

LE RETOUR DE L'INJONCTION DE DENSIFIER.

Marc WIEL

Communication à un séminaire des agences d'urbanisme organisé à Montbéliard en novembre 2007 sous le titre « Nouvelles densités et formes urbaines » et publié dans urbanissimo en 2008.

Le thème de la densification est de retour. Il n'avait jamais tout à fait disparu mais il était pourrait-on dire en sommeil... La lutte contre l'étalement urbain, la promotion du développement durable, la réactualisation de la planification urbaine depuis la loi SRU, ont probablement chacune contribué à ce retour. Je fais partie de ceux qui connurent les tous débuts de la planification urbaine (les années 60/70 et le développement des grands ensembles) où ce thème fut promu avec vigueur et conviction (la densité était, disait-on, l'essence de la ville), puis la violente réaction anti-densité qui culmina dans les années 70-80 (et qui permit d'avoir ou au contraire coûta leur siège à maints élus). Aussi suis-je un peu perplexe de la façon dont s'opère ce retour. Compte tenu de notre histoire récente en matière d'urbanisme, il me paraît fleurer un certain corporatisme, être motivé par une sorte de revanche vis-à-vis d'incompréhensions anciennes mal acceptées. Les urbanistes ne sont plus honteux, ils ont même pris le mors aux dents. Ils osent utiliser à nouveau les mots qui fâchent. La densité était devenue un pis aller, appartenait plus au domaine de la nécessité que de l'enviable, ils proposent avec la même conviction qu'autrefois d'en faire une obligation morale, un « devoir ». Bigre... Je vais donc proposer ma façon personnelle de faire le tri dans ce que j'entends sur ce thème, de préciser l'importance que j'accorde à certains arguments plutôt qu'à d'autres, pour ou contre la promotion de la densité. Je crois aussi qu'il faut, au moins dans certains lieux, densifier, mais la complexité du sujet ne m'invite pas à le traiter « par l'émotionnel ». J'ai une réticence à le voir devenir (ou redevenir) une sorte de cheval de bataille commun à une profession qui se sentirait l'obligation de faire de la « pédagogie » aux élus (n'ont-ils donc toujours rien à nous apprendre ?). Même si cela part d'un bon sentiment, j'y vois le risque d'accuser l'isolement d'une profession qui a déjà beaucoup de mal à se faire accepter. Tentons de faire le bilan de ce que nous avons appris de nos erreurs, redisons ce que depuis trente ans la recherche en sciences sociales nous a permis de mieux comprendre.

Je commencerai par présenter successivement diverses approches de la question de la densité par les diverses disciplines qui concourent à la réflexion urbaine. Une des difficultés du débat est en effet dans la polysémie du terme. Nous utilisons un mot chargé d'un sens différent suivant l'appartenance disciplinaire du spécialiste. Il y a peu de terme en urbanisme qui appelle, à ce point, un dialogue interdisciplinaire pour élucider le sens des propos tenus par chacun. Nous sommes dans la tour de Babel des spécialistes des questions urbaines, et comme chacun sait que la tour de Babel précéda le déluge... Je distinguerai donc successivement : (1) l'entrée « culturelle », que privilégient les architectes urbanistes ; (2) l'entrée « réglementaire » qui renvoie au « droit du sol » ; (3) l'entrée « socio économique » pour ceux qui voient la densité comme le produit des arbitrages des acteurs urbains dans leur compétition pour le sol ; (4) les apports les plus récents de la sociologie sur ce sujet, (5) la densité vue par ceux qui se préoccupent de gestion de la mobilité ou (6) par ceux qui veulent préserver l'abus d'usage des ressources de la planète. Je conclurai par mon sentiment des défis qui se présentent à la ville contemporaine et dans quelle mesure, compte tenu de ces défis, la densification me paraît opportune ou non.

La densité, moyen de l'urbanité, ou l'urbanité, conquête menée contre la densité ?

L'idée défendue par les architectes urbanistes est que la qualité de la composition urbaine des espaces bâtis et non bâtis est productrice de « valeur » dans la double acceptation du terme. Dans le champ socioculturel tout d'abord et par ce fait dans le domaine socio-économique ensuite. L'urbanité des lieux engendre le plaisir d'être ensemble ; ce plaisir sera source d'attractivité. Si un lieu est convoité par tous il sera plus aisé de le partager, de lui permettre d'accueillir une diversité sociale. La « qualité urbaine »¹ serait motrice du développement économique comme de l'harmonie sociale. Elle autorise la coexistence des différences et elle réduira les dispersions coûteuses pour la collectivité comme pour l'environnement (les générations futures). Une façon d'atteindre cette qualité sera par exemple de recourir à l'îlot ouvert qui concilie et articule la notion de rue et celle de d'espaces publics internes traversants. L'urbanité des espaces culminera dans un lieu central emblématique mais diffusera aussi dans d'autres lieux dont l'enchaînement spatial organisera une construction symbolique de l'ensemble urbain. La ville pourra renouer tant avec son histoire qu'avec la géographie des territoires qui l'entourent. On fera ainsi « de la ville ». Le mot ville est ici utilisé dans sa double acceptation de morphologie urbaine (la forme et l'agencement des immeubles ou espaces non bâtis), et d'organisation citoyenne des citoyens. En inventant des « formes urbaines » de qualité on peut finalement contribuer à produire du lien social, de la cohésion. Une société locale tient ensemble par l'adhésion à un système de valeurs communes qui a besoin d'une matérialisation. La dispersion physique est alors souvent considérée comme synonyme d'individualisme, de désagrégation du lien social, de perte de socialité. Il n'y aurait que la densité pour pouvoir mettre en scène un cadre urbain dont la qualité sera naturellement fédératrice des différences.

