

DENSIFIER | DÉDENSIFIER

PENSER LES CAMPAGNES URBAINES

Sous la direction de

Jean-Michel Léger et Béatrice Mariolle

Parenthèses

DENSIFIER, DÉDENSIFIER

PENSER LES CAMPAGNES URBAINES

Sous la direction de

Jean-Michel Léger et Béatrice Mariolle

Photographies de Denis Gabbardo

Préface de Paola Viganò

PARENTHÈSES



**Campagnes urbaines à Ealing
(Borough de Londres, en haut)
et Bristol (en bas).**

Source : Google Earth 2018
(alt. : 439 m).

CHAPITRE 2

LE PARADIGME DE LA VILLE COMPACTE : LES LEÇONS DE L'ANGLETERRE

Peter Bibby, Jean-Marie Halleux, Richard Dunning, Ed Ferrari,
John Henneberry, Hannah Hickman, Nick Taylor-Buck,
Aidan While

À ce jour, les recherches britanniques dédiées aux densifications et intensifications urbaines se sont polarisées sur les densifications « radicales » qui accompagnent les opérations de régénération en centre urbain. Les processus de densification-dé-densification des quartiers résidentiels périphériques n'ont quant à eux guère attiré l'attention des chercheurs¹, alors que nombre de ces quartiers connaissent de tels mouvements. Ces évolutions sont indissociables des politiques mises en œuvre pour maîtriser la croissance urbaine et, en particulier, des politiques fondées sur le paradigme de la ville compacte. Dans cette perspective, l'analyse de la situation anglaise mérite d'être révélée pour éclairer une situation française où le contrôle de l'étalement urbain est lui aussi devenu l'objet d'orientations politiques fortes.

La recherche synthétisée dans ce chapitre se fonde sur une analyse statistique, appliquée à l'ensemble de l'Angleterre pour la période 2001-2011², analyse qui a permis de mesurer l'importance de la densification douce dans la réponse aux besoins en logements et d'expliquer l'importance relative de ses différentes formes (division interne des logements, construction sur jardin, etc.). En complément, des enquêtes qualitatives ont été menées auprès d'acteurs locaux dans le *borough* londonien d'Ealing et dans la ville de Bristol³.

Le chapitre est structuré en cinq sections. La première présente le contexte britannique et les principales raisons qui font de l'Angleterre un territoire où la densification douce est un phénomène particulièrement important. Après une deuxième section consacrée à la méthodologie de l'analyse statistique, la troisième donne la mesure des processus et la quatrième est dédiée à sa géographie particulièrement complexe. Le chapitre se poursuit par une cinquième section qui synthétise les résultats des investigations sur Ealing et Bristol. Nous concluons en interrogeant les implications sociales de l'application du paradigme aménagiste de la ville compacte.

LE CONTEXTE BRITANNIQUE ET LA POLITIQUE DE LA COMPACTÉ URBAINE

DES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME SPÉCIFIQUES

Comparées à celles de la France et plus généralement à celles de l'Europe continentale, les pratiques anglaises d'aménagement et d'urbanisme se caractérisent par cinq grandes spécificités :

1^{er} La maîtrise de l'étalement urbain est un objectif fondamental des politiques spatiales, qui sont passées du paradigme de l'endiguement urbain (*urban containment*) à celui de la compacité urbaine (*urban compaction*).

2^e La planification spatiale est organisée au niveau local et au niveau national — en l'occurrence, ici, celui de l'Angleterre ; en raison de la grande taille des collectivités locales, la coopération supra-communale est limitée.

3^e Dans l'arbitrage entre les objectifs antagonistes de la sécurité juridique et de la flexibilité, le système de planification anglais privilégie la flexibilité, grâce en particulier à des plans d'affectation des sols qui ne sont pas des documents réglementaires ayant force de loi. Comparées à la situation française, les pratiques anglaises sont en conséquence plus *discrétionnaires*, du fait que les plans d'affectation ne sont qu'un élément parmi d'autres dans la délivrance des permis de construire. Ces documents n'étant pas directement opposables aux tiers, chaque demande de permis fait l'objet d'un examen détaillé et d'une publicité auprès des occupants des parcelles voisines. L'examen des demandes est réalisé par des *Planning Committees*, dont les décisions dépendent autant des observations transmises par les riverains que des directives nationales et locales. Dans les périphéries aisées, il en résulte ainsi une grande influence des groupes antidéveloppement⁴.

4^e Contrairement à la France, les autorités locales disposent d'une autonomie limitée et leurs budgets sont très dépendants des transferts financiers depuis Londres, lesquels sont conditionnés par le respect des objectifs nationaux de planification spatiale, en particulier par le recyclage urbain. Alors que, en France, selon Christophe Demazière, « l'action des collectivités territoriales se fonde sur la conviction que les territoires doivent être administrés et aménagés en fonction des intérêts locaux, en Angleterre, les autorités locales sont conçues comme un mécanisme de fourniture de services locaux. [...] Leur action est placée sous le contrôle des autorités centrales. Ainsi, non seulement l'élaboration d'un plan doit se conformer à de nombreuses directives, mais son approbation revient à l'État⁵. »

¹ Sarah SAYCE, Nigel Stephen WALFORD, Peter GARSIDE, 2012, « Residential development on gardens in England : Their role in providing sustainable housing supply », *Land Use Policy*, 29(4), 2012, p. 771-780.

² Peter BIBBY, Andrew PHILLIPS, Jean-Marie HALLEUX, John HENNEBERRY, *The English Experience of Soft Densification (Les expériences anglaises en matière de densification douce)*, Phase I Draft Report, Puca, 2015. Le lecteur intéressé par le rapport technique pourra le télécharger à partir de l'adresse suivante : www.orbi.ulg.ac.be/handle/2268/195016. Il y trouvera de nombreux compléments vis-à-vis de la synthèse rassemblée dans ce chapitre.

³ Peter BIBBY, Richard DUNNING, Ed FERRARI, Jean-Marie HALLEUX, John HENNEBERRY, Hannah HICKMAN, Nick TAYLOR-BUCK, Aidan WHILE, *The English Experience of Soft Densification (Les expériences anglaises en matière de densification douce)*, Phase II Draft Report, Puca, 2016.

