



la synthèse

Conseil économique et social
de la Région Ile-de-France

La densification : pour un urbanisme à échelle humaine en Ile-de-France



Propositions / Suggestions

• RAPPORT présenté par Lucien Dumont-Fouya au nom de la commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie / 22 mars 2007

L'utilisation rationnelle de l'espace a toujours été au cœur des préoccupations des planificateurs qui, depuis un peu plus de 40 ans, ont cherché à lutter contre l'extension anarchique de l'agglomération capitale. Les actuels travaux sur le SDRIF n'y échappent pas. Les objectifs d'aménagement de l'Ile-de-France devront dorénavant s'inscrire dans une perspective de développement durable : réduction sensible de la consommation des espaces, économies d'énergie, donc diminution des coûts liés aux déplacements, amélioration de l'environnement et contribution à la lutte contre les changements climatiques.

LE FAIT URBAIN

Le rapport du CESR se penche sur les origines de la ville, cité idéale, apparue en Mésopotamie au huitième millénaire avant Jésus-Christ, poursuivie en Grèce au cinquième siècle avec la cité démocratique bâtie autour de l'Agora et idéalisée à la Renaissance. Ce sont là les vrais débuts du fait urbain. La ville est, à l'origine, un lieu d'échanges.

Aujourd'hui, 80 % de la population vit en milieu urbain ou en sa périphérie, alors qu'au début du 20^{ème} siècle, 90 % de la population était encore rurale. Le mouvement vers les grandes villes se poursuit même si l'attractivité des villes moyennes et urbaines domine. Une profonde évolution des modes de vie a transformé les modes d'habiter et à modifier les attentes des ménages.

Ce rapport analyse l'étalement urbain et ses conséquences néfastes en terme de gaspillage d'espaces, de

multiplication des déplacements, de surcoûts d'énergie et met en lumière les effets positifs de la densification : le gain d'espace et l'amélioration de la qualité de vie.

“Aujourd'hui, 80 % de la population vit en milieu urbain ou en sa périphérie, alors qu'au début du 20^{ème} siècle, 90 % de la population était encore rurale.”

LA DENSITÉ

Simple en apparence, la notion de densité est de celles qui permettent de formuler plusieurs interprétations, lorsqu'elle n'est pas employée rigoureusement et ne répond pas à certains critères tels que : à quelle échelle se place-t-on ? Quelle unité de mesure utilise-t-on ? Ainsi, la densité apparaît trop souvent comme un concept flou, instrumentalisé par le politique ou le technicien pour étayer ses arguments. ➔

⇒ Le mot revêt en réalité plusieurs dimensions et son appréciation ne peut se passer de l'analyse des contextes politiques, sociaux, économiques, architecturaux et historiques des lieux. C'est aussi une notion souvent connotée négativement car associée à une occupation des territoires présentant des dysfonctionnements sociaux ou comportementaux. Pour un bon nombre d'élus, de citoyens ou d'opérateurs, une forte densité en logements est synonyme de promiscuité, d'affrontements, de conflits de voisinage, de concentration, de surpeuplement, de verticalité...

On mesure :

- « **la densité bâtie** » : elle correspond au CES (coefficient d'emprise au sol) multiplié par le nombre de niveaux). On la considère comme faible lorsque ce taux est de 0 à 1, moyenne entre 1 à 2 et forte quand il est supérieur à 2,

- « **la densité résidentielle** » : elle représente le nombre de logements à l'hectare.

Elle est :

faible : de 25 à 50 log. / ha : c'est celle d'un village

moyenne : de 50 à 75 log. / ha : c'est celle d'un bourg

forte : de + de 100 log. / ha : c'est celle d'un quartier

très forte : de + de 200 log. / ha : c'est celle de l'îlot haussmannien

- « **la densité perçue** » : elle se réfère à une approche psychologique, personnelle et subjective qui dépend, entre autres, du sentiment de manque d'espace disponible pour une activité donnée (interne ou externe : ainsi vivre dans un quartier considéré comme dense est différent du fait de vivre dans un appartement surpeuplé). Le concept n'est donc pas simple à manier car il est multiforme et les expériences et les sensibilités peuvent s'opposer.

En fait, la mesure de la densité, établie sur des bases stables et validées, va apparaître comme une nécessité pour traiter des enjeux de consommation d'espace, d'augmentation de la part des transports collectifs et individuels dans les déplacements urbains, de fragilisation de l'espace agricole et de réponse à la pénurie de logements...

