



HAL
open science

Rôles et influences des perceptions de la densité urbaine des acteurs de la ville dans la conduite de projet urbain : les enseignements de la démarche Plana

Christophe Rodriguez

► To cite this version:

Christophe Rodriguez. Rôles et influences des perceptions de la densité urbaine des acteurs de la ville dans la conduite de projet urbain : les enseignements de la démarche Plana. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01266789

HAL Id: dumas-01266789

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01266789>

Submitted on 3 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Pierre Mendès France

Institut d'Urbanisme de Grenoble

Master 2 sciences du territoire

Spécialité Urbanisme et Projet Urbain

Rôles et influences des perceptions de la densité urbaine des acteurs de la ville dans la conduite de projet urbain : Les enseignements de la démarche Plana

Mémoire présenté par :

Christophe Rodriguez

Tuteur d'apprentissage:

Grégory Cassoret

Directrice de mémoire:

Fanny Vuailat

Juillet 2015



Auteur	Nom : RODRIGUEZ Prénom : Christophe		
Titre du mémoire	Rôles et influences des perceptions de la densité urbaine des acteurs de la ville dans la conduite de projet urbain : Les enseignements de la démarche Plana		
Organisme d'affiliation	Université Pierre Mendès France – Institut d'Urbanisme de Grenoble		
Directeur de mémoire	Fanny Vuailat		
Collation	Nombre de pages	Nombres d'annexes	Nombres de références bibliographiques
	128 (hors annexes)	5	27
Mots-clés	Renouvellement urbain, intensification urbaine, densité, concertation, prospective, projet d'aménagement, centralité, fiscalité de l'urbanisme Habitat participatif, entretien semi-directif		
Mots-clés géographique	Midi-Pyrénées, Haute-Garonne, Toulouse, secteur 4.2 Plana-Soupetard		
Résumé	<p>Dans le contexte d'une agglomération toulousaine attractive au regard de ses activités économiques et de son cadre de vie, les responsables politiques de ce territoire essaient de compenser le retard accusé dans la réalisation d'une ville compacte, en incitant le développement de la métropole dans les quartiers existants. Dans l'un de ces espaces : le quartier Plana-Soupetard, la collectivité a engagé une démarche de concertation pour accompagner le développement de celui-ci et pour construire le projet de quartier avec les habitants, qui s'inquiètent de la densification de leur espace de vie. Cette notion de la densité, qui constitue l'élément déclencheur des discussions entre les différents acteurs impliqués dans un projet d'aménagement, s'avère complexe et sa définition est le fruit de perceptions qui varient selon les différents acteurs de la ville et le contexte urbain dans lequel elle s'inscrit. Au regard des débats issus de la concertation et d'entretiens réalisés auprès de personnes confrontées à ces problématiques, la densité urbaine revêt un débat sur le cadre de vie qui se perçoit particulièrement à l'échelle du quartier. De ce constat la densité urbaine doit être traitée dans le cadre de processus de concertations portés par des équipes pluridisciplinaires à l'échelle du quartier. En outre, dans sa dimension quantitative, la densité urbaine est une donnée à prendre en compte dans une visée stratégique ; et un outil pour assurer le montage opérationnel des projets urbains.</p>		

Tout d'abord, Je souhaite remercier l'ensemble de l'équipe de la Direction des Opérations d'Aménagement pour son accueil chaleureux au sein de Toulouse métropole durant cette année charnière.

J'adresse un remerciement tout particulier à Grégory Cassoret qui s'est toujours rendu disponible, qui a fait en sorte que je monte en compétences et que j'optimise au mieux cette année d'apprentissage.

Je remercie également Fanny Vuillat d'avoir suivi mon projet de fin d'études ainsi que Jean-Michel Roux d'avoir accepté d'être le troisième membre du jury de soutenance.

Je remercie aussi l'ensemble des personnes qui ont accepté de se plier à l'exercice des entretiens

Je souhaite également remercier tous ceux qui m'ont entouré durant cette année.

Tous les apprentis de Toulouse Métropole, qui m'ont rappelé que j'étais encore un peu étudiant.

Ségolène, doyenne et mère de tous les apprentis,

Sandra, pour sa bonne humeur quotidienne et son soutien constant,

Mes colocataires pour tous ces moments passés ensemble.