⁴ Christophe DEMAZIÈRE, « Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés », *Espaces et sociétés*, n° 160-161, 2015/11, p. 74.

5^e Les collectivités locales anglaises sont non seulement contrôlées sur leur capacité à inscrire leur politique d'aménagement dans les ambitions nationales de densité et de recyclage urbain, mais elles le sont également dans leur aptitude à assurer un flux suffisant de nouveaux logements. Ces contrôles, qui reposent sur des analyses démographiques visant à objectiver la demande en logements, cherchent à éviter qu'une attitude stricte de la part des *Planning Committees* ne freine excessivement la production d'immobilier résidentiel.

DE L'ENDIGUEMENT URBAIN À LA COMPACITÉ URBAINE

Entre la loi de 1947 sur l'aménagement du territoire (*The 1947 Town and Country Planning Act*) et les années quatre-vingt-dix, le paradigme de l'endiguement urbain (*urban containment*) a été au cœur des politiques spatiales britanniques. Il a limité la dispersion de l'urbanisation en n'autorisant la construction qu'en contiguïté directe des agglomérations préexistantes.

Depuis les années quatre-vingt-dix, les autorités britanniques considèrent que le modèle de la ville compacte répond aux grands objectifs stratégiques du développement durable, ce qui a poussé les aménageurs à remplacer le paradigme de l'endiguement urbain (*urban containment*) par celui de la compacité urbaine (*urban compaction*)⁶. En comparaison des politiques d'endiguement, où les développements périphériques de densités relativement faibles sont autorisés tant qu'ils demeurent adjacents aux zones urbaines existantes, les politiques basées sur le modèle de la ville compacte sont à la fois plus ambitieuses et plus contraignantes : elles cherchent à renforcer la mixité fonctionnelle, à accroître les densités résidentielles et à limiter drastiquement la construction sur terres vierges (*greenfield*)⁷.

Le modèle de la ville compacte s'appuie sur les recherches en consommations énergétiques, parmi lesquelles les célèbres travaux de Newman et Kenworthy⁸ consacrés à la relation entre densité urbaine et dépendance à l'automobile, via les consommations énergétiques pour le transport. La ville compacte est supposée être doublement performante, sur le plan environnemental et sur le plan social, grâce à une atténuation des mécanismes de spécialisation territoriale et de ségrégation résidentielle⁹.

Pour l'Angleterre, la *Planning Policy Guidance Note 3* (PPG3)¹⁰ sur le logement de 1992¹¹ rend bien compte de la montée en puissance du paradigme de la compacité urbaine, avec la mise en exergue par les autorités nationales de l'objectif de concentration des projets d'urbanisation à l'intérieur des périmètres déjà urbanisés. En 2000, la révision de cette PPG prescrit que 60 % des nouveaux

⁵ *Ibid.*, p. 71.

⁶ David ADAMS, Craig WATKINS, *Greenfields, brownfields and housing development*, Oxford, Blackwell Science, 2002.

⁷ Jean-Marie HALLEUX, Szymon MARCIŃCZAK, Erwin VAN DER KRABBen, « The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl, The cases of the Netherlands, Belgium and Poland », *Land Use Policy*, 29(4), 2012, p. 887-898.

⁸ Peter W. G. NEWMAN, Jeffrey R. KENWORTHY, *Cities and automobile dependence : a sourcebook*, Farnham, Ashgate, 1989.

⁹ Maria-Cristina GIBELLI, ROBERTO CAMAGNI, *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes*, La Tour d'Aigues, Datar/L'Aube, 1997.

¹⁰ Les *Planning Policy Guidance Notes* sont des notes, rédigées par le ministère compétent, qui définissent la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation des sols. Depuis 2003, ces dispositifs ont progressivement changé de nom pour devenir des *Planning Policy Statement* (PPS).

logements devront être construits en recyclage, c'est-à-dire sur des terrains déjà bâtis (*previously developed land*) et que la densité des nouveaux programmes devra être supérieure à 30 logements/ha.

L'ANCIENNETÉ DES PROCESSUS DE DENSIFICATION DOUCE ET D'URBANISATION DES JARDINS

Le Royaume-Uni conduit ainsi vis-à-vis de l'étalement urbain une politique d'aménagement du territoire plus stricte que celle qui est menée en France. Les politiques d'endiguement puis de compacité ont contribué à limiter fortement la consommation des sols. Selon les mesures de la base de données Corine Land Cover, en 2006, loger un habitant artificialisait en moyenne 212 m² au Royaume-Uni, 348 m² en France métropolitaine. L'utilisation parcimonieuse du foncier y est d'autant plus remarquable que la maison unifamiliale — certes généralement sous forme de *terraced houses* (maisons de ville) et non de *detached houses*, comme en France — prédomine largement dans le parc de logements (82 % des logements, 59 % en France ¹²).

Parmi les mesures en faveur d'une utilisation parcimonieuse de la ressource foncière, il y a l'habitude déjà ancienne d'urbaniser les jardins des maisons unifamiliales. En témoigne le lancement en 1991 de l'acronyme Bimby (pour alors « *A bungalow in my back yard* ») dans la revue *Urban Studies* ¹³ une vingtaine d'années avant que les urbanistes David Miet et Bertrand Le Foll ¹⁴ ne le popularisent en France après l'avoir transformé en « *Build in my back yard* ». L'urbanisation des jardins anglais trouve son origine dans les fortes limitations portées aux zones constructibles mais également dans l'absence de statut juridique spécifique pour ce type d'occupation du sol. En effet, jusqu'en juin 2010, les jardins étaient considérés, à l'instar des friches industrielles polluées, comme des terrains déjà construits (*previously developed land*). Pour les municipalités, leur urbanisation était alors un moyen relativement simple et efficace de contribuer aux objectifs de recyclage urbain fixés par le gouvernement central.

Au cours des années deux mille, la construction sur jardin a entraîné des protestations de plus en plus vives au travers de l'Angleterre. Il en a résulté une attention croissante des médias, qui ont nommé le mouvement par l'expression péjorative de *garden grabbing* (accaparement des jardins) ¹⁵. Pourtant, comme on le verra, l'urbanisation des jardins n'a jamais représenté qu'une part marginale des nouveaux logements. En 2010, le *garden grabbing* s'est même invité au cœur de la campagne des élections législatives, à la suite de quoi le gouvernement conservateur/libéral-démocrate sorti des urnes a exclu les jardins de la catégorie des *previously developed land*.