POURQUOI ET COMMENT DENSIFIER ?

La région d'Ile-de-France connaît depuis des années un problème crucial, celui du logement. Le volume des besoins insatisfaits est inquiétant. La crise s'explique par l'inadaptation de l'offre de logements aux besoins des populations mouvement de fond dont les conséquences sont amplifiées par la conjoncture financière. Les transformations sociales et démographiques accroissent la demande globale des logements (augmentation du nombre des personnes âgées, recomposition ou décomposition des cellules familiales...). Cela a pour conséquence de concentrer la demande sur un nombre restreint d'agglomérations qui se distinguent par leur attractivité.

Pour beaucoup, la ville est devenue un territoire triple : un centre embourgeoisé où règnent les problèmes d'engorgement automobile et de pollution, où les politiques de rénovation voient le départ des classes populaires en raison des prix du foncier ; puis la périurbanisation qui réunit les classes moyennes ayant quitté les grands ensembles ou n'habitant plus dans le centre. Ce territoire manque souvent d'équipement et ses habitants sont tributaires de l'automobile pour tous les déplacements. Enfin, la ville des grands ensembles, reléguée en périphérie où la population fragilisée cumule la plupart des difficultés de la société : accès à l'emploi, problèmes scolaires, santé...

Par suite d'une insuffisance de constructions neuves et de logements sociaux, la défaillance de l'offre en Ile-de-France se traduit par une exclusion croissante des populations les plus modestes vers la périphérie. Le total des besoins chiffré par le SDRIF s'élève à environ 60 000 logements / an (soit 1,5 Millions à l'horizon 2030). Cela implique de construire plus et mieux et d'organiser harmonieusement la vie collective.

Développer la qualité urbaine des nouvelles constructions doit être un objectif et un levier de l'action politique en faveur du logement. Diffuser une nouvelle image de la construction urbaine doit permettre de lutter contre les réticences des habitants et de certains élus face à des projets urbanistiques. Une même densité peut d'ailleurs conduire à des formes urbaines très variées et la perception qu'on pourra en avoir sera très différente.

Les villes « attirantes » sont celles qui, par la qualité de leur bâti, par la variété de leurs équipements collectifs (culturels, médicaux, sociaux, sportifs, touristiques...) et de leurs emplois, par la richesse de leurs espaces publics et privés,... répondent à la diversité des attentes et des besoins des populations et présentent une véritable dynamique économique. Conjointement à la préférence marquée des Français pour l'habitat individuel, il y a aussi leur désir d'avoir un accès facile aux lieux qu'ils fréquentent quotidiennement. Ils recherchent les corrélats de la densité : c'est-à-dire, d'abord une bonne desserte en transports collectifs, l'accessibilité piétonnière des commerces, les divers services de proximité nécessaires à la vie de tous les jours (mairie, poste, école...) et aimeraient également disposer d'une ambiance urbaine et de l'animation propre à la ville (sorties...).

OÙ DENSIFIER ?

Tous les aménageurs estiment que l'ampleur de la crise du logement 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 » et d'engager des extensions urbaines dans la continuité de zones déjà urbanisées, principalement dans la zone centrale (Paris Petite Couronne) pour moitié et dans la Grande Couronne pour l'autre moitié. Cela permettrait également d'aboutir à une véritable mixité.

Ces deux pistes fructueuses permettraient d'attirer et de répondre aux aspirations de nombreux Franciliens :

- la densification des anciens faubourgs et des premières couronnes de l'agglomération

- le renforcement des petits noyaux urbains des grandes couronnes (notamment les 15 bassins de vie) à partir des petits immeubles collectifs et des maisons mitoyennes,

On sait que la localisation résidentielle des ménages et les moyens de transports sont avant tout le résultat d'arbitrages sous contraintes. Mais il est souhaitable d'élaborer des formes urbaines denses qui offrent une qualité de vie appréciable et soient propices aux transports en commun. Ce seraient de « nouveaux quartiers de ville », des vitrines d'un urbanisme tourné vers la qualité architecturale, avec des produits nouveaux, valorisants et modulables.

Créer des formes nouvelles, améliorer la durabilité, concevoir et utiliser des nouveaux matériaux de construction, imaginer des équipements novateurs qui devraient lutter contre la consommation énergétique mais aussi les nuisances acoustiques, s'imposent.