Tous mes amis de Cavailon, de Toulouse, de Grenoble et d'ailleurs, qui ont toujours été là.

Enfin j'aimerais remercier toute ma famille, mes parents en particulier qui m'ont toujours adressé un soutien sans faille durant ma scolarité et qui m'ont toujours mis dans les meilleures conditions pour que je réussisse.

Sommaire

Introduction	9
Partie 1 : Une notion complexe, plurielle et qui varie selon un contexte urbain donné.	12
1.1 <i>Une densité ou des densités ?</i>	12
1.2 <i>Evolution des perceptions de la densité par les acteurs de la ville : Vers un outil de lutte contre l'étalement urbain, en faveur du développement durable.</i>	20
1.3 <i>Le contexte toulousain.</i>	27
Partie 2 : Les ressources de l'étude : un quartier, un projet, des acteurs.	42
2.1 <i>Plana-Soupetard : Un quartier en plein renouvellement..</i>	42
2.2 <i>La Fabrique Plana : Un espace de partage et de travail sur les problématiques du quartier.</i>	58
2.3 <i>L'approfondissement des ressources existantes.</i>	72
Partie 3 : Les enjeux que recouvrent la notion de densité	42
3.1 <i>Les paradoxes, les points de divergences et de convergences autour du concept de densité urbaine.</i>	83
3.2 <i>Un débat sur le cadre de vie.</i>	94
3.3 <i>Le positionnement du technicien sur la question de la densité dans sa dimension quantifiable.</i>	105

Conclusion.	114
Bibliographie.	117
Table des sigles.	121
Table des figures.	123
Table des matières.	125
Annexes	128

Introduction

Le champ de l'urbanisme renvoi à la fois à une discipline scientifique et à une pratique. Ces deux dimensions sont intrinsèquement liées et il est difficile de l'a définir. L'urbanisme englobe l'ensemble des thématiques liées au fait urbain, bien qu'elle se rapproche fortement des sciences humaines dans sa tentative d'étudier le phénomène urbain, qui est un processus pleinement sociétal, elle s'inscrit souvent dans une démarche empirique qui tend vers les sciences exactes.

Françoise Choay livre une définition intéressante de l'urbanisme en la décrivant comme « *une discipline qui se distingue des arts urbains antérieurs par son caractère réflexif et critique et par sa prétention scientifique* »¹. Elle rajoute que cette discipline naquis de « *l'expansion de la société industrielle vers la fin du XIXème siècle* ». En ce sens, l'urbanisme s'inscrit comme une discipline développée en réaction à un phénomène humain, induit par d'importants changements sociétaux et se positionne comme un mode d'action destiné à encadrer ces changements.

De fait, cela renvoi à la définition du Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse qui définit l'urbanisme comme « *l'art d'aménager et d'organiser les agglomérations humaines* »². En s'intéressant à ces agglomérations humaines, l'urbanisme se constitue comme une science hautement pluridisciplinaire puisqu'elle s'intéresse à la géographie, à la sociologie, à la politique, à l'économie, à l'architecture, à l'histoire et à l'ingénierie.

Le caractère pluridisciplinaire de l'urbanisme nécessite une capacité à discuter et réfléchir avec un nombre important d'acteurs. Ceux qui contribuent de près ou de loin à la conception de la ville (Les architectes, les ingénieurs, les géographes, les aménageurs), ceux qui appliquent les préceptes développés par ces derniers sur un territoire (les élus) et ceux qui

¹ MERLIN Pierre. Essai de définition de l'urbanisme. Presses universitaires de France, 2009. Page 3

² MERLIN Pierre. Essai de définition de l'urbanisme. Presses universitaires de France, 2009. Page 4

pratiquent au quotidien les changements opérés sur le territoire (les habitants, les commerçants, les entreprises, les promoteurs...etc).

En ce sens, l'urbanisme est une discipline constamment mise en débat et les solutions proposées par chaque acteur sont le fruit d'un vécu, de pratiques sociales, d'un capital culturel propre et s'inscrivent dans un contexte territorial singulier. De fait, il est difficile de constituer un vocabulaire unique qui puisse masquer la complexité de la pensée humaine. Les différentes théories de l'urbanisme développées au cours de l'histoire, témoignent de la difficulté à créer du consensus dans ce champ disciplinaire. Effectivement, depuis le début du XXIème siècle, la pensée urbanistique a pris un nouveau virage sous l'impulsion du développement durable qui s'impose comme le nouveau dogme pour construire la ville de demain. Dans ce contexte, une notion cristallise les débats et reflète particulièrement la complexité de l'urbanisme dans toutes ces dimensions : la densité.

