

Les représentations de la densité résidentielle



Réalisation d'un outil pédagogique destiné aux agents de la DDTM

Thomas Barré
Aurélie Enguehard
Jacob Hardy
Lénaïg Lefort-Vilbrod
Jean-Marie Legeay
Aude Le Gall
Fanny Salaun



Direction départementale
des territoires et de la mer

Mars 2011



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
 PARTIE I : ÉTUDE PRÉALABLE	3
 I. Démarche mise en œuvre	4
II. La construction des représentations.....	5
II.1. La densité, une notion aux multiples définitions	5
II.1.1. Une notion rationalisée par une approche mathématique	5
II.1.2. La densité expliquée par et pour la structure des villes.....	6
II.1.3. La densité à travers des formes architecturales	6
II.1.4. L'importance de la subjectivité et du ressenti : entre densité réelle et densité vécue	8
II.2. Des représentations de la densité construites en fonction de cette littérature.....	9
II.2.1. L'absence de données de référence.....	10
II.2.2. Un contexte favorable à la confusion.....	10
III. De multiples acteurs pour l'élaboration d'un PLU	11
IV. Le choix des territoires d'étude	14
V. Réalisation d'un guide d'entretien	18
 PARTIE II : LES REPRÉSENTATIONS DE LA DENSITÉ RÉSIDENTIELLE	24
 Introduction	25
I. Une seule et unique définition pour l'ensemble des interrogés ?	26
I.1. Un indicateur chiffré pour définir la densité, une connaissance partagée	26
I.2. La densité, un indicateur chiffré, mais pas seulement... ..	27
II. L'origine des informations pour la construction de la définition	28
II.1. ... Le cadre réglementaire pour certains, législatif pour d'autres	28
II.2. ... Les formations et les réunions.....	29
III. Les enjeux de la densification selon les interrogés	30
III.1. Pour tous, l'enjeu principal : l'économie d'espace	30
III.2. Le coût de l'étalement urbain, quelque fois envisagé.....	30

III.3.La qualité urbaine, un argument peu mis en avant...	31
IV. La prise en compte de la notion de densité dans le discours des élus	31
IV.1 La densité, une prise en compte contrainte.....	31
IV.2. ... Et variable selon le type de commune	32
V. Une mise en œuvre de la densité différente selon les territoires	34
V.1 Dans le PLU.....	34
V.2 Les opérations de densification	34
V.2.1 La réticence des élus à de nouvelles formes urbaines.....	34
V.2.2 Une densification, « oui, mais restons sur de l'individuel ».....	35
V.2.3. La réduction des superficies des lots constructibles.....	36
V.3. Une mise en œuvre découlant d'une volonté politique	37
V.3.1. Le PLU seulement un outil... ..	37
V.3.2 Une mise en œuvre facilitée par la maîtrise foncière ?	37
VI. Une mise en œuvre de la densité influencée par plusieurs paramètres	38
VI .1. Analyse des images de la densité véhiculées.....	38
VI.1.1.Une représentation positive en apparence	38
VI.1.2. Le terme de densité associé à certaines formes urbaines	38
VI.1.3.La densité vue comme facteur de dénaturation de la commune.....	39
VI.1.4. Le rapport entre densité et lien social	41
VI .2. L'offre et la demande	42
VI.2.1. La pression foncière, un facilitateur de densification.....	42
VI.2.2. La demande de la population.....	42
VI.2.3. L'absence d'une politique de densification à plus grande échelle	43
VI.3. Des évolutions techniques	43
VI.4. Les modes de production du logement : le lot libre privilégié	44
VI.4.1. Le lotissement en lots libres de constructeur, une production plébiscitée.....	44
VI.4.2. Le permis groupé, une solution n'offrant pas la prise de décision habitante	44
VII. Vers la densité : un processus de débat nécessaire.....	45
VII.1.Des jeux d'acteurs déterminants	45
VII.2. Des dispositifs à l'encontre de la densité.....	46
VII.3. ... Identifiés par les constructeurs, promoteurs, aménageurs	46
VII.3. Le temps, facteur de différenciation des territoires	47
VII.3.1. Un changement de paradigme.....	47
VII.3.2. Un développement du territoire hétérogène.....	48

CONCLUSION.....	49
Bibliographie	51
Table des illustrations	53
Annexes	54

GLOSSAIRE

ADEUPa	Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest
CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Local
PLU	Plan Local d'Urbanisme
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SRU	Solidarité et de Renouvellement Urbain

Face aux réflexions actuelles sur les conséquences de l'étalement urbain, l'utilisation économe de l'espace devient une priorité et l'ensemble des discours sur l'aménagement du territoire reprend cette thématique, également exposée dans des lois sans cesse en évolution. La loi SRU, il y a dix ans, et la loi Grenelle II adoptée en juillet 2010 illustrent la volonté politique des gouvernements successifs de répondre à la problématique de l'étalement urbain¹. En effet, plusieurs points y sont développés tels que favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques, faire évoluer les infrastructures de transports et les comportements ou encore limiter la consommation des espaces agricoles. Remis en cause par la législation, le processus d'étalement urbain entraîné par le désir d'accession à la propriété² et la recherche d'un prix foncier bas, est au cœur des politiques d'aménagement du territoire. Cependant, l'utilisation économe de l'espace recherchée peut s'avérer difficile à mettre en place à l'échelle locale. Définie à partir d'indicateurs chiffrés par certains auteurs et acteurs de l'aménagement du territoire, la notion de densité inclut également les formes urbaines, architecturales et la subjectivité des individus. Par les multiples définitions de la densité existantes dans la littérature, les acteurs de l'urbanisme peuvent traiter cette notion différemment dans l'élaboration de documents d'urbanisme selon leurs connaissances et leurs compétences. En effet, ils n'auront pas les mêmes représentations de la densité. Ces représentations sociales constituent «*une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social. Également désignée comme savoir de sens commun ou encore savoir naïf, naturel, cette forme de connaissance est distinguée, entre autres, de la connaissance scientifique*» selon D.Jodelet³. Les représentations sociales, constituées d'images, de symboles, de modèles diffusés dans un groupe, orientent les conduites des acteurs et peuvent influencer et justifier leurs décisions. La densité peut être perçue différemment selon les groupes sociaux à partir de leurs expériences, informations, interactions, savoirs et modèles. Certains la jugeront comme une contrainte, d'autres comme une solution nécessaire à l'éparpillement urbain⁴. La prise en compte de la densité dans les politiques d'aménagement est, par conséquent, influencée par les représentations des individus, que nous souhaitons identifier et analyser dans cette étude.

La DDTM du département du Finistère est un partenaire de l'élaboration des documents d'urbanisme et participe donc à l'information et la mise en œuvre de la densification souhaitée par l'État. Commandé par la DDTM, ce travail constituera une analyse des représentations de la densité résidentielle en fonction des acteurs et des territoires. Il s'agira, durant cette étude, de connaître ces représentations et d'en comprendre leur construction et leur évolution. C'est dans ce cadre que nous avons étudié la littérature existante au sujet de la densité afin de comprendre la construction des représentations des acteurs de l'urbanisme. Les approches de la notion de densité sont diverses non

¹ GERBEAU, Delphine.-Urbanisme Lutter contre l'émiettement. La Gazette des communes.- juin 2006

² LE COUEDIC, Daniel.- La maison d'abord.- extrait de : Dumont, Marc et Hellier, Emmanuelle.-Les nouvelles périphéries urbaines.-Presse universitaire de Rennes.-2010

³ JODELET, Denise.- Les représentations sociales.- Paris, PUF.- 1989

⁴ WIEL, Marc.- *Polysémie de la densité...comment vivre avec...*— Contribution au colloque « DENSES CITES.- décembre 2006

seulement selon les auteurs, leur champ disciplinaire et professionnel mais aussi en fonction des territoires. Le choix des communes d'études selon leur situation géographique et leurs dynamiques et l'identification des acteurs de l'urbanisme seront l'objet d'une première partie de notre travail. Par la suite, les représentations de la densité seront analysées par la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs intervenant dans l'élaboration du PLU que nous aurons identifiés précédemment. Ce travail est présenté sous forme d'un rapport et d'un document synthétique à vocation pédagogique destiné aux agents de la DDTM associés à l'élaboration des PLU. Cet outil permettra de savoir de quelle façon la densité doit être traitée selon les territoires et guidera la démarche des agents de la DDTM lors de leur intervention auprès des élus locaux pour l'élaboration d'un PLU. Parallèlement, une étude est menée par un autre groupe de travail qui a pour but de réaliser une analyse typologique des densités résidentielles et formes urbaines associées.

Annexe 1 : Cahier des charges - DDTM

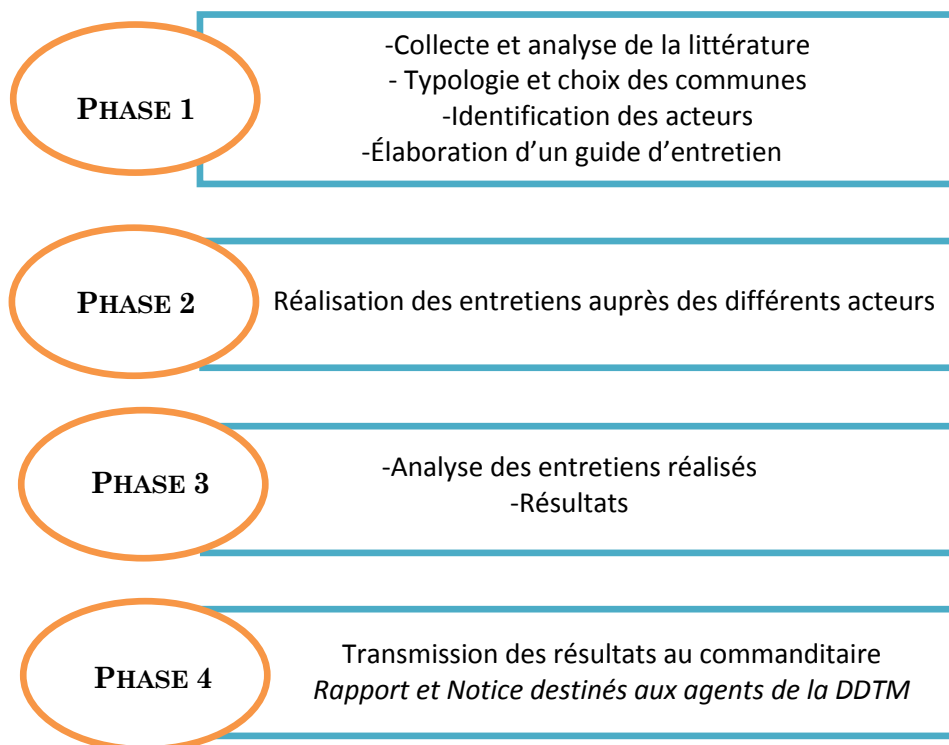
Pour répondre aux objectifs demandés, dans un premier temps, nous exposerons notre méthodologie qui a permis d'organiser et de structurer notre travail. Ainsi, nous tenterons de comprendre, à partir de nos recherches bibliographiques, comment peuvent se construire les représentations de la densité. Pour connaître et analyser ces dernières, nous identifierons les acteurs à interroger et définirons nos territoires d'étude. Par ailleurs, nous présenterons notre guide d'entretien, support de la construction du discours de nos interlocuteurs, avant de conclure. Dans un second temps, nous analyserons les représentations de la densité résidentielle issue de ces entretiens afin de construire un outil permettant de les appréhender. Comprendre l'origine et les éléments qui participent à la construction des représentations et savoir la manière dont ces dernières peuvent évoluer facilitent la mise en œuvre de la densité.

PARTIE I : ÉTUDE PRÉALABLE

I. DÉMARCHE MISE EN ŒUVRE

Dans le cadre de l'étude des représentations de la notion de densité urbaine, la mise en place d'une méthode est nécessaire ; au-delà de répondre aux objectifs demandés par le commanditaire, elle permet d'organiser et de structurer nos recherches afin de pouvoir expliquer et justifier nos axes de réflexion et nos choix pour la suite de notre travail.

Notre étude se divise en quatre phases qui sont les suivantes :



Temporalités de la démarche méthodologique

		oct-10	nov-10	déc-10	janv-11	févr-11	mars-11
PHASE 1	Connaissance de la demande						
	Construction d'une méthode						
PHASE 2	Etude de la littérature existante						
	Identification des personnes à interroger						
	Elaboration d'un guide d'entretien						
PHASE 3	Réalisation des entretiens						
	Analyse des entretiens réalisés						
PHASE 4	Résultats						
	Réalisation de la notice						
PHASE 5	Transmission des résultats au commanditaire						

II. LA CONSTRUCTION DES REPRÉSENTATIONS

Pour mieux comprendre l'origine des représentations de la densité des différentes personnes interrogées, nous avons étudié la littérature existante à ce sujet. La notion de densité est traitée par de nombreux auteurs et afin de comprendre l'origine de la multiplicité des définitions, nous avons choisi des écrits différents, tant par le champ disciplinaire et/ou professionnel de l'auteur que par le lectorat visé. Cette étape est nécessaire à une meilleure compréhension et analyse des propos tenus par les interrogés.

II.1. La densité, une notion aux multiples définitions

La densité est un terme complexe, utilisé dans de nombreux champs disciplinaires. Plusieurs auteurs ou organismes ont tenté de définir ou de normaliser cette notion par différentes approches que nous étudierons dans cette première partie.

II.1.1. Une notion rationalisée par une approche mathématique

Pour analyser un territoire, des indicateurs chiffrés sont souvent utilisés. Roger Brunet⁵, géographe et ex-directeur de recherche au CNRS, définit la densité comme « *le rapport d'une quantité à une autre* ». En géographie, c'est toujours le rapport d'un nombre d'objet à une surface limitée par exemple un nombre de logements à l'hectare. Ces indicateurs chiffrés sont utilisés dans certains Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) du Finistère. Des objectifs d'économie d'espace sont alors déclinés sous forme de nombre de logements à l'hectare. Par exemple, dans son Document d'Orientation Générale⁶ (DOG), le SCoT du Pays de Brest prescrit aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) une densité brute de 10 à 20 logements à l'hectare suivant la catégorie de la commune. Dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCoT de Concarneau-Cornouaille, l'approche de la densité est semblable : « *Afin de proposer des densités de logement à l'hectare dans le cadre du document d'orientation général, le PADD ...* »⁷. Force est de constater que les indicateurs chiffrés sont utilisés directement pour fixer une densité minimale. Cependant, ils ne sont pas présents dans tous les SCoT (SCoT de Morlaix agglomération) et toutes les communes ne sont pas encore concernées par ce document. Les acteurs de l'urbanisme du Finistère sont donc confrontés à la notion de densité par des indicateurs chiffrés.

La densité est, certes, mesurable mais elle ne doit pas être uniquement abordée comme une donnée exclusivement quantitative comme nous le montrent d'autres auteurs.

⁵ BRUNET, Roger.- Les mots de la géographie dictionnaire critique.- Reclus La Documentation Française, Collection Dynamiques du territoire.- janvier 2001.- 518 p.

⁶ Document d'orientation générale.- Scot du Pays de Brest p.47 projet arrêté le 9 décembre 2010

⁷ PADD Scot 4C Communauté de Commune de Concarneau-Cornouaille p.45

II.1.2. La densité expliquée par et pour la structure des villes

À l'échelle de fonctionnement d'un territoire, c'est-à-dire au-delà de l'échelle de l'opération, la densité est discutée. En premier lieu, Marc Wiel, ingénieur et urbaniste ayant une parfaite connaissance du contexte finistérien puisqu'il a dirigé l'Adeupa pendant 17 ans, précise que la densité, forte ou faible est la résultante du coût du transport ; « *sa valeur élevée (du transport) contribuait à littéralement « coller » entre eux les divers constituants de la ville* »⁸. Ainsi, dans une approche à long terme, plutôt historique, l'implantation de l'habitat depuis l'accès de tous à l'automobile s'est faite de façon à dédensifier les villes et provoquer un étalement urbain. La consommation d'énergie qui résulte de l'agencement urbain a été mise en évidence par les travaux de Newman et Kenworthy⁹. Selon eux, plus une ville est dense moins l'usage de la voiture est important du fait de la dépendance automobile pour satisfaire l'ensemble du programme d'activité. Dans la même optique, Hélène Nessi, architecte-urbaniste, chargée d'étude à 6T-Bureau et doctorante en aménagement met en avant le fait que la réduction des déplacements quotidiens est compensée par leur augmentation vers des lieux de loisirs plus éloignés. Selon elle, dans les villes européennes, les habitants de villes denses sont donc susceptibles de faire de plus longs trajets durant les weekends, les congés et les vacances ce qui renverse les avantages de la ville compacte d'un point de vue énergétique. La densité, souvent considérée comme une solution à la diminution des trajets domicile-travail et par conséquent, à la réduction de la consommation énergétique est, selon Hélène Nessi, au contraire synonyme d'une hausse de la consommation d'énergie. En effet, « *plus la mobilité courte distance est faible, plus la mobilité longue distance est importante* ». ¹⁰ Un phénomène de compensation se met en place.

Les morphologies urbaines ont donc des incidences toutes relatives sur la consommation d'énergie. Pour ces praticiens de l'urbanisme et universitaires, la densité ne serait pas un enjeu spécifiquement énergétique ou de mobilité. Les bienfaits de la densité sont donc à rechercher ailleurs que dans la réduction des consommations énergétiques. Pour eux, la densité n'est pas un concept permettant de créer un système d'accessibilité peu consommateur d'énergie si elle est mise en œuvre seule.

II.1.3. La densité à travers des formes architecturales

Le document de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) Quelle forme urbaine pour quelle densité vécue ?, suite à une enquête auprès d'habitants de plusieurs quartiers d'Île-de-France, a distingué différentes perceptions de la densité en fonction de quartiers aux formes de bâti diverses (immeubles hauts, bas, type haussmanien ou néo-haussmanien...). Ce sondage montre que l'architecture « près du sol » est mieux acceptée car elle induit de l'intimité et une sensation de bien-être. À l'inverse, la hauteur est considérée comme « oppressante ». Les formes architecturales données à la densité jouent donc pour beaucoup dans l'acceptation de celle-ci par la population. Même si pour Vincent Fouchier, Directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement et

⁸ WIEL, Marc.- Ville et mobilité, un couple infernal.-2004

⁹ NEWMAN, Peter., KENWORTHY, Jeff . - "Can we overcome automobile dependence? Physical Planning in an Age of Urban Cynism", *Cities*, vol. 12, n° 1, 1995, pp. 53-65

¹⁰ NESSI Hélène.- *Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports*, in Etudes Foncières n°145.- mai-juin 2010

d'urbanisme de l'Île-de-France¹¹, l'architecture est un critère secondaire qui intervient après la réflexion autour de l'aménagement du territoire pour agencer au mieux la densité. Il reconnaît que c'est aux acteurs locaux de gérer au mieux la forme que pourrait prendre cette densité pour la rendre attractive. Pour lui, par exemple, la résistance à l'usure du temps de ces architectures est indispensable pour qu'elles restent séduisantes.

