

VERS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DENSIFICATION ET D'INTENSIFICATION « DOUCES » ?

SÉMINAIRE DE RECHERCHE

MARDI 28 FÉVRIER 2017

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE



La Rochelle - quartiers Vaugouin et Mireuil (1961 - 2016)

crédit :
La Rochelle, Henri Salesse 1961 - Denis Gabbardo 2016
Mission nationale photographique - reconduction littorale



Ministère de
l'Environnement,
de l'Énergie et
de la Mer

Ministère du
Logement et
de l'Habitat
durable

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Parmi l'ensemble des politiques urbaines se réclamant du développement durable, les mesures de densification des tissus déjà urbanisés sont depuis plusieurs décennies présentées comme étant une des issues pour construire des villes plus enclines à accroître les échanges, moins consommatrices d'espaces, de réseaux et de ressources, allant dans le sens d'une économie globale optimisée vers des transitions énergétique et écologique, et à condition d'y intégrer des objectifs de qualité.

Différents programmes de recherche financés notamment par le PUCA (« Villa urbaine durable », « Habitat pluriel, densité, intimité, urbanité ») et l'ANR (Build in My Backyard, Bimby) ont mis en évidence que les tissus pavillonnaires constituent un enjeu considérable de densification, notamment du fait de l'importance des surfaces urbanisées en jeu et du modèle sociétal qui peut s'y développer. L'étude des processus de densification des espaces à dominante pavillonnaire en France et à l'étranger montre qu'il en existe plusieurs types. Parmi eux, la densification dite « douce » pourrait constituer une solution en matière de production de logements et intégrer alors les politiques publiques. « La densification douce » est ici entendue comme consistant à densifier le tissu d'habitat individuel existant par l'insertion de nouveaux logements (sous différentes formes : division parcellaire, appartements accessoires, division interne, surélévation, extension, restructuration, etc.) sans changer de manière significative les formes urbaines du quartier originel.

En 2013 est lancé un programme pour interroger l'intérêt d'inscrire la densification douce dans les processus des politiques publiques régissant l'urbanisation et la construction de logements. Cinq recherches ont été choisies dans ce cadre.

Ce séminaire a pour but de restituer les travaux réalisés dans le cadre de ce programme. Les échanges de cette journée s'attacheront à interroger les cinq recherches au regard des objectifs affichés dans le cahier des charges de l'appel d'offre. Il s'agira également, de mettre en perspective leurs conclusions, d'identifier les points aveugles, de questionner les fondements du concept de la « densification douce » et plus largement, d'explorer les processus de transformation des tissus d'habitat individuel, avec ses critères d'évolution et de qualité.

Les cinq recherches du programme sur la densification douce :

- « **Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne** »

Joël Idt, Maître de conférences en urbanisme, Laboratoire Lab'urba (EA 3482), université Paris-Est de Marne-la-Vallée

Margot Pellegrino, Maître de conférences en urbanisme, Laboratoire Lab'urba (EA 3482), université Paris-Est de Marne-la-Vallée

- « **Les expériences anglaises en matière de densification douce : quel apport pour l'élaboration d'une politique publique construite ?** »

Jean-Marie Halleux, Professeur, Service de géographie économique (ECOGEO), université de Liège (Belgique)

Peter Bibby, Richard Dunning, Ed Ferrari, John Henneberry, Andrew Phillips, Nick Taylor Buck, Aidan While,

Département USP (Urban Studies and Planning), université de Sheffield (Royaume-Uni)

Hannah Hickman, Hannah Hickman Consulting (Royaume-Uni)

- « **DENSICO_D'une densification subie à une densification collaborative ? Vécus comparés de la densification douce, Allemagne, France** »

Magali Paris, ingénieure agronome et paysagiste, Docteure en urbanisme et architecture, UMR CNRS 1563 Ambiances Architectures Urbanités,

Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain (CRESSON), École nationale supérieure d'architecture de Grenoble

Rainer Kazig, géographe, Chargé de recherche, UMR CNRS 1563 Ambiances Architectures Urbanités, Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain (CRESSON), École nationale supérieure d'architecture de Grenoble

- « **Les filières de la densification douce : comment promouvoir une densification organisée et abordable ?** »