Dans le cadre de mon apprentissage, j'ai été amené à me questionner sur cette notion de la densité. En travaillant sur le suivi opérationnel de projets d'aménagements, cette question de la densité est apparue en fil rouge tout au long de mon apprentissage, que ce soit dans le débat public ou dans la pratique professionnelle quotidienne.

« *Il n'y a pas de solutions sans problèmes* », Cette phrase extraite du discours d'un technicien de la collectivité exprime le besoin de sans cesse remettre en question les notions utilisées en urbanisme et d'identifier les sources du dysfonctionnement urbain. L'idée n'est pas de positionner d'emblée la densité comme un problème ou une solution, mais de s'intéresser à cette notion qui est largement utilisée dans la pensée urbaine actuelle.

L'objectif de ce travail est donc d'engager une réflexion sur cette notion de la densité, en essayant de déceler ce qu'elle recouvre pour les différents acteurs de la ville et l'influence de ces perceptions dans la conduite d'un projet urbain.

Ce travail s'inscrit dans un contexte particulier, celui du quartier Plana-Soupetard, un quartier périphérique de la ville de Toulouse au sein duquel la question de la densité fut un élément déclencheur de la mise en place d'une démarche de concertation issue aussi bien, de

l'initiative de la collectivité, que des habitants, soucieux du développement croissant de leur quartier. Cette démarche initiée en 2010 a amené une réflexion sur le projet de quartier, au sein duquel se démarque la volonté de faire une centralité pour structurer cet espace autour d'un lieu de vie fort.

Pour mener à bien ce travail, je me suis en grande partie appuyé sur les débats qui ont eu lieu autour de l'élaboration du projet de quartier et de ce projet de centralité. Cependant, pour approfondir le propos, j'ai procédé à la réalisation d'entretiens auprès de plusieurs acteurs identifiés dans le cadre de l'apprentissage.

Pour répondre à l'ensemble de ces questionnements, nous étudierons la notion même de densité sous ces différentes dimensions, son évolution historique dans la pensée urbaine et nous la ramènerons à un contexte territorial particulier, en l'occurrence la métropole toulousaine.

Il conviendra ensuite de présenter l'ensemble des matériaux disponibles et recueillis pour discuter cette notion de la densité, par la présentation du contexte du quartier Plana-Soupetard, de la démarche participative engagée et de la méthodologie utilisée pour réaliser les entretiens auprès des acteurs.

Le troisième temps du travail s'articulera autour d'une analyse de l'ensemble des éléments, d'une part pour croiser le regard des acteurs et identifier ce qu'il ressort des discours de chacun ; et d'autre part pour identifier les enjeux que cela suscite en terme de conduite de projet urbain.

Partie 1 : Une notion complexe, plurielle et qui varie selon un contexte urbain donné

Cette première partie permet d'apporter un regard préliminaire sur la notion de densité et de balayer l'ensemble des concepts qui y sont rattachés. Il s'agit de dégager les idées fortes qui vont structurer et accompagner la réflexion globale appliquée à un contexte urbain donné. Aussi cette partie du travail, mettra en perspective la question de la densité au sein de la métropole toulousaine.

