

Webinaire 21 février 2022 – Densité urbaine, entre impératif et limites

[Axel Dumont](mailto:axeld.1999@hotmail.fr) (axeld.1999@hotmail.fr), co-responsable de la commission Habitat-Urbanisme d'EELV et étudiant en urbanisme,
[Émile Meunier](#), conseiller de Paris et métropolitain écologiste, président de la commission Urbanisme et Logement de la Ville de Paris,
Gaëlle Morvan, adjointe au maire de Brest, en charge du quartier Saint-Marc.

La densité urbaine, qu'est-ce que c'est ?

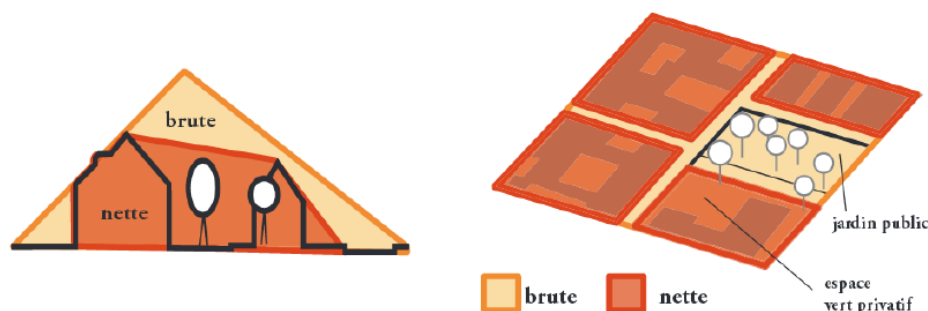
La densité doit être distinguée de la densification, qui est un processus de long terme se traduisant par de la construction sous différentes formes (surélévation, division parcellaire, extension urbaine). Elle découle de la volonté des élu·e·s et des aménageurs.

En revanche, la densité est une mesure mathématique reposant sur des indicateurs (nombre d'habitants ou d'emplois par exemple) sur une surface mesurable d'un territoire (par m², hectare, km², etc.). Il est donc possible de lui faire dire beaucoup de choses, d'autant qu'il existe différents moyens de la calculer.

Sont également distingués deux types de densité :

- la densité brute concerne l'ensemble d'un territoire, à une échelle urbaine ou régionale, incluant notamment les jardins publics,
- la densité nette concerne une parcelle précise.

La densité brute est par conséquent forcément beaucoup plus faible que la densité nette.

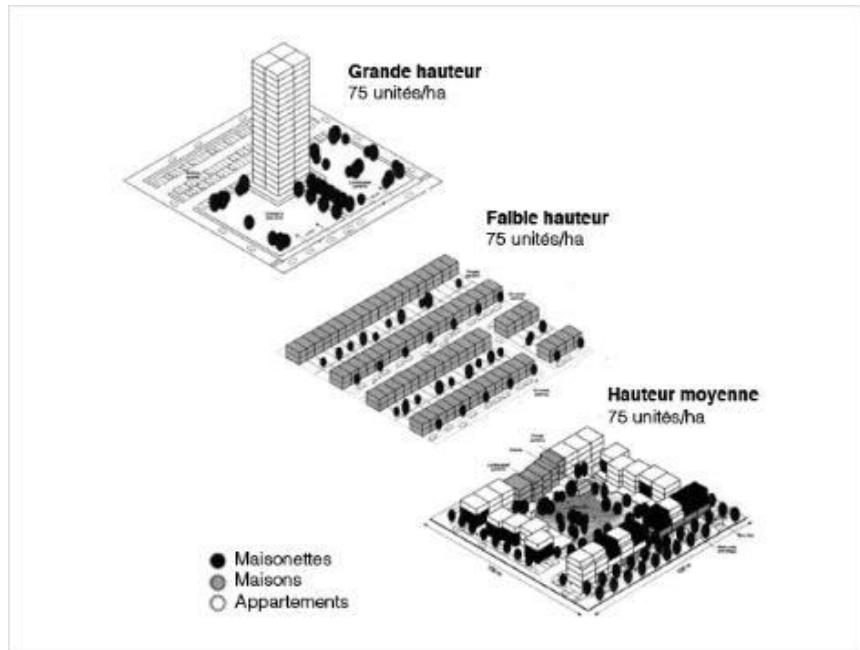


Une même densité peut toutefois se traduire par des formes urbaines très différentes, abritant le même nombre d'habitants sur une même surface. Un bâtiment de grande hauteur sur une faible emprise au sol permet de libérer beaucoup d'espaces, comme le défendait Le Corbusier. Une hauteur moyenne permet pour sa part de concilier de façon plus équilibrée

bâti et espaces verts, tandis qu'une faible hauteur laisse peu de place à d'autres espaces que le bâti. En outre, la densité se ressent aussi : elle est le résultat d'une appréhension, elle est une notion sensible ressentie très différemment par chacun·e.