Le contexte qui suit la seconde guerre mondiale marque le début de la création des « grands ensembles ». Bien qu'en réalité ces derniers soient moins denses que certains autres types d'habitat, la perception d'une forte densité reste liée à leur image. Solène Marry, doctorante en urbanisme, en fait d'ailleurs part dans son rapport Densité urbaine et qualité de vie :

« Les représentations que se font les français de la densité résultent d'une part

du désir majoritaire d'habiter une maison individuelle, et d'autre part de l'expérience des grands ensembles des années 1960, où la densité urbaine a été associée à la densité humaine, au logement social et à l'insécurité ». Les modèles culturels sont donc encore latents. C'est également ce que nous montre le sondage effectué par le groupe TNS Sofres¹² qui nous apprend que le pavillon individuel avec jardin est largement plébiscité par la population. Éric Charmes, maître de conférences à l'Institut français d'urbanisme précise qu'on est en capacité de proposer des densités élevées *« avec des formes bâties attractives et notamment avec de l'habitat individuel »*. Cette forme n'est cependant pas toujours envisageable dans les centres urbains. Selon lui, l'enjeu n'est pas la densification de ces derniers, mais celle des banlieues et *« le renforcement des polarités en périphérie plus lointaine »*.

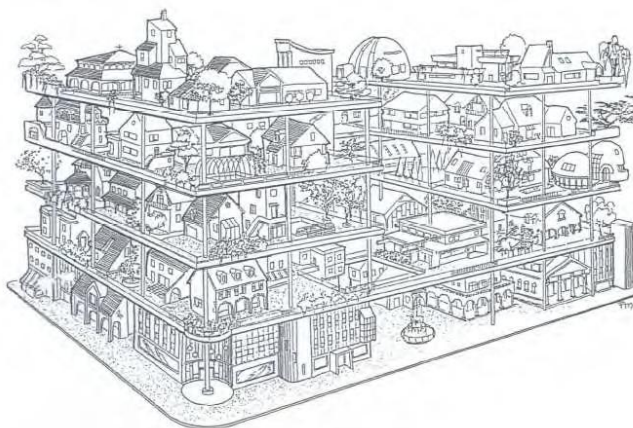


Figure 1: Opération de densification ? Vincent Fouchier

Cependant, il y a des limites à ces propositions. Jean-Michel Léger, sociologue et chercheur à l'Institut Parisien de Recherche : Architecture, Urbanisme, Société (IPRAUS), soutient dans un article d'Études foncières¹³ que le périurbain doit se densifier mais que ce processus reste difficile à réaliser car le lotissement est la forme urbaine la plus difficile à changer du point de vue morphologique. En effet, diviser les parcelles signifierait aller contre le souhait de la population qui quitte la ville-centre pour chercher un terrain de plus grande surface. De même, superposer les logements contredirait le souhait d'intimité et d'être seul occupant de sa parcelle. De plus, Yannick Nodin, journaliste au Moniteur des travaux publics, rappelle que le PLU ne permet pas toujours une diversité des formes architecturales, qui pourrait améliorer l'économie du foncier (largeurs minimum de lots, distances à respecter entre les maisons, etc.). En guise d'exemple, le PLU de Concarneau précise dans les zones à urbaniser à vocation d'habitat (1AU) qu'il y a un recul minimum des constructions par rapport à

¹¹ Études foncières – n°145, mai-juin 2010

¹² Tns sores.-Perception des la densité et des formes d'habitats.- 2007

¹³ Article *Densification des lotissements*, Jean-Michel Léger, Études foncières n°145, mai-juin 2010

l'alignement existant des voies (de 5 mètres pour les voies communales et jusqu'à 25 mètres pour les routes départementales).

Nous constatons donc que ce n'est pas la densité en tant que telle qui pose problème aujourd'hui mais davantage la représentation architecturale que l'on s'en fait. Un document élaboré à l'initiative de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) et réalisé par vingt-trois agences d'urbanisme¹⁴ soutient qu'il est important de comprendre et résoudre les éléments architecturaux qui sont en cause dans le rejet de la densité. Les façades, le traitement de la vue, la composition architecturale des espaces intérieurs et surtout extérieurs des logements seront, entre autres, des éléments à ne pas négliger dans la construction de la densité. Les auteurs notent également qu'il est nécessaire d'orienter le débat vers une démarche qualitative plutôt que quantitative, ainsi non plus parler en terme de nombre de logements mais en terme de qualité de projet.

Pour plusieurs auteurs, la recherche portant sur les formes bâties peut être un levier permettant de faciliter l'acceptation de densité élevée. Chacun propose des solutions différentes allant dans ce sens (du maintien de l'habitat en bande à la superposition de logements), et a une vision plus ou moins optimiste de sa mise en œuvre.

II.1.4. L'importance de la subjectivité et du ressenti : entre densité réelle et densité vécue

Dans tous les écrits étudiés lors de notre travail, il est constamment question de perception des professionnels de l'aménagement du territoire et de la population. Au-delà des indicateurs mathématiques et de son association à des formes urbaines, la notion de densité est également abordée par divers auteurs à partir de la subjectivité des individus. Comme le souligne le rapport de la FNAU¹⁰, de nombreuses images sont véhiculées à travers ce terme. La mixité sociale est rapportée comme faisant penser à l'insécurité, du « vivre ensemble » étouffant, et à l'idée que la densité est forcément liée à la hauteur. De plus, les auteurs indiquent qu'il est plus difficile de faire accepter la densification dans un espace déjà loti où cette question est vécue de façon « *très violente* » par les habitants. Selon les différentes agences d'urbanisme qui ont réalisé ce rapport, un travail de pédagogie et un « *savoir-communiquer* » est nécessaire pour « *démystifier* » cette vision négative de la densité.

Solène Marry montre dans son rapport¹⁵ que la notion de forte densité véhicule des craintes, ou au contraire attire les acteurs de l'urbanisme comme la population. Quoiqu'il en soit la densité fait l'objet d'un débat et plus encore aujourd'hui où elle est mise sur le devant de la scène via les politiques d'aménagement du territoire. La densité est donc en grande partie subjective et ressentie. Il est donc important de savoir que la représentation de cette densité construit le débat, car c'est quelque chose qui est avant tout vécu. L'Agence d'étude d'urbanisme de Caen Métropole (AUCAME), dans un rapport de 2008¹⁶, le souligne bien : « *Il est aujourd'hui évident qu'il existe une grande*

¹⁴ *Habitat formes urbaines, densités comparées et tendances d'évolution en France*, FNAU, octobre 2006

¹⁵ MARRY Solène – Densité urbaine et qualité de vie - 2009

¹⁶ AUCAME – La notion de densité – n°2 – janvier 2008

différence entre la densité perçue et la densité réelle ». La densité n'est pas une histoire quantitative, elle recouvre des réalités différentes (densité perçue, vécue, chiffrée, d'usage, optimale...). Différents facteurs (vécu personnel, images associées, lectures, échanges, etc.) entrent en compte dans sa perception, qu'elle soit négative ou positive.

Ajouté à cela, Solène Marry rapporte que la diversité sociale avec la présence d'une population non captive de son logement entraîne une perception positive de la densité, qui est choisie et non subie. De même, le degré d'équipement, la proximité des services, la diversité des commerces permettent une perception plus valorisante de la densité participant à la socialisation des habitants. À ces principaux leviers, la place de la nature en ville, la valorisation des paysages et la qualité des espaces publics véhiculent des valeurs fondatrices du « vivre ensemble ». Lorsque ces éléments sont plus ou moins réunis, l'AUCAME constate que la densité est appréciée. Les habitants n'associent donc pas ces lieux à des formes urbaines denses. Néanmoins, le document soutient que l'univers des grands ensembles qui ne regroupe pas ces facteurs constitue une représentation mentale dans l'imaginaire collectif directement associé à la densité. La notion de forte densité effraie la population et, souvent, un imaginaire et des idées « préconçues » prennent le pas. Les spécialistes, aménageurs et élus essaient de changer cette vision avec difficulté car ces idées restent ancrées dans les esprits.

Eric Charmes¹⁷ prolonge d'ailleurs cette idée, il met en valeur qu'à l'inverse, de nombreux citadins, aisés s'arrachent le centre-ville et ses logements individuels (exemple des quartiers haussmanniens très prisés alors qu'ils figurent parmi les plus denses), en témoigne la gentrification actuelle des quartiers centraux populaires. Selon lui, les individus recherchent de l'animation, des facilités de déplacement, l'accès simple et rapide aux emplois ainsi que des commerces et équipements.

En définitive, il y a une multitude de définitions de la densité, de perceptions, d'opinions sur le sujet puisqu'il existe tout autant de champs disciplinaires et de professions différentes, dont les protagonistes ont eux-mêmes un vécu différent. Ce qui fait la difficulté de l'appréhension de cette densité, ce sont les contradictions entre spécialistes, et les malentendus existants. La littérature sur le sujet est foisonnante, mais se présente sous forme de débat, il faut donc réussir à « tirer » une cohérence des différentes opinions énoncées.

II.2. Des représentations de la densité construites en fonction de cette littérature

L'étude de la littérature existante au sujet de la densité montre donc la complexité à définir cette notion. Elle est sujette à de nombreuses discussions et confusions au sein des professionnels de l'aménagement, des décideurs politiques et de la population. Les acteurs de l'urbanisme et notamment ceux intervenant dans l'élaboration du PLU construisent leurs représentations sur des discours et des écrits proposant de multiples définitions. Les mesures de densification peuvent donc être compliquées à mettre en œuvre et le traitement de cette notion par les acteurs de l'urbanisme

¹⁷ CHARMES Eric (Dir) .– *La densification en débat*, in Études Foncières n°145.– mai-juin 2010

peut s'avérer complexe car il est nécessaire de prendre en considération plusieurs éléments source de difficulté.

II.2.1. L'absence de données de référence

Tout d'abord, les études ne sont pas réalisées sur des territoires comparables à celui du département du Finistère ce qui rend difficile la mise en place d'opérations de densification par les acteurs de l'urbanisme. Chaque territoire est distinct par son contexte géographique, économique, politique, culturel et social c'est pourquoi les opérations de densification ne peuvent être répétées d'un territoire à un autre. La plupart des études ont été élaborées dans de grandes agglomérations telles que Nantes, Strasbourg et Grenoble dans Habitat et Formes urbaines de la FNAU. Xavier Desjardins, maître de conférences à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne s'appuie, quant à lui, sur les capitales comme Paris et Londres. À l'échelle de la commune, le rapport « Aménager en Ile-de-France : la densité urbaine en question » fait référence à des lieux où la densification est possible comme les quartiers de gare. Or, le nombre de communes possédant une gare est relativement faible sur l'ensemble des communes finistériennes.

Les données disponibles et particulièrement les territoires d'études exposés influencent les représentations de la densité des acteurs de l'urbanisme finistériens car l'échelle est très différente.

II.2.2. Un contexte favorable à la confusion

La confusion sur les notions de densité et de densification peut être grande. Avec la création du Ministère du cadre de vie en 1978, la maison individuelle et le droit au confort par l'espace est mis en avant. La densité n'entre alors pas en ligne de compte. De plus, cette notion était associée aux grands ensembles, désavoués par la population.¹⁸ Comme le précise Marc Wiel, en 2004, « *le concept de densité renaît de ses cendres après des années d'ostracismes honteux* »¹⁹. C'est la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 qui marque ce changement de cap et de politique de l'ÉTAT. Elle promeut une utilisation économe de l'espace. Le changement de paradigme dans ce domaine prend nécessairement du temps à être intégrer dans les documents d'urbanisme.

Après avoir consulté la bibliographie disponible sur les aménagements denses possibles, nous avons constaté que les exemples concernent essentiellement les espaces urbains. Dans notre espace d'études qui concerne le périurbain, rural et littoral, les exemples sont beaucoup plus rares. L'ouvrage Habitat et formes urbaines²⁰ illustre bien cette tendance. D'une part, les élus peuvent ne pas se sentir concernés par la densification, les aménagements plus compacts devant se faire dans les villes au vu de la bibliographie disponible. Ces élus ne trouveraient pas d'ouvrages opérationnels pour le territoire concerné. En l'absence de référence, ils peuvent se demander s'ils sont concernés malgré le discours ambiant sur les économies d'espace²¹.

¹⁸ CHAMBOREDON, Jean-Claude., LEMAIRE, Madeleine.- *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*.- in Revue Française de Sociologie.1970.- p.3 à 33.

¹⁹ WIEL, Marc.- *Polysémie de la densité...comment vivre avec....*— Contribution au colloque « DENSES CITES.— décembre 2006

²⁰ FNAU.- *Habitat et formes urbaines : densité comparée et tendances d'évolutions en France*. 2006.-271p.

²¹ GERBEAU, Delphine.-Urbanisme Lutter contre l'émiettement. La Gazette des communes.- juin 2006

La bibliographie existante au sujet de la densité ne facilite donc pas la mise en pratique des discours prônant la densité par les acteurs de l'urbanisme à une échelle locale. Les références évoluent et sont différentes en fonction de la période, des champs disciplinaires et des fonctions professionnelles. Par ailleurs, de multiples acteurs interviennent dans les choix d'urbanisation et de traitement de la densité.

III. DE MULTIPLES ACTEURS POUR L'ÉLABORATION D'UN PLU

Le PLU porte sur de multiples enjeux de l'action locale. Son élaboration requiert ainsi la collaboration de nombreux acteurs. La commune, acteur central dans l'élaboration du PLU, est liée par des relations de collaboration à d'autres territoires. Ce processus d'élaboration doit être mené conjointement par les acteurs de la commune et par ceux agissant à d'autres échelles. Le PLU résulte d'une coopération entre acteurs politiques (élus et partenaires institutionnels) et acteurs techniques (services de la communes, services de l'État et bureaux d'étude). Dans le cadre de notre étude, nous avons identifié les acteurs co-décisionnaires qui participent au processus d'élaboration du PLU avec pour objectif de réaliser des entretiens sur le thème de la représentation de la densité. Nos entretiens seront réalisés auprès des acteurs qui traitent directement la notion de densité présentés dans le schéma ci-dessous.

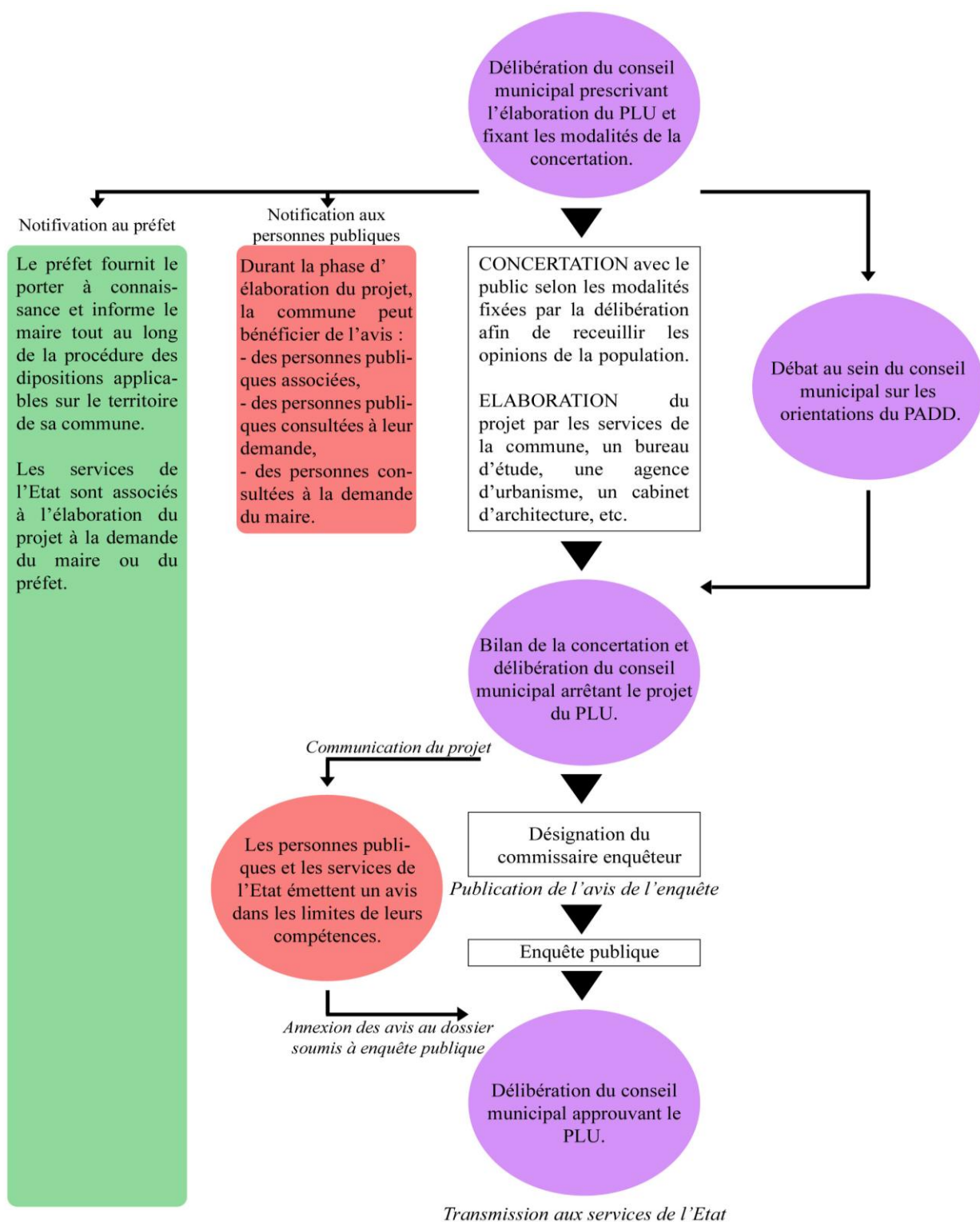


Figure 2: Les étapes et validations nécessaires à l'élaboration du PLU

Les acteurs communaux

Dirigée par la personne responsable de l'urbanisme de la commune, l'élaboration du PLU est réalisée sous la responsabilité d'une équipe d'élus associés aux techniciens de la commune. Les enjeux du document d'urbanisme portant sur des champs diversifiés, l'ensemble des personnels politiques et administratifs participent à ces démarches. Étant en charge de l'organisation des réunions de travail, le maire joue un rôle central dans ce processus.

Les acteurs extérieurs

o Les partenaires techniques

La DDTM participe à l'élaboration du PLU à la demande du maire ou du préfet. Elle rédige les porter à connaissance et les notes d'enjeux qui reprennent respectivement les connaissances des services de l'État sur le territoire communal et les attentes de l'État vis-à-vis du document d'urbanisme. C'est également la DDTM qui assure le contrôle de légalité des documents d'urbanisme.

o Les partenaires publics

Le code de l'urbanisme distingue deux catégories : les personnes publiques associées (le préfet, le président du conseil régional et du conseil général, l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, les chambres consulaires, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux, l'établissement public chargé d'élaborer le SCOT) et celles consultées à leur demande (les EPCI voisins compétents en urbanisme, les communes voisines et les associations locales agréées et les associations agréées pour la protection de l'environnement). Ils doivent être informés de l'élaboration du PLU et peuvent rendre un avis sur le PADD.

o Les partenaires consultés

Le maire peut, lorsque la collectivité ne dispose pas des compétences nécessaires dans ses propres services, demander l'avis de tout organisme ou association compétente en matière d'aménagement du territoire. Par exemple, les Conseils d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), les organismes HLM, des promoteurs immobiliers, etc. Ces consultations sont facultatives.

