

18 février 2011

De la densité à l'intensité urbaine, via les nouveaux outils de la planification

par Jean-Luc Chambefort et Bernard Lensel, Urbanistes des Territoires

Aujourd'hui, les populations résidentes, notamment dans le secteur pavillonnaire, ont spontanément une perception négative de la densité ; qui résulte tout d'abord d'un désir encore très ancré d'habiter une « maison individuelle » et ensuite de l'image donnée par les « grands ensembles » d'habitat collectif des années 60.

Les discours dominants se concentrent aujourd'hui autour des thèmes du développement durable et de la lutte contre l'étalement urbain, assurant ainsi la promotion d'un retour à la « ville dense » reconstruite « in situ », économe en espace consommé, en investissements publics, en déplacements ..., ces démarches assureraient par ailleurs une véritable « efficacité urbaine », tant en termes d'investissements publics, que de formes urbaines produites.

I. Les conditions du retour à la ville dense

La création historique de la densité s'articule autour d'un besoin de co-présence et d'échanges sur un espace délimité ; elle tient également aux conditions de transport limitées qui en ont produit les caractéristiques jusqu'à la fin du XIXème siècle ; en revanche, la croissance urbaine que nous avons particulièrement connue dans la deuxième partie du XXème siècle est successivement le produit de l'apparition des transports en commun puis de l'automobile.

L'amélioration des infrastructures a ainsi permis aux populations récemment urbanisées de s'installer sur des territoires de plus en plus éloignés des centres, en réduisant la « distance temps » (Ascher, 2001, 2003). Ces nouveaux modes de déplacement ont permis aux « rurbains » de bénéficier de charges foncières réduites tout en accédant à la propriété individuelle.

La désillusion n'est arrivée qu'après avec les conséquences très négatives que nous connaissons bien maintenant et qui sont notamment soulignées dans les travaux récents d'Alain Cluzet (Cluzet, 2007), de David Mangin (Mangin, 2004) et de Vincent Kaufmann (Kaufmann, 2008).

- Objectiver et qualifier la densité

Le premier constat est celui d'une contradiction entre densité réelle et densité perçue : la représentation sociale passe alors avant un indicateur objectif.

C'est le plus souvent la forme urbaine qui déclenche chez l'observateur, qu'il soit candidat acquéreur, en toute hypothèse électeur et parfois élu, l'impression de densité qui va déterminer son choix : on plaquera cette observation à l'habitat collectif et intermédiaire pour le qualifier de « dense ». Et ceci par référence à cette alternative binaire « individuel – collectif » qui a prévalu dans les années 60, en favorisant le tissu pavillonnaire. C'est donc la part symbolique induite par la représentation de la « maison individuelle » et portée le plus souvent par une typologie précise du « désir d'habiter » de nos concitoyens qui arbitre le débat.

Rappelons qu'un coefficient d'occupation des sols égal à l'unité peut déclencher des formes urbaines très différenciées, qui dépendent de la hauteur et de l'emprise au sol du bâtiment : l'inverse proportionnalité entre ces deux variables peut voir naître sur un terrain de même superficie aussi bien un immeuble collectif de hauteur élevée avec une faible emprise au sol, que de « l'habitat intermédiaire » avec une hauteur et une emprise au sol moyennes ou encore de l'habitat individuel « en bande » caractérisé par une faible hauteur et une forte emprise au sol (Charmes, 2010).

Des réponses comparables en termes de volumétrie sont données à des époques et dans des lieux différents, comme le montrent des exemples de maisons de ville à Paris et Amsterdam et une opération d'habitat individuel groupé dans l'agglomération lyonnaise (photos a, b et c).



a- Maisons de ville, début XXème
Paris 13^{ème}
© Bernard LENSEL



b- Individuel groupé,
Hauts de Feuilley - Saint Priest
© Bernard LENSEL



c- Maisons de ville, début XXIème
Amsterdam - IJburg
© Bernard LENSEL

La densité et la qualité urbaine sont donc deux concepts différents, qui ne sont pas forcément liés de façon quantitative.

- De la densité à l'intensité, via la centralité

Si la densité ne peut représenter une fin en soi (Castel, 2010), elle demeure néanmoins un moyen utile pour structurer la ville en alimentant la notion de centralité.