Cette approche de la réalité urbaine a dans ses présupposés méthodologiques des points communs avec certains travaux d'anthropologie qui accordent beaucoup d'importance à la dimension culturelle dans la lecture de l'évolution des sociétés. Ce qui lie ensemble une société locale, ce qui lui permet de « faire société », ce qui construit l'adhésion des individus aux règles ou aux rites de la société, permettant ainsi sa reproduction, est d'abord d'essence politico religieuse. Comme le propose Maurice Godelier², ce n'est ni la famille, ni les intérêts économiques bien compris de ses membres (comme Marx le prétendait) qui fondent la société mais les représentations qu'elle adopte d'elle-même et qui sont structurantes de son organisation politique et de ses croyances collectives. L'urbaniste, grand sorcier des temps modernes, est donc disponible pour élaborer cette mise en scène des valeurs adoptées et partagées par la société locale. Dans cette conception la densité ne sera plus uniquement appréciée par une quantité objective de l'intensité de l'occupation du sol. On parlera de densité « perçue » pour bien marquer la différence apportée par la qualité urbaine induite dans le projet. De la même façon que la valeur marchande (ni la valeur d'usage) n'est pas le coût de production, l'art de l'urbaniste sera de sublimer les inconvénients virtuels de la densité, d'apporter cette « plus value » qui recollera une société qui comme toute société est naturellement menacée d'un séparatisme autodestructeur. Cette plus value se situe toujours simultanément dans les deux champs du culturel et de l'économique.

Ce propos est généralement jugé abusif par la plus part des sociologues. Leurs critiques se focalisent sur plusieurs points. Ils dénoncent comme le péché mignon des urbanistes, (mais la critique peut être plus virulente...) la surestimation de l'impact des formes urbaines sur les

¹ Encore un de nos termes super ambiguë. Tantôt il renverra à la subtilité d'un plan masse vu d'avion, tantôt à une « sociologie de l'habiter » qui mêle valeurs et organisation des espaces en tenant compte de la diversité du ressenti en ce domaine. Dans le deuxième cas j'adhère à la notion de qualité urbaine, dans le premier j'ai peur du pire.

² Maurice Godelier : Au fondement des sociétés humaines. Albin Michel 2007.

rapports sociaux. Ils ont pour cela forgé le terme de « spatialisme ». Autre remarque, la modernité se caractérise par la séparation progressive du politique et du religieux, aussi est-il difficile de comparer la ville actuelle ou en devenir avec la ville ancienne. Le rôle de l'espace public évolue avec la société (on va moins par exemple dans les cafés c'est une évolution qui renvoie à beaucoup d'autres évolutions...), sachant que la modernité promeut l'autonomie (ou « l'individuation » pour bien la distinguer de ce que le terme d'individualisme a de péjoratif)... Je trouve toutes ces critiques fondées, mais elles ne suffisent pas néanmoins à nier que l'art urbanistique participe de la production de la qualité résidentielle, laquelle ne se définit pas, ni ne s'apprécie pas de la même façon par tout le monde. Les sociologues rappellent donc aux urbanistes que la qualité urbaine ne surplombe pas le système social, mais en est partie intégrante, est alimenté par les logiques de mimétisme ou de différenciation sociale qui agitent en permanence et parcourent le corps social, et tout particulièrement dans une société moderne, c'est à dire libérée de la tutelle du religieux. L'effacement (ou l'amplification) des inconvénients de la densité par l'homme de l'art ne peut donc pas ne pas faire partie de l'incessant processus de différenciation sociale qui caractérise la société moderne. On ne lui demandera donc pas de faire plus laid pour égaliser les conditions sociales, mais il faudrait qu'il abandonne quand même l'idée qu'il possède, par son art, le secret de l'unanimité sociale ou politique. Ce fut la grande leçon des grands ensembles. Il ne faudrait donc pas en rester à l'idée qu'il s'agit d'une erreur malheureuse, et que leurs auteurs se sont seulement trompés « artistiquement » et que maintenant « sachant faire », il convient de renouer avec la « tabula rasa ». Il faut plutôt arrêter de jeter l'opprobre sur ces quartiers (qu'ils soient sensibles ou périurbains) à partir du regard des classes moyennes et permettent aux populations qui s'y trouvent de les réinventer. Tout art est soumis à la mode et toute mode est condamnée à se démoder. L'urbanité (comprise comme l'aptitude à accueillir l'altérité) n'est pas, à mon avis, le propre de l'urbain dense. Peut être faudrait-il redéfinir le concept. Je crois que dans la pratique il se redéfinit tous les jours, par tous ceux qui s'efforcent d'apporter une urbanité supérieure (et ils ont du travail...) aux espaces urbains déqualifiés comme aux territoires périurbains en s'efforçant de respecter les diverses ressources préexistantes (géographiques, historiques, sociales) des territoires. La densité n'est pas, à mon avis, plus la vérité de la ville que son contraire. Suivant les contextes et les époques elle s'accordera plus ou moins bien avec des stratégies particulières. Pour l'heure je crois que la dynamique actuelle de gentrification, dont je parlerai plus loin lui donne une certaine pertinence pour l'avenir. Mais la gentrification est un processus « discutable » suivant les contextes. Ne « sanctifions », ni « honnissons » donc pas trop vite la densité ou la densification en tout lieu.