Pourquoi alors densifier ? En France, le rythme d'artificialisation des sols

est d'un département français tous les dix ans, majoritairement sur des sols agricoles sous la forme d'un étalement urbain et d'un développement du périurbain, mais aussi dans l'urbain, sur des friches ou des interstices urbaines.



L'enjeu n'est pas tant de s'opposer à la densité ou à la densification, mais de trouver une densité acceptable permettant de limiter l'artificialisation des sols. Des innovations techniques peuvent alors être utilement mobilisées : la construction sur pilotis, la surélévation, etc. L'écoconstruction initiée par Bordeaux, en bois et matériaux biosourcés, crée par exemple des aménités positives tout en densifiant. Pour Axel Dumont, la nature en ville nature ne consiste en effet pas forcément en de grands espaces verts ou de forêts Miyawaki, les matériaux utilisés et la présence de végétal pouvant suffire à avoir des effets psychologiques positifs sur les habitant·e·s (biophilie).

Les élu·e·s peuvent avoir une position différente sur la densité acceptable en fonction des enjeux de leur ville. Il s'agit d'identifier les enjeux locaux afin de préserver la qualité de vie et l'acceptabilité des modes de vie, tout en tenant compte des enjeux globaux de lutte contre l'étalement urbain.

L'exemple brestois

Depuis le début du mandat municipal, la question de l'urbanisation fait partie des préoccupations de Gaëlle Morvan. La ville de Brest a été partiellement reconstruite après-guerre, notamment en béton, ce qui entraîne aujourd'hui une dégradation du centre-ville qui nécessiterait d'être rénové.

Pour sa part, Gaëlle Morvan est en charge d'un quartier situé à l'est de Brest, le quartier Saint-Marc, qui comptait initialement de l'exploitation maraîchère et de grandes propriétés terriennes. Il attire beaucoup les promoteurs immobiliers puisque les nombreux espaces verts, classés en zone constructible, sont vendus par les héritiers et divisés en plusieurs parcelles. Le sujet provoque de nombreuses tensions et chaque nouveau projet de construction génère la création d'un collectif d'habitant·e·s.

L'opposition de ces collectifs à l'urbanisation résulte avant tout d'une émotion, en cohérence avec la dimension sensible de la densité. Toutefois, la concertation autour de ces projets pose un problème réel, étant mal menée ou pas faite du tout. Un terrain a fait l'objet d'une concertation, impliquant les écoles et les habitant·e·s. Le promoteur n'en a pas tenu compte et ce sont finalement trois blocs de 90 logements en tout qui vont être construits.

Plusieurs projets sont en cours dans le quartier Saint-Marc :

- 150 logements, sous la forme de plusieurs tours de dix étages, en entrée de ville et à flanc de falaise,
- un projet situé à côté d'un vallon en zone naturelle sensible, qui a fait l'objet d'un recours, débouté en appel,
- l'implantation d'un lotissement juste à côté d'un rucher.

Ce sont pour la plupart d'entre elles des constructions qui s'adressent à des personnes aisées et qui ne seront pas abordables pour des ménages aux faibles ressources. Dans ce contexte, les écologistes se demandent comment attirer et garder des familles à Brest, puisque des familles quittent la ville pour s'installer dans le périurbain, ce qui génère aussi du trafic automobile. Les constructions en ville ne correspondent néanmoins pas au souhait des familles car il s'agit souvent de collectifs sur plusieurs étages. Une lutte doit être menée contre l'archétype de la maison individuelle non mitoyenne.