Nos entretiens seront réalisés auprès d'acteurs communaux (Maires, adjoints à l'urbanisme et représentants de services administratifs urbanisme) et d'acteurs extérieurs (Agence d'urbanisme, chambre d'agriculture, EPCI, conseil régional, organisme HLM, promoteur, bureau d'études).

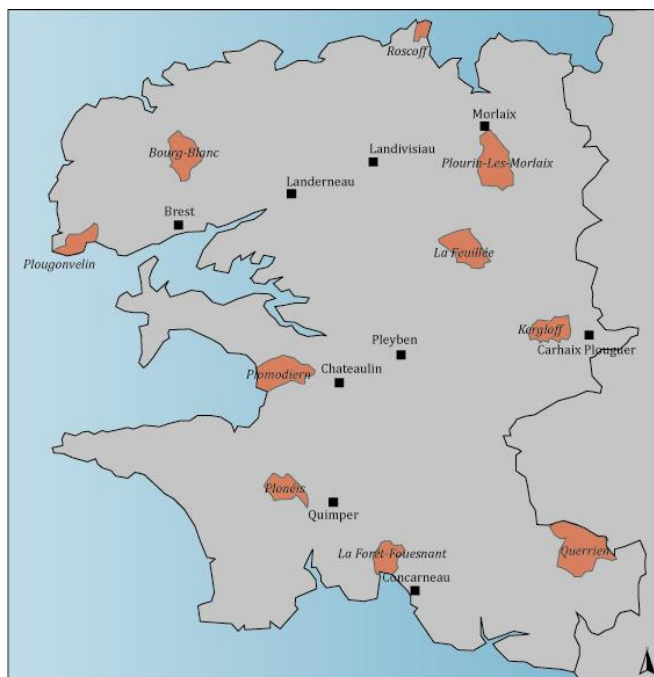
IV. LE CHOIX DES TERRITOIRES D'ÉTUDE

Parmi les acteurs identifiés participant à l'élaboration du PLU, les élus locaux tiennent une place importante ; en effet, la politique qu'ils mènent au sein de leur commune sera traduite dans le contenu du PLU et par conséquent, la prise en compte de la densité aura une place plus ou moins importante dans ce document d'urbanisme selon les volontés politiques. Au-delà des élus, les agents territoriaux ont également un rôle lors de la mise en application du règlement du PLU, par exemple lors de l'étude des demandes de permis de construire. Mais la notion de densité doit-elle être abordée/traitée de manière différente selon les territoires communaux ? Pour répondre à cette question, nous avons choisi de travailler sur des territoires différents tant par leur situation géographique que par les problématiques liées à l'environnement, à leur développement et les attentes des habitants auxquelles ils doivent faire face.

Comme demandé dans la commande, nous avons sélectionné un échantillon de communes soumises à des transformations spatiales, économiques et sociales. Nous avons choisi les communes selon les critères suivants :

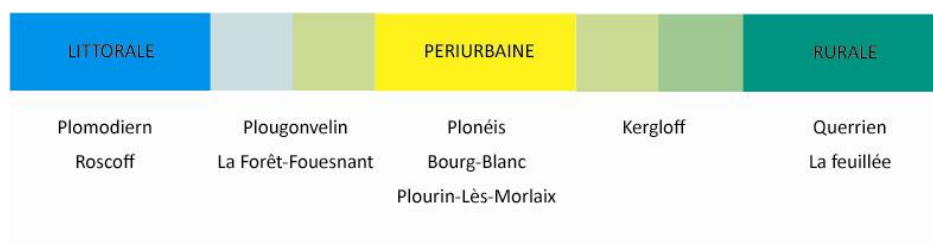
- Leur situation géographique au sein du département du Finistère : au sud, au centre et au nord, ceci afin de représenter l'ensemble du département, notamment les codes culturels ;
- L'évolution du nombre d'habitants : augmentation du nombre d'habitants, si oui, est-ce du au solde migratoire ?
- L'évolution du nombre de logements ;
- Leur proximité avec les pôles urbains et leurs connexions avec ces derniers (présence d'axes de circulation majeurs, etc.) ;
- Les documents d'urbanisme existants.

Ces données ont été extraites des études réalisées par l'Institut National des Statistiques et des Études Économiques (INSEE) de 2009. Les communes choisies sont les suivantes :



Carte 1: Les territoires d'études

En nous aidant de la typologie des communes du Finistère réalisée par l'INSEE, nous avons caractérisée chaque commune sélectionnée :



Dans le cadre de la réalisation de notre étude, il est pertinent de choisir des communes dans lesquelles la variation annuelle de population est positive et principalement due au solde migratoire. De nouveaux enjeux tels que la densité apparaissent alors. L'augmentation du nombre de logements est également un critère de choix étant donné qu'elle entraîne de nouvelles opérations d'urbanisme dans la commune.

Depuis les deux dernières décennies, la commune de **Plougonvelin** a connu une importante augmentation de population en raison d'une part de sa proximité avec l'agglomération brestoise et d'autre part de sa position au bord du littoral. Cette évolution de population a modifié le paysage urbain. Auparavant concentré au bourg, l'habitat s'est développé le long du littoral formant un tissu urbain étendu.

La commune de la **Forêt-Fouesnant** connaît la même évolution par sa proximité avec la ville de Quimper (15 kilomètres) et sa situation en bordure de littoral. Elle est également une destination touristique.

La commune de **Plomodiern** a la particularité d'être une commune littorale rurale. Son urbanisation se développe au centre-bourg comme le long de l'axe de circulation menant au bord de mer.

Située à une vingtaine de kilomètres de la ville de Morlaix, la commune de **Roscoff** est dynamique tant par cette proximité que par ses activités touristiques et portuaires. Son tissu urbain est essentiellement concentré autour du centre historique.

	Variation annuelle de population en %		Variation due au solde migratoire en %		Variation annuelle de logements en %	
	1990 à 1999	1999 à 2007	1990 à 1999	1999 à 2007	1990 à 1999	1999 à 2007
ROSCOFF	-0,5	+0,4	+0	+1,1	+13,6	+27,7
PLOMODIERN	+1,0	+0,3	+1,5	+1,1	+1,1	+23,8
PLOUGONVELIN	+3,1	+2,8	+2,8	+2,4	+16,5	+44,4
LA FORÊT-FOUESNANT	-0,4	-0,3	+0,1	+0,4	+5,5	+11,4

Tableau 1: Évolution de la population et du nombre de logements dans les communes littorales et littorales-rurales

Commune limitrophe du territoire de Brest Métropole Océane, **Bourg-Blanc** est intéressante par cette position frontalière. À l'origine rurale, de nombreux lotissements ont été créés et notamment en direction de la zone de Kergaradec de la ville de Brest.

Située dans l'aire urbaine de Morlaix, la commune de **Plourin-Lès-Morlaix** est essentiellement liée à la dynamique morlaisienne. L'urbanisation s'est développée à partir de nombreux lotissements bordant le centre-bourg.

Commune limitrophe de la ville de Quimper, **Plonéis** subit son influence. L'urbanisation s'est développée à proximité de la D765 reliant Quimper à Douarnenez et se réalise aujourd'hui vers Quimper.

	Variation annuelle de population en %		Variation due au solde migratoire en %		Variation annuelle de logements en %	
	1990 à 1999	1999 à 2007	1990 à 1999	1999 à 2007	1990 à 1999	1999 à 2007
BOURG-BLANC	+0,4	+0,5	+0,4	+0,3	+6,9	+19,5
PLONÉIS	+0,5	+0,3	+0,2	-0,4	+16	+27
PLOURIN-LÈS-MORLAIX	+0,2	+0,8	+0,1	+0,9	+12,8	+27

Tableau 2: Évolution de la population et du nombre de logements dans les communes périurbaines

Kergloff est la commune la plus proche de Carhaix et fonctionne avec celle-ci. La politique de développement de l'habitat menée depuis 1995 en proposant un prix du foncier très bas a conduit à une augmentation de sa population.

Située dans l'arrière-pays de Quimperlé, **Querrien** est une commune rurale où le secteur agricole occupe une place majeure. L'espace agricole est aujourd'hui menacé, c'est pourquoi il nous a semblé intéressant de comprendre la prise en compte de la densité sur ce type de territoire.

La Feuillée est une commune située entre les villes de Morlaix et Carhaix et appartient au Parc Naturel Régional d'Armorique. Sa population, contrairement aux communes voisines, augmente grâce à un solde migratoire positif (car solde naturel négatif).

	Variation annuelle de population en %		Variation due au solde migratoire en %		Variation annuelle de logements en %	
	1990 à 1999	1999 à 2007	1990 à 1999	1999 à 2007	1990 à 1999	1999 à 2007
LA FEUILLÉE	+1,0	+1,4	+2,3	+1,7	+13,6	+27,7
QUERRIEN	-0,3	+0,5	+0,3	+0,6	+2,5	+7
KERGLOFF	+0,3	+0,9	+0,8	+0,9	+2,7	+25,6

Tableau 3: Évolution de la population et du nombre de logements dans les communes rurales et rurales-périurbaines

L'ensemble des communes a été choisi pour avoir un échantillon représentatif de communes en dehors des pôles urbains. Ce choix nous permettra de comprendre comment la problématique de l'utilisation économe de l'espace est abordée à l'échelle communale selon leur position géographique dans le département du Finistère et les composantes socio-culturelles.

V. RÉALISATION D'UN GUIDE D'ENTRETIEN

Suite à l'identification des acteurs ainsi que des communes à enjeux, il nous faut interroger les acteurs co-décisionnaires pour connaître la façon dont ils abordent et perçoivent la densité.

Pour identifier les différentes représentations de la notion de densité auprès des acteurs, il est nécessaire d'analyser la manière dont ces derniers reproduisent et s'approprient les représentations communes en fonction de leur position sociale, de leur trajectoire et de leur implication dans la conception d'un PLU. L'outil méthodologique qui nous semble le plus adapté est l'entretien. En effet, l'enquête par entretien s'impose du fait que notre objet de recherche relève des parcours individuels, des croyances collectives et de l'idéologie. De plus, cette méthode est « *particulièrement pertinente lorsque l'on veut analyser le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, aux événements dont ils ont pu être les témoins actifs ; lorsque l'on veut mettre en évidence les systèmes de valeurs et les repères normatifs à partir desquels ils s'orientent et se déterminent* »²². Les acteurs vont donc, par leur discours, exprimer des faits et des opinions vis-à-vis de la notion de densité.

Plusieurs types d'entretiens existent et parmi eux, nous avons choisi l'entretien semi-directif. Lors de ce type d'entretien, les thèmes abordés permettent aux interrogés de développer leur discours sans qu'ils ne soient influencés par les opinions de l'interrogateur. L'analyse de ces discours lors de la phase 3 permettra d'expliquer, de comprendre et de comparer les représentations de la notion de densité selon les individus interrogés et leur statut. Il s'agit d'identifier les différentes représentations existantes de cette notion et les raisons amenant les acteurs à la définir de telle ou telle manière.

Pour réaliser ces entretiens, nous avons établi un guide d'entretien. Ce dernier détermine nos objectifs et liste les grands thèmes (avec sous-thèmes) à traiter lors de la rencontre avec l'interviewé. Cette base commune au groupe permet de formaliser la démarche mise en œuvre par plusieurs enquêteurs.

La prise de contact

Suite à l'identification des acteurs intervenant dans les différentes étapes de l'élaboration d'un PLU, nous prenons contact avec eux afin d'obtenir des rendez-vous pour nos entretiens. La prise de contact avec ces personnes est effectuée par téléphone.

Le cadre contractuel

Lors de notre présentation et celle de notre travail, nous expliquons aux acteurs la raison pour laquelle nous souhaitons les interviewer sans expliciter précisément le sujet afin de ne pas influencer leurs propos. Nous présentons également le cadre dans lequel se déroulera l'entretien afin que les personnes interrogées ne soient pas surprises du fait d'être enregistrées ou par la durée de l'entretien. Nous prenons contact avec eux de la manière suivante :

²² BLANCHET, Alain., GOTMAN, Anne.- L'enquête et ses méthodes : L'entretien.- Nathan Université.- Paris.- 1992.- p27

« Bonjour, nous sommes étudiants à l'Institut Géoarchitecture de Brest. Mandatés par la DDTM, nous travaillons sur le thème de la densité et pour répondre à certaines de nos interrogations, nous souhaitons rencontrer les différents acteurs intervenant dans l'élaboration de documents d'urbanisme. Nous aimerions vous rencontrer pour discuter de ce thème. L'entretien durera environ une heure et sera enregistré pour nos propres besoins mais votre anonymat sera, bien entendu, respecté. Acceptez-vous un rendez-vous ? »

La consigne inaugurale

La question de départ sera la suivante: « Vous êtes..., pouvez-vous m'expliquer votre rôle dans la réalisation d'un PLU ? » Par cette question générale et ouverte, nous allons permettre à l'interrogé de s'exprimer sur son rôle et sa mission dans l'élaboration d'un tel document. Par la suite, nous le relancerons afin de connaître la façon dont il traite la notion de densité dans son travail. La première question est donc importante pour contextualiser la position de l'interrogé et ainsi ouvrir la discussion sur un sujet qu'il maîtrise sans aborder directement la notion de densité.

Le guide d'entretien

Le guide d'entretien présente les thèmes et les sous-thèmes que nous traiterons durant l'entretien. Il est nécessaire de préciser que l'ordre dans lequel ces thèmes sont présentés peut être modifié par la liberté de parole que nous laisserons à l'interrogé. Ainsi, nous nous adapterons à son discours. L'entretien est un outil qui permet la production d'un discours par l'enquêté sans qu'il ne soit contraint par le cadre de la pensée de l'enquêteur.

Les thèmes du guide d'entretien répondent à des objectifs précis. Tout d'abord, il nous faut prendre en compte le discours de l'interrogé sur la notion de densité à travers son rôle dans l'élaboration d'un PLU et de connaître sa manière de traiter la notion de densité dans son travail. Nous observerons l'importance accordée à cette notion par l'interrogé dans le cadre de sa mission. Les formules qu'il utilisera traduiront la prise en compte de la densité dans son travail : est-elle due à une obligation ou la démarche de la traiter est-elle libre ? Nous souhaitons connaître les moyens dont dispose l'interrogé s'il veut densifier et les obstacles auxquels il a fait face et sa manière de les réduire, supprimer ou contourner. De plus, nous pensons qu'il est nécessaire d'appréhender les différents savoirs des interrogés sur cette notion et de quelle manière cette connaissance se construit.

D'autre part, les différents discours permettront d'analyser la diversité des représentations selon les acteurs. Pour cela, nous analyserons l'influence du groupe social auquel l'interrogé appartient sur ces représentations. Les perceptions diffèrent-elles selon les groupes sociaux et/ou au sein d'un même groupe ? Notre analyse permettra de savoir si la position géographique de la commune a une influence sur les images associées à la densité. Par ailleurs, le rôle, l'influence de chacun des acteurs et les rapports existants entre les uns et les autres sont des informations à obtenir lors de l'entretien. Nous pensons que mettre en parallèle le discours de l'interrogé sur la notion de densité et son mode de vie et interactions sociales est intéressant. Selon leur statut et leur rôle, il est possible que les acteurs valorisent la notion de densité mais leur perception personnelle est-elle en accord avec le

discours institutionnel ? La connaissance de leur trajectoire résidentielle nous permettra de confronter leur situation personnelle et leur manière de traiter la densité dans le cadre de leur travail. De plus, nous avons présenté aux personnes interrogées des images représentant une diversité de formes urbaines dans le but de savoir comment les acteurs perçoivent la densité, à quelle forme urbaine ils l'associent. Lors d'entretiens avec les élus nous voulons identifier le type du bâti qu'ils pourraient envisager de mettre en œuvre sur leur commune.

RÔLE DANS L'ÉLABORATION D'UN PLU

Fonctions

Description de son expérience (nombre, type, enjeux...)

S'il donne son avis, contrôle: moment où il intervient

CONFRONTATION AVEC LA DENSITÉ

Utilisation de cette notion dans son travail (projets locaux)

Traitement de cette notion (démarche volontaire ou subie...)

Utilisation de cette notion à différentes étapes de la démarche du PLU

CONNAISSANCE DE LA NOTION DE DENSITÉ

Construction de cette connaissance

Documents utilisés sur la densité (type de document, fréquence d'utilisation)

Informations concernant l'évolution de la notion de la densité dans la loi (grenelle 2)

Définition (sans trop insister s'il ne peut pas en donner)

Besoin de formations ou informations complémentaires

IMAGES ASSOCIÉES

Représentation de la densité (positive et négative)

Représentation de la perception de la densité par différents groupes sociaux (par les maires, les administrés, les services de l'État...)

Existence d'une densité idéale

Commenter les images

Annexe 2 : Photographies à commenter

Ces photographies sont un support pour la discussion lors des entretiens et leur analyse a été utilisée dans le cadre d'une deuxième étude « *Analyse typologique des densités résidentielles et formes urbaines associées* »

CONNAISSANCE DES ENJEUX DE LA DENSIFICATION

Hiérarchisation de la densité dans les éléments qui interviennent dans la construction d'un PLU

Les enjeux de la densification (ouverture commerces, services)

OUTILS POUR LA DENSIFICATION

PLU, outil de la densification parmi d'autres

Les obstacles à la densification (financier, social, législatif)

Les remédiations (information, sensibilisation, participation des habitants,...)

LES JEUX D'ACTEURS

Le poids des différents acteurs (promoteurs, services de l'État, bureau d'étude...) dans l'élaboration des PLU

Le sentiment par rapport à la surreprésentation ou sous représentation de certains acteurs

Les difficultés rencontrées lors des discussions (vocabulaire, information partagée...)

TALON SOCIOLOGIQUE

Âge

Sexe

Situation familiale

Profession

Type de formation

Type d'habitat

Propriétaire ou locataire

Origine sociale

Trajectoire résidentielle, lieu d'habitation

Depuis les deux dernières décennies, les gouvernements successifs s'accordent sur la nécessaire réflexion et la création de lois et de règlements permettant de lutter contre l'étalement urbain, problématique au cœur de tous les discours de l'aménagement du territoire, notamment politiques et techniques. Une des réponses apportées est la densification des espaces déjà urbanisés mais de nombreux débats existent autour de la notion de densité. En effet, certains auteurs la considèrent comme une réelle solution pour la lutte contre l'étalement urbain, d'autres préfèrent l'étudier en association à d'autres actions et ne croient pas toujours à cette « *solution miracle* »²³. Suite à la loi SRU du 13 décembre 2000, les acteurs de l'urbanisme doivent prendre en considération la densité dans les documents d'urbanisme comme les SCoT et les PLU dont ils participent à l'élaboration. Depuis, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 renforce la place accordée dans les politiques d'aménagement à la densité. Mais, comment cette notion, inscrite dans les règlements, est-elle traduite en pratique à l'échelle locale ?