La densité dans la réglementation du droit de l'urbanisme.

Quand les POS furent inventées la préoccupation de ceux qui conçurent l'architecture générale de ce document, fut de garantir une cohérence entre les équipements d'infra ou de superstructure et la densité d'occupation du sol. A vrai dire on pensait surtout à l'infrastructure de circulation routière. La congestion routière était l'obsession de l'époque. Or cette cohérence ne s'établit pas facilement et pas en tout cas à l'échelle de la parcelle. Même à une autre échelle, de nombreux paramètres rentrent en ligne de compte pour juger de la conformité entre intensité d'occupation du sol et possibilité d'écoulement des flux : la vitesse, la diversité sociale ou fonctionnelle, les performances des divers modes de déplacement, etc. On se rabattit donc sur une autre idée, plus simple, pour guider la définition de cette intensité. On considéra qu'il y avait deux sortes d'espaces constructibles. Ceux d'initiative publique et ceux d'initiative privée. Pour ceux d'initiative privée les propriétaires devaient connaître leurs droits. Ces droits étaient plus ou moins ceux que leur donnait le contexte dans lequel se situait leur terrain. Il fallait beaucoup d'espace constructible (la

recommandation était de rendre constructible un espace correspondant à 20 ans de construction au rythme passé) et si, pour une raison ou une autre, cela ne suffisait pas il y avait toujours la possibilité de compenser le manque par plus de construction liée à de l'aménagement public. La « densité réglementaire » tira donc sa légitimité de l'existant. On craignait la sur-densité, souvent synonyme de profit spéculatif et d'entassement, autant que la sous-densité, synonyme de gâchis de l'argent public. La bonne densité était celle qui était déjà là... Il est certain que voler au secours des droits acquis a toujours garanti la paix sociale (ici avec les propriétaires...). Ce n'était pas très glorieux de la part des collectivités mais c'était infiniment plus facile à défendre. L'ambition urbanistique, si il y en avait une, était toute entière investie dans l'aménagement public. On sait ce qu'il en est advenu. Mais après que la décentralisation ait eu lieu, les opérations publiques se raréfièrent, sans que l'architecture générale de la planification urbaine locale ne soit transformée. Dans certaines agglomérations, des terrains immédiatement constructibles devinrent inconstructibles ou à constructibilité différée. Les collectivités locales voulurent en effet avoir toujours plus de maîtrise de la constructibilité (pour en contrôler les conséquences politiques, financières ou paysagères) et cette préoccupation l'emporta sur toutes les autres (transparence du droit des propriétaires ou équilibre des marchés immobiliers). L'apparition de la vacance dans le parc social fut interprétée, dans les années 80, comme le signal qu'il fallait ralentir la dynamique d'expansion urbaine au profit de la préoccupation du développement économique. La machine à produire des terrains constructibles peine depuis vingt ans à suivre la demande d'habitat, même avec le vase d'expansion d'une périurbanisation massive, que l'on dénonce mais dont ne peut se passer (mais qu'on voudrait canaliser, en y arrivant fort rarement) dans l'état de la pression de la demande d'habitat.

Faut-il libérer l'initiative privée par des droits à bâtir supérieur ? La planification est-elle le carcan responsable de la crise du logement ? La densification par voie réglementaire ou opérationnelle des espaces déjà bâtis peut-elle enrayer la périurbanisation ? Ce sont là des sujets sur lesquelles nous manquons d'observations fiables permettant de construire des raisonnements tout à fait péremptoirs. Combien par exemple d'accédants à la propriété ont-ils été dissuadés d'acheter³ faute d'un choix suffisamment ouvert ? Comment distinguer dans la rétention foncière ce qui provient des propriétaires, de la réglementation, de la mauvaise volonté des communes ? Personne ne le sait vraiment exactement, et pour certaines données personne ne le saura probablement jamais, et pourtant ce serait pour le débat une information précieuse. Je résumerai sans approfondir ce que je crois⁴. Une réglementation moins contraignante ne serait pas inutile, mais ce n'est pas, selon moi, là que le bat blesse le plus. Il s'agit plus d'une affaire « financière » que « réglementaire ». C'est une des raisons pour laquelle je crois plus intéressant de demander à une modification de la fiscalité locale pour atteindre ce qu'auparavant on recherchait exclusivement par la réglementation. Je crois que la planification, pour rester utile et ne pas être contre productive, doit devenir plus « programmatrice » et que cela a des conséquences notables car dans ce cas elle n'est plus définissable sans en savoir plus sur les capacités financières mobilisables tant par le public que par le privé. Or nous sommes très, très loin de cette situation. La planification reste dans les généralités ou au contraire s'enferme dans des détails, avant d'être une question de faisabilité. Il y a là, comme le remarque Vincent Renard, un vice de construction. D'autres procédures que les SCOT ou PLU ont cette vocation d'intégrer la faisabilité, mais elles ne le font pas et de toute façon elles le feraient qu'elles ne seraient pas le bon lieu, étant trop

