées, présente une grande diversité en matière d'équipements (associatifs, culturels, sanitaires, sociaux, touristiques, etc..) et des emplois variés, offre des moyens de transport attractifs et diversifiés, des espaces publics et privés suffisamment larges pour concourir à l'esthétique du milieu urbain, ainsi que des services publics et privés de toute nature garantissant à ses habitants une meilleure qualité de vie, ainsi qu'une stabilité économique durable et un milieu sécurisé. C'est la ville, ou le « quartier de ville », qui répondrait le mieux, semble-t-il, aux attentes des citoyens.

Dans le cas de l'Île-de-France, les dimensions de la métropole nécessitent de concevoir un urbanisme conceptuel à l'échelle d'un quartier. Ce « **nouveau quartier de ville** » ou « **quartier vitrine** » pourrait être un espace de 1.000 mètres de côté, à l'intérieur duquel les habitants trouveraient toutes les fonctions requises pour vivre, travailler, se loger, se distraire, se déplacer, s'épanouir.

L'important va être de déterminer les secteurs urbanisables dans lesquels il sera possible de renforcer ou de restructurer des bassins de vie ou de créer des « quartiers vitrines » réalisés par le biais de la rénovation, de la densification ou de l'extension de l'existant. La « carte de destination générale des différentes parties du territoire », partie intégrante du projet de SDRIF, est le document réglementaire prescriptif de référence. A l'appui de celui-ci, il va falloir, en collaboration avec les collectivités locales et avec le soutien d'agences d'urbanisme à créer ou à développer, lancer des études pré-opérationnelles afin d'arrêter la localisation précise des secteurs appelés à supporter l'effort de construction envisagé et à constituer les « nouveaux quartiers de ville » dans lesquels il sera possible de loger les Franciliens.

Cette réflexion concerne essentiellement, et en premier lieu, la moitié environ des 60.000 logements/an qui devront être construits dans la zone dense, principalement à l'intérieur de la A 86, là où un réseau de transports collectifs existe déjà ou va être renforcé. L'accélération de l'urbanisation est possible là où l'accessibilité est bonne. La Capitale est quasiment exclue de ce projet, sauf dans quelques rares endroits, la ville étant déjà dense et bien pourvue en matière d'équipements collectifs et de services publics. Pour mémoire, sur les 10.540 hectares, Bois de Boulogne et de Vincennes compris, sur lesquels s'étend Paris, l'habitat, les équipements publics et les activités diverses occupent 5.000 hectares, soit près de 47,50 % de l'espace total. Dans Paris même, il sera difficile de densifier davantage.

Il faut toutefois nuancer quelque peu ce propos. En l'espace de 15 ans, Paris a perdu près de 200.000 emplois au profit de la périphérie ou de régions autres que l'Île-de-France. La Municipalité parisienne est soucieuse de donner un nouveau souffle au développement économique de la capitale. Or la couronne de Paris contient une zone d'extension importante, située entre les limites municipales de la capitale et les communes limitrophes. Dans la capitale elle-même, des friches ferroviaires font l'objet de spéculations. Des négociations sont en cours entre la Ville, la SNCF et RFF à ce sujet. Sans envisager sérieusement la construction, dans ces zones, de surfaces importantes réservées à l'habitat, on peut néanmoins imaginer qu'à côté d'immeubles de grande hauteur (IGH) et de tours dédiées aux activités tertiaires, des espaces soient réservés à la construction de logements, dans un souci de mixité fonctionnelle.

On sait aussi que c'est par la grande couronne que l'autre partie de l'effort de construction, aux alentours de 30.000 logements/an, devra être supportée. Dans leur contribution à la révision du Schéma directeur, les Chambres de Commerce et d'Industrie de Paris-Ile-de-France insistent sur la nécessité d'encourager le développement économique d'une quinzaine de « polarités » qui, elles-mêmes, se trouvent en dehors des « territoires économiques majeurs pour le développement d'ici à 2030 » situés, eux, principalement dans le « cœur de métropole », c'est-à-dire dans la zone dense urbanisée. Ces quinze pôles structurants sont des bassins de vie qui concentrent, sur un même espace, « emplois, équipements publics administratifs, culturels et sportifs, services aux entreprises et aux particuliers, habitat, commerces et moyens de communication ».

Comme il est indispensable de concilier « l'habitat et l'emploi », il ne nous paraît pas absurde de penser qu'il doit être possible de construire, dans ces pôles ou à leur périphérie et sans rompre la continuité urbaine, une part importante de la construction de logements qu'il faudra nécessairement implanter dans la grande couronne. Ils ne pourront certainement pas supporter, à eux seuls, tout l'effort à consentir. On devrait néanmoins envisager de mettre ainsi en œuvre, de façon tangible, le rééquilibrage territorial prôné par tous les responsables.

Les quinze bassins de vie en question sont: Persan-Beaumont, Meaux, Lizy-sur-Ourcq, La Ferté-sous-Jouarre, Coulommiers, Nangis-Provins, Montereau-Fault-Yonne, Fontainebleau, Nemours, Milly-la-Forêt, Étampes, Dourdan, Rambouillet, Houdan, Magny-en-Vexin. Il faut néanmoins signaler que le développement de l'emploi et de l'habitat, dans ces territoires, demandera une approche prudente à l'égard des espaces naturels, dans la mesure où ces quinze bassins se trouvent au cœur de la « couronne rurale » qui entoure la Région et qui passe par Mantes-la-Jolie, Magny-en-Vexin, Persan-Beaumont, Dammartin-en-Goële, Meaux, Coulommiers, Provins, Montereau, Nemours, Étampes, Rambouillet, Dourdan, Rambouillet, Houdan et rejoint Mantes-la-Jolie.

Outre les villes traits d'union, seront aussi concernés, par la densification dans la grande couronne, les petits bourgs et les villages ruraux. Certains d'entre eux ont déjà connu un début d'étalement à la suite de l'adjonction de quartiers pavillonnaires faits de maisons individuelles édifiées sur le même modèle et regroupées dans des lotissements excentrés. A l'origine, les bourgs et les villages ruraux se caractérisaient par leurs fronts de rue de maisons mitoyennes avec leurs cours communes qui constituaient un tissu urbain assez dense. Les réseaux viaires très souvent en étoile, avec des circulations transversales, facilitaient la concentration des commerces et des équipements, les échanges et les économies en matière d'espace et de voirie. La construction de nouveaux lotissements à la périphérie de ces « richesses » du patrimoine francilien irait à l'encontre d'une meilleure utilisation des espaces naturels et agricoles. Au contraire, une augmentation raisonnable de la densité permettrait de reconstituer des petits ensembles urbains reliant progressivement la périphérie au centre-ville grâce à un accroissement harmonieux du bâti.