¹¹ Department of Environment, *Planning Policy Guidance Note 3 : Housing*, Londres, HMSO, 1992.

¹² Source : Statistique de l'Union européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), 2007.

¹³ Alan W. EVANS, « "Rabbit Hutches on Postage Stamps" : Planning, Development and Political Economy », *Urban Studies*, 28(6), 1991, p. 853-870.

¹⁴ David MIET, Bertrand LE FOLL, « Construire dans mon jardin et résoudre la crise du logement, Cinq idées-clés pour comprendre la filière Bimby », *Métropolitiques*, 18 mars 2013.

MÉTHODOLOGIE DE L'ANALYSE STATISTIQUE

L'IDENTIFICATION DES QUARTIERS À ANALYSER

L'analyse statistique appliquée à l'ensemble de l'Angleterre sur la période 2001-2011 a été réservée aux quartiers de maisons individuelles des agglomérations de plus de 10 000 habitants — seuil par lequel le système statistique britannique identifie les agglomérations urbaines. Ces quartiers, les *Single-Family Residential Neighbourhoods* (SFRN) ont été déterminés à l'échelle des *Output Areas* (OA). L'OA, échelle la plus fine pour laquelle des données statistiques officielles sont publiques, s'apparente à la notion française d'IRIS¹⁶. Toutefois, alors que, en France, la population des IRIS d'habitat est d'environ 2 000 habitants, celle d'une OA est en moyenne de 150 logements, ce qui témoigne de la finesse du maillage. Pour répondre aux objectifs de l'étude, un tri a été opéré afin de sélectionner les OA correspondant à des quartiers où, selon les données du recensement de 2001, les ménages résident majoritairement en maisons unifamiliales ou en appartements issus de la division de maisons unifamiliales.

La distinction des SFRN susceptibles d'avoir connu des phénomènes de densification douce a été réalisée en suivant l'évolution des codes postaux, dont le maillage est particulièrement fin lui aussi, puisque l'Angleterre compte quelque 1 800 000 codes postaux, soit 14 adresses en moyenne par code. Mesurer cette évolution était une opportunité car, à la différence de la densification douce, la densification radicale par construction d'immeubles collectifs entraîne la création de nouveaux codes postaux. Sur cette base, comparer le maillage des codes en 2001 et 2011 a permis d'isoler les SFRN n'ayant pu se densifier que par densification douce.

DEUX BASES DE DONNÉES SUR LA MORPHOLOGIE DE L'URBANISATION ET SUR LES ÉVOLUTIONS DU PEUPEMENT

Les deux bases de données pour lesquelles sont disponibles des données désagrégées à l'échelle des logements et des ménages sont *Land Use Change Statistics* (LUCS), pour l'occupation des sols, et *Postcode Address File* (PAF) pour l'évolution du peuplement. LUCS a été fondée en 1985 par l'*Ordnance Survey* (l'équivalent britannique de l'IGN) pour actualiser ses cartes topographiques. Elle répertorie l'ensemble des modifications de l'occupation des sols : géolocalisation de la modification à l'échelle de pixels de 10 mètres de côté, superficie concernée, année de la modification, fonctions présentes avant et après la modification, nombre de logements démolis et/ou construits.

Alors que LUCS permet de mesurer la densification du bâti, c'est la densification du peuplement qui est prise en compte par le *Postcode Address File*, fondé sur les adresses postales des immeubles résidentiels ainsi que sur les noms d'occupants pour les immeubles dont la fonction principale n'est pas la résidence. Grâce à la PAF, il est possible de quantifier le nombre d'unités d'occupation, ce qui donne une évaluation robuste du nombre de ménages ou, en d'autres termes, du nombre de logements.

¹⁵ Sarah SAYCE, Nigel Stephen WALFORD, Peter GARSIDE, *op. cit.*

¹⁶ Les communes françaises d'au moins 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en « IRIS », qui constituent la maille de base de la diffusion infra-communale standard de l'Insee.

Au final, les traitements effectués grâce aux deux bases de données ont permis de différencier :

- la densification douce de la densification radicale en fonction de l'évolution des codes postaux ;
- la croissance de la décroissance du nombre de ménages sur la base des adresses postales ;
- la densification douce positive de la densification douce négative (dédensification) ;
- la densification douce avec ou sans construction sur la base de la source LUCS ;
- les types de densification douce sans construction (subdivision de logements, occupation de logements inoccupés ou conversion en logements de bâtiments d'activités) ;
- les types de terrains ayant accueilli de nouvelles constructions (avec ou sans destruction, sur jardin, sur terrain non bâti).

QUANTIFICATION DE LA DENSIFICATION DOUCE

QUELQUES ORDRES DE GRANDEUR

Tableau 1 : Croissance du nombre de logements entre 2001 et 2011

	Nombre de logements en 2001	Nombre de logements en 2011	Croissance absolue et relative
Angleterre	20 967 000	22 814 000	1 847 000 (8,8 %)
Agglomérations de plus de 10 000 habitants	16 398 000	17 506 000	1 108 000 (6,8 %)
Quartiers de maisons unifamiliales (SFRN)	14 477 000	15 334 000	857 000 (5,9 %)
Autres zones urbaines	1 921 000	2 172 000	251 000 (13,1 %)

Source : Postcode Address File, 2001 et 2011

En résumant la croissance du nombre de logements construits entre 2001 et 2011, le tableau 1 révèle l'importance des SFRN. En 2011, ces zones représentent plus de 17,5 millions de logements, ce qui correspond à 67,2 % du stock national et à 87,6 % du parc concentré dans les agglomérations urbaines. À l'échelle de l'Angleterre, la croissance est de 1,85 million de logements sur la période 2001-2011, soit une augmentation de 8,8 %. On estime que le 1,85 million de nouveaux logements se composent de 1,35 million de logements par constructions nouvelles et de 0,50 million issu du bâti préexistant, via la division d'anciens logements ou via une reconversion depuis des locaux d'activités. Entre 2001 et 2011, ce sont donc 26 % des nouveaux logements qui ont été créés dans le bâti préexistant — il est frappant qu'un travail réalisé sur la même période en Île-de-France ait abouti au même ordre de grandeur de 26 % pour la part des logements produits au sein du bâti existant¹⁷.