La mise en place d'opérations de densification à l'échelle du département et à celle de la commune peut s'avérer difficile, notamment par les représentations associées à cette notion. Comme le montre notre analyse documentaire, la multiplicité des définitions et les nombreuses discussions autour de la densité peuvent rendre difficile et diverses les représentations des acteurs de l'urbanisme locaux, tant des élus locaux que des techniciens de l'aménagement. Ces représentations influent les politiques d'aménagement locales. Pour quelques élus locaux, cette politique de densification entre en contradiction avec leurs objectifs de développement territorial. Les techniciens, quant à eux, doivent aborder la densité dans les documents d'urbanisme de manière différente selon le territoire.

Cette première partie de travail nous permet de déterminer les bases de la construction des représentations de la densité résidentielle. Cette étude préalable permet de comprendre la complexité de la notion de densité et de mieux appréhender les différentes représentations. Ces dernières ont été étudiées à la suite d'entretiens. En effet, nous avons recueilli les discours des acteurs de l'urbanisme, en particulier ceux qui participent à l'élaboration des PLU identifiés. La seconde partie de notre travail a pour objet l'analyse des discours des interrogés.

²³ GERBEAU, Delphine.-Urbanisme Lutter contre l'étalement. La gazette des communes.- juin 2006

PARTIE II : LES REPRÉSENTATIONS DE LA DENSITÉ RÉSIDENTIELLE

Afin d'identifier les représentations qu'ont les acteurs de la construction des PLU sur la notion de densité, 27 entretiens ont été réalisés (auprès de 15 élus, de 5 agents de services de l'État, d'un élu d'un EPCI, de deux employés d'agences d'urbanisme et auprès des partenaires extérieurs tels que deux chargés d'études en aménagement et deux promoteurs). Une retranscription intégrale de chaque entretien a été nécessaire afin de les exploiter. Différentes informations sont extraites telles que l'expression des points de vue, les connaissances disponibles, les jugements de valeurs ou leurs expériences vis-à-vis de la notion de la densité. Ces informations permettent de comprendre les représentations de la densité résidentielle qu'ont les acteurs interrogés. Le lien entre le discours, le positionnement institutionnel et la trajectoire individuelle de l'acteur doit également être pris en compte car ces éléments peuvent influencer les propos des individus.

Une lecture approfondie des retranscriptions est essentielle afin de confronter les différents discours. Nous ne cherchons pas la singularité des discours mais les éléments qui se réfèrent aux mêmes sujets afin de réaliser une analyse thématique des discours. Selon Alain Blanchet et Anne Gotman²⁴, *« l'analyse thématique est cohérente avec la mise en œuvre de modèles explicatifs de pratiques ou de représentations, et non d'actions »*.

Dans un premier temps, nous analyserons la définition que donnent les acteurs de la densité, les récurrences qui se dégagent des discours mais aussi les contradictions. Nous mettrons ensuite en relation ces différences avec les statuts des différents acteurs, leurs connaissances et les informations qu'ils possèdent sur cette notion. Par la suite, nous étudierons les enjeux que les acteurs attachent à la densification d'un territoire ainsi que sa prise en compte dans les discours des élus. Puis, nous exposerons les différentes manières dont la densification est mise en œuvre sur les différents territoires et les paramètres qui l'influencent. Enfin, nous présenterons les différents éléments tels que les jeux d'acteurs et les dimensions temporelles influençant la mise en œuvre de la densité.

²⁴ Alain Blanchet et Anne Gotman, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Paris : Nathan Université 1992 p. 98

Afin d'appréhender les éléments du débat et de connaître les difficultés rencontrées pour discuter du thème de la densité entre les acteurs de l'aménagement, il est important d'identifier les définitions de cette notion. En parallèle de notre travail bibliographique réalisé dans le rapport intermédiaire, nous ferons ici référence aux propos tenus par les interrogés lors des entretiens.

I. UNE SEULE ET UNIQUE DÉFINITION POUR L'ENSEMBLE DES INTERROGÉS ?

Les acteurs participant à l'élaboration du PLU sont nombreux, avec des statuts et expériences diverses c'est pourquoi ils ne sont pas tous sensibilisés de la même manière et avec la même fréquence aux documents d'urbanisme. Cela génère des visions plus ou moins approfondies de la notion de densité selon les acteurs. Ainsi, lorsque les différents acteurs traitent de la densité, ils ne font pas toujours référence aux mêmes critères de définition.

I.1. Un indicateur chiffré pour définir la densité, une connaissance partagée

Selon une technicienne de l'aménagement, la densité est « *un concept qui en lui-même n'apporte rien* » mais qui est pourtant souvent utilisé. Pour l'ensemble des interrogés, allant de l' élu local aux professionnels de l'aménagement, la définition de la notion de densité est dans un premier temps automatiquement assimilée à « *un ratio* », c'est-à-dire un indicateur chiffré. Si selon eux, le terme est systématiquement accompagné d'un numérateur et d'un dénominateur, ces derniers diffèrent selon les individus. Les techniciens de l'aménagement évoquent directement « *le nombre de logement par une unité de surface* » tandis que les élus des communes rurales définissent la densité comme « *le nombre de maisons par hectare* » et font donc directement référence à la maison individuelle (même si étymologiquement le terme maison renvoie également aux immeubles). Selon un professionnel employé dans un bureau d'études, « *le nombre de logement à l'hectare, c'est assez parlant* » et un technicien de l'aménagement déclare qu'avec les élus « *le seul outil de discussion, c'est le calcul* » et que « *quand on parle de densité, on ne parle que du rapport de la construction et de la parcelle dans laquelle la maison est implantée, ça ne va pas au-delà de ça* ».



Figure 3: La densité, un simple rapport

La référence à l'indicateur chiffré pour définir la densité tient à sa diffusion, majoritairement dans les documents d'urbanisme, par l'ensemble des acteurs de l'aménagement, du législateur à l' élu, comme le montre précédemment notre analyse bibliographique. Fixant une densité minimale, l'indicateur chiffré est parlant en lui-même et évite l'utilisation de termes parfois incompris par les élus.

I.2. La densité, un indicateur chiffré, mais pas seulement...

Cependant, ce ratio, utilisé seul, n'est pas suffisant pour définir la densité. En effet, les professionnels de l'aménagement s'accordent à dire que *« lorsque l'on parle de densité, on a tendance à aller très vite vers les chiffres alors qu'en réalité les choses sont plus complexes »*. Il est nécessaire de *« remettre dans le contexte de l'opération et du secteur »* le ratio calculé, d'après le professionnel du bureau d'études. Si les professionnels de l'urbanisme ajoutent au ratio certains éléments de définition comme l'importance des formes urbaines, peu d'élus y font référence. Pourtant ces dernières ont toute leur importance lors de la mise en œuvre d'un projet de densification. Deux élus sur quinze évoquent tout de même l'importance de la qualité architecturale de ce type de projet et sont à la recherche de projets réalisables à l'échelle de leur territoire. Il est intéressant de préciser que ces deux élus ont réalisé des études longues dans le domaine de l'aménagement du territoire et que l'un d'entre eux travaille actuellement dans le domaine de l'urbanisme tandis que l'autre continue de s'informer régulièrement à ce sujet. Ainsi, il semblerait qu'une part importante d'élus n'ait qu'une connaissance partielle des critères véhiculés par la notion de densité. Celle-ci devient alors, comme l'explique un chargé d'étude d'une agence d'urbanisme, *« un mot un peu fourre-tout que l'on utilise pour différentes choses »*. C'est dans ce sens que certains techniciens de l'aménagement évoqueront *« la densité de population, la densité de logement, la densité du bâti... »*. Selon eux, il est évident qu' *« une fois que l'on est immergé dans ce vocabulaire, effectivement, on pense que cette notion fait partie du commun des mortels mais absolument pas »*. De plus, d'après les professionnels de l'aménagement, la notion de densité a certaines connotations généralement négatives et entraîne une réticence de la part des élus pour sa mise en œuvre. C'est pourquoi ils préfèrent *« utiliser des mots plus ou moins synonymes auprès du public »* et ainsi *« éviter les mots qui fâchent »*.

Les multiples références chiffrées, données par le SCoT, l'EPF et les agents de l'État notamment, rendent difficile la construction d'une définition de la densité par les élus. Ces derniers sont confrontés à un manque d'harmonisation de l'information sur cette notion. Si les élus définissent la densité par un indicateur chiffré, les acteurs extérieurs à la commune ajoutent d'autres composants de l'urbanisme tels que la qualité urbaine. Les définitions évoluent selon les connaissances de chacun. Par conséquent, un partage et une diffusion de l'information sont des actions nécessaires pour une meilleure mise en œuvre de la densité.

II. L'ORIGINE DES INFORMATIONS POUR LA CONSTRUCTION DE LA DÉFINITION ...

Le constat est clair, « *la densité, tout le monde en parle* » nous indique une chargée d'études en urbanisme. Toutefois, tous ne font pas allusion aux mêmes références. La définition donnée de la densité est en grande part liée à l'information accessible par les différents acteurs, or celle-ci n'est pas toujours partagée. Nous nous sommes donc intéressés aux sources d'informations qui permettent la construction de la définition par les interrogés. Ces informations mettent en évidence les éléments du débat existant sur la densité lors des éventuelles discussions entre les acteurs au moment de l'élaboration des PLU.

II.1. ... Le cadre réglementaire pour certains, législatif pour d'autres

Concernant la densité, les procédures d'élaboration des SCoT et des PLU constituent la principale source d'informations pour l'ensemble des élus interrogés. En effet, tous s'accordent à dire que c'est « *dans le cadre du PLU que l'on a commencé à entendre parler de cette densité* ». Les documents réglementaires, particulièrement les SCoT, fixent des objectifs chiffrés de densité selon les types de territoire. Cela explique en grande partie la vision purement mathématique de la définition de la densité des élus. Ils s'appuient sur ces données chiffrées pour illustrer leur définition : « *le SCoT, par exemple, c'est dix maisons à l'hectare* », « *avec le SCoT, on sait que l'on doit densifier* », etc. La prise en compte de ces objectifs chiffrés est traduite différemment selon les communes. Selon certains élus, « *densifier ça veut dire aussi augmenter le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) dans les lotissements* », tandis que d'autres préfèrent définir « *certaines zones où il faudra que ce soit plus dense que d'autres* » et déterminent ainsi, lors de l'élaboration ou de la révision du PLU des zones à forte, moyenne ou faible densité. Cette réflexion sur l'agencement urbain futur de la commune est mise en avant par quelques élus, cependant la majorité d'entre eux ne conçoivent la densité qu'à travers une gestion quantitative. Un agent territorial confirme que l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme sont l'occasion de s'approprier la notion de densité, elle déclare : « *le PLU étant déjà finalisé à mon arrivée, je ne connais pas plus la notion que cela* ». L'expérimentation est, selon nous, un élément clé dans la construction de la définition. Les entretiens montrent également que la connaissance de cette notion et sa prise en compte dans les politiques d'aménagement communales sont variables selon le temps écoulé depuis l'élaboration de leur PLU.

Si la première pensée des élus lors de l'évocation de la densité va aux documents d'urbanisme, les techniciens de l'aménagement, eux, évoquent systématiquement les différentes lois : « *la loi SRU* », « *le Grenelle de l'Environnement* », « *le Grenelle II* », etc. Selon eux, la loi dicte les conduites à adopter en matière d'urbanisme et d'aménagement, l'un d'entre eux met par exemple en avant que « *les objectifs de densité sont imposés par la loi aujourd'hui* ». Les documents de planification, contrairement à la position des élus, sont relégués au second plan. En effet, ils considèrent que « *la loi et le législateur ont créé des lois afin de limiter au maximum le mitage des terrains agricoles et de privilégier la densité urbaine, c'est donc notre rôle d'en parler auprès des élus le plus possible* ».

Au-delà des cadres réglementaire et législatif, les formations et les réunions participent également à la construction de la définition de la densité. En effet, l'expérimentation sensible et l'acquisition de connaissances influencent les représentations qui peuvent, par conséquent, évoluer.

II.2. ... Les formations et les réunions

La connaissance de la notion de densité se construit notamment lors de discussions et « *avec toutes les réunions que l'on a par là* » selon les élus. Ces réunions qui n'ont pas souvent pour objet la densité créent des interactions qui participent à l'évolution des représentations. La définition donnée par les élus, fondée sur le cadre réglementaire pour la majorité, est également appuyée par les discours d'autres individus et particulièrement d'élus des communes voisines. Une élue déclare que la « *connaissance, elle vient un peu de l'échange qu'il y a entre les communes. On se compare à des communes de même tranche* » lors de réunions informelles. La connaissance de la densité est approfondie par les échanges existants entre les communes, par l'expérience des uns et des autres. Si les discussions peuvent l'enrichir, la représentation est aussi variable selon les élus et évolue avec leur expérience politique. Par exemple, le maire d'une commune, adjointe à l'urbanisme dans les années 1980, adjoint à la communication à l'intercommunalité, adjointe à l'urbanisme et l'environnement ensuite, puis maire aujourd'hui, semble avoir une connaissance plus approfondie de la densité et de ses enjeux. Selon elle, cela est clairement lié à son « *parcours* », en grande part lié à « *tous les sujets qui traitent d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement* ». La prise de position politique et l'implication en termes d'aménagement et d'urbanisme lors notamment de la révision et/ou l'élaboration du PLU influent également la représentation de la notion et, par conséquent, sa mise en œuvre. Un maire déclare au nom de son équipe municipale, « *on est tous impliqués, pratiquement tous les conseillers, pratiquement tout le monde et dans le cadre du PLU, chacun donne son mot* ». Cependant, d'autres élus prennent connaissance de la notion de densité lors de discussions avec les cabinets d'études auxquels ils laissent une grande marge de manœuvre, « *on ne tient pas le porte-plume, on donne les orientations et puis c'est le cabinet d'études après qui fait le reste* ».

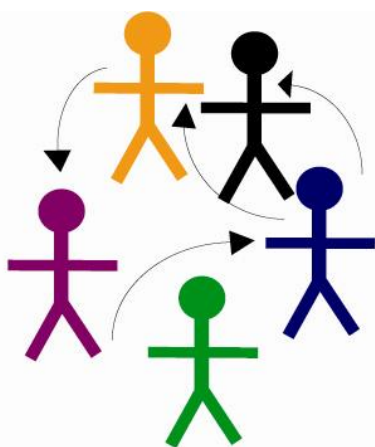


Figure 4: Les échanges d'informations

Les interrogés travaillant en bureau d'études, dans les agences d'urbanisme et les agents des services de l'État ont construit leur définition sur les documents auxquels ils ont accès, réalisés par leur propre service et leurs partenaires institutionnels (Conseil régional, CAUE, etc.) ainsi que les connaissances acquises lors de leurs études réalisées dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement, du paysage et de l'architecture.

Les agents des services de l'État ont également des formations diverses, certaines liées à leur profession actuelle, d'autres extérieures au domaine de l'aménagement du territoire.

Néanmoins, des formations sont réalisées lors de stages et lors de réunions internes et externes destinées à approfondir leurs connaissances dans le domaine de l'aménagement du territoire et du cadre législatif associé. Mais, selon un agent de l'État, les informations ne sont pas toujours

suffisantes et « *serait preneur d'informations* », en effet, « *la formation, ça ne nuit jamais* » déclare un autre.

Ainsi, malgré l'existence de nombreux documents de référence, les agents de l'État semblent conscients que la connaissance de la densité n'est pas la même pour tous les acteurs. En effet, cette diversité des sources d'information et parfois l'absence de partage de celle-ci entraînent des approches plus ou moins approfondies des enjeux associés à la notion. Ainsi, la définition de la densité diffère entre les élus et les professionnels pouvant conduire à des incompréhensions lors de leurs échanges.

III. LES ENJEUX DE LA DENSIFICATION SELON LES INTERROGÉS

III.1. Pour tous, l'enjeu principal : l'économie d'espace

Tout d'abord, « *la préservation des terres agricoles et des espaces naturels* » est une des préoccupations ou un des principaux enjeux de la densité connu pour l'ensemble des interrogés. Ils accusent l'implantation de certaines habitations de « *consommer l'espace agricole* » même si un élu, agriculteur, s'interroge sur la surface destinée « *aux grandes zones d'activités* » qui lui semble « *consommer davantage de terres agricoles* ». L'habitat individuel toujours cité comme coupable d'utiliser les espaces agricoles et naturels est mis en second plan par cet élu contrairement aux autres. Les questionnements au sujet des éléments autres que l'habitat participant à la consommation d'espace freinent la réalisation d'opérations de densification. Les élus des communes rurales semblent moins concernés que les autres par la nécessité de densifier, ils sont en revanche davantage sensibles à la diminution de la superficie des terres agricoles par la présence en plus grand nombre d'agriculteurs sur leur territoire, « *enfin, elle n'est peut être pas plus importante qu'ailleurs sauf qu'ici, elle est importante par rapport à la population totale* ». La préservation des espaces naturels est aussi une préoccupation des élus car ces espaces concourent à la qualité du cadre de vie.

III.2. Le coût de l'étalement urbain, quelque fois envisagé...

Au-delà de l'économie d'espace avancée par l'ensemble des acteurs de l'aménagement, la réduction des coûts d'urbanisation est également citée comme argument en faveur de la densité par certains. Les interrogés ayant une formation technique illustrent ce propos par la création de nouveaux réseaux toujours plus loin du centre de la commune. Cependant, seul un élu d'une commune rurale met en avant le coût du mitage pour la collectivité en parlant « *des tas de contraintes qu'il y a derrière le mitage, le ramassage scolaire par exemple* ». Si ce coût ne semble pas être une préoccupation majeure pour les élus, les acteurs extérieurs à la commune en sont bien conscients, « *plus on densifie, plus c'est économique pour la commune, il y a moins de réseaux à faire, il y a moins de voiries à faire...* » déclare un agent de l'État. La réduction des déplacements automobiles est également un enjeu de la densité cité par les professionnels de l'aménagement. Selon eux, « *les déplacements coûtent de plus en plus chers, [...], et c'est plus facile d'aller à pied ou à vélo à l'école si on habite à proximité du bourg* » dans les communes rurales où les transports collectifs n'existent

pas ou peu. Dans le même sens, les élus des communes périurbaines pensent que « *le coût des transports va générer des frais supplémentaires pour les ménages dans les années à venir, donc les gens vont avoir tendance à se rapprocher le plus possible de leur lieu de travail* », c'est-à-dire dans les villes centres. Ainsi, les professionnels de l'aménagement avancent l'argument du coût de l'étalement urbain. Ce dernier repose en partie sur la collectivité (réseaux, voiries...) mais aussi sur l'individu car généralement, l'éloignement implique la motorisation pour tout déplacement.

III.3. La qualité urbaine, un argument peu mis en avant...