Le logement doit s'inscrire dans une démarche de développement durable, car la qualité du cadre de vie passe aussi par celle du logement, sa dimension, ses équipements, son évolution et son adaptabilité, son environnement social et urbain et ses services de proximité. Prévoir des logements accessibles, plus spacieux, mieux insonorisés, c'est aussi assurer un meilleur climat dans la famille et le voisinage.

Tout ceci doit contribuer à améliorer la qualité de vie des Franciliens. Ces derniers pourraient vivre alors dans un cadre attractif, conçu pour améliorer leurs conditions d'existence dans une région capitale, confrontée à la dure compétition internationale à laquelle se livrent les grandes métropoles tout en restant toujours aussi attractive. ■

Les propositions du CESR



La nécessité de la densification

Afin de promouvoir la cohésion sociale entre les territoires et leurs habitants, au même titre que l'attractivité économique et la qualité environnementale, le CESR considère comme indispensable de garantir l'accès à un logement convenable pour tous les Franciliens.

Il approuve la volonté régionale de construire 60 000 logements / an (objectif du SDRIF), mais rappelle qu'une densification ambitieuse ne pourra être menée qu'en :

- en réduisant les déséquilibres emploi-habitat,
- en développant les équipements collectifs (services publics et privés) et surtout les transports en commun,
- en luttant contre l'étalement urbain pour préserver la valorisation des espaces agricoles et boisés naturels.

Cette densification raisonnée prendra en compte les nouvelles contraintes environnementales afin de promouvoir un développement durable et contribuer aux économies d'énergies. ➡

⇒ L'effort de construction portera pour moitié sur Paris et la Petite couronne (30 000 logements / an) et pour l'autre moitié dans la Grande couronne : villes nouvelles, villes historiques, bassins d'emplois périphériques...

Promouvoir une vraie mixité urbaine

Les responsables de l'aménagement doivent revenir à des conceptions plus humaines et bannir un aménagement fondé sur la spécialisation des territoires. Le CESR propose de requalifier certaines zones afin de créer des ensembles plus denses et obtenir un juste équilibre entre habitat et emploi.

Renforcer des dessertes en transports en commun

Afin de réduire les déplacements contraints, il faut renforcer les dessertes en petite et grande couronnes et les liaisons banlieue à banlieue.

Des exemples attractifs de nouvelles architectures

Le CESR préconise la recherche de configurations urbanistiques et architecturales de qualité, novatrices et fonctionnelles visant la HQE (Haute Qualité Environnementale) et efficaces contre toutes les formes de nuisance (bruit, pollution, insécurité)... par le lancement de concours internationaux pour renforcer l'attractivité de banlieues déqualifiées.

Les outils de la densification

- Le CESR insiste sur la nécessaire sensibilisation des acteurs concernés : décideurs, techniciens, professionnels et surtout les citoyens Franciliens. Il préconise de s'appuyer sur les agences d'urbanisme existantes (ou à créer) et la mise en réseau des acteurs au service des décideurs et de développer l'expertise technique locale (généraliser les agences d'urbanisme) en finançant les études préalables aux projets d'urbanisme.

- Le CESR rappelle le rôle essentiel de l'Etablissement Public Foncier Régional et attire

l'attention du Conseil régional sur les moyens nécessaires à son action, en complémentarité avec les Etablissements Publics Fonciers Départementaux.

- Le CESR réaffirme son souhait que le SDRIF soit transcrit dans des SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) prescriptifs et que ceux-ci soient développés sur l'ensemble du territoire.

- Devant la complexité et l'instabilité des documents d'urbanisme, simplification et lisibilité sont souhaitables. Pourquoi ne pas prescrire une densité minimale pour les constructions neuves, des « planchers légaux de densité » et modifier dans ce sens les règles fiscales en vigueur (taxes foncières...)?

Des opérations vitrines

Le CESR préconise des appels à projets pour concevoir des formes urbaines novatrices de grande qualité architecturale et environnementale.

Un suivi-évaluation annuel

Le CESR souhaite une évaluation annuelle notamment pour les zones non encore urbanisées, au niveau régional et local.

Une approche globale

Pour répondre aux inquiétudes des habitants, des campagnes de communication devraient être lancées auprès des élus sur les bienfaits de la densification.

Des enquêtes relais auprès des habitants devraient aussi être menées pour connaître leurs besoins réels et y répondre.

Une instance coordinatrice régionale

Le CESR suggère la mise en place d'une instance de coordination associant l'Etat, la Région et les Collectivités. Elle serait chargée de définir et de suivre la politique de l'habitat telle que préconisée par le projet du schéma directeur. ■