Marie Llorente, économiste-consultante, Société d'études et de conseil "Ville en OEuvre", ex-chargée de recherche au CSTB

Thierry Vilmin, socio-économiste de l'aménagement, Directeur de Logiville, Professeur Master d'urbanisme de Sciences Po

- « **La densification des tissus urbains par les activités économiques : processus en marche ou piste nouvelle à explorer pour l'urbanisme ?** »

Rachel Linossier, Maître de conférences en aménagement et urbanisme, Institut d'urbanisme de Lyon (Lyon 2), Laboratoire TRIANGLE (UMR CNRS 5206), université de Lyon

SÉMINAIRE DE RECHERCHE MARDI 28 FÉVRIER 2017
VERS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DENSIFICATION ET D'INTENSIFICATION "DOUCES" ?

- >9h00 : *Café d'accueil*
- >9h30 : **Ouverture**
Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Plan urbanisme construction architecture
- >9h45 : « **Territoires pavillonnaires : y a-t-il péril en la demeure ?** »
Jean-Michel Léger, sociologue, chercheur associé IPRAUS
- >10h15 : « **Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison franco-italienne** »
Joël Idt, Margot Pellegrino
- >11h00 : *Pause*
- >11h15 : « **Les expériences anglaises en matière de densification douce : quel apport pour l'élaboration d'une politique publique construite ?** »
Jean-Marie Halleux
- >12h00 : « **DENSICO_D'une densification subie à une densification collaborative ? Vécus comparés de la densification douce, Allemagne, France** »
Magali Paris, Rainer Kazig
- >12h45 : *Buffet déjeunatoire - Foyer de l'auditorium de la Tour Séquoia*
- >14h15 : « **Les filières de la densification douce : Comment promouvoir une densification organisée et abordable ?** »
Marie Llorente, Thierry Vilmin
- >15h00 : « **La densification des tissus urbains par les activités économiques : processus en marche ou piste nouvelle à explorer pour l'urbanisme ?** »
Rachel Linossier
- >15h45 : *Pause*
- >16h00 : **Table ronde « Vers des politiques publiques de "densification douce", intérêts, limites, perspectives ? »**
animée par Roberta Morelli, ingénieur-architecte, Maître-assistante ENSA Paris-Belleville, chercheuse IPRAUS-UMR AUSser 3329
avec :
- Sabri Bendimerad, architecte DPLG, Maître-assistant ENSA de Normandie, Laboratoire ACS Architecture Culture Société (UMR AUSser 3329), membre associé de la société Paris U
 - Béatrice Mariolle, architecte, urbaniste, Docteur en architecture, Professeur ENSAP Lille
 - Eric Charmes, Directeur du Laboratoire de recherches interdisciplinaires Ville Espace Société (UMR CNRS 5600), Université de Lyon
 - Jean-Pascal Bézy, Adjoint Direction Départementale des Territoires de Seine-et-Marne
 - en la présence de Jean-Michel Léger
- >17h30 : **Clôture de la journée**
Jean-Michel Léger
Jean-Baptiste Marie, Directeur de la plateforme POPSU

Animation de la journée : Mireille Guignard, chargée de projets au PUCA, responsable du programme Vers des politiques publiques de densification et d'intensification "douces" ?

**« Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée :
une comparaison franco-italienne »**

Joël Idt, Maître de conférences en urbanisme, Laboratoire Lab'urba (EA 3482), université Paris-Est de Marne-la-Vallée

Margot Pellegrino, Maître de conférences en urbanisme, Laboratoire Lab'urba (EA 3482), université Paris-Est de Marne-la-Vallée

Notre recherche est centrée sur les processus de densification du bâti en dehors des projets d'aménagement portés par les acteurs publics. Nous avons qualifié ces phénomènes de «densification spontanée du bâti». Nous désignons ainsi les cas où de nombreux propriétaires privés, simples particuliers ou promoteurs, au sein d'un même quartier situé dans un secteur déjà au moins partiellement urbanisé, vont construire de nouvelles surfaces de logement sur les parcelles qui leur appartiennent. Ils agissent bien sûr dans le cadre des règles encadrant les droits du sol, mais chaque opérateur privé décide seul de densifier, indépendamment des autres. L'agrégation de ces décisions individuelles de construire va produire un phénomène global de densification du quartier voire de la commune toute entière. Ces cas de figure de densification spontanée se distinguent des actions plus volontaristes portées par les collectivités locales, lorsqu'elles mettent en place des moyens et des outils opérationnels de pilotage pour enclencher effectivement une densification du bâti.