¹⁷ Anne-Claire DAVY, Peggy MERTINY, « 2001-2011 : un logement nouveau sur quatre a été créé dans le bâti existant », *Note rapide*, n° 613, IAU ÎDF, 2013.

Le tableau 1 montre aussi que la majorité des nouveaux logements anglais a été construite à l'intérieur des agglomérations urbaines : 1108 000 nouveaux logements sur 1847 000, soit 60 %, ce qui tient aux politiques spatiales très strictes décrites ci-dessus comme des politiques de compacité urbaine (*urban compaction*).

Tableau 2 : Importance de la densification douce et de ses différentes formes entre 2001 et 2011

	Croissance du nombre de logements entre 2001 et 2011	Part de la croissance par rapport à la croissance de l'Angleterre et des SFRN	Part de la croissance par rapport à l'ensemble de la densification douce
Angleterre	1 847 000	100 % / 216 %	
Agglomérations de plus de 10 000 habitants	1 108 000	60 % / 129 %	
Quartiers de maisons (SFRN)	857 000	46 % / 100 %	
Densification douce (dans les SFRN)	275 000	15 % / 32 %	100 %
Densification douce avec construction (dans les SFRN)	171 000	9 % / 20 %	62 %
Densification douce avec construction sur jardin (dans les SFRN)	29 000	1,6 % / 3 %	11 %
Densification douce sans construction (dans les SFRN)	104 000	6 % / 12 %	38 %

Sources : Postcode Address File et Land Use Change Statistics, 2001 et 2011

Il ressort du tableau 2 que la densification douce des SFRN a conduit à la création de 275 000 logements, qui représentent 15 % de la croissance globale du stock de logements anglais pour la période 2001-2011. Ce volume est loin d'être négligeable même si, à l'intérieur des SFRN, ces 275 000 logements ne représentent qu'un tiers de la nouvelle offre (32 %). La densification des quartiers de maisons est donc induite pour les deux tiers par de la densification radicale et pour le tiers restant par de la densification douce. Il ressort également du tableau 2 que la densification par construction représente 171 000 logements, soit 62 % de la nouvelle offre induite par la densification douce. Seuls 29 000 logements sur ces 171 000 ont été construits sur des jardins, ce qui montre que la polémique du *garden grabbing* repose en réalité sur une production somme toute limitée.

CINQ FOIS PLUS SUR DES TERRAINS VIERGES QUE SUR DES JARDINS

Les données rassemblées dans le tableau 3 intègrent tant la densification douce que la densification radicale. Elles portent sur la situation à l'intérieur des SFRN et elles ventilent le nombre de nouveaux logements construits en différenciant cinq origines pour les sols supports. Ce tableau précise également la densité moyenne des développements à l'échelle des sites ayant accueilli les constructions. Pour l'ensemble des développements pris en compte, la densité moyenne est de 35,6 logements par hectare, soit une valeur supérieure au seuil des 30 logements par hectare affiché comme objectif par la révision de la PPG3 de 2000.

Tableau 3 : Origine des terrains ayant accueilli de nouvelles constructions résidentielles au sein des SFRN entre 2001 et 2011 (densification douce et densification radicale)

	Nombre de logements construits	Part des logements construits	Densité des développements (logements/ha)
Terrains vierges	263 000	40,2 %	36,4
Bâtiments non résidentiels détruits	207 000	31,6 %	60,5
Logements détruits	113 000	17,2 %	30,6
Jardins sans destruction de logement	54 000	8,3 %	16,6
Autres terrains résidentiels sans destruction de logement	17 000	2,6 %	67,7
TOTAL	654 000	100 %	35,6
<i>Sources : Postcode Address File et Land Use Change Statistics</i>			

40,2 % des terrains nouvellement construits étaient des terrains non précédemment bâtis (ce qui témoigne de l'importance du potentiel en foncier vierge), et 31,6 % étaient des terrains comprenant des bâtiments non résidentiels, car, bien que les SFRN soient des quartiers principalement résidentiels, ils comprennent également des activités économiques. Le tableau 3 montre que le remplacement de ces bâtiments par des immeubles résidentiels conduit à des densités élevées (60,5 logements/ha), qui correspondent à des opérations de densification radicale au moyen d'immeubles collectifs.

L'ensemble des terrains résidentiels, 184 000 logements, représente les 28,1 % restant : 113 000 (61,4 %) par destruction d'anciens logements, 54 000 (8,3 %) construits sur d'anciens jardins et 17 000 (2,6 %) sur d'autres terrains résidentiels. S'il est donc confirmé que la part de la construction sur jardin est faible, celle-ci occupe de plus grandes parcelles, 600 m² en moyenne, soit 16,6 logements/ha, car la *garden grabbing* est un processus de construction de maisons unifamiliales dans des quartiers aisés. En comparaison, les logements construits sur d'autres terrains résidentiels sont de bien moindres consommateurs fonciers : il s'agit souvent d'anciens garages, sur des parcelles moyennes de 150 m² en moyenne, pour une densité de 67,7 logements/ha.

LA DENSIFICATION DOUCE : UNE GÉOGRAPHIE COMPLEXE

LES FACTEURS DE LA DENSIFICATION DOUCE

La géographie de la densification douce, variable en fonction des échelles d'analyse, est déterminée par des facteurs variés. L'échelle d'analyse est importante car la densification douce peut être spatialement concentrée, auquel cas l'agrégation des données au niveau des collectivités territoriales conduit à des effets de dilution¹⁸. De plus, l'agrégation des données donne des résultats qui équilibrent la densification et la dédensification. Là où les fusions de logements sont fréquentes, les résultats globaux indiquent une densification douce marginale, alors même que sa contribution aux besoins en logements peut s'avérer très significative à l'échelle de certains quartiers.