³ Cela dépend de la tension du marché mais nos prévisions de ménages supplémentaires ne font jamais mention du degré de détente visé...

⁴ J'en parle de façon plus détaillée dans mon dernier ouvrage « pour planifier les villes autrement » édité chez l'harmattan.

sectorielles. Si la question de l'opérationnalité était intégrée au stade de la planification, la densité réglementaire ne serait plus une limite ni minimale ni maximale, mais une donnée « négociable ». La loi SRU a fait le choix opposé en supprimant la ZAC. La densité devrait redevenir (au moins dans un suffisant nombre de cas) ce qu'elle a toujours été dans le passé (avant la réglementation planificatrice) ce qui est socialement, économiquement et politiquement possible pour les acteurs publics et privés concernés dans l'état de leurs attentes comme de leurs possibilités contributives. La cohérence morphologique peut se satisfaire d'autres critères, la hauteur par exemple. L'urbanisme réglementaire a construit sa culture pour éluder la négociation avec les acteurs par peur de l'arbitraire, et a, de ce fait, été amené à privilégier la forme sur le fond. Malheureusement cela crée plus de contentieux que de « qualité urbaine ».

Pour les économistes la densité est la résultante de nombreux arbitrages en matière de localisation ou de déplacement, lesquels se conditionnent mutuellement.

Les économistes ont beau avoir prévenu depuis longtemps les urbanistes que chercher à faire des économies publiques par la densité était discutable, les urbanistes continuent de dire le contraire. La force de la notion d'économie d'échelle s'impose à eux, et je désespère de le leur faire comprendre. Ce n'est pas par radinerie ou insuffisance des moyens que les villes se densifient mais en raison du coût des déplacements. Si la densification ne fait pas faire d'économie cela tient à diverses raisons (voir de nombreux articles sur le sujet dans la revue Etudes foncières) je n'en citerai qu'une : le fait que la collectivité doit toujours repayer la rente foncière et immobilière que par ses investissements antérieurs elle a contribué à hisser.

Avec les économistes nous abandonnons le volontarisme qui caractérisait les deux premières approches (surtout la première...). Pour les économistes la densité est une variable expliquée en non explicative, une conséquence de multiples décisions antérieures, et non une variable qui s'isole et sur lequel il est donc possible de manifester sans précaution un certain volontarisme. Elle est étroitement liée à la mobilité. Les gens voient l'intérêt de faire des choses ensemble. Ils ne peuvent pas les faire en un seul lieu, il va donc falloir qu'ils se déplacent en permanence d'un point à un autre dans la journée. Pour optimiser quantitativement et qualitativement ces échanges (les activités pratiquées et la mobilité occasionnée) la densité et la facilité de se mouvoir ajoutent à priori chacune leurs apports spécifiques. Quand la mobilité était restreinte on avait d'autant plus besoin de la densité que le nombre de gens qui souhaitaient échanger (interagir) entre eux (la taille de la société locale) était plus important. Densifier était une manière de communiquer plus facilement « malgré le nombre ». En s'accroissant démographiquement les villes se densifient plus qu'elles ne s'étendent. Et puis la mobilité fut facilitée (grâce à la technologie, au pétrole et aux infrastructures) et du coup la densité apparut moins nécessaire. L'économiste ne part pas de ce qui serait bien pour les individus, il se contente d'interpréter les choix des acteurs urbains. Pouvoir gagner du temps en allant plus vite, n'a pas été transformé en activité supplémentaire mais (1) en habitat plus vaste et/ou moins coûteux pour la même surface, (2) en possibilité de mieux choisir son environnement naturel ou social, ou (3) en possibilité d'aller plus loin chercher un choix plus diversifié de produits etc... Les habitants ont naturellement cherchés à retrouver ce que la taille de l'agglomération leur avait fait perdre, mais sans perdre ce que cette taille leur apportait par ailleurs... La ville s'est de ce fait complètement reconfigurée, étalée, et s'est dotée d'une nouvelle architecture des centralités. Les entreprises ont élargi leur accès au marché du travail, des matières premières, des informations, des bassins de clientèles et cela a contribué à l'amélioration de leur productivité, de leur compétitivité et inspiré à certaines, de nouvelles localisations. Mais tous ces arbitrages ne sont pas identiques. Ils