Comment, après une répartition consensuelle et équitable des zones à



urbaniser, atteindre les objectifs souhaités par le Conseil Régional en matière de construction de logements dans l'Île-de-France? Pour y arriver, il faudrait fixer, pour chaque lotissement, une densité moyenne fixée dans chaque commune qui soit en harmonie avec celle de son environnement. On a vu que, depuis 1975, les nouveaux programmes se coulent dans le paysage et n'engendrent pas de ruptures dans les formes, y compris dans les espaces déjà construits. La conclusion est que la construction neuve répond bien à une demande locale qui prend elle-même en compte sa compacité et son environnement immédiat. C'est à cette condition qu'elle est acceptée par les élus et par les riverains, autant la légitimer.

Pour y arriver, il semble nécessaire de réformer un principe du droit de l'urbanisme actuellement en vigueur. En effet, la règle applicable en la matière permet d'autoriser, de conditionner, d'interdire la réalisation d'un projet immobilier mais ne permet pas d'imposer (l'obligation de faire est inconnue dans le droit français). Cette spécificité de notre droit est contre-productive à un moment où le marché de l'immobilier connaît les difficultés que l'on sait et où tous s'accordent pour dire qu'il faut « reconstruire la ville sur la ville » et densifier.

Une réflexion « législative » sur cette question serait de la plus haute utilité afin d'introduire, dans le code de l'urbanisme, en lieu et place du défunt « plafond légal de densité » (PLD), le concept de « **planchers légaux de densité** » (« **PLD** ») obligeant chaque pétitionnaire de permis de construire à réaliser un projet présentant une « surface hors d'œuvre nette » (SHON) supérieure à celle résultant de la surface de son terrain multipliée par le taux fixé par le document d'urbanisme opposable (PLU, SCOT ou SDRIF).

Une disposition aussi contraignante pouvant être d'application difficile dans certains cas (forme de la parcelle, extension d'une construction existante, surface suffisante pour une maison mais pas pour deux, marché local, etc.), la réflexion devrait également porter sur des règles de compensation (transfert du droit de construire non utilisé, cession au domaine public d'une partie du terrain, etc..) ou sur des règles fiscales incitatives (paiement de la taxe locale d'équipement (TLE) sur la totalité du droit à construire récupérable sur le permis de construire ultérieur, paiement de la participation à un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) en fonction du tènement, objet de la demande, et non de la SHON, par exemple). Des procédures d'aménagement concertées telles que le remembrement-aménagement ou les associations foncières urbaines

(AFU) devraient être prônées pour faciliter l'atteinte de cet objectif de « **densité minimale** » **qui devrait être inscrite dans les documents d'urbanisme**.

Dans l'immédiat, le SDRIF doit affirmer clairement cet objectif et, sans pouvoir l'imposer dans l'état actuel des textes, **inciter** à l'élaboration de SCOT en Île-de-France pour établir un lien plus fort entre le SDRIF et les PLU.

Pour mémoire, des pays, comme la Belgique ou le Québec, ont déjà adopté des mesures allant dans ce sens. Leurs documents d'urbanisme permettent d'imposer une densité minimale, avec une proportion de constructions de logements à édifier à l'hectare, et des hauteurs minimales de bâtiments, et non maximales comme chez nous.

En attendant, et au cas où il faudrait dépasser une nécessaire densification « raisonnée » et procéder à des extensions urbaines allant bien au delà des souhaits exprimés afin de respecter un certain équilibre entre les différents territoires de la région, un tel « dépassement » ne pourrait se faire que dans le cadre de critères et d'indicateurs préalablement déterminés, comme le CESR l'a déjà exprimé dans son avis sur le SDRIF du 12 octobre 2006 présenté par M. Pierre Moulié. C'est ainsi, par exemple, que les aménageurs, tout en affichant leur volonté de préserver les espaces naturels et agricoles, et en particulier ceux de la « Ceinture verte », seront certainement amenés à procéder à des extensions précisément dans cette zone et, par voie de conséquence, à sacrifier des espaces a priori non voués à la construction. Cette démarche ne pourra être entreprise que dans le cadre de la concertation et de la transparence.

La création d'un certain nombre de « **quartiers vitrines** », de 1.000 mètres de côté par exemple, comme nous l'avons suggéré plus haut, à l'intérieur desquels une densité du bâti au moins égale à 1 serait préconisée, avant de s'imposer par la loi, est tout à fait envisageable. Les professionnels pourraient travailler sur des petites parcelles de 1.000 mètres carrés (des "morceaux de quartier de ville") avec des façades comprises entre 6 et 12 mètres, au sein desquels le type l'habitat serait compris entre R + 1 et R + 3, avec des maisons indépendantes superposées, des villas urbaines (\*) et/ou des maisons de ville avec patio ou en L incluses dans le périmètre. Dans chaque « morceau », outre les commerces, les équipements collectifs, les services publics et privés, les transports, et sans oublier les espaces, il est possible de loger vingt cinq

habitants en moyenne. On pourrait ainsi au moins obtenir, à l'échelle de ces « quartiers vitrines », une densité résidentielle de 100 logements à l'hectare. Ces quartiers s'inscriraient dans le cadre de la densification "raisonnée" et conçue dans une optique de l'amélioration de la qualité de la vie.

Pour ce type d'habitat, les architectes, les concepteurs, les paysagistes, les promoteurs publics et privés et les urbanistes doivent raisonner à l'échelle de l'îlot. On peut tout à fait y dépasser les 100 logements à l'hectare en mixant de l'habitat individuel et du petit collectif, à condition que les PLU offrent suffisamment de liberté sur la taille des parcelles, les règles de recul, les clôtures.

Le concept de « villa urbaine » (\*) évoqué ci-dessus se situe à mi-chemin entre le logement collectif et la maison individuelle, conçue selon des formes architecturales nouvelles et attractives. Il permet de réaliser des « morceaux de quartier » au sein desquels la densité résidentielle oscille entre 20 et 25 logements à l'hectare (le lotissement pavillonnaire) et 50 à 70 logements à l'hectare (le centre bourg).

Pour faire que ces "nouveaux quartiers de ville" soient effectivement les "vitrines" d'un nouvel urbanisme résolument tourné vers la qualité architecturale, ainsi que vers l'urbanité "à recréer", les décideurs devront faire appel au savoir-faire des hommes de l'art et à l'esprit d'innovation qui les anime, celui-là même qui stimule les chercheurs. C'est en lançant des appels à projet et des concours architecturaux et urbanistiques ciblés qu'il sera possible de susciter des idées inédites, de faire émerger des programmes innovants par rapport à la production des cinquante dernières années, et de financer des aides à l'ingénierie. La somme de tous ces apports ne pourra être **expérimentée** dans les "quartiers vitrines" qu'après une approbation desdits projets par des jurys composés d'experts et de citoyens qui apporteront leur indispensable bon sens profane.

Ainsi, outre les campagnes de communication importantes que nous suggérons de lancer dès maintenant, pour sensibiliser les indécis sur les avantages réels de la densification, il sera possible de faire concrètement découvrir aux Franciliens combien les expériences menées dans ces "quartiers vitrines" ont un sens et les leur faire apprécier.

Parallèlement, les responsables politiques, à travers la fiscalité régionale et/ou locale basée sur des taxes diverses dont notamment la taxe locale d'équipement, doivent inciter leurs administrés ou les acteurs de la

construction à densifier de façon raisonnée.