Pour les élu·e·s écologistes brestois, l'enjeu est d'améliorer les projets. Ils bataillent en ce sens avec leurs collègues de la majorité (dont ils font partie) : pour faire baisser une hauteur, créer un espace vert, développer les mobilités douces, etc. Ils souhaitent que le PLU (Plan Local d'Urbanisme) de Brest, qui intègre le Plan Climat et le Schéma cyclable, soit intégralement révisé en raison de sa trop grande souplesse, et que des règles plus restrictives y soient inscrites, par exemple en matière d'ensoleillement, d'espaces végétaux, de matériaux de construction, etc. En outre, ils travaillent avec les habitant·e·s sur les différents projets immobiliers, ce qui leur permet d'avoir une influence.

Par ailleurs, Brest est aussi touchée par le développement anarchique des résidences senior. Au contraire, la ville manque de logements pour les étudiants. Cela peut s'expliquer notamment par la défiscalisation dont peut faire l'objet l'investissement locatif en résidence seniors. De plus, chaque construction de logements réalisée par un promoteur privé s'accompagne d'une construction de bureaux qui ne sont que très rarement occupés et loués. Cela pose la question du travail à mener avec les promoteurs pour mieux cadrer leurs projets.



L'exemple parisien

En tant qu'avocat de profession, Émile Meunier s'est initialement intéressé à l'urbanisme par son code. Or l'urbanisme est d'abord un objet très politique. Dès lors qu'il y a rareté foncière, un projet politique se traduit par les choix faits en matière d'allocation foncière et donc par la réglementation d'urbanisme. Paris fait figure d'exception en France en raison de sa très forte densité et de la rareté aigue du foncier.

La densité humaine (nombre de personnes au km²) y atteint l'un des niveaux les plus élevés du monde, en particulier en journée, en incluant les personnes qui travaillent et les touristes, proche de la densité de Calcutta. Quant à la densité bâtie, elle représente la surface de plancher sur une surface donnée au sol.

Le PLU parisien est en cours de révision et la métropole de Paris a récemment adopté un projet de SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Dans ce contexte, il s'agit de comprendre comment la densité parisienne s'est historiquement construite et quelles sont les solutions à envisager. À l'époque de Pompidou, des autoroutes ont été construites, de même que s'est développé l'urbanisme sur dalle, dont de grandes tours. Un premier mouvement de résistance parisien s'est constitué contre ces projets.

Valéry Giscard d'Estaing et le préfet de Paris de l'époque ont ensuite mis en place un POS (Plan d'Occupation des Sols), afin de restreindre la densité bâtie. Lors de l'arrivée de Delanoë au pouvoir, il a engagé la révision du PLU. Deux problèmes se posaient alors : Paris comptait un grand nombre d'habitats insalubres et seulement 12% de logements sociaux, contrevenant ainsi à la loi SRU.

La révision du PLU réalisée l'a été au terme d'un travail révolutionnaire pour l'époque, qui visait une densification raisonnable de la ville, incluant l'aménagement de plusieurs ZAC, de la surélévation, etc. Il y avait alors encore pas mal de foncier disponible. Les opérations généraient de surcroît d'importantes rentrées fiscales, créant une rente immobilière exceptionnelle pouvant représenter jusqu'à un tiers du budget de la Ville de Paris. Cela a permis d'aménager Paris et de créer beaucoup d'équipements publics (gymnases, écoles, équipements culturels). Cependant, la Ville s'est habituée à cette rente immobilière, sur la base de laquelle elle a commencé à boucler son budget de fonctionnement.

Selon Émile Meunier, ce contexte permet de comprendre une modification du PLU survenue en 2016, au prétexte de la suppression du COS (Coefficient d'Occupation des Sols) par la loi Duflot, qui permettait de réguler la densité bâtie et les programmations. Jean-Louis Missika, alors adjoint au maire en charge de l'urbanisme, en a profité pour déverrouiller les règles de densité pour des raisons financières et en raison de probables conflits d'intérêt. S'en sont suivies des autorisations de construction au-dessus du périphérique, au-dessus de la Seine, des surélévations massives, des artificialisations de cœur d'îlot, les curseurs de densité étant poussés bien trop loin. La nécessité de respecter la loi SRU a été un prétexte. Sur les terrains



de la ville, la très grande majorité des permis de construire ont été délivrés pour des constructions de bureaux et de logements privés.