La proximité des services, « *des commerces qui sont au bourg* », « *accéder facilement aux services existants qu'ils soient administratifs, médicaux, commerces ou autres* » constitue un autre argument en faveur de la densité selon quelques élus ; si ceux des communes périurbaines l'associent à la possibilité d'aller « *à pied aux commerces ou à l'école* », ceux des communes rurales et littorales, quant à eux, voient leur accès facilité pour les personnes âgées. En effet, « *le vieillissement de la population* » est un élément pris en compte lors de la mise en œuvre de la densité par certains élus des communes rurales et littorales. Ces éléments sont liés à la structure de la population. Par ailleurs, un adjoint d'une commune rurale déclare « *la densification est bien vue notamment (par les élus) à condition qu'elle s'accompagne de commerces et services à la population* », cela crée « *un peu de dynamique autour des bourgs* ». Un agent de l'État le souligne « *la densité faut le voir comme un mode de vie plutôt que de vouloir à tout prix entasser les gens dans un endroit, ce qui n'a aucun sens* ». Les professionnels de l'aménagement, contrairement aux élus communaux, mettent en avant cette qualité de vie sociale pouvant résulter de la densité.

Les élus conçoivent donc la densité comme un outil permettant d'économiser les espaces agricoles et naturels. Toutefois, ils envisagent peu la densité comme un atout contrairement aux professionnels de l'aménagement. Ceux-ci mettent en avant sa participation à la création d'une bonne qualité urbaine et les possibles économies à long terme.

➔ Il est nécessaire de créer un argumentaire positif en faveur de la densité résidentielle et axer les conseils sur la qualité urbaine et la réduction des coûts pour la collectivité plutôt que l'injonction à l'économie d'espace.

IV. LA PRISE EN COMPTE DE LA NOTION DE DENSITÉ DANS LE DISCOURS DES ÉLUS

IV.1 La densité, une prise en compte contrainte...

« *On n'a pas le choix, on est obligé de densifier* » sont des paroles qui reviennent dans la plupart des discours des élus. En premier lieu, cette obligation est mise en relation avec les orientations du SCoT, lorsque celui-ci existe. Un élu témoigne « *nous dans le pays de Brest, on est quand même assez sensibilisés à la densité, le SCoT, il est assez contraignant* ». Malgré cette dimension contraignante, le SCoT est considéré par la plupart des élus comme un outil d'aide à la mise en œuvre des PLU. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que le SCoT leur laisse une part de responsabilité et de choix.

La citation suivante résume le rapport au SCoT d'une majorité d'élus « *notre PLU devra être en phase avec le SCoT. Mais il y a une marge de manœuvre entre le SCoT et le PLU* ». Ainsi, les préconisations que le SCoT délivre sont généralement considérées comme nécessaires et positives par les élus. Ces derniers ne remettent jamais en cause les objectifs du SCoT au sujet de la densité, aucun des interrogés ne les déclare sous-estimés. Leur participation à l'élaboration d'un SCoT permet d'atténuer la représentation qu'ils ont du rôle des services de l'État, qui, selon eux, se limite au contrôle.

Le deuxième facteur qui crée ce sentiment de contrainte face à la densité est lié au rôle des agents de l'État, « *on a fait ce que nous disait de faire la DDTM par rapport aux nouvelles lois qu'il y a depuis* » dit un élu au sujet de la mise en place de la densité sur sa commune. Cet aspect est largement moins bien accepté, notamment par les élus des communes non intégrées à un SCoT. En effet, ils ont, dans ce cas, le sentiment de ne pas être écoutés et de ne plus posséder de rôle décisionnel, « *on a une très forte pression de l'État pour nous dessaisir du pouvoir d'urbanisme* » justifie un élu. Un autre renchérit, « *aujourd'hui, la réalité c'est que les PLU se font sous contrôle très strict des services de l'État. Il y a une discussion, la commune propose quelque chose, l'État dit oui ou dit non. Et si ce n'est pas comme l'État a dit, de toute façon ils n'accepteront pas* ». L'urbanisme étant la compétence principale d'une commune, l'inquiétude des élus d'en être déposséder est grande.

Au contraire, les services de l'État considèrent qu'ils sont dans un rôle d'accompagnement et d'incitation. Un agent précise que son rôle est de donner « *un avis puisque c'est quand même un choix communal* ». Ils mettent toutefois en avant le fait qu'« *ils (les élus) ne comprennent pas pourquoi on limite autant* ». Selon eux, « *quand on parle de densité aux élus, ils imaginent forcément tous collés, des petits jardins, des petits terrains avec des vues les uns sur les autres* ». Un autre agent précise que leur rôle est de « *donner un avis technique, par rapport un plan d'exposition au bruit par exemple. Nous intervenons à divers stades de l'élaboration. Nous donnons un avis avant le contrôle de légalité* ». Pas suffisant à l'évolution des représentations, cet avis technique doit être accompagné d'expériences sensibles. Un décalage est perceptible entre le rôle que pensent jouer les services de l'État et la réception qu'en ont les communes. Les services de l'État pensent aider les communes en leur donnant les informations dont elles ne disposent pas. Les élus perçoivent un double rôle de l'État : le contrôle du projet et l'accompagnement.

IV.2. ... Et variable selon le type de commune

Les élus, selon leur niveau de compétence et de connaissance, mais également selon les enjeux qu'ils associent à la densité sont plus ou moins volontaristes pour intégrer cette notion dans leur discours politique. Nous remarquons que la prise en compte de la densité est largement déterminée par le type de la commune.

Les élus des communes périurbaines ont le discours le plus volontariste. « *Le SCoT prévoit (la densité), mais c'est volontaire aussi, on aurait pu s'en défendre* » ou encore « *la densité est imposée bien sûr. Mais elle paraît logique* » est le discours communément entendu dans ce type de commune. Ainsi, bien qu'ils considèrent comme la plupart des autres élus que la densité est d'abord imposée, ils

l'associent à une nécessité, *« ça fait partie de la cohérence de l'aménagement du territoire »* explique l'un d'eux. Certains cherchent d'ailleurs à ne pas se limiter aux orientations fournies par le SCoT et à promouvoir une densification plus volontaire *« le SCoT prévoit 10 maisons à l'hectare je crois, nous on impose plutôt quinze. Là c'est donc volontaire de densifier plus »*.

Cette démarche observée dans les communes périurbaines est due à une forte pression foncière. La réduction de la superficie des terrains n'a donc pas pour objectif premier de densifier mais plutôt d'accueillir régulièrement des nouveaux ménages pour soutenir le niveau de services, comme éviter la diminution des effectifs scolaires.

Les élus des communes littorales et rurales se positionnent, quant à eux, vis-à-vis de la question de la quantité de surface urbanisable encore disponible sur leur territoire. Ils ont une démarche moins volontaire et plutôt dépendante d'autres enjeux vis-à-vis de la commune tels que la question de l'identité littorale ou rurale fortement mise en avant. Un agent de l'État explique d'ailleurs qu'il *« est vrai qu'il y a une gestion économe de l'espace qui doit être respecté par la commune. Le problème c'est qu'on s'aperçoit qu'il y a beaucoup de communes, de petites communes principalement, qui ont encore beaucoup de terrains constructibles »*. Cette réalité est particulièrement marquée dans les communes rurales. Ainsi, les conseils municipaux tendent à prendre conscience de la nécessité de densifier lorsque leur territoire est soumis à une pression foncière relativement forte. Cela peut s'expliquer par le fait que la quasi-totalité d'entre eux conçoivent la densité uniquement comme un moyen de préserver les espaces agricoles et naturels et non pas comme une démarche permettant de favoriser la qualité de vie sociale de leur commune. Ainsi, la majorité des élus des communes rurales explique que *« la densification nous ici on n'est pas très concernés parce que bon on est plutôt en désertification »*. La notion de densité est alors remise en question et parfois réfutée car considérée comme inadaptée à leur type de territoire. Dans les communes littorales, la densité est parfois mise en œuvre par défaut du fait de la forte pression foncière. Toutefois, elle est largement considérée comme *« contraignante »* et non adaptée à leur type de commune. *« Je ne pense pas que l'on pourra appliquer la même densité et je pense que ça n'est pas forcément souhaitable non plus dans des communes un peu résidentielles »* justifie par exemple une ajointe.

Les élus sont conscients de l'importance accordée par l'État à la densité ; l'ensemble des discours indique la nécessaire économie de l'espace agricole. Cependant, les élus ayant un SCoT sur leur territoire ont un discours plus volontariste que les autres. Ils essaient déjà de mettre en œuvre les directives du SCoT. Pour autant, aucun des élus ne juge les densités résidentielles imposées dans le SCoT comme insuffisantes. Si sur certains territoires comme le périurbain, la mise en œuvre de la densité est volontaire d'après les discours tenus par les élus, elle est aussi facilitée par d'autres éléments tels que la pression foncière.

➔ Les territoires sont soumis à des dynamiques urbaines différentes et ne sont pas soumis aux mêmes contraintes c'est pourquoi il est nécessaire d'adapter le discours en fonction des communes.

V. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA DENSITÉ DIFFÉRENTE SELON LES TERRITOIRES

V.1 Dans le PLU

Certains élus, essentiellement des communes rurales, ne conçoivent pas le PLU comme un outil favorisant la densification, *« le PLU c'est un document administratif point barre. Ça n'a rien à voir avec la densité le PLU »*. Aucun des élus de ce type de commune n'a d'ailleurs parlé d'outils permettant d'augmenter la densité. Au contraire, un élu explique : *« on a un article où on a parlé de la densité. C'était par rapport à l'assainissement, on a mis une surface minimale pour des lots »*.

Cette idée reste cependant minoritaire. En effet, la majorité des élus considère la densité comme *« un enjeu important »*. Toutefois, seuls quelques-uns mettent en avant la possibilité d'intégrer dans le règlement des outils tels que le zonage, la hauteur ou encore la suppression des COS. Ainsi, s'ils conçoivent que la notion est importante, ils sont peu nombreux à la traduire concrètement. Un élu résume *« la densité, on en parle dans le PADD, mais après la réalité... »*. Il existe une différence avec la connaissance des agents des services de l'État. En effet, ces derniers citent un grand nombre d'outils règlementaires permettant de favoriser la densité : *« au niveau des règlements on peut inciter des spécificités en matière de COS qui permettront de densifier »* ou encore *« on peut très bien imaginer que le PLU impose la construction en limite d'emprise ou en limite séparative [...], là forcément on aurait de la densité »*, *« une disposition permet depuis 2009, qui permet par modification simplifiée, c'est à dire sans enquête publique derrière, de construire en limite de propriété en zone Uha »*.

Les élus et les agents de l'État n'ont pas le même discours, les premiers parlent des enjeux politiques (l'accueil de nouveaux ménages, prochaines élections...) et les seconds sont directement dans la mise en œuvre pratique de la densité. Ces deux niveaux de discours peuvent rendre difficile les échanges.

V.2 Les opérations de densification

V.2.1 La réticence des élus à de nouvelles formes urbaines

Dans un premier temps, les élus locaux assimilent généralement les formes urbaines denses à des collectifs de grandes tailles. En effet, ils expliquent que *« faire quarante logements par hectare, ben forcément ça sera des logements qui seront hauts donc on ne sera plus sur la maison individuelle »*. Par exemple, un élu d'une commune rurale explique au sujet de formes urbaines denses, *« non, je ne vois pas un petit collectif chez nous, ou alors il faut le planquer dans un coin »*. Ainsi, les élus ruraux s'interrogent sur cette forme d'habitat dans leurs communes ; *« faire du collectif en pleine campagne, je ne pense pas que ça puisse marcher »* déclare un élu. Les élus des communes littorales et périurbaines semblent moins opposés à cette forme d'habitat. Il est toutefois bien préciser que l'immeuble doit rester limité dans sa hauteur : *« nous, on ne souhaite pas, par exemple, de grands immeubles sur la commune, on ne le souhaite pas du tout. On ne veut pas quatre étages, boum. Donc c'est clair je ne peux pas densifier! »*. Néanmoins, ces élus acceptent les petits collectifs de type R+1 *« s'il y a un collectif c'est un étage. Comme la hauteur d'une maison »*. Certaines réticences sont tout

de même observées. Dans une commune périurbaine, un élu lâche *« je veux bien faire des appartements mais si c'est pour qu'ils restent vides... »*. En effet, les élus considèrent que les nouveaux ménages s'installant dans leur commune *« ne recherchent pas cela »*. Or, la stratégie de développement communal, particulièrement pour les élus de petites communes, est d'accueillir des ménages, *« la seule chance pour une commune comme la nôtre de se maintenir, c'est bien l'habitat »*. Les élus considèrent la demande de la population comme un obstacle. Ce dernier, s'il est réel, est parfois surévalué par les élus.

V.2.2 Une densification, « oui, mais restons sur de l'individuel »

Une grande part des élus locaux ne conçoit pas d'autres types d'habitats que la maison individuelle. C'est à cette échelle que certains d'entre eux considèrent qu'il est possible de mener des opérations de densification. Il est important de noter que si la densité est souvent associée à la hauteur du bâti, la plupart des élus excluent également la densité horizontale *« finalement réaliser une densification horizontale ou une densification verticale, c'est un petit peu la même chose »*. L'objectif n'est alors pas de diminuer la taille de l'habitat mais de proposer des implantations particulières qui puissent favoriser des formes urbaines denses. La mitoyenneté est une solution proposée par les professionnels. Si les élus des communes rurales sont réticents à avoir recours à ce procédé, ceux des communes littorales et périurbaines sont prêts à mettre en place *« certaines formes de mitoyenneté »* ; un élu déclare *« j'ai l'impression que progressivement on va arriver à nouveau à faire des maisons mitoyennes [...] donc on resserre un peu le tout »*, *« c'est des choses que l'on notifie de plus en plus »* précise un autre. Malgré cette évolution, la mitoyenneté reste encore généralement problématique *« on a des petites maisons mais pas des maisons mitoyennes. Et je pense que ce sera vraiment bien hein...mais bon ça ne se passe pas toujours très facilement »*. Pourtant, les maisons mitoyennes constituent les bourgs. Ces derniers sont souvent mis en avant par les élus pour promouvoir leurs communes et attirer la population. Or, les projets de lotissement réalisés sur les communes ne reprennent pas la qualité de ce type de tissu. Il semble important de déconstruire leurs préjugés et de les interpeller par le biais de l'identité villageoise qu'ils prônent.

Les professionnels sont conscients de cette dimension et indiquent qu'il y a souvent moins de vis-à-vis avec une mitoyenneté bien réalisée. Aussi, ces problèmes de vis-à-vis sont aussi importants sur de l'habitat pavillonnaire lâche, *« on imagine entre celle-ci et celle-là, lui a une vue plongeante de ses fenêtres dans le jardin du voisin »*. Pour ce professionnel, il faut avant tout prévoir les implantations et les vis-à-vis en amont du projet. Un élu d'une commune littorale déclare qu' *« il faut trouver des systèmes pour les maisons, qu'il y ait une architecture qui permette quand même d'éviter la promiscuité »* sans donner d'exemples concrets.

L'idée communément associée à la densité est l'imbrication des gens les uns sur les autres, un agent de l'État souligne que l'argument qu'il entend souvent est que *« les gens ne viennent pas dans leur commune pour avoir les mêmes contraintes en terme de proximité du voisinage qu'en ville »*. En effet, les relations sociales et notamment entre voisins est un sujet mis en avant par de nombreux élus. Ceux des communes rurales et périurbaines affirment que la densité *« amène des problèmes de voisinage »*, *« tout le monde se sent chez l'autre »* et qu' *« il faut que les gens se sentent chez eux et*

pas les uns chez les autres ». D'autres élus ayant une connaissance plus approfondie du sujet de la densité par leurs propos insistent sur le fait que la densité est une solution aux problèmes de voisinage. D'après l'un d'eux, le système de la maison individuelle, du « *carré dans le carré* » comme il le nomme, est « *générateur de conflit* ». La densification, c'est aussi « *vivre en collectivité* » en pouvant garder une certaine intimité à l'aide de formes urbaines et architecturales appropriées. Toutefois, du fait de l'absence de référence, aucun exemple n'est donné pas même les centre-bourgs qui sont pourtant denses et en adéquation avec le cadre de vie mis en avant par les élus.

V.2.3. La réduction des superficies des lots constructibles

Du fait de la difficile mise en œuvre de formes urbaines denses, la réduction des superficies des terrains reste l'outil principal de création de densité utilisé par les municipalités, « *on a essayé de diminuer les surfaces, on a essayé de densifier* ».

Dans les communes rurales, les terrains proposés actuellement ont une surface comprise entre 800 et 1200m² au lieu des 1500 m² antérieurs. Les élus des communes littorales sont partagés entre l'installation d'une population aisée possédant les moyens d'acquérir un grand terrain, « *les gens qui*

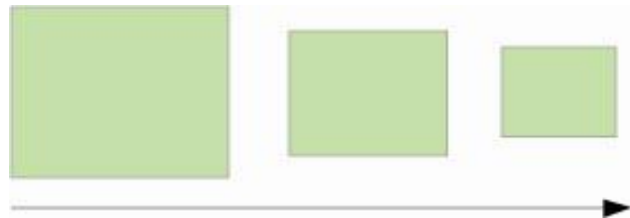


Figure 5: La réduction des surfaces, l'opération de densification

viennent ici sont assez aisés à priori et ils ont donc les moyens d'avoir plus », et une pression foncière les obligeant à réduire les surfaces constructibles. Ce dernier point semble déterminant dans la réduction des superficies constructibles « *À l'époque, c'était des terrains qui faisaient en moyenne 800 ou 1000m². Actuellement, compte tenu du prix du terrain, les gens rapetissent un petit peu...autour de 500 ou 600 m²* ». Dans le périurbain, la réduction est également une réalité, un élu dit « *on faisait de 1000 à 450 m² dans les premiers lotissements [...] aujourd'hui les gens sont satisfaits avec 450 ou 500 m², je ne vois pas pourquoi on va s'embêter à faire des grands terrains* ». Il est intéressant de constater que la réduction des surfaces d'une commune rurale à une commune périurbaine n'est pas du même ordre de grandeur. Les élus des communes périurbaines considèrent qu'un terrain de 400-500 mètres carré répond à la fois aux objectifs de densité fixés et à la demande de la population contrairement aux élus des communes rurales qui fixent comme surface minimum 800 mètres carré, soit le double. Un élu d'une commune périurbaine déclare « *c'est fini les terrains de 1000 mètres carré, il ne faut pas se leurrer !* ». Ainsi, si la réduction des superficies des parcelles constructibles est mise en avant comme étant un moyen de densification, celle-ci est réalisée avant tout pour des raisons externes à la densité comme l'évolution du prix du foncier, l'évolution des modes de vie, etc.

Enfin, certaines communes rurales mettent en avant la réhabilitation de bâti ancien dans les bourgs et la possibilité de « *boucher les dents creuses* » pour densifier. Selon quelques élus, densifier « *c'est aussi rénover l'existant* », or, une rénovation ou une réhabilitation d'un bâtiment ancien à un coût supérieur à la construction neuve, selon eux, « *ça coûte moins cher de construire que d'acheter une maison et de la rénover* ».

Tous les élus mettent en œuvre la densité par la réduction de la superficie des terrains.

V.3. Une mise en œuvre découlant d'une volonté politique

Les outils de la densification sont les mêmes que ceux utilisés pour maîtriser l'urbanisation, il est important dès à présent de clarifier notre position quant au terme « outil ». Si l'on prend l'exemple d'un ciseau à bois, celui-ci peut être utilisé pour sculpter une statue... ou alors en défigurer une autre, l'important est la manière d'utiliser l'outil.