Les projets urbains et leur réalisation doivent s'inscrire dans un cadre architectural environnemental accepté, dans le respect du caractère fonctionnel des voies principales, sans oublier le charme des petites rues. Ils doivent être conçus autour de grands espaces ouverts tournés vers la circulation, la détente, les rencontres, nécessitant la création d'espaces verts plantés d'arbres et de massifs fleuris, de lieux réservés aux jeux, au repos, aux sports, de jardins publics, etc.. Ces espaces permettront aux habitants de se rendre facilement d'un lieu de vie à un autre et d'accéder rapidement aux services publics et privés de proximité, aux activités culturelles, ludiques, sportives, etc... La création de la voirie, de l'éclairage, des équipements collectifs (Poste, bibliothèque, centre culturel, crèches, écoles, établissements de santé et de soins, gares, lycées, piscines, parcs de stationnement, etc..), nécessaires à la vie quotidienne, sera privilégiée.

La compacité doit aussi se fonder sur l'introduction de formes urbaines diversifiées, sur une architecture « soignée », sur des « produits » nouveaux et valorisants, sur une réelle évolution des contours respectant l'homogénéité des lieux, la diversité des styles, suscitant le plaisir de regarder, maintenant les continuités entre les différents espaces bâtis, boisés, naturels, ouverts ou cultivés.

Nous avons plus haut suggéré d'instaurer une densité minimale. Ne faudrait-il pas également songer à établir une hiérarchie dans la hauteur des constructions en fonction de leur environnement. En effet, nous savons qu'établir un rapport entre la densité et les formes urbaines n'est pas évident. Pour une même densité et pour une surface de terrain identique, on peut obtenir des formes urbaines très différentes, simplement en faisant varier la hauteur et l'emprise au sol du bâti.

La forme urbaine s'apprécie en terme de densité (D) qui est le produit de la hauteur du bâti (H) par le coefficient d'emprise au sol (CES). Mais le rapport en question n'exprime pas la même réalité suivant l'échelle considérée. Les grands équipements et la voirie primaire appartiennent à l'échelle de la ville. La relation entre l'espace public et l'espace privé à l'échelle du quartier. Le périmètre est limité par l'espace public de la rue à l'échelle de l'îlot. Il résulte de ces précisions techniques que la hauteur d'une construction sera d'autant mieux comprise et acceptée qu'elle prendra en compte les périmètres d'habitat homogènes voisins.

Enfin, au cours des temps et en fonction des progrès, l'habitat a intégré des éléments de confort comme l'eau, le gaz, l'électricité, plus récemment la télévision, l'ordinateur. Les éléments techniques ne sont pas les seuls moteurs de l'évolution. Les besoins des habitants doivent également être plus sérieusement pris en compte, leurs souhaits aussi. Il doit être possible d'augmenter la taille des logements, donc la surface réservée à chacun, pour donner aux habitants plus de place, plus d'indépendance, voire une pièce supplémentaire réservée au travail, au repos, aux loisirs, etc.. Dans la maison individuelle, l'adjonction d'une surface réservée au bricolage, par exemple, est souvent possible, comme la construction d'une chambre supplémentaire quand la famille s'agrandit. Les architectes doivent réfléchir à la façon de satisfaire ces besoins également dans l'habitat collectif. Au rêve du jardin, "havre de paix à l'abri des bruits de la ville", il est nécessaire de répondre par une offre de modulation des espaces, par la possibilité de relier ou de séparer des appartements, de réserver une surface annexe, studio pour recevoir des amis ou pour un enfant arrivé à l'âge des études supérieures ou box aménagé en sous-sol. En lançant dès maintenant des concours, il faut susciter chez les aménageurs et les concepteurs une réflexion sur les moyens qui permettraient, dans le cadre d'un habitat conventionnel, de faire évoluer « la cellule habitable » en fonction du temps et des besoins.

L'uniformité et la répétitivité de l'architecture doivent être définitivement bannies. La conception de l'habitat, de ses formes, de son cadre urbain, la dimension des espaces, des paysages, l'implantation des emplois, des équipements et des services, le développement des transports collectifs doivent tous être pensés avec la volonté impérieuse d'améliorer le quotidien des citoyens. Toutefois, une nouvelle conception de la ville ne règlera pas, à elle seule, les difficultés à surmonter pour rendre la *cité* agréable à vivre.

Créer des formes nouvelles s'impose. Concevoir et utiliser de nouveaux matériaux de construction, imaginer des équipements de la maison novateurs. Déjà apparaissent des constructions HQE qui devraient permettre de réduire significativement les consommations énergétiques, mais également des nuisances comme le bruit, au premier chef, intérieur et extérieur. Toutes ces innovations ont un coût. Le législateur doit aider les chercheurs, les industriels, et pérenniser des mesures fiscales incitatives. Les organismes bancaires doivent pouvoir aider les ménages qui investissent dans les technologies nouvelles pour réduire leur consommation énergétique domestique.

## **La mise en œuvre du projet régional :**

La Région Île-de-France rencontre de graves difficultés dans le domaine du logement dont la construction est nettement insuffisante depuis un grand nombre d'années. Si celles-ci devaient perdurer, elles constitueraient un lourd handicap pour l'attractivité, le développement économique de la région capitale confrontée à la dure compétition internationale à laquelle se livrent entre elles les grandes métropoles, ainsi que pour la qualité de la vie de ses habitants.

Consciente des conséquences que la persistance de la situation actuelle pourrait avoir sur l'avenir de l'Île-de-France, en plein accord avec l'État, soutenue par le CESR qui, depuis dix ans, s'est à plusieurs reprises prononcé en faveur de la relance de la construction, la Région s'est fixée un objectif stratégique de 60.000 logements sociaux et privés par an à édifier.

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

Nous pensons qu'il serait judicieux de confier celle-ci à une « **instance coordinatrice régionale** » chargée de définir et de suivre la politique de l'habitat, telle que le SDRIF la préconise. Cette « instance » aurait pour vocation de créer un lien institutionnel entre l'État et les différents niveaux de collectivités et pour mission d'orienter et de suivre la politique du logement à l'échelon de la Région Île-de-France.

=====

Ainsi, nous nous sommes efforcés de mieux faire connaître ce qu'est la « densité », d'en faire comprendre la nécessité et d'apporter notre contribution en vue de sa réalisation et de sa réussite.

A l'occasion de la reconstruction de la ville sur la ville et de son extension maîtrisée, il faudra mettre en œuvre tout ce qui pourra

améliorer la qualité de vie des Franciliens afin que ces derniers vivent dans un cadre environnemental attractif, sécurisé, conçu pour améliorer leur condition d'existence, consolider leur appartenance à une identité régionale francilienne, restaurer ainsi la cohésion sociale et l'**urbanité**.