Cette logique a cependant été rattrapée, à la fois par une résistance locale exercée par des collectifs d'habitant·e·s et par les écologistes défendant la fin de la bétonisation de la ville. Or le groupe écologiste est désormais charnière : le groupe socialiste ne peut plus faire passer ses délibérations sans son soutien. Le nouvel adjoint à l'urbanisme, Emmanuel Grégoire, a par conséquent infléchi la politique en la matière. Les écologistes sont désormais associés très en amont sur tous les projets d'urbanisme.

La Ville de Paris fait dès lors face à une équation très complexe : il n'est plus possible de construire, mais la ville manque encore de nombreux logements sociaux. Le logement social est d'ailleurs l'instrument principal de lutte contre la spéculation foncière. S'ajoutent à cela les impératifs écologique et budgétaire, la rente immobilière commençant à se tarir.

Dans le cadre de la révision du PLU, les écologistes proposent de :

- limiter la construction nouvelle,
- arrêter de construire des bureaux (sauf éventuellement à l'est au motif d'un rééquilibrage),
- transformer des bureaux en logements, ce qui nécessite des moyens financiers considérables dont la ville ne dispose pas ; de nouveaux instruments financiers à mobiliser doivent être envisagés, en partenariat avec la Caisse des dépôts, l'État et éventuellement des investisseurs privés,
- limiter les hauteurs, à l'exception des logements sociaux, et interdire les surélévations pour le bâti privé, à plus forte raison en cœur d'îlot,
- mobiliser le logement inoccupé, qui représente le principal potentiel : les logements vides, temporairement ou non, et les résidences secondaires ; or, depuis 2006, 50 000 logements ont été construits et sur la même période 50 000 logements sont passés du parc de résidences principales au parc de résidences secondaires,
- passer de 24 % de logements sociaux aujourd'hui à 30 % en 2030, soit un manque d'environ 40 000 logements à combler.

Contre les logements inoccupés, une ville peut augmenter les taxes de vacance et sur les résidences secondaires, mais les taxes parisiennes sont déjà au niveau maximal. Une action législative est nécessaire pour rehausser les plafonds et les rendre dissuasifs. Une réflexion doit aussi être menée sur de nouveaux outils de préemption et de réquisition, le propriétaire étant encore trop protégé dans les zones tendues, d'après Émile Meunier.

La loi (et la directive européenne concernée) doit aussi évoluer pour mieux lutter contre le fléau Airbnb. Une pression devra être exercée sur Bruxelles pour laisser plus de marge de manœuvre aux villes, voire leur permettre d'interdire l'achat puis la location d'immeubles entiers sur Airbnb.



Enfin, il est nécessaire de repenser la répartition de la richesse (et donc des bureaux) à l'échelle de la Métropole : 1 million de personnes viennent travailler quotidiennement à Paris. Il convient aussi de mieux répartir la densité : le pavillon de banlieue est un totem, mais constitue une aberration en matière d'aménagement. Des pavillons pourraient être surélevés par exemple. Il y a donc des marges de manœuvre, y compris sur les friches industrielles, pour éviter une densification extrême à Paris sans bétonner les forêts et les champs.

Échanges et questionnements

Densifier, oui, mais comment faire ?

Tout le monde est d'accord pour densifier, en raison du manque de logements et de lutte contre l'étalement urbain. Se pose cependant la question de la méthode. Une densification de qualité coûte cher car elle dépend de la qualité des usages et des équipements (plaines de jeux, équipements culturels et sportifs, etc.). Le fait de densifier et d'augmenter la population implique aussi de répondre aux besoins en écoles, parcs, hôpitaux, etc.

Une des pistes à suivre réside dans le potentiel offert par la voirie et la limitation de l'emprise du trafic automobile. À Paris, la voirie occupe 26 % de l'espace et la moitié est dédiée à la voiture.

L'enjeu des permis de construire

Yves Contassot appelle à mener une réflexion iconoclaste quant au maintien des permis de construire dans les mains des maires. La délégation de la compétence fut une grande victoire des lois de décentralisation, mais les maires et leurs adjoints font face à de telles pressions qu'ils ont parfois du mal à y résister.

Il serait cependant très difficile de transférer cette compétence aux préfets dans certaines zones, l'AMF et d'autres associations d'élus étant des lobbies très puissants. La question se pose d'autant plus que la plupart des maires ont pour principal objectif l'augmentation de leur population.