1.1 Une densité ou des densités ?

a. La densité comme rapport entre deux valeurs

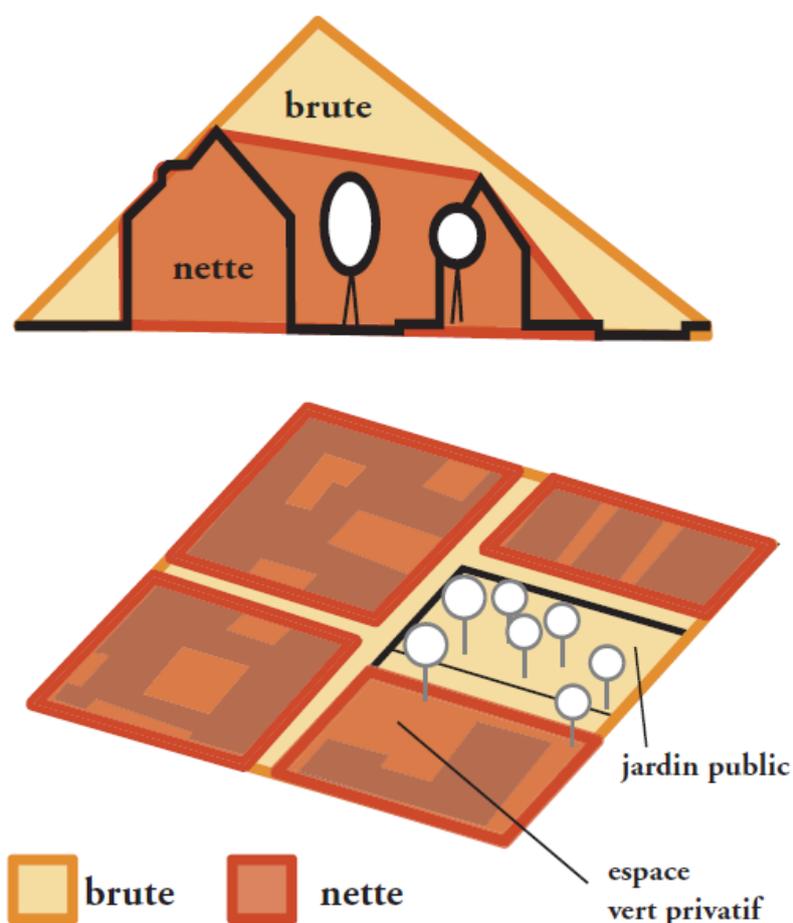
Classiquement, la densité se définit comme la qualité de ce qui est dense. Le « *petit Robert* » la définit comme ce « *qui rassemble beaucoup d'éléments en peu de place* »³. Le mot densité est issu du latin « *densitas* » qui signifie épaisseur, et les multiples utilisations déclinées dans le dictionnaire permettent de se rendre compte de la richesse de cette notion.

Dans son utilisation courante, en physique, la densité renvoie à un rapport entre la masse d'un volume à un autre. En géographie, cette notion renvoie également à un rapport, qui s'établit entre une quantité ou un indicateur statistique et l'espace occupé. De fait, dans sa définition première, la densité évoque un rapport au sens mathématique, elle ne prend pas en compte des indicateurs sensibles ou subjectifs. Dans les métiers de l'urbanisme et de l'aménagement, elle est utilisée à plusieurs échelles. Cette dimension multi scalaire de la densité nécessite un traitement prudent des données qui en découlent et la comparaison des chiffres de la densité est difficile. La densité en urbanisme et en aménagement renvoie également à des éléments qui peuvent être très différents. Il faut dans un premier temps distinguer la densité nette et la densité brute. La densité nette prend en compte l'ensemble

³ « Le petit Robert »

des surfaces occupées par une affectation donnée⁴. Ainsi, on peut parler de la densité nette du bâti par rapport à une surface donnée, par exemple la densité nette des espaces publics, des aires de stationnements ou encore de la voirie. La densité brute prend en compte l'espace considéré intégralement, sans exclusion. Dans ce calcul les équipements collectifs, les espaces verts, les équipements d'infrastructure et de superstructure sont inclus. La densité brute est donc très dépendante de l'échelle de référence rendant les comparaisons difficiles.

Figure 1 : Assiette de calcul de la densité



Source : MOULINIE C. NAUDIN-ADAM M. *Appréhender la densité, les indicateurs de la densité. Note rapide sur l'occupation des sols, n°383, juin 2005, 4p.*

⁴ Atelier Parisien d'urbanisme. Densités vécues et formes urbaines [en ligne] modifié en juin 2003 Disponible sur....(Consulté le 15/01/2015).