Pour autant, cela ne veut pas dire que les acteurs publics restent complètement à l'écart des processus de densification spontanée. Ils occupent au contraire une large place dans leur régulation, au-delà qu'en définissant en amont les règlements des droits des sols. Ils interviennent d'une part en négociant les autorisations de construire accordées aux pétitionnaires, et d'autre part à travers la gestion des effets induits de la densification spontanée. Notre recherche analyse les formes de régulation de ces phénomènes de densification du bâti, en comparant le cas de l'Ile de France et celui de la région urbaine de Rome. A travers des entretiens semi-directifs avec les acteurs publics et privés participant à ces processus, nous avons étudié le rôle qu'ils tiennent dans l'action collective, leurs rationalités, les négociations et les jeux qui se mettent en place.

A Rome comme en Ile-de-France, nous observons des phénomènes de densification spontanée au sens où nous les avons définis. Ils sont plus ou moins importants selon les quartiers et selon les communes. Notre recherche montre la diversité des situations à cet égard, et notamment la diversité des types de densification et des motivations qui les sous-tendent. Elle souligne aussi la diversité des porteurs de projets de densification, du particulier qui s'improvise constructeur au grand promoteur national. Elle met en évidence les spécificités des petits promoteurs locaux, peu étudiés par la recherche urbaine, dont les modes d'action sont relativement particuliers. La grande place de l'urbanisation illégale à Rome nous a permis aussi de montrer que l'illégalité n'est pas absente du cas francilien, même si le phénomène est beaucoup moins massif et prend des formes différentes.

Notre recherche confirme également l'existence dans les deux agglomérations d'effets induits au niveau collectif par les phénomènes de densification spontanée. Ces effets induits renvoient aux équipements publics, aux espaces publics, aux formes urbaines produites, aux questions environnementales, aux caractéristiques sociologiques des quartiers, et aux relations de voisinage. En Ile-de-France, les effets induits les plus souvent mis en avant par les acteurs interrogés concernent les équipements et les espaces publics, ce qui ne veut pas dire que les autres n'existent pas mais que les acteurs ne les perçoivent pas comme tels. A Rome, les effets induits environnementaux sont également régulièrement évoqués et posent problème aux acteurs publics. Nous avons également observés des effets induits inattendus, dont certains sont parfois considérés par les acteurs publics comme étant positifs, comme le fait que la densification permette aux habitants d'adapter leur logement aux évolutions de leur situation familiale et professionnelle, autrement dit de rester dans leur quartier tout au long du cycle de vie.

Les acteurs publics interviennent dans les processus de densification spontanée sous d'autres formes qu'en définissant en amont les règlements de droit du sol ou qu'en mobilisant de manière volontariste les outils de l'urbanisme opérationnel. Leur intervention passe par l'action publique au quotidien des services technico-administratifs et des élus des collectivités et de l'Etat, en dehors de leurs opérations les plus médiatisées comme les projets d'aménagement. L'action des acteurs publics renvoie essentiellement à la gestion quotidienne au concret du droit des sols, à travers l'instruction des permis de construire et, à Rome, à travers un large éventail de procédures diverses dont une partie correspond aux régularisations des constructions illégales. Au cours de l'instruction des permis, des relations se nouent entre acteurs publics et opérateurs privés, qui négocient bien au-delà de ce qu'imposent les plans, sur les typologies de logements, leur nombre, la forme des bâtiments et leur architecture, la taille des immeubles, le nom de l'architecte, ou encore la réalisation d'espaces et d'équipements publics. Les degrés de contrôle par les acteurs publics dépendent des situations locales, mais des marges de manœuvre existent aussi bien pour les acteurs publics que pour les acteurs privés pour orienter les projets. D'autres acteurs interviennent dans les processus, que ce soit les nombreuses institutions publiques concernées ou encore les voisins, ce qui ouvre le jeu. Les opérateurs transgressent parfois les règles en Ile-de-France, et l'ont fait très souvent par le passé à Rome. Les acteurs publics se montrent relativement impuissants à cet égard. L'antériorité du phénomène à Rome a amené les acteurs publics à développer des formes d'actions très spécifiques de régularisation a posteriori des constructions illégales. Mais la régulation de l'urbanisation illégale passe aussi par d'autres biais, notamment par les mutations foncières qui obligent les propriétaires à régulariser s'ils veulent vendre. Les acteurs publics développent enfin des formes spécifiques d'action pour gérer les «effets induits» des phénomènes de densification spontanée, qui reposent largement sur d'autres secteurs d'action publique que l'urbanisme, et où sont notamment impliqués les gestionnaires des équipements, services et espaces publics concernés.