La compétence en matière de permis de construire pourrait aussi être transférée à l'intercommunalité, le PLU étant désormais élaboré à l'échelle intercommunale. Parallèlement, il faudrait que les élections intercommunales se fassent de façon démocratique. Toutefois, Émile Meunier alerte, les écarts de richesse entre l'est et l'ouest parisiens s'étant accentués malgré la volonté politique de les réduire depuis quatre mandats. La Métropole du Grand Paris, pour sa part, ne disposerait pour ce faire que de 70 millions d'euros de fonds propres et d'un SCoT. Émile Meunier suggère un big-bang institutionnel, avec par exemple la création d'un préfet métropolitain, pour y parvenir, ainsi que pour contraindre les communes de l'ouest parisien, qui préfèrent aujourd'hui payer des amendes, à construire des logements sociaux.

L'intensité urbaine

Les villes-centres dans les métropoles se sont parfois débarrassées de certains équipements et services, comme les incinérateurs ou les cimetières. Or les services d'assainissement, d'approvisionnement ou d'énergie sont aussi nécessaires.

Dans ce contexte, Catherine Candelier invite à travailler sur la notion d'intensité urbaine, qui permet d'éviter le terme de densité, connoté péjorativement. Le caractère désirable d'une ville ou d'un village passe par l'offre de logements, mais aussi par la qualité de l'offre de commerces, de services publics, de loisirs et de transports. Il s'agit de préciser ce que l'on apporte en échange de la densification. Axel Dumont mentionne [les opérations menées par Paris Habitat](#), en particulier l'îlot Glacière dans le 13^e arrondissement, comme étant intéressantes de ce point de vue.

Émile Meunier remarque que les socialistes parisiens invoquent aussi la notion d'intensité urbaine, distinguant la densité et la densité ressentie. [Le diagnostic territorial du PLU](#) a en effet montré que les habitant·e·s du 9^e arrondissement, pourtant très dense, ont l'impression de vivre dans une ville moins dense que les habitant·e·s du 15^e qui comptent de nombreux logements mais peu d'autres activités. Dans le bras de fer politique, il s'agit au moins partiellement d'un prétexte pour continuer à densifier certaines zones.

Expériences écologistes

Les écologistes aux manettes dans les grandes villes révisent certaines de leurs ZAC, parmi lesquelles la ZAC des Deux-Rives à Strasbourg et la ZAC de Lyon Part-Dieu. Pour certaines d'entre elles, il s'agissait de coups partis : comment ont-ils procédé pour les ajuster et les « écologiser » ? quel type d'opérations sont désormais montées ?

Au-delà des outils, cela pose aussi la question du récit de la ville écologiste et des formes qu'elle prend. Il est nécessaire de l'écrire, y compris dans le contexte de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) des sols.

Quelle densité supportable ?

Khadija Zbairi mentionne [l'essai d'Edward T. Hall, La Dimension cachée](#). Il y avance l'idée qu'à partir d'une certaine densité, les populations d'individus s'entretiennent. L'effet pervers de la densité doit être pris en compte. L'urbaniste espagnol Cerdà avait pour sa part travaillé sur Barcelone, les îlots et la manière dont les besoins sont identifiés à partir de ces îlots.

La densité souhaitable est aussi une question éminemment culturelle, de même que les modalités d'habiter. Culturellement, nous avons tous intégré les besoins de l'habitat individuel : l'intimité, l'autonomie, etc. Comment construire du petit collectif correspondant aux manières d'habiter ? Une souffrance peut par exemple être générée par l'impossibilité pour des habitant·e·s de régler la température de leur domicile.

Avant de réfléchir à la manière d'agglomérer les services et l'habitat, il convient d'entrer par les usages de l'habiter. Les constructions d'aujourd'hui sont généralement basées sur une modélisation thermique et selon un modèle économique, parfois au détriment des besoins. Le parti pris des écologistes doit être la densification heureuse. Alexandra Caron-Cusey rappelle que la bonne santé, selon l'OMS, n'est pas l'absence de maladie, mais le bien-être social, physique et psychologique. Or un habitat sert d'abord à abriter des êtres humains et à répondre à des besoins fondamentaux. Catherine Hervieu constate que cela renvoie à la question de l'articulation entre le besoin individuel d'être à l'abri et le besoin collectif de faire société. L'enjeu est donc aussi démocratique.