« La centralité est la propriété, conférée à une ville, d'offrir des biens et des services à une population extérieure, résidant dans la région complémentaire de la ville », précise Walter Christaller (1933, 1962) dans sa théorie des lieux centraux, reprise depuis par de nombreux universitaires, au-delà de la période trouble durant laquelle cette théorie a été formulée... Lösch, (1944, 1954) complète, plus qu'il ne reprend réellement, les travaux de Christaller, en leur donnant une plus grande ouverture sur des fonctions complémentaires de la centralité, notamment sur sa dimension économique.

Eliseo Bonetti (1964) montre que plusieurs auteurs avaient devancé Christaller dans l'étude de la relation des centralités avec les territoires desservis, et de la hiérarchisation des centres en fonction de leur caractère plus ou moins urbain.

Ce sont là les composantes de l'intensité urbaine (Da Cunha, A., Kaiser, C., 2009) qui utilisent et confirment la densité, mais en la transcendant et en lui donnant du sens, en lui assignant une multifonctionnalité et un rôle fort d'échange entre les personnes, les groupes de personnes et les activités (Lavadinho, S. 2009 et Zunino, G., 2009).

La hiérarchisation des quartiers d'une ville fait que certains sont qualifiés de « centraux », par leur richesse fonctionnelle et leur rôle stratégique à l'échelle urbaine ; il ne faut pas hésiter à structurer les actuels secteurs suburbains, voire péri-urbains par de nouvelles centralités émergentes, qui viendront en contrepoint des centralités historiques (Lavadinho, S., Lensele, B., 2010).

C'est à cette condition de structuration de l'ensemble de l'agglomération que la densité apporte un réel plus à l'urbanisation en cours, sachant qu'un caractère urbain affirmé est le complément naturel d'une ruralité tout aussi intense (Marly, 2009).



d- Festival d'Avignon
au Centre Ville historique
© Bernard LENSEL



e- Scheveningen (NL)
Nouveau Centre
© Bernard LENSEL



f- Entre intensités urbaine et rurale
Calea Bucureşti, à Braşov, Roumanie
© Bernard LENSEL

- Rendre la densité équilibrée et désirable

La densité se trouve également confrontée au concept de mixité urbaine, tant fonctionnelle que sociale. Il s'agit de tenter de concilier un habitat raisonnablement « introverti » et un bâti dense, une fonction logement qui réponde aux besoins d'une population urbaine et une accessibilité au travail, aux loisirs et à la culture, sans parler de la fonction achat, la plupart du temps déjà présente en périphérie.

L'habitat dit « intermédiaire » se présente d'évidence comme une solution adaptée tant pour les individus désireux d'habitat « pavillonnaire », que pour les tenants d'une réponse « densitaire » aux besoins en logements.

Les pays européens de forte concentration de population, comme les Pays-Bas ou le Plateau suisse (région de Bern et Zürich) ont déjà fortement tuteuré ces approches ; il semble intéressant de s'inspirer de modèles étrangers, tout en intégrant nécessairement les données locales et en assurant une subtile complémentarité des espaces privés et publics, structurés par la présence végétale.

L'actuel contexte induit par la crise du foncier (raréfaction, coût) et la diminution des ressources énergétiques « fossiles » doivent permettre de rendre utiles et crédibles ces nouvelles typologies.

Par ailleurs, pour obtenir une alternative au « tout voiture », il faut obtenir une amélioration concrète de l'ergonomie, la ponctualité et la sécurité des transports publics ainsi que la confirmation des « modes doux » ou « modes actifs » (vélos en libre-service, piétons,...) dans leur créneau spécifique ; ceci afin d'aboutir à une réelle multimodalité des transports en ville (Lavadinho, S., Lévy J., 2010).

II. Adopter les outils adéquats

- l'évolution des outils de la planification

La planification, outil des politiques urbaines, doit à la fois favoriser la densité et la diversité des logements : issus des doctrines « fonctionnaliste » et « hygiéniste » qui ont présidé à la mise en œuvre des nouvelles techniques de construction dans les années 1960, la première génération des documents locaux de planification a été diffusée quasi uniformément sur l'ensemble du territoire national ; elle s'est donné pour objectif d'y inscrire une démarche planificatrice alors peu usitée, faisait la part belle aux outils mathématiques de la croissance urbaine, sans beaucoup d'égard à l'espace consommé, aux coûts engendrés et aux formes urbaines produites.

En France, des lois récentes (Grenelle 1 et 2 principalement) orientent le développement urbain dans une direction univoque : la densification. Ces lois se fondent idéologiquement sur le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et le renouvellement urbain.