différent du fait de la diversité des ressources financières mais aussi de l'ordre des préférences affichées par chacun entre les opportunités en concurrence. La densité résulte donc fondamentalement des conditions de la compétition pour le sol. Le profil des densités (la décroissance progressive de la densité en s'éloignant du centre, sur lesquels la réglementation du droit du sol s'est calée) est la résultante des optimisations (souhaitées par chacun mais aussi contraintes par le choix des autres) de tous les acteurs en compétition sur les différents marchés urbains (emploi, services, foncier, immobilier, déplacements). La densité résultante n'est d'ailleurs qu'un aspect des choses. Les conditions de la compétition pour le sol déterminent aussi les prix, la mobilité, la ségrégation sociale, les taux d'efforts pour l'habitat et les déplacements, l'attractivité, et peut même peser sur les revenus. On ne sait pas encore bien décrire (économétriquement) le système d'interdépendances qui lient entre eux les acteurs de cette compétition au travers toutes ces données, mais on le saura mieux un jour, même si on ne saura probablement jamais en « prédire » l'évolution (tout au plus en construire la prospective et ce serait déjà beaucoup). Dans cette recherche de compréhension des choses, l'économie ne saurait se passer de la sociologie dans la mesure où seule cette dernière peut interpréter pourquoi placés dans les mêmes conditions de choix, les gens ne font pas obligatoirement toujours les mêmes arbitrages.

Avant d'abandonner les économistes urbains ajoutons une remarque. Ceux d'entre eux qui s'intéressent surtout aux performances urbaines globales (PIB des agglomérations par exemple) continuent d'insister sur le fait que densité et mobilité n'ont d'autres limites que les ressources publiques disponibles et de la diversité des objectifs recherchés par la puissance publique. L'idée de ne pas unifier un marché de l'emploi pour des raisons liées à sa trop grande taille leur fait horreur. La ségrégation sociale et son impact sur la crise du logement (comme sur l'allongement inutile de la mobilité) ne font pas partie pour eux des externalités négatives. Je suis en désaccord avec eux, même si j'admets le principe qu'il est économiquement favorable de permettre le maximum d'interactions. Mais l'économique n'est pas le seul critère. En fait je crois qu'il faut plus faciliter la mobilité résidentielle (permettre de pouvoir plus facilement déménager) dès que les inconvénients liés à la mobilité facilitée (pouvoir se déplacer) deviennent excessifs. Cette planification là n'est pas physique.

Pour les sociologues la question de la densité ne doit pas se limiter à une approche financière.

L'explication de la périurbanisation cumule diverses explications. Les arbitrages des particuliers intègrent une dimension financière, le souci d'optimiser l'espace disponible pour un coût donné. Ce qui fait que s'il y a, pour une raison ou pour une autre, une rétention des espaces constructibles accessibles dans la couronne déjà périurbanisée, la périurbanisation s'éparpille un peu plus loin et comme cela n'est pas conforme au projet de tous les accédants à la propriété, le marché se tend un peu plus. Les préoccupations financières sont toujours en compétition avec d'autres raisons. Tout le monde n'a pas un égal amour de la campagne ou de la propriété. Tout le monde n'a pas les mêmes degrés d'exigence dans le souci d'être « entre soi » ou a la même définition ou la même limite à l'entre soi. Interpréter cette dimension non financière de la localisation des ménages sera le domaine d'excellence du sociologue urbain. Si dans le passé il a sut faire comprendre assez tôt (sans que cela ait le moindre impact sur les décisions publiques) que la diversité sociale au sein des grands ensembles était éminemment instable voire source de conflit (et dans l'intervalle l'histoire lui a donné raison, même si ces quartiers restent plus divers qu'on ne le dit), il insiste maintenant sur la dynamique de gentrification (éviction des moins riches de certains quartiers populaires par des plus riches). Ce processus est à l'œuvre depuis quelques années dans certaines villes plus que dans

d'autres. C'est à la fois une conséquence de la crise du logement et du fait que la totalité des couches moyennes n'est pas obligatoirement tentée par la périurbanisation. Le parc « social de fait » est progressivement réinvesti par les couches moyennes. En fait cela veut bien dire aussi que la densité n'est pas à classer sans précaution dans la colonne des passifs quand on évalue la qualité résidentielle telle que l'apprécie les diverses populations. Il y a bien densité et densité. Les économistes⁵ retrouvent ce phénomène dans leurs calculs quand il constate que mystérieusement le différentiel du prix au m² d'un appartement et d'une maison individuelle qui déclinait depuis quarante ans (la maison individuelle se valorisait plus vite que l'appartement) a vu son évolution très nettement s'inverser depuis 2000 (depuis le nouveau cycle immobilier, que certains, minoritaires, qualifient de bulle). Une densification associée à une ambition urbanistique telle que le promeut la notion de projet urbain peut capter cette évolution. Selon le contexte cela correspondra soit à un territoire qui cherche à changer d'image pour devenir plus attractif économiquement et socialement, mais dans d'autres cas cela ne fera que confirmer une ségrégation sociale en cours et déjà qualifiable d'excessive par ces divers effets. Le sociologue nous invite de regarder à deux fois la signification réelle de la densification et à voir comment contrarier ses évolutions non désirées à la grande comme à la petite échelle.