Les expériences anglaises en matière de densification douce : quel apport pour l'élaboration d'une politique publique construite ?

Jean-Marie Halleux, Professeur, Service de GEOgraphie ECONomique (ECOGENO), Université de Liège (Belgique)

Peter Bibby, Richard Dunning, Ed Ferrari, John Henneberry, Andrew Phillips, Nick Taylor Buck, Aidan While, Département USP (Urban Studies and Planning), Université de Sheffield (Royaume-Uni)

Hannah Hickman, Hannah Hickman Consulting (Royaume-Uni)

Notre recherche est issue d'une collaboration entre l'Université de Sheffield et l'Université de Liège. Elle a été consacrée aux mécanismes qui contribuent à la densification douce des agglomérations anglaises, des mécanismes qui sont indissociables de politiques spatiales inspirées du paradigme de la ville compacte. Nos investigations ont été organisées en deux phases. La première de ces phases a été consacrée à des analyses statistiques sur l'ensemble de l'Angleterre. Cela a permis de quantifier les phénomènes de densification douce et d'en étudier la géographie. Il en est ressorti que la densification douce témoigne d'effets inégaux pour les différents groupes sociaux. Il s'agit là d'un résultat qui interroge le postulat selon lequel des politiques en faveur de la compacité urbaine seraient automatiquement bénéfiques en termes de cohésion sociale.

La seconde phase du travail a consisté dans l'organisation de deux études de cas dédiées au borough londonien d'Ealing et au Bristol City Council. Ces études de cas témoignent de l'influence majeure des directives nationales sur les politiques locales. En effet, les autorités locales doivent à la fois se conformer à des objectifs très ambitieux en matière de lutte contre l'étalement urbain et assumer leurs responsabilités dans la réponse aux besoins croissants en logements. Face à ces ambitions difficilement conciliables, il en ressort une attitude plutôt favorable des urbanistes vis-à-vis de la densification ainsi que le développement d'une technicité qui cherche à mitiger les impacts négatifs qu'elle engendre.

**« DENSICO_D'une densification subie à une densification collaborative ?
Vécus comparés de la densification douce, Allemagne, France »**

Magali Paris, ingénieure agronome et paysagiste, Docteure en urbanisme et architecture, UMR CNRS 1563 Ambiances Architectures Urbanités, Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain (CRESSON), École nationale supérieure d'architecture de Grenoble

Rainer Kazig, géographe, Chargé de recherche, UMR CNRS 1563 Ambiances Architectures Urbanités, Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain (CRESSON), École nationale supérieure d'architecture de Grenoble

La recherche sur la densification douce des zones pavillonnaires est très souvent centrée sur l'habitant qui en est à l'origine et sur les avantages qu'il peut en retirer. Décentrer cette attention pour s'intéresser à ceux qui subissent les effets de cette densification douce : les voisins, tel est l'enjeu de cette recherche. Il s'agit alors d'identifier les modes d'expression d'une possible perte de qualité de vie ou « déprivation ». Deux terrains, ayant fait l'objet d'une densification douce récente, ont été étudiés à Vaulx-en-Velin (69) et à Munich (Allemagne). Le projet adopte une approche multi-méthodes pour comprendre le vécu de la densification en rapport avec les modifications matérielles et fonctionnelles de la densification réalisées dans les quartiers étudiés ainsi qu'avec la construction juridique et discursive de la pratique de densification en cours. La méthodologie de la recherche se développe en 3 étapes : premièrement la reconstitution du cadre sur lequel le vécu individuel de la densification est basé, deuxièmement la perception et le vécu de la densification par les habitants qui n'y ont pas participé et les tactiques développées en conséquence pour s'adapter aux changements du quartier, et finalement une expérimentation, à travers le test d'un outil visuel de simulation de la densité, dont l'enjeu est d'impliquer les habitants non densificateurs. La recherche aboutit à deux catégories de résultats visant l'accompagnement des processus de densification douce : à l'échelle de la parcelle et de l'impact de ses transformations sur le voisinage proche et à celle d'une vision plus large du développement du quartier, sur le long terme et avec les habitants.