## Annexe n° 1

### Démographie

#### Evolution de la population de l'Ile-de-France de 1946 à 2005 comparée à celle des autres régions métropolitaines

	1946	1975	1990	2006	Evol. 1946- 2005	Evol. 1946- 1975	Evol. 1975- 1990	Evol. 1990- 2005
<b>Ile-de-France</b>	6 367 000	9 878 565	10 660 554	11 491 000	+ 78,5 %	+ 55,2 %	+ 7,9 %	+ 7,8 %
<b>Autres régions métropol.</b>	33 481 000	42 713 019	45 954 601	49 676 000	+ 47,4 %	+ 27,6 %	+ 7,6 %	+ 8,1 %
<b>France Métropo- litaine</b>	39 848 000	2 591 584	56 615 155	61 167 000	+ 52,3 %	+ 32,0 %	+ 7,7 %	+ 8,0 %

Source : INSEE, recensements de la population



## Annexe n° 2

### Les indicateurs de densité

Le coefficient d'occupation des sols - Le COS est l'outil réglementaire qui permet de définir « un droit à bâtir » sur une parcelle donnée.

Autrement dit, le COS représente les possibilités de construire sur une parcelle. Par exemple, un COS de 3 autorise une construction de 3.000 mètres carrés sur une parcelle de 1.000 mètres carrés. Il indique la « densité » rendue possible par le règlement d'urbanisme.

Le COS est obtenu en divisant la « surface constructible » par la « surface de la parcelle ».

Cependant le COS n'est pas un outil de maîtrise de la forme urbaine. Celle-ci est modulée par la hauteur, par le rapport du bâtiment avec la rue ou avec les autres bâtiments, par exemple.

Pour illustrer ce qui précède, il faut savoir qu'un même COS peut produire des formes urbaines très contrastées. Ainsi, pour 1000 m<sup>2</sup> de surface bâtie sur un terrain de 1000 m<sup>2</sup>, il peut y avoir un bâtiment d'un seul étage qui occupe la totalité du terrain, ou un bâtiment de deux étages sur la moitié du terrain ou de quatre étages sur le quart du terrain, etc. (voir le schéma de la page 28 du rapport).

La densité bâtie (DB) - Contrairement au COS, le calcul de la densité bâtie se rapporte au réel et non plus au possible [le possible = le COS]. La DB correspond à ce qui existe sur le terrain. En cela elle reflète la perception que l'on peut avoir d'une densité. Pour plus de pertinence, il est opportun de ne pas prendre en considération la seule parcelle, mais l'îlot afin d'inclure les éventuels espaces publics et l'ensemble des éléments bâtis présents sur le site.

La densité bâtie (DB) est l'emprise au sol (CES) - c'est-à-dire le rapport entre l'emprise au sol totale des bâtiments et la surface de l'îlot sur lequel ils sont implantés - multipliée par le nombre moyen de niveaux.

La densité de population (DP) - La densité de population (DP) est obtenue en divisant « le nombre d'habitants » par « la surface » exprimée

en kilomètres carrés ou à l'hectare (habitants/ha).

La densité de population (DP) permet de comparer des villes de tailles différentes. On calcule ainsi le nombre d'habitants à l'hectare afin de déterminer la concentration de population sur un secteur donné.

La densité résidentielle (DR) - La densité résidentielle (DR) est obtenue en divisant « le nombre de logements » par « la surface » exprimée en kilomètres carrés ou à l'hectare (logements/ha).

La densité résidentielle (DR) permet de donner une mesure de l'occupation du sol par le logement. On peut la classer selon des seuils de densité. Elle peut permettre de définir des seuils pour les besoins en équipements (en équipements scolaires en particulier).

La densité d'emplois (DE) - La densité d'emplois (DE) s'obtient en divisant « le nombre d'emplois » par « la surface » exprimée en kilomètres carrés ou à l'hectare (emplois/ha).

La densité d'activité humaine (DAH) - La densité d'activité humaine (DAH) s'obtient en divisant « le nombre d'habitants + le nombre d'emplois » par « la surface » exprimée en kilomètres carrés ou à l'hectare (habitants + emplois/ha). La densité d'activité humaine permet de mesurer la densité d'usage d'un espace.

La densité végétale (DV) est repéré par télédétection à partir d'une image satellite.

Ainsi donc la densité permet, tout en s'appuyant sur des indicateurs précis, de poser des repères pour analyser des situations diverses et répondre à des objectifs de développement. Le COS reste l'outil le plus utilisé par les professionnels de la construction. Il constitue une référence commune même si c'est un outil imparfait quant à la forme urbaine.

Parler de « forte ou de faible densité », sans préciser si l'on parle d'habitants, de logements ou d'emplois, conduit à des incompréhensions entre les différents acteurs de l'aménagement. C'est pourquoi il est nécessaire de toujours préciser les modes de calcul et les espaces de référence.

En 1995, l'IAURIF a publié un « Référentiel de densités et de formes urbaines » destiné à préciser, pour aider les décideurs, les modes d'expression de la densité et à leur donner des repères communs et chiffrés sur **la densité nette** = m<sup>2</sup> de planchers bâtis sans les sous-sols / surface de l'îlot.

On a analysé, dans l'Ile-de-France, vingt-cinq sites correspondant aux six types d'habitat recensés dans le Mode d'occupation des sols (MOS):

- habitat individuel (lotissements et constructions individuelles) - Densité comprise entre 0,16 et 0,60.
- ensemble d'habitat individuel identique (maisons pratiquement identiques disposées de façon régulière en limite d'agglomération et dans les villes nouvelles) - Densité comprise entre 0,16 et 0,60.
- habitat rural/construction isolée (l'habitat des villages, du centre des bourgs et des hameaux, ainsi que les bâtiments isolés) - Densité comprise entre 0,25 et 0,50.
- habitat continu bas (noyau ancien des villes de la première et de la deuxième couronne, ainsi que les opérations récentes dans les villes nouvelles, maisons mitoyennes, "en bandes", "maisons de ville") - Densité comprise entre 0,70 et 2,00.
- habitat collectif continu haut (îlots dans les centres urbains, îlots haussmanniens, îlots issus de la "reconstruction") - Densité comprise entre 1,75 et 4,30.
- habitat collectif discontinu (grands ensembles et certaines "cités-jardins" dont on trouve une forte représentation dans la première couronne) - Densité comprise entre 0,70 et 2,80.

## Densités et formes urbaines

Le rapport entre densité et forme urbaine n'est pas évident (IAURIF). Pour une même densité et pour une même superficie de terrain, on peut obtenir des formes urbaines différentes en faisant varier la hauteur et l'emprise au sol du bâti:

CES	1	CES	0,5	CES	0,25
H (hauteur)	1	H	2	H	4
D (densité)	1	D	1	D	1

La densité (D) est égale au coefficient d'emprise au sol (CES)  
x nombre de niveau (H)

### Calcul des ratios

#### **Densité nette visuelle (hors sol)**

D = Total des m<sup>2</sup> bâtis divisé par la surface de l'îlot.  
**D = H x CES**

#### **Coefficient d'emprise du bâti**

CES = Emprise au sol du bâti divisée par la surface.  
**CES = D / H**

#### **Hauteur moyenne pondérée**

Hauteur = Total des m<sup>2</sup> bâtis divisé par le total des emprises  
au sol.  
**H = D / CES**

## Annexe n° 3

### LES TOURS

Dans les années 1965-1970, la volonté de répondre à un accroissement des besoins en matière de logements a favorisé la création rapide d'habitats collectifs qui ont vu le jour, pour la plupart, dans la proche couronne. C'est alors que vont naître les « grands ensembles », la construction de tours et des barres en complète rupture avec la trame des voies et les alignements existants.