V.3.1. Le PLU seulement un outil...

Une vision est partagée, le PLU est vu comme un outil pour aménager permettant éventuellement la densification mais il reste un règlement d'urbanisme. Un élu l'exprime ainsi : « *un PLU peut être dense ou ne pas être dense, c'est un document administratif point barre. Ça n'a rien à voir avec la densité le PLU* ». L'ensemble des acteurs est assez clair : le PLU reste un outil, il peut donc être manié de différentes manières. La non-densification est possible avec un PLU, « *si la volonté des élus c'est de faire de la non-densification, ben ils feront de la non densification, le PLU lui ne l'oblige pas* ».

V.3.2 Une mise en œuvre facilitée par la maîtrise foncière ?

Au-delà des règlements du PLU, d'autres outils peuvent permettre une densification. Effectivement, la maîtrise d'ouvrage a le contrôle, dans le respect des règles d'urbanisme, du PLU. Les règles sont parfois définies à minima, par exemple un minimum de douze logements à l'hectare. Cependant, rien n'empêche d'en faire plus. Pour un agent administratif du périurbain, la maîtrise du foncier et donc la maîtrise d'ouvrage est un moyen de choisir directement la surface des terrains que l'on veut. La maîtrise communale permet de définir la taille et la forme des lots ainsi que le passage de la voirie, ce qui laisse la possibilité par la suite d'envisager au mieux la densité et les autres problématiques urbaines telles que le paysage ou le stationnement. Ce discours est notamment soutenu par un agent administratif responsable de l'urbanisme dans une commune périurbaine. Néanmoins, l'agent tempère son propos en expliquant « *que le foncier c'est bien, mais c'est que pour les espaces qu'on maîtrise* ». La majorité des espaces urbanisables ne pouvant pas être maîtrisée par la collectivité, la maîtrise foncière n'est pas une solution applicable à tous les territoires. De plus, les collectivités ne choisissent pas systématiquement de densifier. Dans le rural ou le périurbain lointain, la taille du terrain est un argument pour attirer de la population dans la commune. Un maire d'une commune rurale l'exprime ainsi : « *ici vu le peu de demandes que l'on a, on ne peut se permettre de dire : non non, ce sera un tout petit terrain [...]* ». Le rapport entre la taille et le prix des terrains est en règle générale un argument d'attractivité pour l'ensemble de ces communes rurales.

La densification n'est envisagée par les élus que par les aspects d'économie d'espace pour la conservation de l'activité agricole. La densification est possible lorsqu'elle est envisagée uniquement sous la forme de la réduction de la taille des terrains à bâtir pour la maison individuelle. Elle est donc vue comme une atteinte au bien être, au « *chez soi* ». Les avantages d'une éventuelle densité sont très peu évoqués. Au niveau du règlement du PLU, des outils sont très bien connus des agents de

l'État et des constructeurs aménageurs tels que l'alignement de faîtage, le retrait par rapport à la voirie et aux limites séparatives. Pour autant, le lien n'est pas encore fait avec le contenu des PLU. Les autres solutions permettant une amélioration de la qualité urbaine, comme repenser le rapport à la rue ou à la mitoyenneté sont évoquées plutôt par les aménageurs et constructeurs.

VI. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA DENSITÉ INFLUENCÉE PAR PLUSIEURS PARAMÈTRES

La mise en œuvre de la densité dépend des contextes économique, social et environnemental dans lesquels elle est réalisée. Plusieurs paramètres l'influencent : subjectifs tel que les représentations et objectifs comme le système de l'offre et de la demande.

VI.1. Analyse des images de la densité véhiculées

VI.1.1. Une représentation positive en apparence

L'ensemble des acteurs interrogés s'accorde à dire que la densité est un élément positif et les élus disent densifier de manière volontaire. Pour eux, *« la densité, c'est très bien donc nous on est pour »*. La représentation qu'ils semblent avoir de la notion de densité paraît être positive au premier abord. Un élu déclare *« oh c'est très positif vis-à-vis des espaces agricoles, on est dans une commune qui est très agricole avec de grandes exploitations, avec des conflits entre les zones urbaines et les zones agricoles et il faut que les agriculteurs puissent garder leur terres »*. Nous constatons que les élus admettent qu'il est nécessaire de densifier et souhaitent faire « bonne figure » en nous donnant un discours positif de la densité.

Cependant, une représentation négative de la densité peut apparaître au fil du discours des élus. Un vocabulaire péjoratif est utilisé chez les élus tels que les termes *« clapiers à lapins »*. Un directeur d'études d'urbanisme dit peu utiliser le terme de densité car il a une forte connotation qui peut faire peur. Selon lui *« il y a une image tout de suite de « les uns sur les autres » donc il y a besoin de désamorcer cette connotation »*. Il remarque que dans les discussions, l'utilisation de termes plus ou moins synonymes tels que *« morphologie urbaine »* ou *« compacité »* permet ainsi de mieux faire accepter la notion de densité et d'aller au-delà des *a priori* existants. Un autre professionnel de l'aménagement ajoute : *« la densité peut être un mot qui fâche auprès des élus, du coup on essaie de biaiser en utilisant un autre vocabulaire »*. Selon les professionnels de l'aménagement, le mot *« densité fait peur »*, c'est pourquoi ils utilisent d'autres termes qui reprennent la même définition que la densité.

VI.1.2. Le terme de densité associé à certaines formes urbaines

Selon les élus, les habitants ont une mauvaise image de la densité, *« la population voit d'un assez mauvais œil tout changement »*, *« eux [la population] ils vont voir tout de suite Kermoyan, on voit l'image de ça tout de suite. Alors ça y'est [...] ça va être la ZUP, on sera plus chez nous »* dit un adjoint

d'une commune périurbaine. De plus, selon un élu d'une commune littorale : « *voilà l'image tout de suite [des habitants] : densité renvoie aux immeubles. Immeubles renvoie au bétonnage. Voilà où on est partis* ». Ainsi, la crainte soulevée semble être la réaction du public. Cependant, les élus ne s'appuient sur aucune enquête réalisée auprès la population à ce sujet, il s'agit ici d'intuitions.

De plus, dans les discours des interrogés, il ne s'agit pas seulement de la vision des habitants, les élus peuvent également avoir cette image de grands immeubles lorsque l'on évoque le terme de densité. La question de la hauteur est souvent mise en avant, de nombreuses citations le prouvent : « *j'imagine mal sur une commune comme nous, dire : on va faire des immeubles pour augmenter la densité d'habitants, ça n'a pas de sens* », « *parfois on a une impression de densité, pourquoi ben parce que c'est grand et massif* ». De plus, un élu d'une commune littorale indique notamment que « *nous, on ne souhaite pas du tout de grands immeubles sur la commune, boum. Donc c'est clair, je ne peux pas densifier !* ». Avant de penser à la mitoyenneté, c'est donc la hauteur et le côté « *massif* » qui effraie « *plus ça fait massif, moins ça donne envie* ».

Les promoteurs pensent également directement à la hauteur lorsque l'on évoque la densité : « *il y a une volonté de densifier qu'il n'y avait pas avant, c'est-à-dire d'augmenter un peu la hauteur des constructions* ». Cependant, ils ne paraissent pas réticents à cette hauteur contrairement aux élus.

L'habitat dense est souvent associé aux collectifs, à la mitoyenneté et à la hauteur, des formes urbaines que les élus ne souhaitent pas forcément voir s'appliquer sur leurs communes.

La question de la mitoyenneté ressort dans les discours : « *je pense que de toute façon, la densification c'est aussi du collectif, c'est aussi de la mitoyenneté* » dit un élu de commune littorale. Celle-ci n'est pas toujours bien perçue par les élus, indique un membre des services de l'État : « *l'impression que dans une maison mitoyenne, on va entendre tous les bruits de son voisin. Mais aujourd'hui on fait des choses de meilleure qualité avec une meilleure isolation, etc. Il reste l'idée qu'une maison mitoyenne c'est moins bien* ». Ces formes, mal perçues par les élus, entraîneraient selon eux des problèmes d'ordre esthétique, visuels et sociologiques.

Chaque acteur rejette la responsabilité sur l'autre. Selon les élus, les habitants sont réticents aux opérations de densification et selon les aménageurs, les élus freinent leur mise en œuvre. L'élu en contact avec les habitants, l'aménageur travaillant avec l'élu, ce dernier est au cœur des interactions ce qui rend difficile sa prise de position en faveur de l'un ou de l'autre. Le passage de l'information de l'aménageur vers la population est actuellement réalisé par l'élu. Pour une meilleure acceptation de la densité, des échanges entre tous les acteurs peuvent être créés afin d'éviter les intermédiaires.

[VI.1.3. La densité vue comme facteur de dénaturation de la commune](#)

Les élus et plus particulièrement ceux des communes littorales font le lien entre l'implantation d'immeubles qui « *viennent bloquer la vue* » et une dénaturation du paysage de la commune. Cette peur de modifier le paysage est prégnante, « *s'il y a une notion de densité, elle doit être associée au caractère de la commune* ». De nombreux élus font ainsi le lien entre densité et une possible perte de leur environnement jugé agréable. « *L'aspect visuel aussi du rendu [...] après visuellement si vous*

avez dit que vous aller faire 40 logements par hectare, forcément ça sera des logements qui seront hauts puisqu'il va falloir faire beaucoup de logements par hectare donc on ne sera plus sur la maison individuelle », « le fait de changer de ce que l'on a. Si vous n'avez que des maisons qui font un étage en sous pente de toit en ardoise, si juste derrière vous mettez un immeubles avec 4-5 étages toit plat, vous aurez densifié mais ça ne sera pas le même aspect, donc on dénature aussi l'existant ».



Figure 6 : Une crainte du mélange esthétique
 Source : Audab Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon

La question de l'identité du territoire est centrale. Les élus des communes littorales souhaitent préserver leur identité à travers leurs caractères touristique et architectural. Ceux des communes rurales comme périurbaines revendiquent leur identité villageoise fantasmée et finalement réduite à quelques espaces de leur territoire c'est pourquoi ils accordent une place importante à l'espace agricole et à la maison individuelle.

L'image de l'immeuble que mettent les élus derrière le terme densité est associée à une perte de potentiel de leur commune au niveau paysager et identitaire. Cette idée ressort plus particulièrement chez les élus des communes littorales pour qui, le cadre et la qualité paysagère semblent être primordiaux pour l'attractivité de leur commune.

Le collectif est également associé à un changement de typologie des résidents. Un élu le souligne « *le mot collectif c'est vraiment péjoratif* ». En effet, les élus associent ces collectifs aux logements sociaux et à la location. De ce fait, ceux-ci craignent de voir arriver une nouvelle catégorie de population qui aurait des moyens plus limités que celle déjà installée, ce qui modifierait la sociologie de leur commune. Certains élus sont ainsi préoccupés par le fait de voir « *s'appauvrir* » leur commune. Ils perçoivent donc la densification comme une dégradation de la qualité du cadre de vie. Les discours en témoignent : « *si vous densifiez avec des tours ou des immeubles très importants, les personnes qui sont dans ces immeubles peuvent être différentes, il y a une mixité on va dire... ça n'est pas la même sociologie. Il est évident que quelqu'un qui peut se payer une maison comme ça avec 3000m² autour de la maison ça va pas être le même que celui qui est dans un T2 ou un T3 qui est fait par un HLM ou un OPAC* » comme le souligne un élu d'une commune littorale. Un élu d'une commune rurale dit « *la population déjà dans les collectifs comme ça, je pense que le risque c'est de retrouver des populations qui soient plutôt en assistance, sans avenir quoi. Bon je comprends, bien sûr que ces gens là ont besoins d'être logés quelque part. Mais là le problème c'est que si on les concentre tous au même endroit, c'est la cata quoi. Il faudrait plutôt disperser ce problème là, et si on fait des collectifs c'est sur qu'on va tous les retrouver là et puis bon qu'est ce qui se passe alors... on sait bien, hein* ».

Un lien est fait entre la densification de la commune et « *des tours ou des immeubles très importants* », pourtant ces formes sont disproportionnées vis-à-vis de leur territoire. Les élus assimilent la densité à des territoires non comparables aux leurs dans laquelle la population serait en grande difficulté sociale et stigmatisée.

VI.1.4. Le rapport entre densité et lien social

Une autre peur est présente vis-à-vis de la notion de densité, celle de l'entassement, de la perte d'intimité et de l'intrusion de l'autre dans sa sphère intime et privée. Certains élus des communes rurales et périurbaines font le lien entre densité et conflits sociaux. Selon eux, « *tout le monde se sent chez l'autre* », « *les uns sur les autres* » ainsi la densité « *amène des problèmes de voisinage* ». Un élu de commune littorale raconte notamment une expérience qu'il a vécu vis-à-vis d'une densité selon lui élevée : « *j'ai vécu à la ZUP sud à Rennes au 12^{ème} étage d'une tour de 25 étages, bon c'est dense mais je ne suis pas sûr que ce soit l'idéal pour la vie de quartier. Quand j'allais acheter le pain, c'était il y a 20 ou 30 ans, j'allais acheter le pain chez la boulangère d'à côté, je disais bonjour, elle trouvait ça bizarre, quoi* ». Ici encore, l'exemple est une nouvelle fois disproportionné vis-à-vis à leur territoire. Dans ce cas, le lien est fait entre forte densité et affaiblissement des relations sociales.

D'autres éléments allant dans le sens d'une représentation négative de la densité sont évoqués. Pour certains, « *on a tendance à supprimer l'aération en général quoi, le bien-être, bien-vivre, l'environnement* » et « *plus on va aller, moins il y aura d'espaces publics, donc moins les gens seront à l'aise dans les quartiers* ». Densifier aurait donc des conséquences négatives sur la vie de quartier et le bien-être de la population. Néanmoins, ces propos sont à nuancer, la densité n'engendre pas automatiquement une perte de qualité des espaces publics d'après les professionnels de l'aménagement.

Les élus, quant à eux, restent partagés sur cette question. En effet, pour un élu d'une commune rurale, le système de la maison individuelle, du « *carré dans le carré* », est « *générateur de conflits* ». Le président d'une communauté de communes fait appel à la métaphore de « *forteresse* » pour décrire la maison individuelle. Cette forme urbaine peut également être vue d'une manière péjorative et peut entraîner un isolement des personnes.



Figure 7: La maison individuelle, "un carré dans le carré"

Ainsi, le discours des élus vis-à-vis de la densité semble montrer, dans un premier temps, que ces acteurs ont une représentation positive de cette notion. Ils se disent souvent pour, l'applique parfois de manière volontaire, ou encore disent la voir de façon très positive. Cependant, lorsque l'on approfondit l'analyse de leur discours, leurs représentations peuvent s'avérer négatives. Du moins, ils associent la notion de densité à de nombreux éléments qu'ils considèrent comme néfastes pour leur commune. Ainsi, ils gardent des *a priori* négatifs sur la densité.

Les représentations des acteurs de la densité ne sont pas les seuls facteurs influençant la mise en place de la densité. Certains éléments du contexte communal s'avèrent positifs.

VI.2. L'offre et la demande

VI.2.1. La pression foncière, un facilitateur de densification

Au-delà de la volonté politique des élus, les mises en œuvre de la densité diffèrent selon les communes par la présence de plusieurs paramètres dont la pression foncière. La demande de logements dans les communes périurbaines et littorales est bien souvent importante, entraînant un coût élevé du foncier. Dans ce contexte, l'ensemble des élus de ce type de territoire s'accordent à dire que les terrains d'une superficie de 500m² répondent à la demande comme le confirme un adjoint à l'urbanisme du périurbain *« les gens souhaitent en fait des terrains, avec 500m² ils ont largement assez [...] c'est le prix aussi »*. Un autre déclare *« vu le prix des terres aujourd'hui, on sait que la demande des gens se réduit, la pression foncière va dans le sens de la densité »*. Les élus pensent que l'argument économique permet d'infléchir la demande habitante dans le périurbain. Les communes rurales sont peu ou pas soumises à une pression foncière, le coût du foncier est par conséquent moins élevé, entraînant une demande de surface plus élevée pour un terrain. La densification est donc facilitée par un coût du foncier élevé.

VI.2.2. La demande de la population

Si le désir de la population n'évolue pas en termes du type d'habitat (la maison individuelle), il change en termes de surface de terrain. En effet, d'après les propos des élus, cette dernière semble se satisfaire d'une plus petite surface, *« les gens, ils n'ont plus spécialement envie d'avoir un grand jardin »*. L'achat d'un terrain d'une grande superficie est freiné non seulement par l'augmentation du prix du foncier mais aussi par l'entretien que cette surface entraîne. Aujourd'hui, *« les gens aiment bien avoir un jardin mais un petit jardin, ils ont compris aussi qu'effectivement entretenir 2000 m², c'est du boulot »*.

Cependant, malgré cette évolution du désir de la population, les élus interrogés et plus particulièrement ceux des communes rurales, s'accordent à dire que la demande peut être un obstacle à la densification de leur commune. En effet, selon eux, la population s'installe dans leur commune dans le but de posséder un grand terrain et ne pas être *« les uns sur les autres »*. La densification d'une partie de la commune éloignerait certains nouveaux habitants potentiels, nuisant alors au développement local de la commune. Il s'agirait, selon les élus, d'un obstacle culturel ; les personnes gardent, encore aujourd'hui, la vision d'un pavillon situé au milieu de la parcelle. Afin d'argumenter sur la difficulté qu'ils rencontrent pour densifier leur commune, des élus déclarent que certaines personnes achètent deux terrains pour construire une maison sur l'un d'eux et utiliser l'autre pour le jardin. Un adjoint à l'urbanisme d'une commune périurbaine l'explique : *« on essaie de diminuer un peu si on peut mais là, on voit quand on est en train de vendre ça, il y a des gens qui viennent nous demander s'ils ne peuvent pas acheter deux lots pour construire une seule maison »*.

VI.2.3. L'absence d'une politique de densification à plus grande échelle

Le critère de l'offre et de la demande entraîne l'absence d'une politique homogène de densification sur des communes limitrophes, selon les élus interrogés. En effet, les élus proposant des petits terrains sur leur commune entrent directement en concurrence avec les communes voisines. Nécessaire à la pérennité de la commune, le développement communal est omniprésent dans les discours des élus et constitue l'objectif principal des politiques menées aujourd'hui. Ayant la même situation géographique, le même cadre de vie et la même offre de services par rapport à la ville-centre où sont concentrés les emplois, celles-ci peuvent proposer des terrains de plus grande taille à un prix abordable. Les différentes politiques de densification menées dans des communes proches peuvent donc rendre difficile la mise en place de la densité. Un agent des services de l'État déclare « *c'est vraiment une concurrence territoriale qui s'exerce en soi entre chaque commune* ». La volonté politique de densifier de certaines municipalités est parfois limitée par celles des communes limitrophes qui offrent des terrains plus importants pour satisfaire la demande selon la majorité des élus. La crainte de ne pas vendre des lots de faible surface est présente, selon les municipalités souhaitant densifier. La demande reste donc le principal obstacle aux opérations de densification. La mise en œuvre de formes urbaines autres que le pavillonnaire engendre une perte d'attractivité des communes. Le système de l'offre et de la demande entraîne une concurrence territoriale en défaveur de projets denses. Selon un directeur d'étude d'urbanisme, ce phénomène de compétition est lié aux PLU communaux et le SCoT est un outil intéressant pour éviter ce type de concurrence, « *il faut être dans l'anticipation, il faut se doter d'outils, avoir une vraie vision du territoire* ». Présenter l'intérêt de développer une politique d'urbanisme à une échelle supra-communale auprès des élus favorise la densification.