Le cas de Londres illustre parfaitement la problématique des effets d'échelle. Homogène dans une analyse réalisée au niveau de l'Angleterre, la densification douce de Londres se transforme en patchwork lorsque l'on zoome sur ses différents *boroughs*. Pour certains d'entre eux (Willesden, Tottenham ou Edmonton), la densification douce est très soutenue en raison d'intenses processus de division des logements. Pour d'autres (Southwark ou Westminster), elle contribue assez peu à la hausse du nombre de logements, car elle est concurrencée par des investissements immobiliers massifs. Dans d'autres quartiers, la mosaïque est plus complexe encore lorsque, comme dans l'Est d'Ealing, cohabitent des logiques de division et de fusion des logements.

Le fait que la densification douce n'apparaisse généralement pas dans les villes et régions où les volumes de population stagnent indique que son premier déterminant est, bien entendu, la croissance démographique. On observe toutefois des exceptions notables dans certains quartiers qui, au sein de villes en décroissance ou en stagnation démographique, concentrent dans des logements divisés un volume croissant de populations paupérisées, par exemple dans des localités comme Hastings, Blackburn ou Kingston upon Hull. La croissance démographique est donc une condition globalement nécessaire, mais pas suffisante pour inciter à la densification douce. En effet, la croissance démographique induit bien davantage encore la densification radicale, à l'image de certains quartiers de Londres et du centre des métropoles régionales (Birmingham, Manchester, Leeds...), qui sont le siège de vastes projets d'immeubles collectifs.

La géographie anglaise de la densification douce est également caractérisée par des secteurs de densification douce « négative », c'est-à-dire de dédensification. De telles évolutions sont observées dans certaines périphéries aisées, notamment dans l'Ouest londonien, où les niveaux de prix immobiliers sont particulièrement élevés (Weybridge, Virginia Water...). Il s'agit de zones périurbaines où la gentrification progresse par la fusion de logements au sein de maisons unifamiliales qui avaient précédemment fait l'objet de divisions. On y rencontre également des regroupements de petites maisons mitoyennes typiques (*terraced houses*), destinés à créer des logements plus spacieux. En économie foncière et immobilière, il est connu que la division d'une maison en plusieurs logements accroît la valeur globale du bien ; que ces quartiers très favorisés fassent l'objet de processus structurels de fusion de logements signifie donc que des mécanismes spécifiques de formation des prix s'y développent, dans des marchés de niche où les grands logements sont recherchés par des *ultra wealthy* (ultra-riches) qui peuvent enchérir à des niveaux de prix très élevés.

La gentrification et la dédensification des périphéries aisées témoignent que la densification douce n'est pas effective là où la grande taille des terrains faciliterait la division parcellaire. Son apport à la demande en logement y demeure limité puisque, on l'a dit, les logements construits sur ce type de gisement foncier ne représentent qu'une faible part de la croissance globale, même si c'est malgré tout là que le *garden grabbing* est proportionnellement le plus fréquent.

¹⁸ L'effet de dilution est majeur au Royaume-Uni, où les collectivités territoriales sont très vastes. En effet, alors que la superficie moyenne d'une commune française est de 15 km², la superficie moyenne d'une unité administrative locale au Royaume-Uni est de 1668 km² (Christophe BREUER, Jean-Marie HALLEUX, « The Spatiality of Local Governments in European Intermediate Urban Regions : A Methodological Approach », *Quaestiones Geographicae*, 35[2], 2016, p. 43).

LA DENSIFICATION DOUCE PAR TYPE DE QUARTIERS

Créée pour le recensement de 2001 par Dan Vickers et ses collègues¹⁹, la typologie des *Output Areas* a permis de dessiner le profil des quartiers dans les processus de densification douce. Cette typologie, établie à partir de 41 indicateurs, se décline en trois niveaux hiérarchiques : super-groupes, groupes et sous-groupes. La classification en super-groupes, la seule utilisée ici, se décline en sept catégories dont la première correspond aux *OA Blue-collar communities* (Quartiers populaires). Elle correspond à des quartiers composés de maisons mitoyennes (*terraced houses*) et de logements sociaux. Le super groupe 2 *City living* (Vie urbaine) intègre pour sa part des quartiers qui comptent de nombreux ménages d'une personne, peu de retraités et de nombreux appartements en location. Le super groupe 3 est dénommé *Countryside* (Campagne). Les oa qui appartiennent à cette catégorie sont situés en dehors des grandes agglomérations et l'on y trouve des proportions importantes de maisons isolées (*detached houses*). La même variable caractérise aussi le super groupe 4, *Prosperous suburbs* (Banlieues aisées). Le super groupe 5, *Constrained by circumstances* (Contraints par leurs revenus) se caractérise par une part importante de ménages en logement social. Le super groupe 6, *Typical traits*, intègre des quartiers dans lesquels la plupart des indicateurs sont proches de la moyenne britannique. Enfin, le super groupe 7 *Multicultural* comprend une proportion élevée de minorités sub-sahariennes et du sous-continent indien. Ces OA sont principalement situées dans les grandes villes, Londres en particulier.

Tableau 4 : L'importance de la densification douce en fonction des types de SFRN

Type de quartier (super groupe)	Nombre de logements en 2001	Croissance 2001-2011 du nombre de logements due à la densification douce
1. <i>Blue-collar communities</i> (Quartiers populaires)	2 533 000	23 000 (0,9 %)
2. <i>City living</i> (Vie urbaine)	791 000	27 000 (3,4 %)
3. <i>Countryside</i> (Campagne)	672 000	13 000 (1,9 %)
4. <i>Prosperous suburbs</i> (Banlieues aisées)	3 450 000	37 000 (1,1 %)
5. <i>Constrained by circumstances</i> (Contraints par leurs revenus)	1 452 000	18 000 (1,2 %)
6. <i>Typical traits</i> (Traits représentatifs)	3 562 000	67 000 (1,9 %)
7. <i>Multicultural</i> (Multiculturel)	2 017 000	88 000 (4,4 %)
Total des SFRN	14 477 000	275 000 (1,9 %)

Sources : Postcode Address File et Land Use Change Statistics

Le tableau 4 montre sans ambiguïté que la contribution de la densification douce à l'accroissement du nombre de logements est très différenciée en fonction des types de quartiers. Exprimées en valeurs relatives, les croissances les plus fortes sont le fait des OA appartenant aux catégories «Multiculturel» (4,4 %) et «Vie urbaine» (3,4 %). La contribution de la densification douce au développement de l'offre de

¹⁹ D. VICKERS, P. REES, M. BIRKIN, *Creating The National Classification Of Census Output Areas : Data, Methods And Results*, School of Geography, University of Leeds Working Paper 05/2, 2005.

logements y est principalement induite par la division de logements préexistants. En comparaison de la densification douce par construction neuve, la densification douce à partir du bâti existant est donc spatialement très concentrée.