Aujourd'hui, dans l'esprit de beaucoup, densification signifie verticalité, surpeuplement, manque de mobilité, concentration, alors que, lorsqu'on décide de densifier un espace urbain existant, les buts recherchés à travers de nouvelles formes urbaines sont les économies d'espace et l'amélioration de la qualité de la vie.

Faut-il pour autant rejeter les tours? Des tours mieux conçues, mieux intégrées dans le paysage, ont-elles leur place dans la ville ou dans sa périphérie?

Dans de nombreux pays, la course au « toujours plus haut » est engagée. Des architectes plaident en faveur des tours, alors que dans l'hexagone, et à Paris en particulier, les citadins de plus de 30 ans marquent une répugnance manifeste pour les « grandes hauteurs ». Pour la plupart des Parisiens, l'image des tours reste négative. Certains avancent qu'elles rompent l'unité du paysage et surtout on leur reproche d'être gourmandes en énergie et en matériaux. Une architecte, Françoise-Hélène Jourda, ardent défenseur du développement durable, estime que ses confrères peuvent concevoir des projets de « tours propres »

Ainsi, Norman Foster a déjà réalisé un « premier édifice environnemental de grande hauteur à Londres ». Il s'agit de la tour Swiss Ré à l'intérieur de laquelle, en raison de sa silhouette fuselée, « l'air frais circule le long des façades en spirale, un système de ventilation naturelle propre à réduire la facture énergétique ». Certes, mais Norman Foster ne précise pas à combien il faut chiffrer le surcoût de la construction. La tour qu'il va construire à Moscou, la « Moscou City Tower » est une « pyramide qui promet, avec ses 600 mètres de hauteur, d'être plus haute que n'importe quel autre building en Europe ». Quand il sera achevé, la date n'est pas encore envisagée, ce « géant » sera « capable de réguler sa température en

toute saison. Son vitrage triple épaisseur permettra de limiter les fuites de chaleur tandis que des panneaux photovoltaïques fourniront une partie de l'électricité nécessaire et que les toilettes seront alimentées par les eaux pluviales ».

Construire des édifices « économes » est « une question de responsabilité, presque de survie » déclare, de son côté, l'architecte Jacques Ferrier, « surtout quand on sait que l'industrie du bâtiment est responsable d'un tiers de l'effet de serre si l'on prend en compte la production des matériaux, les chantiers de construction, puis le fonctionnement des bâtiments ». « Le développement durable est, dit-il, une question technique; c'est finalement une accumulation de petits trucs, de technologies qui, pour la plupart, existent déjà ».

Il est intéressant de noter que Jacques Ferrier, en association avec le cimentier Lafarge, a imaginé une « tour ultra verte ». Baptisée « Hypergreen », cette nouvelle étude parie « sur la grande hauteur comme moyen de contrer l'étalement urbain ». « Économiser le foncier est la première question à résoudre. Dans les mégapoles, la verticalité ponctuelle est une nécessité », juge l'architecte. « Les tours, curieusement, sont souvent des icônes vitrées aux façades toutes identiques. Il faut revenir aux traditions de l'architecture, en quelque sorte au bon sens, en imaginant un bâtiment dont la façade est plus ouverte au nord et mieux protégée du soleil au sud ». Et pour avoir moins besoin de chauffer au nord et de climatiser au sud, les concepteurs ont pensé « envelopper la tour d'un vêtement plus ou moins couvrant ». Ainsi Hypergreen se draperait d'une résille dont les mailles seraient plus ou moins serrées. « Cette voilette servirait par ailleurs à l'édifice de structure porteuse. La tour pouvant être largement préfabriquée, le chantier de construction serait plus propre. Elle pourrait être festonnée de panneaux photovoltaïques et d'éoliennes. Enfin elle serait dotée de toutes les technologies aujourd'hui connues et disponibles pour limiter l'apport extérieur d'énergie ».

Les concepteurs reconnaissent que tous ces dispositifs sont chers à l'investissement, mais qu'ils seraient toutefois amortis du fait de l'ampleur du bâtiment. « Tout cela cumulé, assure Jacques Ferrier, la tour devrait être capable de produire 70 % de son énergie ».

« Hypergreen », nous dit-on, suscite beaucoup d'intérêt à Shanghai, mais aussi du côté de La Défense.

A l'ouest de Paris, les choses bougent. L'EPAD a présenté en décembre 2005 un programme ambitieux de relance du quartier de La Défense, premier pôle tertiaire d'Europe, une des principales vitrines de l'Ile-de-France dans le domaine des affaires. L'objectif visé est de mener à bonne fin l'aménagement du quartier pour pérenniser le site et conforter son rang et sa compétitivité à l'échelon européen.

La demande du marché de l'immobilier qui demeure extrêmement forte sur la région capitale justifie d'achever, mais aussi de moderniser, ce quartier, le secteur La Défense ayant été classé par l'Etat parmi les neuf OIN (opération d'intérêt national) qui concernent l'Ile-de-France.

Bernard Bled, Directeur général de l'EPAD, constate que le quartier a vieilli et qu'il est nécessaire de l'améliorer pour qu'il conserve sa place de premier quartier d'affaires européen avec environ 2.500 sièges sociaux, plus de 3.000.000 mètres carrés de bureaux et 200.000 mètres carrés de commerce, 150.000 salariés, 400.000 personnes qui y transitent chaque jour et 20.000 personnes qui y résident (10.000 logements = 600.000 mètres carrés). Le souhait des aménageurs est de faire de l'esplanade un véritable lieu de vie animé, de jour comme de nuit, sept jours sur sept. Le projet élaboré par l'EPAD, avec le concours d'architectes, d'ingénieurs, d'urbanistes, vise à démolir et à reconstruire des immeubles de la première et de la deuxième générations et à édifier une (ou deux) nouvelle(s) tour(s) de bureaux dépassant les 300 mètres incluant tous les critères du développement durable qui constituerait un signe architectural fort.

Les aménageurs de La Défense font observer que « la densité brute du quartier d'affaires permet d'envisager de nouvelles constructions, tout en respectant l'environnement et le cadre de vie ». Le projet envisagé permettrait d'atteindre une densité brute urbaine équivalente à celle du triangle d'or parisien. Pour dégager des emprises nouvelles, il est envisagé de transformer le boulevard circulaire à Puteaux, à l'image de ce qui a été fait à Courbevoie, pour en faire un « boulevard civilisé ». Des surfaces foncières importantes seront dégagées. Les opérations de démolition-reconstruction permettront d'offrir 350.000 mètres carrés d'ici à 2020. Parallèlement plus de 500.000 mètres carrés d'opérations nouvelles pourront voir le jour d'ici à 2015, si le projet est retenu. Les

dépenses s'établiraient à 350 millions d'euros. Les aménageurs, optimistes, tablent sur 1.200 millions de recettes.