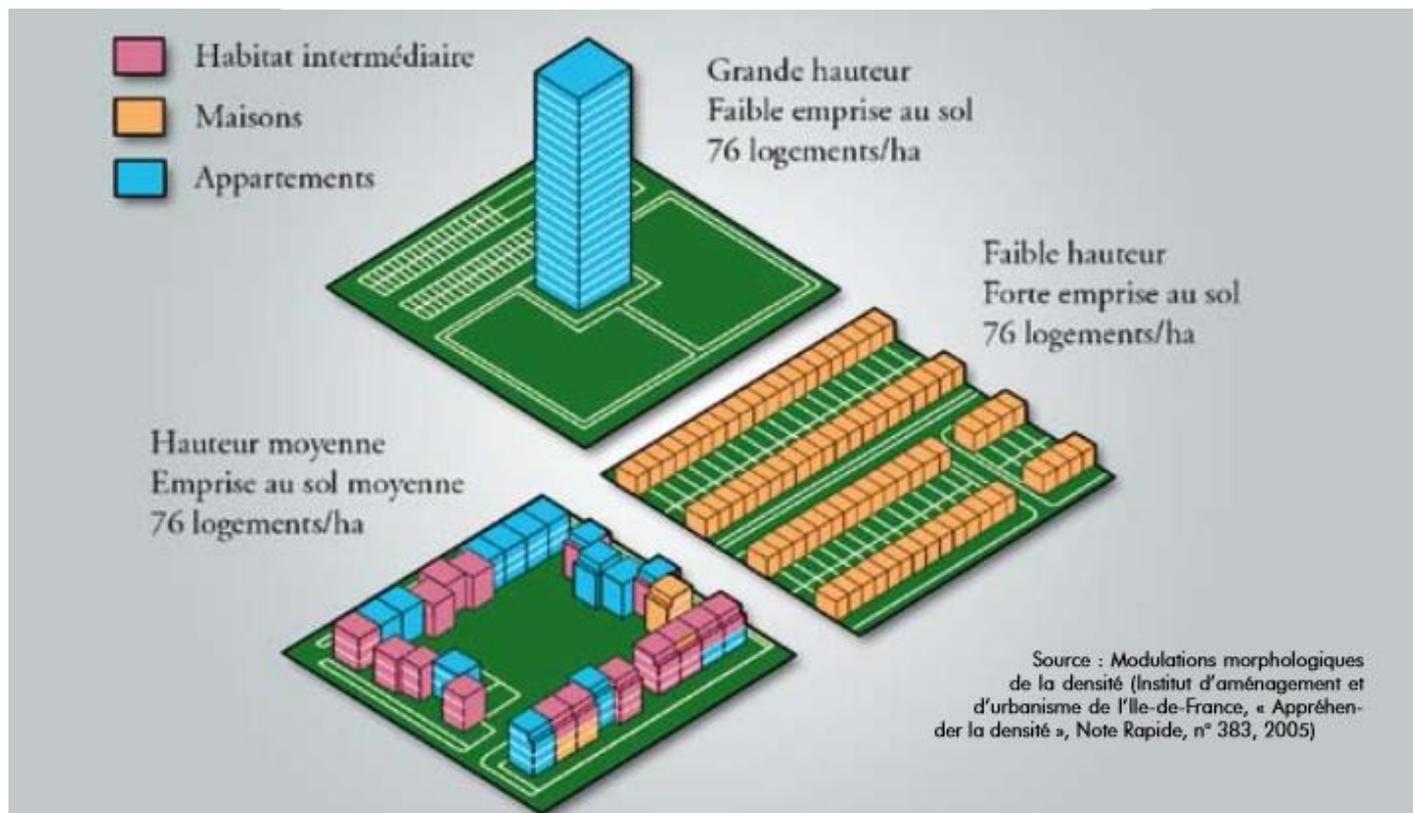
Il convient également d'opérer une distinction entre ce qui relève du contenant et du contenu. Le premier regroupe tous ce qui concernent le bâti ce qui correspond aux surfaces de plancher, qui est la somme des surfaces de plancher closes et couvertes sous une hauteur sous plafond supérieure à 1 mètre 80, calculée à partir du nu intérieur des murs⁵. Tandis que le second concerne l'ensemble des usagers. Au-delà de ces deux distinctions fondamentales, la question de l'échelle et des outils de calcul de la densité nécessite d'être traitée de manière concomitante.

A l'échelle de la commune ou du grand territoire, la densité est régulièrement traitée par le rapport Hab/km², c'est en tout cas ce que l'on entend quand on évoque la densité urbaine d'un territoire. Cependant, à cette échelle peut être également calculée le niveau d'équipement d'un territoire, le niveau de commerce, la densité de logements. Cela renvoie ici à la densité nette, en prenant l'exemple des logements, il s'agit simplement du nombre de logements rapporté à la surface d'un espace défini.