Après le type 7 « Multiculturel », le type 6 « Traits représentatifs » représente le deuxième contingent de nouveaux logements induits par la densification douce. Les processus respectifs y sont toutefois distincts car les nouveaux logements appartenant au type 6 sont généralement liés à des constructions neuves.

Les « Quartiers populaires » (0,9 %) et ceux du type 5 « Contraints par leurs revenus » (1,2 %) sont proportionnellement les moins concernés par la densification douce, du fait qu'une partie importante des logements de ces super groupes sont des logements sociaux en location.

Ce sont les caractéristiques socio-économiques des populations qui expliquent pourquoi la catégorie « Banlieues aisées » est peu touchée par la densification douce (1,1 % de croissance en valeur relative). Comme il a déjà été dit, celle-ci est faible dans les périphéries peu denses, où elle serait pourtant morphologiquement la plus facile à mettre en œuvre. Les riverains se mobilisent au contraire parfois pour bloquer les développements (attitude Nimby) et la division des logements y est marginale, car la population très aisée de ces quartiers habite de grands logements.

La différenciation par types de quartiers affirme clairement le caractère inéquitable de la densification douce, qui touche particulièrement les quartiers où se concentrent les minorités paupérisées, alors que les populations aisées parviennent à résister à la pression des marchés et à maintenir le confort spatial de leur logement et de ses abords. Ce résultat corrobore de précédentes conclusions d'Elizabeth Burton sur les villes anglaises²⁰, selon lesquelles le mot d'ordre de la ville compacte accentue la géographie inégalitaire des espaces résidentiels. Il s'inscrit également dans les doutes formulés par Anastasia Touati-Morel²¹, à l'encontre du postulat selon lequel les politiques en faveur de la ville compacte produiraient automatiquement une plus grande cohésion sociale.

LA GESTION DE LA DENSIFICATION DOUCE À EALING ET À BRISTOL

Deux études de cas, sur le *borough* londonien de Ealing et sur la ville de Bristol, ont éclairé la manière avec laquelle les autorités locales anglaises gèrent et encadrent la densification douce. Ces terrains ont été choisis pour deux raisons : les importants processus de densification douce que Ealing et Bristol connaissent, et les éclairages que ces deux cas peuvent apporter à certaines configurations françaises équivalentes — Ealing en comparaison avec la région parisienne, Bristol, avec les métropoles régionales les plus dynamiques.

Dans les deux agglomérations, l'importance des mouvements de densification douce résulte d'une forte demande de logements contre une faible offre foncière. À Ealing, les autorités ne disposent pas de marge de manœuvre en termes de terrains vierges, puisque le *borough* est englobé dans le tissu morphologique

²⁰ Elizabeth BURTON, « The compact city : just or just compact », *Urban Studies*, 37(11), 2000, p. 1969-2001.

²¹ Anastasia TOUATI-MOREL, « Les "mécanismes cachés" de la production foncière urbaine, Le cas des incidences socio-spatiales de la densification des banlieues », *Territoire(s)*, n° 5, 2016.

de Londres. À Bristol, c'est la rigueur des politiques de compacité urbaine et la volonté de préserver la ceinture verte qui expliquent la faiblesse de l'offre foncière en terrains vierges.

UNE DENSIFICATION DOUCE INDISSOCIABLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les deux études de cas ont confirmé et précisé les conclusions des traitements statistiques effectués à l'échelle de l'Angleterre. Tant à Bristol qu'à Ealing, une première confirmation concerne le caractère limité de l'urbanisation des jardins. En effet, à Bristol, celle-ci a représenté 5 % seulement de la nouvelle offre de logements sur la période 2005-2015. « Les gens s'opposent à la construction des fonds de jardin parce qu'ils veulent préserver leur joli coin de Bristol. [...] Ils s'opposent aussi à la construction des fonds de jardin pour des raisons de jalousie : "Les voisins vont faire fortune" », confie un conseiller municipal.

Les études de cas ont également vérifié que la part de la densification douce est proportionnelle à la densité existante. Les quartiers denses connaissent généralement de forts processus de division interne, alors que les quartiers périphériques peu denses sont faiblement concernés par la densification, de manière générale, et par la densification douce, en particulier. À Ealing comme à Bristol, la division de logements est surtout pratiquée dans les villas des périodes victorienne (1837-1901) et edwardienne (1901-1910), dont les caractéristiques architecturales font de la division une opération technique relativement simple.

Tant à Ealing qu'à Bristol, l'opposition entre quartiers denses et peu denses est indissociable des politiques menées par les autorités locales. En effet, leur adhésion au paradigme de la compacité urbaine les pousse, d'un côté, à densifier les quartiers centraux accessibles par les transports collectifs et, d'un autre, à éviter de renforcer le peuplement des périphéries. Sur le terrain, cette orientation des autorités locales est d'autant plus aisément couronnée de succès que les pratiques discrétionnaires de l'urbanisme à l'anglaise permettent aux populations aisées des périphéries peu denses de bloquer les projets susceptibles de dégrader leur environnement résidentiel.

Les investigations menées à Ealing et à Bristol apportent également un éclairage sur l'influence majeure des directives nationales sur les politiques locales. En effet, les autorités locales doivent assumer leurs responsabilités dans la réponse aux besoins croissants en logements tout en se conformant à des objectifs très ambitieux en matière de lutte contre l'étalement urbain — rappelons la volonté du gouvernement central de concentrer 60 % des nouveaux logements sur des terrains déjà bâtis. Face à ces ambitions difficilement conciliables, il en résulte une attitude plutôt favorable vis-à-vis de la densification, qui ressort en définitive comme la seule voie possible pour répondre aux besoins en logements tout en s'inscrivant dans le paradigme de la ville compacte. Il en ressort également une forte pression sur les *Planning Committees*, invités à ne pas trop restreindre les permis de construire et à ne pas valider non plus des projets immobiliers aux impacts trop négatifs. En réponse à ce double défi, les autorités sont devenues très vigilantes pour mitiger les impacts négatifs de la densification et elles ont développé des réflexions et des stratégies spécifiques ; elles se sont dotées de documents techniques qui détaillent leurs objectifs en matière de division des logements et de construction sur jardin. Ces notes d'orientation (*Supplementary planning*

documents) visent autant à encadrer la prise de décision en matière de délivrance des permis qu'à informer les promoteurs sur la manière de voir leur projet bénéficier d'une évaluation positive.