La Défense est surtout un quartier d'affaires, mais la mixité s'y est imposée par la nécessité de reloger sur le site les habitants originels. Cela s'est traduit par un parc de logements de 600.000 mètres carrés pour 20.000 habitants. Il est impensable d'aller au delà dans le périmètre actuel. « Mais il existe des gisements de logement exploitables sur les emprises potentielles des quartiers en renouvellement urbain. Ces gisements permettraient de construire 80.000 mètres carrés de logements supplémentaires ».

Ces aménagements supposent d'améliorer les transports en commun, déjà saturés aux heures de pointe, convoyant chaque jour 400.000 personnes. Le chiffre de 600.000 devrait être atteint à l'horizon 2015/2020. Le tronçon actuel du RER A entre Auber et Châtelet atteindra la saturation avant 2015. L'EPAD propose, d'une part, un prolongement d'Éole depuis Haussmann/Saint-Lazare avec une gare dédiée à La Défense, c'est d'après le STIF la seule alternative à la saturation du RER A, et, d'autre part, une liaison directe avec le Mantois, ses habitants trouvant ainsi dans le quartier de La Défense des débouchés en matière d'emploi. L'Établissement public souhaiterait également une liaison avec Roissy, voire avec Orly et Le Bourget. Ces desseins, à mettre en parallèle avec les possibilités offertes par d'autres grands quartiers d'affaires, sont justifiés par la taille du projet et contribueraient aussi à l'amélioration des transports en commun franciliens, en développant notamment des liaisons de banlieue à banlieue. L'accessibilité routière de La Défense devant être maintenue, de nouvelles infrastructures routières, financées par la vente de nouveaux droits à bâtir, complèteraient le dispositif actuel de desserte du pôle de La Défense-Nanterre. De tels aménagements auraient également pour conséquence d'améliorer les conditions de circulation sur la A 86 et sur la RN 13 à Neuilly.

La relance du quartier d'affaires s'inscrit dans un intéressant projet de densification qui allie création d'emplois, extension des logements, amélioration des aménagements et des services présents et mise en œuvre d'un vaste programme de développement des dessertes multimodales. Une expérience à suivre tant sur le plus économique que social et urbanistique.

Autour des tours, une « guerre » est engagée, nous venons de le voir. Le directeur général de l'EPAD souhaite obtenir, courant 2006, du Ministère



de l'Équipement, l'autorisation de construire 500.000 mètres carrés supplémentaires sur le site de La Défense. « Nous voulons de l'audace avec au moins deux tours de très grande hauteur, entre 300 et 400 mètres. Les investisseurs sont prêts à signer », déclare Bernard Bled qui connaît le projet échafaudé par Jacques Ferrier. Sa tour « Hypergreen » l'intéresse. Elle intéresse aussi le maire d'Issy-les-Moulineaux, ville qui sera bientôt dotée d'une entrée « majestueuse », « les Portes-de-Seine », flanquée d'immeubles THQE (très haute qualité environnemental) qui souhaite aussi faire concourir l'architecte Norman Foster pour deux tours en bord de Seine (Pont d'Issy). Le maire de Levallois-Perret envisage, lui aussi, de construire deux tours de 42 étages (150 mètres environ). Le Président de Plaine-Commune verrait bien une tour implantée dans le quartier d'affaires de Landy France, proche du Stade de France. Le maire de Bagnolet réfléchit à l'implantation d'un immeuble de grande hauteur aux portes de Paris. Le maire de Saint-Ouen serait lui aussi prêt à voir plus haut.

« La compétition sur les grandes hauteurs, c'est-à-dire autour des bureaux, va se jouer avec la petite couronne, mais aussi avec les autres capitales européennes » comme Barcelone, Dubaï, Francfort, Londres, avancent Gérard Muteaud et Guillaume Malaurie, journalistes, dans l'Observatoire de l'Ile-de-France. Que fait Paris? Une majorité d'habitants consultés (62 %) s'est déclarée hostile aux immeubles de grande hauteur (IGH). Les élus étaient également divisés sur ce point. Ce fut l'un des sujets majeurs du débat, les 12 et 13 juin 2006, à propos du nouveau plan local d'urbanisme (PLU de Paris) devant fixer les règles de la construction pour les vingt ans à venir.

La Ville de Paris a perdu 130.000 emplois au cours des quinze dernières années. Paris accueille, tous les jours, 800.000 personnes qui viennent de la périphérie et qui occupent la moitié des emplois parisiens (1.600.000). En même temps, 300.000 Parisiens empruntent, dans le sens inverse, les infrastructures routières et les transports en commun pour accéder à leur travail. Paris doit satisfaire 110.000 demandeurs de logement. Le déséquilibre emploi - logements est patent. Paris se doit de retrouver un niveau d'emploi égal à celui du passé. On pense tout de suite à la création d'emplois tertiaires. C'est donc de surfaces de bureaux dont on a essentiellement besoin pour assurer un rééquilibrage. Or l'espace disponible au sol est rare et le foncier parisien est élevé. Au delà de la polémique sur l'esthétique et sur les formes architecturales, la création d'immeubles de grande hauteur constitue une réponse certes, mais partielle dans la mesure où, actuellement, il est interdit de construire au

dessus de 25 mètres, soit la hauteur d'un immeuble haussmannien, dans le centre historique, au-dessus de 31 mètres (9 étages) dans les autres quartiers, à l'exception de quelques zones en périphérie et sur les bords de la Seine où la hauteur ne peut dépasser 37 mètres (11 étages). A l'issue du débat sur le PLU de Paris, en juin 2006, les règles en vigueur, rappelées ci-dessus, demeurent inchangées.

L'architecte et urbaniste Yves Lion milite pour des immeubles plus hauts. Il prend comme exemple une parcelle située au bout de l'Avenue de France (13<sup>ème</sup>) sur laquelle, selon les normes actuelles, on peut construire 12.000 mètres carrés de logements. Si on s'affranchit de l'actuelle limitation en hauteur, il est alors possible de bâtir 45.000 mètres carrés, soit 350 à 400 logements en plus.

Il est intéressant de se pencher sur l'exemple de cette tour de 112 mètres (27 étages) telle qu'elle est décrite par le concepteur. Elle constitue un quartier de ville en soi. Elle accueille au rez-de-chaussée commerces et locaux destinés aux personnes travaillant chez elles (artisans, professions libérales) connectés à des logements en duplex. Sur les sept premiers niveaux, les plus exposés aux nuisances de la rue, sont implantés des bureaux. Dans les vingt niveaux supérieurs se trouvent les logements en double hauteur dotés de vastes jardins suspendus. Des équipements publics ou réservés aux habitants (crèche, piscine, squash, yoga, service de partage de voitures, tennis, etc.) sont disposés dans des endroits divers du bâtiment. La disposition en gradin des logements permet un ensoleillement maximal. Chaque appartement dispose d'un jardin d'hiver qui constitue une double façade permettant un bon contrôle thermique et d'importantes économies d'énergie. Les loggias en double hauteur permettent d'éclairer généreusement les logements et constituent de véritables jardins suspendus.