La densité pour les gestionnaires de la mobilité est une donnée exogène à leur champ mais capitale pour leur pratique.

L'idée pour les gestionnaires de la mobilité qu'ils étaient peut être les vraies urbanistes c'est-à-dire ceux qui influaient le plus, du fait de leur choix en matière de conditions de la mobilité, sur l'agencement urbain, est relativement récente. Leur technique s'était construite sur une complémentarité avec les urbanistes. A eux de leur dire comment la ville serait, ils en déduisaient les infrastructures à mettre en place. Ils n'avaient pas à trouver plus légitime une demande de mobilité plutôt qu'une autre. Leur évaluation de l'intérêt d'infrastructures urbaines nouvelles se référait principalement au temps gagné, moins le coût de mise en œuvre de l'infrastructure, et en soustrayant l'impact des externalités négatives (bruit, pollution, sécurité). En fait cette méthode est discutable car en milieu urbain les gains de temps sont dérisoires à terme puisque la ville se transforme et se réordonne du fait même des améliorations de l'offre en déplacements. L'offre mise en place pour satisfaire un état de la demande prévisible provoque une transformation de l'offre urbaine (des localisations) qui va effectivement susciter la demande de mobilité prévue mais indirectement car ce n'est pas une demande qui « émane » de la personne mais résulte de la réorganisation de la ville. La prophétie devient auto réalisatrice. C'est la reconfiguration urbaine qui explique les « prétendus » besoins prévisibles de mobilité. Il faudrait donc changer le principe d'évaluation des infrastructures en intégrant non les temps gagnés mais ce que les temps « reperdus » ont permis de gagner dans un autre domaine, autrement dit l'évolution de la satisfaction des acteurs re-localisés. Ce serait re-fonder radicalement l'évaluation économique des projets d'infrastructures.

Le gestionnaire de trafic qui se soucie finalement surtout de satisfaire la demande sans coût prohibitif pour la collectivité réclamera à l'urbaniste une densité qu'il aura contribué, selon le contexte, à rendre la mise en œuvre, soit impossible, soit plus difficile... Il doit maintenant intégrer les contraintes environnementales, mais son appareil conceptuel pour le faire n'y est pas, à mon avis, tout à fait prêt, comme nous le verrons ci dessous. Il insistera sur l'importance de densifier autour de corridors de déplacements surtout s'il se préoccupe

⁵ Voir le site de l'ADEF sur cette question : rubrique « statistiques ».

d'améliorer le pourcentage d'utilisateurs des transports collectifs. Comme la densification, le développement des transports collectifs n'est pas sans intérêt sans être une panacée. Il reste un moyen pour lequel il faut faire le bilan des avantages et des inconvénients, compte tenu des objectifs poursuivis (qui sont tous hors du domaine de la mobilité) et compte tenu des solutions alternatives. Décidément, pour avancer, il faudrait que l'économiste qui saura mieux décrire un jour les liens entre la densité, la mobilité, la ségrégation sociale et les taux d'effort (habitat et déplacement) se dépêche de maîtriser intellectuellement le problème, cela donnerait plus de consistance à la recherche de cohérence territoriale ...

Pour l'environnementaliste la ville compacte et dense est, à l'évidence la solution.

Dernière catégorie des spécialistes de notre tour de Babel (qu'est la « ville antédiluvienne »), les environnementalistes qui se préoccupent de consommation des pollutions et des ressources naturelles. Compte tenu du réchauffement climatique et de la contrainte énergétique croissante la conviction est faite chez eux que la densité et la compacité sont à l'évidence sources d'économie de mobilité automobile donc de ressources naturelles. Cette aubaine coalise ainsi les architectes urbanistes qui cherchent toutes les occasions d'améliorer la qualité urbaine, et ceux des gestionnaires de la mobilité qui ont opté pour le développement prioritaire des transports collectifs. Une corrélation construite par des chercheurs australiens (qui trône maintenant en bonne place dans tous les bons ouvrages d'écologie qui se soucient d'urbanisme) met en rapport densité et consommation de pétrole ; elle est, à mon avis, à prendre avec précaution.

Une première raison est que la densité n'est pas une variable autonome, elle dépend des « conditions de mobilité » des différentes périodes de développement de la ville. Les villes américaines se sont plus développées plus fréquemment après l'avènement de l'automobile que les villes européennes, et c'est la raison de leur dé-densification actuelle⁶. Donc tout mettre sur le compte de la densité comme si elle s'agissait d'une variable autonome est discutable. Il ne faut pas attribuer à la densité ce qui vient de la lenteur, ni à la dispersion ce qui revient à la spécialisation sociale.