LES PRÉOCCUPATIONS QUE LA DENSIFICATION DOUCE INSPIRE

En dépit de la technicité aménagiste des autorités locales dans l'encadrement des divisions pavillonnaires et des constructions sur jardin, les acteurs de terrain reconnaissent leur difficulté à anticiper les impacts cumulatifs de la densification douce. Ces effets cumulatifs concernent un certain nombre de problèmes et de menaces liés aux différentes formes de densification douce :

- difficulté de maintenir la qualité paysagère des espaces résidentiels ;
- pression sur les services d'enseignement et sur les infrastructures (routes, assainissement, espaces verts, stationnement, etc.) ;
- perte d'espaces de jardin ;
- taux élevé de mobilité résidentielle des populations concernées et faible intégration de celles-ci dans les communautés locales ;
- réduction des espaces domestiques et menaces sur l'intimité qu'elle implique.

Pour ces différentes raisons, les acteurs interrogés estiment que les opérations de densification douce sont plus complexes à encadrer que les opérations de densification radicale. En effet, la multiplication des petits projets a des conséquences difficiles à anticiper, et c'est dans cette perspective que les décideurs locaux s'interrogent sur les « points de basculement » et les « seuils de tolérance et d'acceptabilité ».

Il est également plus difficile d'appliquer des dispositifs de fiscalité de l'aménagement visant à imposer des contributions aux promoteurs (sur le modèle de la taxe d'aménagement pratiquée en France). En réponse, les autorités anglaises ont mis en place le dispositif du « Prélèvement sur les infrastructures communautaires » (*Community infrastructure levy* — CIL). Le CIL est destiné aux opérations de petite taille, puisqu'il s'applique dès qu'un nouveau logement est créé, qu'il s'agisse d'une construction nouvelle, d'une subdivision de logement ou de la transformation d'un local d'activités. À Bristol, on regrette que les moyens dégagés par le CIL soient insuffisants pour apporter des solutions aux problèmes locaux ; l'impression générale est que la densification occasionne des impacts sur les communautés locales et que celles-ci ne bénéficient pas des ressources dégagées.

À Ealing, les craintes les plus vives sont exprimées vis-à-vis de la dégradation du cadre bâti, ce qui s'explique par la densité de population importante à l'intérieur du *borough*. À Bristol, les problèmes les plus aigus se rapportent aux services collectifs et, en particulier, à la capacité d'accueil des écoles primaires, car la croissance démographique a été insuffisamment anticipée — le taux de croissance décennal du *Bristol City Council* est proche de 10 %.

À Bristol comme à Ealing, la croissance démographique s'accompagne également d'une pression grandissante sur les espaces de stationnement. Bien que les zones densifiées soient accessibles par les transports en commun, les nouvelles populations n'en sont pas moins motorisées. Cette question est certes autant soulevée par la densification radicale que par la densification douce, la différence étant que la dernière n'est pas accompagnée par une nouvelle offre de stationnement en

ouvrage ou en enclos. En revanche, les acteurs locaux s'accordent à reconnaître que la densification douce a un impact bénéfique sur la vitalité des commerces locaux et des services de proximité.

CONCLUSION : UNE DENSIFICATION PAS SI DOUCE

Entre 2001 et 2011, la densification douce représente 15 % de la croissance du nombre de logements en Angleterre et 32 % dans les quartiers de maisons (SFRN), dont 1/3 en construction neuve et 2/3 par division de logements. La densification douce est donc un mode de croissance urbaine tout à fait significatif, ce qui plaide en faveur d'une attention plus soutenue à son égard, tant de la part des décideurs que des chercheurs. L'importance de cette densification est indissociable d'une politique anglaise d'aménagement très stricte. Cette politique, qui repose sur une forte limitation de l'offre vierge en périphérie, a été induite par l'évolution du passage du paradigme de l'endiguement urbain (*urban containment*) à celui de la compaction urbaine (*urban compaction*).

La géographie de la densification douce est singulière. Les subdivisions de logements sont principalement observées dans les quartiers multiculturels des grandes villes, ceux de Londres en particulier. La création de logements par construction neuve est plus diffuse, mais c'est au sein des quartiers de classes moyennes qu'elle contribue le plus à l'offre. En revanche, la densification douce est rare dans les périphéries favorisées, où la construction neuve est peu active et où les divisions de logements sont rares, voire même parfois compensées par des fusions. Si les périphéries aisées se révèlent peu « accueillantes » vis-à-vis de la densification, elles n'en demeurent pas moins les lieux privilégiés du *garden grabbing*, simplement parce que les jardins y sont plus vastes. En volume de logements créés, le *garden grabbing* reste toutefois marginal, même là où sa part relative est la plus élevée.

L'analyse du cas anglais montre que la densification douce a des effets très inégaux selon les groupes sociaux et qu'ils peuvent se montrer néfastes pour les plus vulnérables. L'inégalité sociale devant la densification douce exige d'interroger le postulat selon lequel des politiques en faveur de la compacité urbaine seraient automatiquement bénéfiques en termes de cohésion sociale. À l'instar de précédents travaux de E. Burton²², nos résultats montrent qu'une politique de forte limitation de l'offre foncière vierge en périphérie exacerbe les inégalités d'accès aux marchés du logement. Les populations précarisées vivent dans des quartiers denses qui continuent à se densifier, tandis que les classes aisées maintiennent, voire élargissent leur espace habité. La résistance efficace des classes aisées vis-à-vis des politiques de compacité tient à leur capacité d'enchérir sur les marchés du logement et de bloquer les projets immobiliers susceptibles de modifier leur cadre de vie. La multiplication des réactions locales de riverains à l'encontre du *garden grabbing* est allée jusqu'à l'inscrire à l'agenda politique national.