Rappelons notamment les propositions du « Comité Opérationnel numéro 9 « urbanisme » du Grenelle de l'environnement et le contenu de la loi « Engagement national pour l'environnement » dite « Grenelle 2 », contenant d'importantes mesures qui s'imposent désormais aux documents locaux de planification réglementaire :

- Les SCoT et les Plans Locaux d'Urbanisme sont maintenant complétés par des objectifs de réduction de la consommation de l'espace, de répartition équilibrée territorialement des commerces et services, équipements culturels et de loisirs, profitablement regroupés et hiérarchisés, de l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, de la diminution des obligations de déplacement, ainsi que de la réduction des émissions des gaz à effet de serre..

Dès l'amont, le SCoT doit désormais intégrer de nouveaux objectifs en matière de développement durable tels que la prise en compte des plans énergie-climat territoriaux, la réduction de la consommation d'espace, la configuration de secteurs situés à proximité des transports collectifs dans lesquelles les plans locaux d'urbanisme peuvent ensuite fixer une densité minimale de construction, ainsi que le respect des performances énergétiques et environnementales qui conditionnent l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux quartiers.

Pour ce qui est du Plan local d'urbanisme, la loi renforce les possibilités de programmation urbaine en fonction des orientations retenues par le SCoT ; le règlement peut édicter également une densité minimale de construction dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou à créer, ainsi que le renforcement des performances énergétiques et environnementales des constructions, en contrepartie d'une augmentation possible de la densité.

Ces dispositions sont nouvelles et assez contraignantes ; il s'agira de les mettre concrètement en œuvre tout en maintenant le cap d'une densité désirable : ceci en introduisant dans le processus de fabrication de la ville une mixité urbaine, à la fois sociale et fonctionnelle, une densité végétale forte et un paysage urbain de qualité renforcée (Chambefort, J-L., Lensel, B., 2010).

- Les orientations d'aménagement par quartier ou secteur

Les orientations d'aménagement par quartier ou secteur ou OAQS sont prévus par les articles L.123-1 et suivants du Code de l'Urbanisme, dans la suite des lois Solidarité et Renouvellement urbains (de 2000) et Urbanisme et Habitat (de 2003).

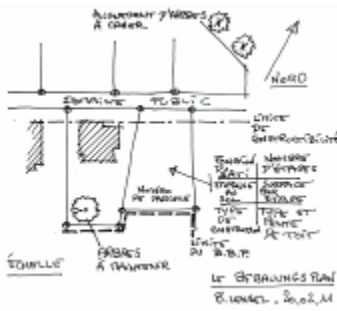
Elles permettent à la collectivité de préciser les conditions d'aménagement de certains secteurs qui ont à connaître un développement ou une organisation particulière.

Des outils de même type sont déjà connus et pratiqués depuis longtemps dans des pays européens voisins tels que la Confédération suisse, l'Autriche et l'Allemagne avec les « plans partiels d'affectation » pour la première et les « *Bebauungspläne* » ou BBP pour la seconde .

Ces documents adoptent une grande précision dans les règles édictées, sur l'affectation du bâtiment, la densité, la profondeur constructible dans la parcelle, la surface de plancher par étage, les hauteurs maximum autorisées, la volumétrie des bâtiments et le style architectural.



g- BBP_Erlangen (Bayern)
Stadt Erlangen



h- Croquis type de BBP
Bernard Lense



i- BBP à Essen_Grüne_Mitte
_Universitätsviertel_Stadt Essen

Ils peuvent porter essentiellement sur le bâti (BBP d'Erlangen, en Bavière), ou plus prioritairement sur les espaces publics (BBP de Essen_Centre vert_Quartier de l'Université).