Mais en approfondissons la question plutôt que d'en rester à une corrélation trop sommaire, si nous examinons l'impact de la densité sur la mobilité (la longueur des trajets en automobile), nous voyons que cet impact varie suivant le type de mobilité. (1) La densité urbaine ou périurbaine n'a pas d'impact sur la mobilité interurbaine. (2) Son impact est au contraire maximal pour la mobilité de proximité (quand on a le choix de la destination). Densité et lenteur s'allient ici et se renforcent mutuellement pour permettre aux services de proximité d'exister et aux modes doux (marche à pied, vélo) d'être utilisables par la plupart. Mais ce n'est pas que la densité qui explique cela, c'est aussi la quantité suffisante de personnes dans un temps suffisamment faible à portée d'un lieu appelé centre et bien sûr la densité y contribue d'autant plus que la vitesse est faible. (3) L'impact de la densité sur la mobilité d'agglomération est en revanche beaucoup plus problématique et c'est cela que l'on oublie généralement quand on en reste à l'équation : « densité égale développement durable ». Il faut certes dans ce cas assez de lenteur pour avoir une densité qui ne rende pas trop coûteuse la desserte en transport collectif, mais il convient également d'avoir assez de vitesse pour avoir un potentiel diversifié d'emploi et d'actifs n'impliquant pas trop de coût de déplacement pour les personnes comme de coûts d'investissement ou de fonctionnement pour la collectivité.

⁶ Rappelons plus généralement il n'y a pas de densité sans rareté, soit foncière, soit dans l'agrément, ce qui dans les deux cas réagit sur les coûts. Et la densité sans urbanité (sans qualité urbaine au sens sociologique du terme, c'est-à-dire du point de vue des habitants et non de l'homme de l'art) engendre la précarité.

Dans les très grandes agglomérations cette adéquation ne sera pas quasi naturelle comme dans les plus petites. Si le marché de l'emploi est unifié malgré sa taille (par plus de vitesse) la ségrégation sociale sera favorisée si aucun contre feu ne la contient. Ce que la densité pourrait apporter dans le raccourcissement des trajets comme pour la mobilité de proximité est perdu par l'accroissement de la ségrégation ou la concentration de certaines activités. Il ne suffit pas d'avoir la densité, il faut un contre feu à la spécialisation sociale⁷ ou fonctionnelle, et à mon avis c'est plus la fiscalité des localisations qui peut l'apporter que l'homogénéisation du taux communal de logement social (qui n'est pas pour autant inintéressant mais d'impact limité). Cela rejoint les propos précédents. La régulation à inventer doit simultanément s'appuyer sur quelque chose qui dote les collectivités de moyens supplémentaires d'intervention tout en dissuadant les ménages et les entreprises d'amplifier par leur choix le besoin d'intervention de la collectivité. C'est pourquoi je crois à l'utilité d'une fiscalité nouvelle des localisations. Les responsables des politiques de l'urbanisme n'ont toujours pas compris, que dans le contexte d'une mobilité plus facile pour tous, ils ne pouvaient pas (même si cette mobilité était un peu moins facile) continuer de chercher des régulations par la simple voie réglementaire.

La ville économe en ressource énergétiques ou moins polluante ne peut certes pas être la ville dispersée, émiettée que nous produisons tous les jours actuellement. Mais il faut bien analyser ce qui la motive avant d'imputer cette situation à l'égoïsme des individus. La densification ne sera pas selon moi la réponse principale, tout en étant assurément un des éléments de réponse ; mais il serait dangereux de laisser croire qu'il est le seul ou qu'il est le plus efficace. L'économiste nous a appris que ce n'est pas la réglementation qui en décidait, mais le marché, « à conditions de mobilité données ». Un équilibre se construit entre des forces centripètes et centrifuges (que les personnes intériorisent dans leur système de préférence lequel n'est pas obligatoirement le même pour tous les individus), et cela donne des profils de densités qui se modifient dans le temps avec les conditions de mobilité. Le propos raisonnable consistera à peser l'efficacité (et le coût) des diverses mesures possibles pour restreindre la nécessité de faire des trajets automobiles aussi long qu'actuellement. Ces mesures concernent plusieurs champs différents : (1) organisationnel (exemple le covoiturage), (2) la définition des conditions de mobilités (modération des vitesses, contrôle d'accès ou péage, investissement en transport collectif, incitation à l'usage des modes doux), (3) urbanistique (densification, fiscalité permettant de garantir la cohérence emploi/ parc de logement, développement plus rapide des communes permettant d'atteindre le seuil d'existence de pôles de proximité, localisation judicieuse des fonctions métropolitaine). Tout cela impliquera des coûts publics à proportionner à l'efficacité recherchée, pour autant que la technologie n'aura pas résolu par ailleurs la totalité du problème... Les avis sont partagés sur la capacité de la technologie à tout résoudre et cela risque de durer un certain temps... Il importe donc d'avoir une politique qui puisse s'ajuster à une diversité de situations possibles. Du point de vue de la préoccupation environnementale la possibilité de densifier dans le futur deviendra, à mon avis, aussi importante que de densifier tout de suite. La planification urbaine doit devenir plus prospective dans certains champs (la mobilité), et plus programmatrice dans d'autres (le logement).

A la recherche d'une ville plus cohérente ?

⁷ La ségrégation sociale n'est abordée que pour des raisons d'équité. Apparemment elles ne suffisent pas à modifier le cours des choses. Or il y a d'autres raisons (coût des logements pour tous, coûts des déplacements, contraintes environnementales) à avoir moins de ségrégation. Le jour où cela sera compris les préoccupations d'équité ont plus de chance de se voir prises en compte...