A l'échelle de l'îlot, la notion de densité urbaine est utilisée principalement dans la programmation et la planification. Ici, elle reste également dans un rapport entre un nombre et une surface, elle ne donne pas d'indication quant à la forme urbaine, un même niveau de densité pouvant correspondre à différentes formes urbaines.

⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

Figure 2 Modulations morphologiques de la densité



Source : Modulations morphologiques de la densité (Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France, « appréhender la densité », Note rapide, n°383, 2005)

La notion de densité est également utilisée à l'échelle du parcellaire, son calcul s'est longtemps effectué avec le Coefficient d'Occupation du Sol (COS), qui est un rapport entre la surface de plancher divisée par la surface de la parcelle. Le COS permet d'évaluer les surfaces habitables sur une parcelle, il s'agissait principalement d'un outil réglementaire. Cependant, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, qui porte la modification de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme, le COS a été supprimé en tant qu'outil prescriptif dans les documents d'urbanisme, car cette méthode ne prenait pas en compte la morphologie urbaine et d'une manière plus large les perceptions et le cadre de vie.

Il existe de nombreux outils pour calculer la densité bâtie d'un espace et ce à plusieurs échelles. Il y a le Coefficient d'Occupation du Sol comme on vient de le voir, mais aussi le Coefficient d'Emprise au Sol qui permet d'identifier l'emprise au sol d'un bâtiment.

La Densité Bâtie est un indicateur qui s'avère plus intéressant dans la mesure où il prend en compte la volumétrie. Il se calcule de la manière suivante :

Surface de la parcelle.

La difficulté que connaissent les urbanistes, aménageurs, géographes et architectes à quantifier un niveau de densité témoigne d'une certaine manière de la complexité de cette notion et renseigne sur la volonté constante des professionnels de la ville, de quantifier un niveau d'urbanité. La multiplicité des notions et calculs autour de la densité est également un indicateur du flou sémantique qui entoure cette notion, celle-ci s'avère relativement simpliste, se limitant dans la plupart des cas à un rapport entre deux indicateurs. De fait, ils ne permettent pas vraiment de prendre toute la mesure de ce que recouvre cette notion. A partir de ce constat, la pratique d'un langage commun sur le sujet est rendu difficile, les rapports d'étude sont nombreux, la densité est source de débats et elle prête à différentes interprétations. Cependant pour prendre complètement la mesure du sujet, il est nécessaire de dépasser la dimension quantitative de la densité en étudiant ces déclinaisons sensibles.

b. L'approche sensible de la densité.

La densité perçue correspond à l'appréciation subjective que font les usagers du nombre de personnes présentes dans un espace donné, au regard de ces caractéristiques physiques. Roger Brunet définit la perception comme « *l'acte de percevoir par le moyen de sensation à travers des filtres perceptifs qui tiennent aux organes des sens et aux cultures individuelles* ». La perception de la densité est sujette à la libre interprétation des individus, selon leurs représentations d'un espace et leur construction sociale, de fait elle peut être appréhendée de manière positive ou négative. D'un côté, la densité peut être perçue comme un moyen d'interactions sociales et un vecteur d'échanges favorisant la vie en société, d'autre part elle peut être vécue comme une saturation de l'espace. Dès lors c'est un sentiment de stress et d'entassement qui prédomine, c'est ce que Stokols appelle le « *crowding* » qui correspond à « *l'étouffement* » en anglais⁶.

⁶ STOKOLS, D. The experience of crowding in primary and secondary environments. New York: Environment and Behavior, 1976.

La densité perçue sollicite les sens de l'individu et relève donc d'une approche sensible. Un environnement urbain bruyant, sale, et densément peuplée sont autant d'éléments qui peuvent amener à ce sentiment « *d'entassement* ». Au-delà de l'approche sensorielle, la présence de nombreux habitants sur un espace restreint va entraîner de la compétition entre les individus, notamment sur l'accès aux équipements d'un quartier ou des services qu'il propose. Proshansky parle « *d'interférences sociales* », pour lui plus un nombre de personnes se trouve sur un quartier plus sa liberté d'actions et de déplacements va être entravée⁷. La densité sociale, dès lors qu'elle est perçue comme trop élevée peut entraîner une multiplication des agressions, un sentiment d'insécurité et des comportements de repli sur soi et d'évitement des contacts⁸.