Certains quartiers pilotes sur le plan écologique adoptent ce mode de planification, tel le célèbre quartier Vauban, à Fribourg en Brisgau (Land de Baden-Württemberg) ; tandis que d'autres sont plus souples, voire laxistes dans leur démarche, comme l'Eco-quartier du Französisches Viertel, dans le Sud-Est de la proche ville universitaire de Tübingen.



j- Situation du quartier au Sud de Fribourg
Croquis Bernard Lense



k- Escalier végétalisé
© Bernard Lense



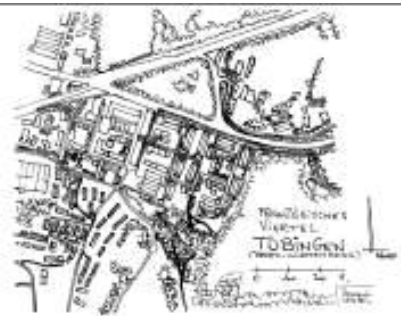
l- BBP_Vauban_Freiburg
Source : Quartiersarbeit_Freiburg im B.



m- Tübingen, Französisches Viertel
Secteur des anciennes écuries
Source : StadtSanierungsamt Tübingen



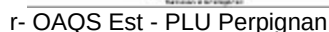
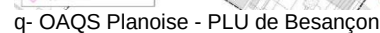
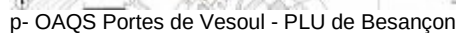
n- Situation du quartier dans
la commune



o- Plan du quartier
Croquis Bernard Lense

En France, les démarches des OAQS sont plus récentes que dans les pays précités ; elles présentent un intérêt dans les quartier à enjeux ; notamment pour l'aménagement et le développement des quartiers centraux ; elles ont aussi un rôle efficace pour les actions de renouvellement des quartiers en difficulté, les projets d'aménagement des espaces publics, les opérations destinées à assurer le maintien de la diversité commerciale d'un quartier et les mesures décidées pour protéger les paysages naturels et urbains.

Les OAQS (désormais parties intégrantes du PLU) déterminent ce que l'on a coutume d'appeler le « parti d'aménagement », singulièrement dans les opérations d'ensemble. Elles précisent la composition urbaine, les formes bâties, la localisation de la trame viaire, les espaces publics, la présence de secteurs de mixité urbaine ainsi que les prescriptions architecturales qui ne trouvaient place que dans le rédactionnel de l'article 11 du règlement. Mais elles ne vont pas aussi loin dans le détail de la prescription que les documents allemands, tels que nous les avons évoqués ci-dessus, sauf dans le domaine de la mixité sociale, où, à l'inverse, elles vont plus loin, dans l'esprit des lois SRU et Boutin.



En revanche, les nouvelles normes impliquées par les démarches environnementales ne sont pas systématiquement compatibles avec les canons de la qualité urbaine et architecturale ; il convient d'être vigilant à ce sujet comme le montrent notamment des exemples inégaux d'intégration de capteurs solaires à Bruxelles, à Copenhague et à Bilbao (photos u, v et w) et certains nouveaux bâtiments dans le Französisches Viertel, à Tübingen (Secteur des anciennes écuries ; photo m).



u- Bruxelles : capteurs solaires
en toiture sur maison de ville
© Bernard LENSEL



v- Copenhague : capteur collectif
à Vesterbro
© Bernard LENSEL



w- Bilbao : capteur sur kiosque
© Bernard LENSEL

Les orientations d'aménagement par quartier ou secteur ont pour mission d'introduire :

- en amont du règlement, des dispositions qui mettront en place le parti d'aménagement retenu ;
- en aval, l'OAQS entend orienter les prescriptions urbanistiques (implantation, épannelage...), environnementales et architecturales (article 11 et 13 du règlement) dans un sens déterminé conforme à la bonne fin du projet.

Il reste à assurer la compatibilité des approches architecturales et environnementales, ce qui est une médiation qui va se révéler rapidement nécessaire ; d'autre part, les documents français restent très timides dans leurs prescriptions architecturales : un moyen terme entre l'extrême précision des documents allemands et suisses et le caractère plutôt incitatif des OAQS correspondrait à un juste équilibre.

En guise de conclusion :

Les nouvelles évolutions de l'urbanisme vont dans le sens d'une structuration de la ville avec une complémentarité entre centralités d'origine et de nouveaux pôles centraux qui sont plus périphériques ; ces derniers doivent permettre de donner au tissu suburbain un réel caractère urbain, multifonctionnel et mixte sur le plan social, dépassant la simple densité quantitative.

Pour assurer de réelles démarches de qualification de ces nouvelles centralités, il nous faut des outils efficaces et précis : les OAQS peuvent représenter ces outils, à la conditions qu'ils ne restent pas dans les faits des documents purement incitatifs.

Leur opposabilité juridique ne sera réelle que s'ils traitent tous les sujets de la ville : espaces publics et privés, déplacements urbains avec incitation à une multimodalité équilibrée, prescriptions sur les volumétries simples mais efficaces, précisions des proportions d'habitat social en vue d'une mixité qui ait du sens, équilibre entre le volet environnemental et les canons de la composition urbaine.