La cohérence n'a pas bonne presse. Il faut reconnaître que, dans le domaine de l'urbanisme, le terme a été tellement galvaudé à l'occasion d'approches qui se sont révélés « hyper technicistes », que la méfiance est de mise. S'il nous (les urbanistes) fallait un slogan ce sont autour des termes de cohérence et de cohésion que je les chercherai, beaucoup plus qu'au travers le terme de « densité ». Mais il ne faut plus de slogan. Le slogan simplifié à l'excès un problème compliqué que nous devons réussir à rendre intelligible sans trop le simplifier. Résumons nous, quels sont les défis des villes contemporaines : une compétition débridée au nom du primat de l'économique, qui ne résout pas la crise du logement et approfondit les dégradations environnementales. Et bien partons de là et la densification trouvera naturellement sa place, à côté d'autres moyens. Je crains tout autant l'assimilation de la densité à la modernité que son contraire. Bernard Reichen a raison, je pense, de montrer qu'après le traumatisme des grands ensembles, puis celui de l'étalement urbain, il faut reconstruire « modestement » la ville autour d'une mobilité maîtrisée. Car je crains plus que tout qu'à cette occasion le discours urbanistique (celui pour lequel l'urbanisme n'est que de l'architecture à plus grande échelle) renoue avec ses vieilles lunes. L'actualisation de ces vieilles lunes serait pour moi, l'idée que le projet urbain vient au secours de la compétition entre les villes pour la conquête d'un rang métropolitain. L'exemplarité s'imposerait. On l'a sans doute oublié mais la perversion initiale des grands ensembles fut en profitant de l'urgence de la crise du logement (revenue depuis sous une forme moins sévère) d'imposer un cadre difficilement appropriable ou modifiable. Il est trop facile de l'imputer au fordisme. Il ne paraît donc pas le plus urgent de mettre en scène la conception urbaine distinctive des élites « métropolisées ». Cessons le petit jeu consistant à toujours démoder la période antérieure. Assumons le double héritage de l'étalement urbain et des grands ensembles qui seront les principaux chantiers de demain. Il ne faut être obsédés par le besoin de réaliser des morceaux de bravoure architecturaux pour sortir les villes de leur « banalité », que celle-ci soit le fait des quartiers sensibles ou du pavillonnaire. L'obsession de la débanalisation peut amener à commettre des erreurs qui se révèlent à posteriori dans le domaine de la cohésion. La banalité de l'espace est un jugement de valeur qui se nourrit également du social comme son envers, la qualité dite urbaine quand elle se contente d'être « formelle ». Rassurons nos architectes, ils auront encore l'occasion de réaliser des morceaux de bravoure mais ce n'est pas leur addition ou leur juxtaposition qui suffira à donner l'inspiration attendue des politiques urbaines à venir. Les villes nouvelles furent de ce point de vue des terrains d'expérience riches d'enseignements. Le développement durable passe selon moi d'abord par la maîtrise raisonnée des processus distinctifs, c'est bien sur un défi pour nos sociétés dites « modernes » qui en ont fait leur moteur, sans suffisamment de retenue. Trop de compétition tue la coopération.

Finalement ce tour d'horizon nous montre que la densité s'oppose moins à la dispersion qu'à l'hyper mobilité. Prenons le meilleur de la densité et de la mobilité pour relever les défis posés à la ville contemporaine. La mobilité facilitée est la plus utile à l'échelle des échanges interurbains et présente plus ou moins d'inconvénients à l'échelle urbaine (plus à l'échelle du voisinage qu'à celle de l'agglomération). Revenons donc sur l'erreur d'avoir aligné entre elles les conditions de la mobilité urbaine et interurbaine. La densité également est la plus utile à l'échelle du voisinage, pour atteindre les seuils permettant l'existence des services de proximité. Il est vain de chercher à avoir simultanément l'hyper mobilité et l'hyper densité partout. Ces deux notions antagonistes ne le sont plus ou le sont moins si nous distinguons les échelles du territoire et les types de mobilités qui façonnent les niveaux territoriaux, et notre nouvel art sera de les concilier. Cela permettra d'avoir des villes périurbaines⁸ plus denses et

⁸ Olivier Piron préfère à juste titre le qualificatif de « néo urbain » plutôt que « péri urbain » qui implicitement établit une hiérarchie des territoires désignés.

des villes agglomérée plus aérées (ce qui selon les cas pourra vouloir dire plus denses ou moins denses), mais chacune devra pouvoir, à la bonne échelle, être plus équilibrée, plus mixte fonctionnellement et socialement. C'est pour cela que les termes de cohérence ou de cohésion me paraissent plus appropriés que l'hymne à la densité ou à la compacité. Cela passe par une refonte de nos démarches planificatrices, par l'introduction de la fiscalité dans une régulation du marché que notre réglementation est incapable d'atteindre. Cela réclamera aussi des réformes de l'architecture des institutions locales pour permettre une effective gouvernance des dynamiques urbaines. Cela vaut donc le coup que l'urbanisme évite le piège de se renfermer dans un spatialisme qui continue de le miner.