L'impact de l'application des principes de la ville compacte sur la distribution des espaces résidentiels ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à ce modèle, qui répond à des objectifs environnementaux non pris en compte dans cette recherche. Par ailleurs, E. Burton²³ a bien montré de son côté que les liens entre cohésion sociale et planification spatiale ne se limitent pas à la seule problématique de la distribution des espaces résidentiels. En effet, ces liens impliquent

²² Elizabeth BURTON, *op. cit.*

²³ Elizabeth BURTON, *ibid.*

d'autres questions majeures telles que l'accès pour tous aux lieux d'emplois et de services ou aux aménités vertes. Nous ne remettons donc pas fondamentalement en cause les politiques de compacité. En revanche, nous plaidons pour leur meilleur encadrement. Nous pensons, en particulier, à la nécessité de renforcer la politique sociale de l'aide au logement ainsi qu'à la nécessité de rendre la délivrance des permis plus objective et moins inégalitaire lors de la prise en compte des effets de la densification sur la qualité de vie des riverains.

Enfin, le caractère inéquitable de la densification *douce* demande de remettre en cause une telle terminologie, tant les processus ne sont pas *doux* pour toutes les catégories sociales. S'il faut en définir une autre pour distinguer les opérations de densification qui modifient radicalement les formes urbaines des opérations qui les respectent, il nous semble opportun de nous inspirer de la distinction établie par Marie Llorente et Thierry Vilmin²⁴ dans le présent ouvrage entre, d'une part, *la densification par opération à l'unité* et, d'autre part, *la densification par opération d'ensemble*. L'intérêt de cette différenciation est de mettre en avant des logiques distinctes de gestion par les autorités publiques. S'agissant des opérations d'ensemble, il est bien connu que leur succès repose sur une intervention publique forte. En revanche, dans les opérations à l'unité, cette nécessité est rarement soulignée mais notre étude démontre que, dans un contexte de mise en application des principes de la ville compacte, leur multiplication peut conduire à des évolutions structurelles difficiles à anticiper et à encadrer. Cela justifie pleinement le développement de politiques nouvelles ainsi que la création de dispositifs spécifiques pour les accompagner.

²⁴ Marie LLORENTE, Thierry VILMIN, « Les filières d'une densification douce » (chap. 6).

TABLE

AVANT-PROPOS HÉLÈNE PESKINE	5
PRÉFACE DANS LA MÉTROPOLE HORIZONTALE PAOLA VIGANÒ	9
INTRODUCTION DES CAMPAGNES EN MOUVEMENT JEAN-MICHEL LÉGER ET BÉATRICE MARIOLLE	15
PHOTOGRAPHIES VOIR LA VILLE HORIZONTALE DENIS GABBARDO	23
PARTIE 1 LES FIGURES DE LA DENSIFICATION	37
CHAPITRE 1 LES ACTEURS PUBLICS FACE À LA DENSIFICATION SPONTANÉE : UNE COMPARAISON FRANCO-ITALIENNE JOËL IDT ET MARGOT PELLEGRINO	41
CHAPITRE 2 LE PARADIGME DE LA VILLE COMPACTE : LES LEÇONS DE L'ANGLETERRE PETER BIBBY, JEAN-MARIE HALLEUX, RICHARD DUNNING, ED FERRARI, JOHN HENNEBERRY, HANNAH HICKMAN, NICK TAYLOR-BUCK, AIDAN WHILE	55

CHAPITRE 3	L'AVENIR DES QUARTIERS RÉSIDENTIELS PÉRIURBAINS DANS LE CONTEXTE HELVÉTIQUE	71
	JUDITH DROUILLES ET EMMANUEL REY	
CHAPITRE 4	WORK IN MY BACKYARD : L'INTENSIFICATION URBAINE PAR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES	87
	RACHEL LIROSSIER	
CHAPITRE 5	BIMBY, UN LEVIER POUR LE RENOUVELLEMENT DE L'HABITAT PÉRIURBAIN	101
	RÉMY VIGNERON	
CHAPITRE 6	LES FILIÈRES D'UNE DENSIFICATION DOUCE, ORGANISÉE ET ABORDABLE	113
	MARIE LLORENTE ET THIERRY VILMIN	
PARTIE 2	UNE PENSÉE CRITIQUE SUR LES OUTILS ET LES RÈGLES	147
CHAPITRE 7	LA DENSITÉ, UNE PASSION CORPORATISTE	149
	JEAN-MICHEL ROUX	
CHAPITRE 8	L'EXERCICE DE L'ÉTAT	157
	ENTRETIEN AVEC JEAN-PASCAL BÉZY	
CHAPITRE 9	LES MAIRES FACE À LA VILLE DISPERSÉE	163
	ENTRETIEN AVEC PASCAL PRAS	
CHAPITRE 10	DENSIFICATION PAVILLONNAIRE : DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU PROJET DE TERRITOIRE	169
	ROBERTA MORELLI	
CHAPITRE 11	LA CONVERSION DES ESPACES AGRICOLES DEVANT LE PRÉTOIRE	181
	ROMAIN MELOT	

CHAPITRE 12		
	LES NOUVEAUX HABITS DU DROIT DE L'URBANISME	191
	AMÉLIE BLANDIN	
PARTIE 3		
	LES CAMPAGNES DE TOUTES LES TRANSITIONS	211
CHAPITRE 13		
	LES CAMPAGNES URBAINES, VERS UN FUTUR VERNACULAIRE	213
	BÉATRICE MARIOLLE	
CHAPITRE 14		
	VERS UNE ARCHITECTURE DES BASSES DENSITÉS HAUTEMENT SOUTENABLE	225
	SABRI BENDIMÉRAD	
CHAPITRE 15		
	L'ORÉE DES CHAMPS	235
	LUC VILAN ET ROLAND VIDAL	
CHAPITRE 16		
	LA TERRE PAVILLONNAIRE, UN PAYSAGE FERTILE OUBLIÉ	247
	SÉGOLÈNE DARLY	
CONCLUSION		
	DENSIFIER/DÉDENSIFIER	265
	JEAN-MICHEL LÉGER ET BÉATRICE MARIOLLE	
	BIBLIOGRAPHIE	281
	LES AUTEURS	299
	SIGNES ET ACRONYMES	303
	LÉGENDES DES PHOTOGRAPHIES	309