Sans dépasser les hauteurs réglementaires, il est encore possible de densifier dans Paris sur certaines parcelles. C'est ainsi que récemment La Sablière, société immobilière de la SNCF, n'a pas hésité à surmonter un réel obstacle, le tunnel ferroviaire des voies de la gare d'Austerlitz, en construisant dessus des logements sociaux pour le compte de sa maison mère. Cet usage de l'espace montre qu'avec un peu de recherche et d'audace, il a été possible de construire trois immeubles juxtaposés totalisant 126 logements campés à cheval sur la rue du Chevaleret (13<sup>ème</sup>) et la dalle au-dessus des voies ferrées.

Densifier implique le plus souvent de construire plus haut. Jusqu'à quelle hauteur peut-on aller? C'est aux PLU de répondre dans le contexte juridique actuel. Les immeubles de grande hauteur (IGH) ne seront acceptés que si leur insertion dans l'environnement est parfaitement soignée et réussie.

*Nota bene:* Le plan de relance « pour une nouvelle Défense, objectif 2020 », approuvé par le Conseil d'Administration de l'EPAD en décembre 2005, a reçu l'aval de l'État le 25 juillet 2006. L'objectif est de régénérer, d'ici à 2013, au moins la moitié des immeubles. Les propriétaires d'immeubles seront autorisés à en accroître la superficie en les surélevant. La construction de tours neuves pourra être autorisée à hauteur de 300.000 mètres carrés SHON. « Pour symboliser le renouveau du quartier, un concours international d'architecture sera lancé en vue de réaliser une tour « caractérisée par son audace architecturale et son caractère innovant et pas nécessairement par sa hauteur » Le quartier de La Défense (160 hectares) s'augmentera de quelque 500.000 mètres carrés de bureaux supplémentaires, de 3 hectares d'espaces verts et sera desservi par une nouvelle ligne de métro (prolongement de la ligne Éole à l'horizon 2015-2020 jusqu'à La Défense, et, au delà, vers le Mantois et Versailles). Le Ministère de l'Équipement y construira également son siège dans lequel il regroupera ses services centraux. L'offre de logements sur le site de La Défense et à proximité sera renforcée. Il est ainsi prévu de réaliser 1.400 logements nouveaux durant la période 2007-2013. (Les Échos du 26 juillet 2006).

Plus récemment, en octobre 2006, l'hebdomadaire "Le Point" nous apprend que ce sont les architectes Valode et Pistre qui ont remporté le concours pour la construction de la tour Generali à La Défense. Haute d'au moins 300 mètres, cette tour de bureaux qui fait partie du plan de rénovation de la dalle du premier quartier d'affaires d'Europe, se distingue par son beffroi, très atypique dans un environnement de toits très plats. Très rationnelle à l'intérieur, la tour bénéficie des toutes dernières recherches en matière de haute qualité environnementale (HQE). L'installation d'éoliennes et de panneaux solaires ainsi que la réduction de la surface vitrée et l'emploi de nouveaux matériaux devraient permettre de réaliser d'importantes économies d'énergie (ce qu'il conviendra de vérifier, note du rédacteur).

## Annexe n° 4

### UN EXEMPLE DE DENSIFICATION REUSSIE DANS PARIS LA RENOVATION DE L'HÔPITAL SAINTE-ANNE

Livré au début de l'année 2006, l'ensemble résidentiel du centre hospitalier Sainte-Anne, dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement, attire l'attention sur les possibilités d'aménagement qu'offrent les enclaves hospitalières historiques de Paris où la pénurie foncière sévit.

Construits entre 1863 et 1867 par l'architecte Charles Questel, les bâtiments de l'hôpital Sainte-Anne sont classés. Sept hectares d'espaces verts sont protégés. Le centre hospitalier, en pleine restructuration, pour se porter à la pointe de la neurochirurgie et de la psychiatrie, a prévu, selon un schéma directeur immobilier et architectural (SDIA), sur une durée de quinze ans, en trois phases de cinq ans, la restructuration des 13 hectares sur lesquels il est implanté et la coordination d'objectifs divers d'ordre architectural, hospitalier et urbain.

A terme, tous les pavillons Questel inscrits à l'inventaire des monuments historiques et des sites seront restaurés et rénovés et les 71.600 mètres carrés d'espaces verts protégés seront mis en valeur. La construction du siège de la Fédération hospitalière de France en cours, sur la rue de la Santé, va s'insérer dans le paysage urbain environnant. Sera aussi créé un axe paysager ouvert sur la ville, ainsi que l'hébergement d'activités culturelles et scientifiques dans le carré historique qui comprend la rotonde, la chapelle et le bâtiment de l'Horloge.

Mais la phase la plus originale et non la moins intéressante du réaménagement du site est la construction de logements le long de la rue Broussais, ouverts sur celle-ci. Le mur d'enceinte de l'hôpital, haut de quatre mètres, démoli en partie, est devenu un ensemble réservé à l'habitat. Cinq pignons s'inscrivent dans les créneaux ainsi pratiqués le long de la rue, en regard du talus ferroviaire du RER. Il fallait ouvrir le site sur la ville. Grâce à ces constructions, l'objectif est atteint.

L'introduction d'un ensemble de logements facilite le rapprochement habitat/emploi et répond ainsi aux besoins du centre hospitalier. Six logements de fonction et trente logements locatifs sont réservés au personnel de l'hôpital sur un total de 107 logements.

Le reste est attribué à la Ville de Paris (50 lgts) et à la Préfecture (20 lgts). Dans l'opération, l'hôpital gagne un restaurant pour son personnel, de 1.200 mètres carrés environ. L'implantation de cet ensemble à la charnière du site permet de disposer d'entrées sur la rue pour les habitations et d'un accès depuis l'hôpital pour le restaurant. Sa construction, contenue sur une ligne, se substitue au mur d'enceinte sans consommer beaucoup de foncier et réalise l'exploit paradoxal d'introduire un site immobilier dans le tissu de la ville entre la rue et la trame pavillonnaire de l'hôpital. De fait, l'opération donne à ce dernier une façade, là où il y avait avant un mur d'enceinte élevé.

Cette opération de densification « sur place » rappelle les « bons vieux HBM » de la ceinture de Paris construits en brique. Mais des plans plus spacieux et de grands linéaires de balcons confèrent à l'ensemble son aspect résidentiel. « Le vis-à-vis ferroviaire a conduit l'architecte à dresser, sur la rue Broussais, des pignons quasi aveugles, ponctuellement « frappés » d'un bow-window et à ouvrir des fenêtres en batterie dans le repli des façades. Le vieux mur de pierre intégré au bâti constitue un soubassement providentiel et la construction s'achève par le salut parisien d'un couronnement en zinc ».

D'après François Lamarre (Quotidien « Les Échos »).

## Annexe n° 5

### DENSITES URBAINES EN EUROPE

L'étalement urbain périphérique n'est pas un problème spécifique à l'Île-de-France. Il est commun à la plupart des métropoles européennes, même si les formes qu'il prend sont très variées.