A partir de ce constat, on peut distinguer deux perceptions différentes de la densité. C'est ce que Vincent Fouchier a tenté de définir à travers les notions de « *densité perçue sociale* » et de « *densité perçue non sociale* »⁹. Comme cela fut expliqué dans la partie précédente, un espace est composé d'un contenant et d'un contenu. Le premier étant la structure bâti d'un espace : le mobilier urbain, les voies...etc. Le second, le contenu, correspond à la présence humaine. Fouchier parle donc d'une « *densité perçue non sociale* » lorsque ce sont l'ensemble des éléments non humains qui viennent influencer sur le sentiment « *d'étouffement* » ou « *d'oppression* », cela peut être le fait de formes urbaines particulières, de l'architecture, de rues ou de voiries exigües par exemple. La « *densité perçue sociale* » revient à ressentir ces mêmes sentiments en raison d'un nombre trop élevé de personnes sur un espace donnée et renvoie entre autre, à la notion « *d'interférences sociales* » de Prohansky.

Dans cette approche la densité revêt une dimension subjective, dont l'appréciation positive ou négative est propre à tout un chacun. Cependant, il est possible d'identifier l'ensemble

⁸ PROHANSKY H.M, ITTELSON W.H et RIVLIN L.G. *Freedom of choice and behavior in a physical setting*. New York: Holt, Richard and Winston, 1970.

⁹ FOUCHIER Vincent. *Les densités urbaines et le développement durable* Paris : Edition documentation française, 1998.

des éléments concourant à la densité qui peuvent être identifiés comme positifs ou négatifs, selon les différents points de vue et ses déterminants.

c. Les différentes grilles de lectures de la densité

La densité relève donc à la fois d'un rapport quantitatif simple et d'un rapport sensible plus complexe dans lequel il faut aller puiser dans les sciences sociales pour en comprendre les tenants et les aboutissants. Certains auteurs ont essayé de constituer des grilles de lectures, afin de créer des outils de travail pour mieux appréhender la question de la densité dans un projet d'aménagement.

Ainsi, Solène Marry a essayé d'identifier les déterminants dans la perception d'un espace urbain. Elle en distingue quatre :

- **Les préjugés** qui correspondent aux présupposés conscients et inconscients de chaque individu, en fonction de sa construction sociale, son vécu et son parcours résidentiel.
- **La densité urbaine** qui est l'environnement construit d'un espace. Elle rejoint dans ce sens la définition de la « densité perçue non sociale » de Vincent Fouchier.
- **L'ambiance du lieu** qui renvoie à la perception sensorielle évoquée ci-dessus et qui fait appel au ressenti « *in situ* » de chaque individu, en fonction du lieu dans lequel il se trouve.
- **Les pratiques spatiales** qui correspondent à la vie du quartier et aux interactions sociales entre les individus groupés sur un espace socialement identifié comme un quartier.

Cette grille de lecture constitue une bonne synthèse de ce que recouvre la densité vis-à-vis du regard habitant. Cependant, elle ne prend pas en compte les perceptions des différents acteurs d'un projet d'aménagement qui constituent le contenant d'un espace.

Marc Wiel a essayé de catégoriser l'ensemble des valeurs positives et négatives associées à la densité urbaine, en établissant une grille de lecture des perceptions en fonction de différents critères : Développement économique, contexte géographique, type d'ambiance,

option d'organisation résidentielle des territoires, peuplement, accessibilité en matière de déplacements, qualification de la forme d'extension urbaine, conditions de la mobilité et valeurs.

Cette grille de lecture complète celle de Solène Marry, en essayant de distinguer ce qui peut relever d'une perception négative et d'une perception positive de la densité. Il essaie de synthétiser l'ensemble des représentations que l'on peut avoir vis-à-vis du phénomène de densité.