VI.3. Des évolutions techniques

L'évolution des techniques d'assainissement influe sur la mise en œuvre de la densité. Selon les élus des communes rurales, l'assainissement individuel est un frein à la réduction de la taille des parcelles. Un élu d'une commune périurbaine évoque ce changement de paradigme entre assainissement collectif et individuel : « *on est en assainissement collectif donc on a plus cette contrainte de dimension minimum de lots* ». Dans les communes rurales, non pourvues en assainissement collectif, cette question de la taille minimum des lots est encore présente actuellement, c'est donc un argument technique qui est avancé pour expliquer la taille des lots. « *Moi, je considérais qu'en dessous de 800/900m², l'assainissement individuel réalisé dans de bonnes conditions, c'est quand même difficile. [...] Maintenant il y a des techniques un peu évoluées* ». Il est donc sous-entendu qu'un assainissement individuel contraint la réduction des surfaces constructibles.

VI.4. Les modes de production du logement : le lot libre privilégié

VI.4.1. Le lotissement en lots libres de constructeur, une production plébiscitée

Le lotissement en lots libres est le mode de production du logement nettement privilégié dans l'ensemble des communes. L'ensemble des élus interrogés développe l'habitat sous forme de lotissements. Dans ces derniers, certaines parcelles sont plus grandes et réservées au logement social « *et à charge de l'archi de l'opérateur social de venir implanter ses constructions* ».

Selon un bureau d'études, le lot libre est un obstacle à la forme mitoyenne de la maison car « *si chacun construisait sa maison en passant par son constructeur, déjà en termes de contraintes techniques ce n'est même pas la peine [...] Le premier qui vient s'implanter ça va, le deuxième va devoir venir s'implanter contre son mur c'est-à-dire venir taper dans les semelles de fondation [...] je sais que c'est ce qui bloque souvent quand on doit faire de la mitoyenneté deux par deux sur des lots libres* ».

La mitoyenneté semble donc difficile à mettre en place sur des lots libres qui compliquent le déroulement du chantier en termes de temporalités de construction et de la nécessaire entente entre les constructeurs sur le chantier.

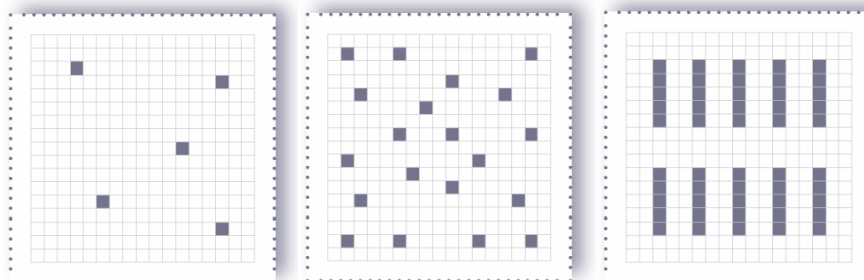


Figure 8: Les densités possibles avec l'habitat individuel

Source : DDE - Service développement des territoires - Somme

VI.4.2. Le permis groupé, une solution n'offrant pas la prise de décision habitante

Face aux problèmes causés à l'encontre de la densité par le lot libre, le permis groupé serait alors une solution toute désignée. En effet, il permettrait de mutualiser un certain nombre d'espaces et d'envisager la mitoyenneté plus facilement comme l'indique un chargé d'aménagement « *on n'a pas de surcoût de faire ça (maisons mitoyennes)* ». Cependant, ce propos doit être nuancé ; l'accession à la maison individuelle de type pavillonnaire est le souhait de la majorité des finistériens. Les ménages, par le biais de cette propriété, revendiquent leur indépendance et une identité en créant leur propre projet, un projet de vie ou de famille. Ils n'entendent pas forcément dès le début devoir négocier leur projet de maison avec leur voisin. De plus, le problème du choix peut apparaître. Un opérateur social qui fait de l'accession à la propriété au travers du PSLA nous l'indique « *on est en permis groupé, on n'offre pas de choix au gens [...] Nous on a du mal à passer sous les 150 000€ et le gars n'a pas le choix. Il prend ce qu'on lui donne* ».

La mise en place de la densité dépend de chaque territoire et est freinée par de nombreux paramètres. La préservation du cadre de vie, souvent associé à l'image du bourg « *traditionnel* » est une priorité selon le discours des élus. Or, d'après ces derniers, la densité nuit à l'identité de la commune. Le cadre de vie rural est un élément participant à l'attractivité des communes non seulement rurales mais aussi périurbaines. Par ailleurs, le système de l'offre et de la demande entraîne une concurrence entre les territoires communaux ce qui rend difficile la mise en œuvre de la densité. Dans ce contexte, la prise de position en faveur de la densité est risquée et la volonté des élus a donc une place majeure dans l'application de la densité. Si plusieurs éléments de contexte freinent cette dernière, des outils peuvent la faciliter tels que la mise en place d'une politique supra-communale et l'évolution des techniques d'assainissement.

VII. VERS LA DENSITÉ : UN PROCESSUS DE DÉBAT NÉCESSAIRE

VII.1.Des jeux d'acteurs déterminants

- Entre l'État et les communes

Des problèmes de discussion entre les différents acteurs ont été mis en évidence suite aux entretiens réalisés. Selon les techniciens de l'aménagement, lors des échanges, les connotations associées à la notion de densité resurgissent, « *les élus imaginent forcément, tout collé, des petits terrains avec des petits jardins avec vue sur les autres* ». Les élus évoquent « *le manque de travail de terrain* » des techniciens de l'aménagement même s'il est clair que ce sont eux qui « *ont la connaissance technique, de dessin...* ». Les agents des services de l'État ont une double casquette. D'une part, aider, conseiller, accompagner les communes, un agent dit que « *quand des communes ont des questions on les aide à trouver des solutions* ». D'autre part, ils ont également un rôle de contrôle, par exemple la compatibilité entre les documents de planification. Pour les élus des communes rurales, le poids de cette « *deuxième casquette* » est fortement présent. Un élu mentionne « *après si ce n'est pas comme l'État a dit de toute façon ils n'accepteront pas* » et il rajoute « *on en est aussi conscient (la densité) grâce à nos amis de l'État qui nous le rappellent* ». Toutefois, l'ensemble des élus se positionne en faveur d'une coopération mais ne souhaitent pas que leurs compétences soient sous-estimées car « *aujourd'hui ce qui est certain c'est que l'on a une très forte pression de l'État pour nous dessaisir du pouvoir de l'urbanisme* » selon un élu. Au contraire, les agents de l'État estiment que les municipalités possèdent entièrement le pouvoir décisionnel, « *c'est quand même un choix communal donc c'est un projet communal* ». Le jeu d'acteur, ici présenté, est basé sur des représentations des rôles de chacun encore mal définis. Les élus ont une image du pouvoir décisionnel des agents de l'État sur les projets.

- Au sein du conseil municipal

Les divergences interviennent non seulement entre les différents types d'acteurs mais aussi au sein des mêmes structures. Dans une commune rurale, des débats sont apparus au sujet des zones constructibles et de leur devenir. Un élu fait part de son ressenti en disant qu'« *il est tant de réagir*

on a du mal à avoir des surfaces dans notre PLU constructibles et là on est en train de les dilapider (...) on en a parlé en conseil municipal malheureusement il y a une petite opposition qui n'a rien compris du fait d'une guerre un peu bête ». Dans une commune littorale, des contentieux sont nés au sujet de la densité provoquant des conflits et débats lors d'un conseil municipal. L'adjointe à l'urbanisme avoue que « *ça développe des crispations au sein de l'équipe* » et se demande si elle n'allait pas « *se faire brûler sur un bûcher avant la fin de l'année* » au vu des oppositions qu'elle doit affronter, de la part à la fois de ses collègues et des habitants.

Les agents de l'État concèdent que l'application de la densité « *c'est très politique aussi, si les maires veulent être réélus...* ». Un agent des services de l'Etat dit que « *ça demande beaucoup d'investissement et aussi des compétences que certains n'ont pas* ». Ils ajoutent qu' « *en suivant ce genre de démarche, les élus ils se mettent en porte-à-faux, même vis-à-vis de leur conseil municipal* ». Promouvoir la densification en commençant sur sa commune, ça n'est donc pas encore l'affaire de tous : « *c'est des élus courageux qui font ça* », « *c'est un choix politique avant d'être un choix réglementaire ou autre* ». Finalement, « *s'ils ne veulent pas, personne ne pourra les obliger* ».

VII.2. Des dispositifs à l'encontre de la densité

Cependant, des divergences se font ressentir entre la politique que mène l'État et la densité qu'elle préconise. Une personne travaillant dans un bureau d'études souligne « *le fait d'avoir des règlements d'urbanisme qui limitent finalement la constructibilité d'une parcelle vont à l'encontre de la densification* ». Par exemple, un promoteur met l'accent sur la difficulté de faire accepter tels types de bâtiments « *dans le cas des Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, les Architectes des Bâtiments de France peuvent rechigner en disant je n'accepte pas tels types de bâtiments pour telle ou telle raison* » ce qui peut aller à l'encontre d'une volonté de densifier. Par ailleurs, « *maintenant avec le prêt à taux zéro qui a été mis en place peut-être que ça va relancer la construction* » et inciter à utiliser les terrains encore nus. Une coopération entre tous les acteurs est nécessaire.

VII.3. ... Identifiés par les constructeurs, promoteurs, aménageurs

Selon eux, toutes les règles d'urbanisme ne permettent pas de densifier. Un agent de la DDTM nous indique qu' « *il y a un certain nombre de PLU qui impose encore des reculs par rapport aux limites séparatives* ». Comme le précise un aménageur, « *sur du lot libre ce n'est pas évident de faire moins de 350m², surtout si l'on reste dans le schéma classique des 5 mètres de recul sur voirie, on voit bien, sur un lot de 15 mètres de façades si on économisait une partie des 5 mètres de recul on gagne déjà 50/60m²* ». Pour cet aménageur, une réflexion globale sur le sujet est nécessaire, y compris revoir les règles du PLU qui ne permettent pas de composer un véritable plan de composition à l'échelle du lotissement. D'après lui, l'important est d'éviter les vis-à-vis et non pas de se focaliser uniquement sur la taille des terrains. Le plan d'aménagement d'un lotissement peut proposer des agencements intéressants mais comme le précise un élu du périurbain, quand « *on a mis une règle dans le PLU ce n'est pas toujours possible* ». Le bureau d'études précise que ce plan de composition donne une

hypothèse d'implantation, « *cela passe par des zones constructibles assez précises qui orientent les constructions derrière* », c'est-à-dire qu'à l'intérieur d'un lot constructible, l'implantation de la maison est déjà définie. Ceci est pour le bureau d'études un moyen de réduire la superficie des terrains. Les règles définies dans le PLU comme les limites séparatives ou les retraits de voiries empêchent parfois une bonne composition du plan d'ensemble *a priori*. Un opérateur du logement social renforce cette idée en affirmant « *dans le même ordre d'idée, il faut enlever au niveau du PLU toutes les règles qui ont été mises parce qu'une ou deux personnes ont dit, je veux deux pentes à 40°, on aura que de l'ardoise, je veux du 3,50 m de recul, des abris de jardin à 2km, [...] les faîtages dans ce sens là. Tous ces trucs là, il faudrait les supprimer. Par contre après c'est à chaque constructeur ou chaque architecte d'intégrer lui-même dans son projet les éléments du cahier des charges de la densité. Il faut peut-être retraduire en objectif mais pas en règles* ». Pour l'aménageur, un projet bien présenté et crédible permet de convaincre les élus sans nécessairement avoir les yeux rivés sur la surface des terrains. Cela permet à son sens d'éviter la barrière psychologique du terrain trop petit.

L'avis des promoteurs, des constructeurs et des aménageurs est assez unanime, les règles d'implantation dans les PLU limitent l'action des plans d'ensemble qui sont un outil réel pour convaincre de faire de la densité. Par ailleurs, les règles d'implantations limitent la prise en compte d'autres éléments tels que l'accessibilité, la pente des terrains et l'orientation du bâti.

VII.3. Le temps, facteur de différenciation des territoires

Solution apportée au problème de l'étalement urbain par l'État, la densité est parfois complexe à mettre en œuvre pour les élus pour plusieurs raisons qui alimentent le débat.

VII.3.1. Un changement de paradigme

Dans un premier temps, la notion de densité, sa perception et sa mise en œuvre ont beaucoup évolué dans notre société depuis les années 1950. Longtemps limitée par des outils réglementaires, les professionnels de l'aménagement et l'État font aujourd'hui la promotion de la densité. La législation a récemment été modifiée en faveur de la densité : « *avant, on disait qu'il fallait un minimum de surface possible pour construire. Dans le POS, c'était une mesure qui était prise en compte mais à l'envers de ce que l'on demande aujourd'hui* » déclare un élu d'une commune rurale. Le changement de politique implique donc une modification des pratiques et avant tout des mentalités. Il est évident qu'une prise de conscience est déjà engagée mais du temps est nécessaire pour agir en faveur de la densité même si « *l'administration voudrait que l'on aille plus vite* », selon un élu. C'est dans ce sens que précise un technicien de l'aménagement : « *on ne peut pas passer comme cela de 1000 m² à 400 m²* ». Cependant, si une évolution des mentalités a déjà débuté chez les élus locaux, ces derniers répondent au désir de la population qui est, selon eux, l'accession à la maison individuelle. Un élu déclare « *les choses n'évoluent pas comme cela, l'image de la maison individuelle reste encore très très forte* », néanmoins les élus s'accordent à dire que « *les mentalités changent toujours* ». Ces changements de mentalités de la population influenceront sur la mise en pratique de la densité des élus sur leur territoire communal. Une sensibilisation s'avère nécessaire auprès de la population pour une meilleure acceptation de la densité.

VII.3.2. Un développement du territoire hétérogène

Dans un second temps, des incompréhensions existent chez certains élus des communes rurales qui ne comprennent pas les raisons de la nécessaire densification sur leur territoire communal. Ce dernier n'est pas, selon eux, soumis à un développement de l'habitat ni un cadre de vie comparable à celui qui s'est réalisé dans les communes périurbaines ou littorales. Pour illustrer ces interrogations, un élu déclare « *on a le sentiment d'avoir été vertueux, de ne pas avoir fait d'excès dans la consommation d'espace en comparaison à d'autres zones comme la côte sud Bretagne* ». En effet, le développement du territoire n'est pas homogène sur l'ensemble du département du Finistère, certaines communes ont connu une importante augmentation de la population, il y a déjà une quinzaine d'années, tandis que d'autres connaissent un développement de leur commune seulement aujourd'hui. Les temps de développement communal diffèrent essentiellement selon la situation géographique : l'installation des ménages, contrainte par le prix du foncier s'effectue de plus en plus loin des villes-centres au fil du temps. Le temps du développement est donc un paramètre important à prendre en considération ; les communes n'ont pas toutes connu la même croissance au même moment c'est pourquoi les propos divergent entre les élus périurbains et les élus ruraux.

Ces différents développements entraînent également une élaboration des documents de planification à des périodes différentes. Or comme dit précédemment, la notion de densité est connue, selon la majorité des élus, lors de l'élaboration du PLU. C'est à ce moment-là qu'ils sont confrontés à la densité et qu'ils doivent la prendre en compte dans leur stratégie de développement communal. Les élus n'étant pas concernés à la même période par l'élaboration d'un PLU, le degré de connaissance et de prise en compte de cette notion diffère.

L'analyse des entretiens réalisés auprès des élus de différents types de communes et des professionnels de l'aménagement a permis de mettre en valeur les représentations actuelles de la notion de densité présentes dans les esprits de chacun. Dans leurs discours, les élus adoptent des positions différentes : ceux des communes rurales et littorales semblent plus réticents à l'idée de densifier que ceux des communes périurbaines. Cependant, dans la pratique, l'ensemble des élus mettent en œuvre la densification mais la limitent à la réduction des surfaces de terrains.

Les élus concèdent aujourd'hui que densifier devient une obligation, notamment par la législation et les documents règlementaires d'urbanisme. S'ils assimilent la nécessité de densifier à l'économie d'espace agricole, ils sont très peu à la considérer comme un atout pour le développement de leur commune, c'est pourquoi la densification est perçue comme une contrainte par la majorité des élus. Ils considèrent que la densification a un impact négatif sur le cadre de vie, sur l'identité villageoise et les sociabilités. Les professionnels de l'aménagement, quant à eux, semblent favorables à la densité et ont quelques difficultés à la mettre en œuvre en raison notamment des réticences des élus. Tous les acteurs s'accordent à dire que la densité est nécessaire pour limiter l'étalement urbain, cependant, ils répondent en premier lieu au fort désir de la majorité de la population qui est l'accession à la maison individuelle.

La loi préférant le terme d'économie d'espace à celui de la densité, il est difficile pour les élus de la définir, de s'approprier et par conséquent de mettre en œuvre la densité. La multiplicité des indicateurs chiffrés et l'absence de mise en valeur de modèles exemplaires accentuent cette difficulté. D'autres facteurs entrent en jeu dans la politique d'urbanisme des communes. Selon les élus, la densité ne doit pas s'appliquer de manière identique sur l'ensemble du territoire. En effet, ils considèrent que chaque commune a ses propres caractéristiques qu'il est nécessaire de respecter afin de maintenir la qualité de vie, sauvegarder le paysage existant et privilégier une « *aération* » de l'urbanisation de la commune en conservant les espaces agricoles et naturels. Ce discours se positionne dans une certaine vision du paysage et du cadre de vie, il en existe d'autres.

S'ils font la promotion de la densité, les élus restent tout de même attachés au modèle de la maison individuelle. Celle-ci reste le symbole de la réussite sociale et économique. Elle est associée à un ménage standard que les communes préfèrent accueillir : des couples propriétaires avec enfants. Selon les élus, le logement en collectif est lié à une étape du parcours résidentiel. Il est considéré comme moins demandé par la population et moins confortable. La densité horizontale sous la forme de maison mitoyenne est davantage envisagée par une partie des élus des communes périurbaines mais rejetée par d'autres élus de communes rurales. D'après les professionnels de l'aménagement, un travail sur les formes urbaines associant densité et qualité urbaine est indispensable pour faire évoluer les représentations actuelles. Soulever les appréhensions (promiscuité, atteinte à l'intimité, etc.), montrer les avantages et les bienfaits de la démarche de densifier au travers d'exemples concrets de formes urbaines constitueraient une des étapes facilitant l'application concrète de la densification sur le terrain.

L'analyse des entretiens permet d'identifier les différentes représentations existantes au sujet de la densité. La finalité de l'étude est l'élaboration d'un document synthétique à visée pédagogique destiné aux agents de la DDTM afin d'enrichir leurs discours et leurs interventions auprès des élus. Ce document se réfère au contexte finistérien et envisage plusieurs pistes d'actions pour favoriser l'application de la densité sur les différents types de communes de ce territoire.