Certaines villes - allemandes, néerlandaises et danoises, notamment - ont réagi très tôt à cette situation en réorientant leurs politiques vers l'intensification des tissus urbains existants plutôt que vers l'extension périphérique: c'est le cas d'Amsterdam, par exemple, avec le concept de « ville compacte » du Plan directeur de 1985. Le cas de Copenhague montre que seule la convergence de politiques (législation, fiscalité, planification, aménagement, politiques de transport ou d'habitat, etc..) peut contrecarrer la tendance à l'éclatement des métropoles.

Au Royaume-Uni, la réponse au déclin économique et démographique des villes-centres a été de supprimer les freins réglementaires à la densification des espaces urbains centraux (projet de « régénération urbaine ») et limiter le développement des grandes surfaces commerciales en périphérie. Barcelone, ville très dense, a très tôt compris que cette densité était un atout à valoriser. L'accent a été mis sur la qualité de l'espace public et la création de nouveaux centres dans la ville existante.

Mais la densification du bâti, c'est-à-dire l'augmentation d'un rapport (invisible) entre la surface des planchers construits et le terrain support de la construction, est rarement présentée comme objectif par les pouvoirs publics. On met plutôt l'accent, au nord comme au sud de l'Europe, sur des questions comme l'économie d'espace et d'énergie fossile, l'intensification d'un potentiel foncier (pôles de transport, friches industrielles, etc..), les possibilités d'animation générées par une forme urbaine adaptée (la rue, la parcelle, les rez-de-chaussée), ainsi que la recherche d'une mixité sociale et d'une mixité des fonctions (habiter, travailler, étudier, se détendre, etc..) à l'échelle du quartier, de l'îlot, et (de plus en plus) du bâtiment.

Les exemples européens montrent qu'il n'y a pas de densité idéale: la densité du bâti ou la densité humaine (populations + emplois + visiteurs) sont seulement des compromis différents selon les lieux et les époques, entre différentes contraintes et potentialités.

Contribution de Monsieur Paul LECROART, urbaniste (IAURIF) du 9 janvier 2007.

ANNEXE n° 6

**AUDITIONS**

par

la Commission de l'aménagement du territoire  
et la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie

9 novembre 2005	M. Vincent Fouchier, directeur délégué de l'IAURIF chargé de la coordination du schéma directeur.
16 novembre 2005	M. Jean-Luc Laurent, vice-président du Conseil régional chargé du logement et de l'action foncière.
17 novembre 2005	M. Merlot, directeur de la stratégie « Plaine de France », M. Lorthie, architecte et M. Simon Ronai, directeur d'Orgeco.
6 décembre 2005	M. Bernard Aubert, urbaniste.
19 décembre 2005	Mme Anne-Véronique Vernardet de l'IAURIF.
1 février 2006	M. Francis Rol-Tanguy, préfet, directeur régional de l'équipement (Ile-de-France).
17 mars 2006	M. Philippe Louchard et Mme Christine Corbillé de l'IAURIF.



## GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
AEV	Agence des espaces verts.
AFU	Association foncière urbaine.
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine.
AORIF	Association des organismes HLM de la Région Ile-de-France.
APUR	Atelier parisien d'urbanisme.
ARENE	Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies.
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.
CDC	Caisse des dépôts et consignations.
CESR	Conseil économique et social régional.
CES	Coefficient d'emprise au sol.
COS	Coefficient d'occupation des sols.
CPR	Contrat de projets.
CPER	Contrat de projets Etat-Région.
CSTB	Centre scientifique et technique du Bâtiment.
DAH	Densité d'activité humaine.
DB	Densité du bâti.

DE	Densité d'emploi.
DP	Densité de population.
DR	Densité résidentielle.
DREIF	Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France.
EPAD	Établissement public d'aménagement de la région de La Défense.
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale.
EPFR	Établissement public foncier régional.
FAM	Foyer d'accueil spécialisé.
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme.
HBM	Habitation bon marché.
HE	Habitat et environnement.
HPE	Haute performance environnementale.
HLM	Habitation à loyer modéré.
HQE	Haute qualité environnementale.
I.A.U.R.I.F.	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France.
IGH	Immeuble de grande hauteur.
INSEE	Institut national de la statistique & des études économiques.
LOF	Loi d'orientation foncière.
MAS	Maison d'accueil spécialisé.

MOS	Mode d'occupation du sol.
Na	Zone naturelle « à urbaniser » mais nécessitant une décision publique pour être ouverte à l'urbanisation.
NIMBY	Réflexe ou syndrome NIMBY (Not In My Back Yard: Pas dans mon jardin).
OECIF	Observatoire de l'Équipement Commercial d'Île-de-France.
OIN	Opération d'intérêt national.
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
ORF	Observatoire régional du foncier
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable.
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble.
PDUIF	Plan de déplacements urbains d'Ile de France.
PIG	Projet d'intérêt général.
PLD (ancien)	Plafond légal de densité.
PLD (proposition)	« Planchers légaux de densité ».
PLH	Programme local de l'habitat.
PNR	Parc naturel régional.
PLU	Plan local d'urbanisme.
POS	Plan d'occupation des sols.
PPA	Plan de protection de l'atmosphère.
PPRI	Plan de prévention du risque d'inondation.
PRQA	Plan régional pour la qualité de l'air.

RER	Réseau express régional.
RFF	Réseau ferré de France.
RNU	Règlement national d'urbanisme.
SCOT	Schéma de cohérence territoriale.
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
SDIA	Schéma directeur immobilier et architectural.
SDRIF	Schéma directeur de la région d'Île-de-France.
SHON	Surface hors d'œuvre nette.
SIGR	Système d'information géographique régional.
SRDE	Schéma régional de développement économique.
SROS	Schéma régional d'organisation sanitaire.
SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000).
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France.
TGV	Train à grande vitesse.
THQE	Très haute qualité environnementale.
TLE	Taxe locale d'équipement.
UH	Urbanisme et habitat (loi du 2 juillet 2003).
ZAC	Zone d'aménagement concerté.
ZFU	Zone franche urbaine.

## SOMMAIRE

Introduction au thème de la densité	Page 1
Chapitre I - La ville	Page 3
Chapitre II - L'étalement urbain	Page 9
Chapitre III - La densité	Page 17
Chapitre IV - Effets positifs de la densification: gain d'espace et meilleure qualité de vie Page 29	
Chapitre V - Pourquoi densifier, comment et pour qui?	Page 35
Chapitre VI - Où densifier et avec quels moyens?	Page 44
Chapitre VII - Pour un urbanisme à échelle humaine	Page 59
Chapitre VIII - Pour une densification « raisonnée »: pourquoi et comment	Page 67
Annexe n° 1 - Démographie	Page 80
Annexe n° 2 - Les indicateurs de densité	Page 81
Annexe n° 3 - Les tours	Page 85
Annexe n° 4 - Un exemple de densification réussie	Page 92
Annexe n° 5 - Densités urbaines européennes (IAURIF)	Page 94
Annexe n° 6 - Auditions	Page 96
Glossaire	Page 97
Sommaire	Page 101