Les écologistes parisiens en sont arrivés à la même conclusion à propos du récit à porter dans le cadre de la révision du PLU parisien en promouvant la bonne santé : vivre avec sa famille, en bonne santé, en ville implique de se poser la question des pollutions, de la qualité de vie, des îlots de chaleur, du besoin de nature, etc.

La différence de qualité de vie entre un appartement en ville et un pavillon situé dans le périurbain s'explique aussi par la différence de taille des logements : il y a un écart de 60 à 70 m² entre un T4 urbain et une maison comprenant 4 chambres. La question de la densité n'épuise donc pas la question de la qualité de vie.

En matière de qualité de logement, [le rapport Girometti-Leclercq](#) préconise des logements traversants à partir du T3, des balcons, des chambres et des salons plus grands, les promoteurs ayant tendance à réduire les superficies pour diminuer les coûts. L'État a en conséquence proposé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la réalisation de projets pilotes. Rémi Doucet estime qu'il faudrait plutôt que ce référentiel du logement de qualité soit intégré à la réglementation plutôt que dans des chartes promoteurs ou des AMI.

La végétalisation

À Paris, le permis de végétaliser augurait la récupération de pleine terre en pied d'arbres, mais, sans ressources humaines dédiées, cela peut poser problème dès lors que les habitant-e-s ne s'en occupent pas non plus. Les modalités de végétalisation par les murs et les toitures doivent aussi être améliorées.

Par ailleurs, des propriétaires institutionnels, comme l'AP-HP ou la RATP, possèdent beaucoup d'espace très minéral, notamment en cœur d'îlot. [L'Atelier parisien d'urbanisme a chiffré l'emprise concernée à hauteur de 400 hectares](#). Il est envisagé de récupérer ces espaces et/ou de les ouvrir au public en partenariat avec les propriétaires, mais aussi avec certaines copropriétés.

Émile Meunier promeut la dilatation des espaces verts existants sur la voirie. Paris compte en effet beaucoup de squares et de jardins, qu'il serait possible d'agrandir de 15 à 20 % en prenant sur la voirie et en décalant le trottoir.



La cohérence avec nos objectifs climatiques

Pour respecter l'objectif de la neutralité carbone en 2050, il faut réduire de 5 % par an nos émissions de GES, soit l'équivalent de la baisse en période de confinement. En matière de logement, il faudrait en fait arrêter de construire, ce qui est impossible puisqu'il faut construire 300 000 logements par an pour loger les gens. À moins, selon Émile Meunier, de provoquer un big-bang en matière de droit de propriété.

La lutte contre l'étalement urbain passe aussi par l'urbanisation sur les friches existantes et en devenir. Les surfaces de centres commerciaux et de zones industrielles représentent des réserves foncières, d'autant que les investissements en matière de voirie et de réseaux d'assainissement ont déjà été réalisés.

En matière d'efficacité thermique, il est possible de fixer des objectifs en matière de matériaux biosourcés plus ambitieux que la RE 2020 dans les PLU.

L'urbanisation, pur produit financier

Pierric Amella remarque que l'équilibrage financier de toute ZAC est un objectif systématique. Or il faut accepter que la fabrique de la ville coûte de l'argent à la collectivité, à hauteur de quelques millions d'euros pour équilibrer une ZAC. De façon schématique, un bilan d'aménagement équilibré cache un mauvais projet urbain. Rémi Doucet abonde en soulignant que les externalités positives de la qualité de vie et du bonheur de vivre ensemble ne sont à l'inverse généralement pas mesurées.

Ressources :

- [Les projections démographiques de l'Insee à 2070,](#)
- [Manifeste pour un urbanisme circulaire, de Sylvain Grisot \(éditions Apogée\),](#)
- sur les bienfaits de la construction en bois et des matériaux biosourcés : [Bois et bien-être, d'Émie Rousseau \(École nationale supérieure d'architecture de Nantes\),](#)
- [Faire la ville dense, durable et désirable, un document de l'Ademe,](#)
- [une étude de l'ANCOLS sur la durée d'occupation des logements sociaux,](#)
- [une enquête de Reporterre, « Pour l'écologie, en finir avec la 'maison avec jardin' »,](#)
- [un rapport de France Stratégie sur le lien entre mobilités et aménagement, « Prospective 2040-2060 des transports et des mobilités ».](#)