« Les filières de la densification douce : comment promouvoir une densification organisée et abordable ? »

Marie Llorente, économiste-consultante, Société d'études et de conseil "Ville en OEuvre",
ex-chargée de recherche au CSTB

Thierry Vilmin, socio-économiste de l'aménagement, Directeur de Logiville, Professeur Master
d'urbanisme de Sciences Po

Le programme de recherche « Build in my backyard » a mis en lumière le gisement pour de nouvelles maisons que recèlent les terrains bâtis de maisons individuelles. Cependant, il a porté son attention surtout sur la stratégie des propriétaires en vue d'une densification douce à l'unité, souvent par division « en drapeau » de la parcelle existante.

La question à laquelle a essayé de répondre le groupement CSTB – Logiville est la suivante : peut-on promouvoir une densification douce organisée et abordable, privilégiant les opérations d'ensemble participant au maillage du tissu urbain dans des localisations proches des services et des transports, et accessible aux ménages modestes ?

L'étude a été faite dans deux secteurs géographiques, en Loire Atlantique et dans le Nord-Est de l'Ile-de-France, sur trois à quatre communes choisies de telle sorte qu'elles représentent les différents marchés de la maison individuelle (marchés « promoteur », « lotisseur » et « diffus ») plus ou moins tendus.

Dans ces communes, le gisement foncier pour des opérations d'ensemble se situe principalement dans les cœurs d'îlots et dans les « délaissés de radiales ».

Il s'avère que la réponse la plus économique à cette demande par des ménages modestes est le contrat de construction maison individuelle (CCMI) qui implique à la fois un aménageur-lotisseur et un constructeur de maisons individuelles (CMI). L'autre formule, la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par un promoteur, sort à des prix plus élevés et offre moins de diversité.

Mais le CCMI sur parcelle étroite (200 à 400 m²) impose un certain nombre d'obligations aux collectivités publiques si elles veulent réussir les opérations, notamment de faire travailler ensemble les intervenants, y compris des architectes, dès l'amont des opérations.

La densification des zones pavillonnaires par les activités économiques : processus en marche ou piste nouvelle à explorer pour l'urbanisme ?

Rachel Linossier, Maître de conférences en aménagement et urbanisme, Institut d'urbanisme de Lyon (Lyon 2), Laboratoire TRIANGLE , (UMR CNRS 5206), université de Lyon

La densification douce des tissus pavillonnaires, notamment telle qu'elle est abordée en France, consiste essentiellement à augmenter l'occupation du sol par la fonction résidentielle. La diversification des fonctions, à travers le renforcement des activités économiques et des services, représente une approche complémentaire susceptible de renforcer l'intensité urbaine de ces quartiers et de structurer des centralités de proximité.

Quelle place occupent les fonctions économiques dans les tissus pavillonnaires ? L'implantation des activités dans ces zones est-elle prise en considération par les pouvoirs publics en charge de l'urbanisme et du développement économique ?

L'observation des modalités d'insertion des activités économiques dans les zones pavillonnaires de la Métropole de Lyon révèle un « urbanisme de « passager clandestin » (Petitet, 2013), peu investi par les collectivités. A travers une diversité de logiques d'implantation à la parcelle, celui-ci recompose spontanément les formes bâties des secteurs enquêtés, en s'accommodant des possibilités offertes par le cadre réglementaire. Il reflète une variété de situations héritées, d'atterrissages forcés et de choix stratégiques, pour des porteurs d'activités qui peinent à trouver une offre de surfaces dédiées adaptée à leurs besoins.

L'analyse ouvre de nouvelles perspectives pour la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de développement économique plus intégrées, plus ouvertes sur l'évolution des usages, aptes à concilier densification urbaine, renforcement des polarités commerciales secondaires, soutien à l'économie de proximité et qualité du cadre de vie.