Il nous faut un outil qui permette de traiter l'échelle locale, tout en assurant l'application d'une vision de stratégie urbaine d'ensemble, et qui assure une réelle durabilité de la ville, par une capacité d'évolution dans le temps et dans l'espace.

(18 253 signes, espaces compris)

Bibliographie :

Ascher, François., (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Ascher, François., (2003). Des villes de toutes les mobilités et de toutes les vitesses : un défi pour les architectes, les urbanistes et les responsables politiques ; Conférence à la Biennale d'architecture de Rotterdam, 09/05/2003

Bonetti, Eliseo., (1964). La teoria delle localita centrale, Universitadegli studi di Trieste, Faculta di economia et comercio, Istituto di geografia, Trieste.

Castel, Jean-Charles, (2010), Ville dense, ville diffuse. Les deux faces de l'urbanisation, Études foncières, n° 147, 09/2010, p. 14-20, Paris.

Chambefort, Jean-Luc, Lense, Bernard., (2010). « Que la ville dense », in Editorial Idées, Revue Technicités, n°187, Voiron.

Charmes, Eric, Anastasia Touati, Xavier Desjardins, Hélène Nessi, Jean-Michel Léger, Vincent Fouchier, Mindjid Maïzia, (2010). Effet de mode ou solution durable, la densification en débat, Etudes foncières n°145, 05/ 2010, dossier complet, Paris.

Christaller, Walter (1933). Die zentralen Orte in Süddeutschland. G. Fischer, Jena (trad. ang. partielle par Ch.W. Baskin, 1966, Central Places in Southern Germany. Englewood Cliffs: Prentice Hall).

Christaller, Walter (1962). "Die Hierarchie der Städte", Proceedings of the IGU Symposium in Urban Geography, Lund, 1960. (Knut Norborg, ed.), Lund Studies in Geography, Ser. B, Human Geography, n° 24, p. 3-11, Lund.

Cluzet, Alain (2007). Ville libérale, ville durable ? - Répondre à l'urgence environnementale, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Da Cunha, Antonio., Kaiser, Christian. (2009). Densité, centralité et qualité urbaine: la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines ? Revue Urbia, décembre 2009, pages 13-56, Lausanne.

IAURIF (Elisabeth Bordes-Pagès, chef de projet), pour le compte du Conseil régional d'Île de France, (1995). Référentiel de densités et de formes urbaines, http://www.iaurif.org/fileadmin/Etudes/etude_746/Densites_Referentiel.pdf

Kaufmann, Vincent (2008). Les paradoxes de la mobilité, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR), Lausanne.

Lavadinho, S., (2009). Dynamiques d'intensité événementielle : visions d'une urbanité en devenir, Revue Urbia, Décembre 2009, pages 87-104, Lausanne.

Lavadinho, Sonia., Lévy Jacques (2010) Marcher avec les transports et la ville, Rapport de recherche, RATP, Paris.

Lavadinho, Sonia., Lense, Bernard. (2010). Manifeste pour une centralité suburbaine, Revue Technicités n°194, Voiron.

Lösch, August, (1944). Die räumliche Ordnung der Wirtschaft (1ère éd. Jena, 1940 ; 2e éd. remaniée, Jena, 1944) ; édition utilisée : Stuttgart, 1962 (reproduction du texte de 1944).

Lösch, August (1954). The Economics of Location, Yale Univ. Press, Yale.

Mangin, David, (2004). La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine, Editions de la Villette, Paris.

Marly, Jean, (2009). Pendant de l'intensité urbaine: une intensité rurale à planifier, Revue Urbia, pages 141-148, Lausanne.

Paquot, Thierry, (2009) Vers un urbanisme sensoriel, cité par Urbia, UNIL, Lausanne.

Paquot, Thierry (2010). L'urbanisme c'est notre affaire! Éditions L'Atalante, Nantes.

Sieverts Thomas (1999). Zwischenstadt, 3. Auflage, Birkhäuser –Verlag für Architektur, Basel.

Sieverts Thomas (2004). Entre-ville : Une lecture de la Zwischenstadt, éditions Parenthèses, Marseille.

Zunino, Gwenaëlle, (2009). Plaidoyer pour une ville intense, Revue Urbia, décembre 2009, pages 57-76, Lausanne.