Annexe 3 : Outil pédagogique destiné aux agents de la DDTM

- BENDIMERAD, Sabri .- *La ville entre densité, compacité et intensité*.- Le Moniteur.- 7 novembre 2008
- BRUNET, Roger.- Les mots de la géographie dictionnaire critique. Reclus La Documentation Française, Collection Dynamiques du territoire.- janvier 2001.- 518 p
- BLANCHET Alain, GOTMAN Anne.- *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*-. Paris : Nathan Université 1992 p. 98
- CHAMBOREDON, Jean-Claude., LEMAIRE, Madeleine.- *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*.- in Revue Française de Sociologie.1970.- p.3 à 33.
- CHARMES, Eric (Dir) .- *La densification en débat*, in Etudes Foncières n°145.- mai-juin 2010
- FOUCHIER, Vincent.- *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*.- Paris.- La Documentation Française.- 1998.-212 p.
- GERBEAU, Delphine.-Urbanisme Lutter contre l'émiettement. La Gazette des communes.- juin 2006
- HOLDEN Erling., NORLAND, Ingrid.- "Three Challenges for the Compact City as a Sustainable Urban Form : in Urban Studies, Vol. 42, n° 12.- November .- 2005
- LE COUEDIC Daniel.- *La maison d'abord*.- extrait de : Dumont, Marc et Hellier, Emmanuelle.-Les nouvelles périphéries urbaines.-Presse universitaire de Rennes.-2010
- MARRY, Solène.- Densité urbaine et qualité de vie.- 2009.- 26p.
- MICQUEL, Pierre.- Le grenelle environnement et les documents.- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
- NEWMAN, Peter., KENWORTHY Jeff.- "Can we overcome automobile dependence ? Physical Planning in an Age of Urban Cynism", *Cities*, vol. 12, n° 1.- 1995.- pp. 53-65
- WIEL, Marc.- *Polysémie de la densité...comment vivre avec....*- Contribution au colloque « DENSES CITES.- décembre 2006
-
- AUCAME.- *La notion de densité*.- AUCAME.- 2008
- CAHIER DE L'OBSERVATOIRE DE LA VILLE N°1.- février 2007.- 66p.
- CERTU.- *L'essentiel, la densité urbaine*. Edition du CERTU.- mai 2010.- 5p.
- CERTU.- *La densité : concept, exemples, mesures*.- CETE de l'Ouest.- Éditions CERTU.- juillet 2002
- FNAU.- Habitat et formes urbaines : densité comparée et tendances d'évolutions en France. 2006.- 271p.
- LAURIF.- Densités : opération de logement et quartier urbains.-laurif.- 2007
- LE MONITEUR.- *Combiner densité et qualité environnementale*.- 24 novembre 2006.- p.70

TNS SOFRES.- *Les Français et leur habitat, Perception de la densité et des formes d'habitat.*- Janvier 2007

APUR.-*Quelle forme urbaine pour quelle densité vécue ?*.- APUR.- juin 2003.- 4p.

www.legifrance.fr

www.finistere.developpement-durable.gouv.fr

Loi Grenelle II – les nouveaux outils de densification et de limitation de la consommation d'espaces – Olivier Savignat <http://avocats.fr> (consulté 30 novembre 2010)

Jocelyne Dubois-Maury Le Plan local d'urbanisme.–<http://www.outils2amenagement.certu.fr> (consulté le 30 novembre 2010)

Figure 1: Opération de densification ? Vincent Fouchier.....	7
Figure 2: Les étapes et validations nécessaires à l'élaboration du PLU	12
Figure 3: La densité, un simple rapport.....	26
Figure 4: Les échanges d'informations.....	29
Figure 5: La réduction des surfaces, l'opération de densification	36
Figure 6 : Une crainte du mélange esthétique.....	40
Figure 7: La maison individuelle, " <i>un carré dans le carré</i> "	41
Figure 8: Les densités possibles avec l'habitat individuel	44
 Carte 1: Les territoires d'études.....	 14
 Tableau 1: Évolution de la population et du nombre de logements dans les communes littorales et littorales-rurales.....	 15
Tableau 2: Évolution de la population et du nombre de logements dans les communes périurbaines	16
Tableau 3: Évolution de la population et du nombre de logements dans les communes rurales et rurales-périurbaines	16

Annexe 1 : Cahier des charges - DDTM

Annexe 2 : Photographies à commenter (Guide d'entretien)

Annexe 3 : Outil pédagogique destiné aux agents de la DDTM

Direction/Service/division/unité : DDTM MPDD PST

Responsable de l'étude : François MARTIN

Intitulé de l'étude : <u>Atelier 2</u> Représentation des densités résidentielles et formes urbaines en Finistère	Priorité n° 1
Objectifs de la stratégie régionale 2011-2013 auxquels répond l'étude : 3 6 1 Identification des principes et pratiques de l'urbanisme durable en Bretagne	

Contexte de l'étude :

L'enjeu de l'économie d'espace conduit à revoir nos modes de développement urbain, à imaginer une ville qui devienne plus dense, plus compacte. Cet objectif s'impose désormais aux politiques publiques locales en application des lois Grenelle de 2009 et 2010. Le rôle des SCoT et des PLU est renforcé à cet effet (possibilité d'imposer des seuils minimaux de densité par exemple).

La DDTM du Finistère, personne publique associée à l'élaboration de ces documents d'urbanisme souhaite avoir une vision objective de la manière dont se pose le problème dans le département. Ces deux questionnements seront approfondis dans le cadre de deux ateliers d'étude confiés à l'Institut de Géo-architecture de l'Université de Bretagne Occidentale.

- Atelier 1: réaliser une analyse typologique des densités résidentielles et des formes urbaines associées en Finistère
- Atelier 2: réaliser une étude des représentations que se font les acteurs finistériens de cette notion de « densité » urbaine.

Objet de l'étude et résultats attendus :

Objet

L'étude vise à identifier les représentations que se font de la notion de "densité" les principaux acteurs du processus d'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les PLU), afin de bien les objectiver, puis d'être en mesure de les « déconstruire » pour ensuite pouvoir « reconstruire » un discours cohérent et objectif. L'audit se portera sur les principaux acteurs du processus: les agents de la DDTM (pôle PST du Services

Aménagement notamment), des élus (maires, adjoints, conseillers), des services de collectivités, des représentants des autres personnes publiques associées (chambre d'agriculture, CCI, ...), des investisseurs et aménageurs (publics et privés), ... afin d'éclairer la manière dont les densités existantes, les enjeux locaux et le sens des textes législatifs sont perçus. Concernant les habitants qui sont naturellement au coeur du dispositif, on s'appuiera de préférence sur des analyses et/ou études déjà existantes.

L'étude comprendra:

- l'identification des acteurs co-décisionnaires (principalement dans le processus PLU)
- une analyse sémantique (audit, analyse des textes, idéologies véhiculées...)
- la description des images associées (valeurs positives, valeurs négatives, clichés, phantasmes...)
- la comparaison entre les représentations et la réalité (par exemple l'écart entre la représentation individuelle et la prise de position institutionnelle,...)
- des préconisations en terme de pédagogie dans le cadre du rôle de l'Etat (pour enrichir ses interventions en phase d'association)

La typologie de l'enquête pourra être établie à partir d'un échantillon choisi sur l'espace littoral, l'espace urbain/péri-urbain et l'espace rural.

Production:

L'atelier d'étudiants devra rendre:

- des documents d'étape
- un rapport final dans un format libre de son choix
- un document synthétique à potentiel pédagogique (de type diaporama)

Références bibliographiques :

-Travaux sur la densité : Marc Wiel et les mots fétiches des jugements de valeurs sur la densité, colloque Denses - cités 2006 Urba + PUCA], publi du CERTU, du PUCA ;

- Travaux sur les formes d'habitats en Bretagne (Thérèse Delavaux, Le Couedic...)

« Densité urbaine et qualité de vie, en quoi la compréhension des représentation de la densité urbaine est elle prépondérante à l'analyse et la conception de formes urbaines propices à une certaine qualité de vie ? » Marry Solène, Prix étudiant EpE 2009

http://www.epe-asso.org/doc_prix/2%20-%20Rapport%20Solene%20MARRY%20Prix%20Etudiant%202009.pdf

Les français et leur habitat, perception de la densité et des formes d'habitat, Société française d'enquête, Observatoire de la Ville <http://www.observatoire-de-la-ville.com/pdf/Synthesesondage.pdf>

synthèse biblio des coûts et avantages des différentes formes urbaines :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED18.pdf>

Éléments de transversalité :

Nécessité d'une implication du Service Aménagement de la DDTM (Pôle Planification

Locale)
Comment cette étude se situe-t-elle par rapport aux études existantes ? Quel sera son apport ?
Méthodologie envisagée :
Valorisation de l'étude (utilisation et diffusion des résultats, suites à donner...) :
Compléments envisagés pour les programmations suivantes :

Maîtrise d'ouvrage :	DDTM 29 (Mission Prospective et Développement Durable) Pilotage: François MARTIN, chef de la mission MPDD 02-98-76-51-74 francois-r.martin@finistere.gouv.fr
Maîtrise d'œuvre :	Atelier Institut de Géoarchitecture (master I « urbanisme et développement ») Encadrement: Frédérique CHLOUS-DUCHARME, sociologue, maître de conférence frederique.chlous-ducharme@univ-brest.fr Coordinateur de l'atelier: Aude LE GALL (atelierDDTM@gmail.com)
Déroulement :	
- rencontre avec les étudiants le 20 octobre 2010 (explicitation de la commande) - point d'étape n°1: fin novembre début décembre (base = 1er document du rendu pédagogique) - point d'étape n°2: fin janvier / début février - rendu final: 31 mars 2011 - échanges informels en tant que de besoin (mail, téléphone, rdv)	

Dates prévisionnelles de réalisation - engagement juridique et financier: octobre 2010 - période d'étude: octobre 2010 à avril 2011 - validation: par étapes (cf ci-dessus) puis avril 2011	
---	--

Coût total TTC :	7000 €
Financement demandé pour la part État	AE : 7000 €
	CP pour l'année n 7000€
	DAP CETE :
Autres financeurs éventuels :	
Modalités du cofinancement :	Subvention (transfert) / Fonds de concours

ANNEXE 2 : PHOTOGRAPHIES A COMMENTER (Guide d'entretien)



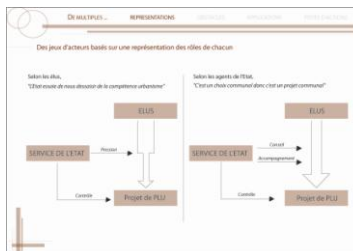
- ## Aide à la lecture de l'outil pédagogique



DES REPRÉSENTATIONS QUI ÉVOLUENT EN FONCTION DES CONNAISSANCES

-Tous les élus n'ont pas le même discours en fonction de leur expérience, de leur formation et de leur parcours de vie. Ces éléments participent à l'évolution des représentations.

-Les différentes représentations amènent à des désaccords au sein d'une équipe municipale → Importance de l'évolution des représentations



DES JEUX D'ACTEURS BASÉS SUR UNE REPRÉSENTATION DES RÔLES DE CHACUN

-Chacun se fait une représentation du rôle de l'autre concernant son pouvoir de décision sur les projets de PLU

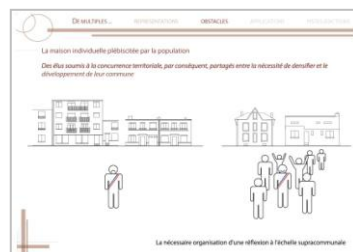
-Apparition d'une divergence d'opinion entre les acteurs

-Pour les élus, un sentiment d'être dépossédés de la compétence d'urbanisme par les services de l'État et ne pas avoir la liberté d'action pour appliquer leur politique sur leur territoire

-Pour les services de l'État, leur rôle est d'accompagner et de conseiller les élus pour orienter leurs choix

Nécessité d'identifier les divergences d'opinion en amont du projet de PLU

LES OBSTACLES



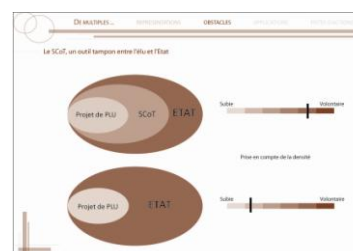
LA MAISON INDIVIDUELLE PLÉBISCITÉE PAR LA POPULATION

-Le principal obstacle selon les élus : la demande de la population, le désir de la maison individuelle avec jardin est toujours une réalité

-Difficulté de trouver un équilibre entre développement communal et densité

-Concurrence entre les communes : la mise en œuvre de formes urbaines autres que le pavillonnaire entraîne le risque d'une perte d'habitants potentiels

Nécessité d'insister auprès des élus sur l'intérêt de développer une organisation de la politique d'urbanisme à l'échelle supra-communale



LE SCOT, UN OUTIL TAMPON ENTRE L'ÉLU ET L'ÉTAT

-Présence d'un SCOT → prise en compte plus volontaire de la densité :

-réduction de la concurrence entre les territoires

-L'intervention des services de l'État mieux acceptée

-Absence d'un SCOT → la densité est moins bien acceptée avec le ressenti d'une imposition du cadre législatif par les services de l'État

DES TERRITOIRES SOUMIS À DES DYNAMIQUES URBAINES DIFFÉRENTES

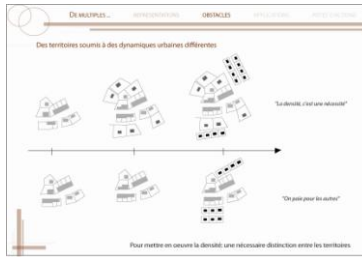
Les dynamiques urbaines sont différentes selon le type de communes, elles sont principalement liées au phénomène de pression foncière

- Dans les communes littorales et périurbaines → le développement s'est réalisé dans les années 70, les premières extensions ont été créées sur de grandes parcelles constructibles.

La densité est alors plus facilement acceptée et considérée par les élus comme une nécessité.

- Dans les communes rurales → le développement est plus récent : incompréhension des élus face à l'injonction de densifier - un sentiment d'injustice

Ce positionnement est d'autant plus fort que la plupart des élus a pour objectif premier l'accueil de population

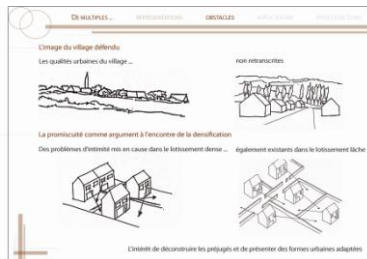


L'IMAGE DU VILLAGE DÉFENDU

- Difficulté de mettre en place des formes urbaines différentes que celle de la maison individuelle

- Image du bourg traditionnel (avec un tissu souvent plus dense que dans les lotissements) mise en avant → des projets urbains en contradiction

- Des problèmes de promiscuité souvent associés aux formes urbaines denses. Ils existent également dans le pavillonnaire



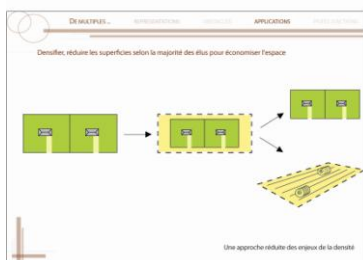
APPLICATIONS

DENSIFIER, RÉDUIRE LES SUPERFICIES SELON LA MAJORITÉ DES ÉLUS POUR ÉCONOMISER L'ESPACE

- Selon les élus, la densification passe par la réduction de parcelles constructibles

- Ils limitent les enjeux de la densité à la simple préservation des espaces agricoles

- La densité : un outil permettant de réduire un impact négatif de l'urbanisation mais rarement vu comme un atout pour leur commune

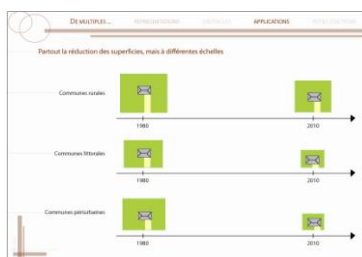


SUR LES DIFFÉRENTS TERRITOIRES, LA RÉDUCTION DES SUPERFICIES, MAIS À DIFFÉRENTES ÉCHELLES

La réduction des superficies des parcelles constructibles dépendent des types de communes

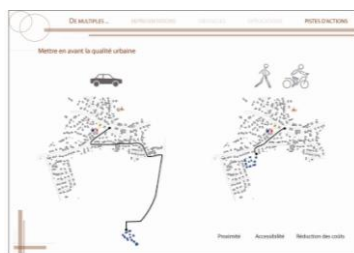
- Les communes littorales et périurbaines souvent plus confrontées à une augmentation du prix du foncier, réduction de la superficie autour de 500-600 m²

- Les communes rurales : réduction de la superficie autour de 800-1000m²



PISTES D' ACTIONS

Plusieurs pistes d'actions sont proposées afin de faciliter les interventions au sujet de la densité auprès des élus.



1. CRÉER UN ARGUMENTAIRE POSITIF EN FAVEUR DE LA DENSITÉ RÉSIDENTIELLE

Moyen : Axer les conseils sur la qualité urbaine et la réduction des coûts pour la collectivité plutôt que sur l'injonction à l'économie d'espace

Résultats attendus

- Provoquer une démarche volontaire de la part des élus pour une urbanisation dense
- Intégration de cette démarche à leur politique

Intérêt : Répondre aux préoccupations des élus (stationnement, services, coût de l'extension urbaine...) à l'aide de la densité

Par qui ? Les agents de la DDTM

2. PRIVILÉGIER LE SCHÉMA D'ENSEMBLE

Moyens :

- Privilégier les schémas d'ensemble pour les extensions plutôt que les éléments de contraintes spatiales citées dans le PLU (retrait par rapport à la voirie, alignement faîtage...)
- Créer un cahier des charges auquel doivent répondre les opérations de lotissement

Résultats attendus : Préférer un résultat qualitatif à un résultat quantitatif, éviter une focalisation sur la taille des parcelles

Intérêt : Prise en compte d'autres éléments tels que l'orientation du bâti, l'accessibilité, l'intimité des logements et des espaces extérieurs

Par qui ? Les bureaux d'études et les agents de la DDTM



3. UN TRAVAIL DE PÉDAGOGIE DÉCONNECTÉ DES ENJEUX DU PLU

Moyens :

- Mettre en place un réseau d'échanges d'expérience et de visites d'opérations sur des territoires comparables à la commune
- Création de références communes

Résultat attendu : Évolution de l'image de la densité

Intérêt : Réfléchir en dehors
-du temps de projet
-des jeux d'acteurs

Par qui ? Hypothèse de création d'un CAUE dans le Finistère





4. INTERPELLER LES ÉLUS PAR LE BIAIS DE L'IDENTITÉ VILLAGEOISE

Moyens :

- Mettre en valeur les avantages du centre-bourg traditionnel
- Montrer que l'identité villageoise que les élus défendent possède une densité élevée

Résultat attendu : Remise en cause de l'habitat pavillonnaire par rapport à l'habitat du bourg traditionnel

Intérêt : Comparer les opérations d'extension urbaine et le modèle du centre-bourg promu par les élus

Par qui ? Les agents de la DDTM