Figure 2 Tableau des valeurs de jugement concernant la densité

En matière de ...	Haute densité Appréciation Positive +	Haute densité Appréciation Négative -	Basse densité Appréciation Positive +	Basse densité Appréciation Négative -
Développement économique	Potentialité d'interactions sociales, créativité. Métropolisation	Productivisme outrancier. Fordisme. Concurrence débridée.	Autoproduction, Autoconsommation.	Isolement, Enclavement, Stagnation.
Contexte géographique.	Ville lumière ou ville des Lumières. Noeud d'un réseau urbain régional.	Ville comme forme sociale et spatiale de l'exploitation humaine.	Monde Rural (pour les tenants d'un ordre ancien). Ville émergente (pour les tenants d'un ordre nouveau).	Périurbain, Rurbain. Monde rural (pour les tenants de la ville témoin permanent du progrès de la civilisation)
Type d'ambiance.	Animée, Urbanité stimulante.	Oppressante, Urbanité stressante.	Apaisante, Urbanité relaxante.	Ennuyeuse, Sans Urbanité
Option d'organisation résidentielle des territoires	Mixité sociale avec discrimination positive. Centralité des élites urbaines.	Honteuse Promiscuité. Désocialisation.	Nouvel urbanisme communautaire.	Mitage,
Peuplement	Elite métropolisée.	Précarité. Dévalorisation sociale. Les classes dangereuses.	Le territoire des familles.	Accédants déçus, électorat lepéniste.
Accessibilité en matière de déplacements	Accessibilité par tous les modes. Isotropie.	Enclavement	Accessibilité automobile	Dépendance automobile
Qualification de la forme d'extension urbaine	Neo-Haussmannien avec îlots ouverts	Urbanisme criminogène. Les quartiers difficiles.	Étalement urbain (d'Alain Peron ¹²). Les noyaux villageois.	Périurbanisation éparpillée (d'Alain Peron). Étalement urbain (au sens Insee)
Les conditions de mobilité	Réseau métropolitain en TC performants.	Congestion automobile.	Fluidité routière, Rapidité.	Congestion, Déficit des Transports collectifs.
Valeurs.	Ouverture, Dynamisme, Emancipation.	Aliénation, Insécurité.	Intimité, Equilibre, Autonomie.	Egoïsme.

Source : WIEL Marc, la densité peut-elle enrayer l'étalement urbain, Colloque à Créteil, Décembre

Ces grilles de lectures permettent d'avoir un regard plus fin sur les perceptions de la densité par les habitants, cependant on s'aperçoit qu'il existe un décalage fort entre la densité perçue et la densité conçue, c'est-à-dire celle réellement établie sur un espace par les porteurs de projets et ceux qui font la ville. Effectivement, ces derniers ont une approche très empirique

de la densité, qui se présente comme la variable économique d'un projet d'aménagement. Ils agissent largement en fonction du droit qui lui-même évolue au fil des changements sociétaux, de fait il convient de s'intéresser à l'évolution historique et juridique de la notion de densité.

1.2 Evolution des perceptions de la densité par les acteurs de la ville : Vers un outil de lutte contre l'étalement urbain, en faveur du développement durable.

a. Evolutions historiques et juridiques du rapport à la densité

Dans la formation de la ville et la construction du discours politique sur l'aménagement urbain, la densité urbaine apparaît en fil rouge. Ainsi, elle est interprétée différemment selon les époques.

A partir du 18^{ème} siècle, en France, l'Etat œuvre de manière interventionniste dans la construction de la ville. Les préceptes de l'hygiénisme sont à leur apogée et jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale en 1945, la densité va être synonyme d'insalubrité. De fait, le tissu urbain médiéval est particulièrement mal perçu, car il représente la promiscuité du bâti, l'étroitesse des logements et la dissémination des maladies. Effectivement dans les discours portés par les pouvoirs publics et sous contrôle des théories hygiéniste, la haute densité est prohibée et fortement combattue pour privilégier la circulation de l'air et de la lumière. C'est tout l'objet de l'intervention du Baron Haussmann sur la ville de Paris par exemple.

Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les villes européennes ayant largement subi les conséquences de ce conflit, doivent se reconstruire. Cette période est marquée par une volonté de modernisation principalement impulsée par l'Etat et marque l'apogée de la « *Tabula Rasa* ». Le courant moderne préconise une standardisation des formes urbaines et l'adaptation de la ville à l'homme moderne qui est symbolisé par la voiture. Le mouvement

moderne va participer à l'apparition des villes nouvelles en France et à la constitution des grands ensembles, au milieu d'axes de circulation dimensionnés pour les automobiles. De fait, avec la constitution des tissus urbains modernes, l'Etat, va trouver dans la densité le parfait outil de rationalisation du territoire. A cette époque, la densité est considérée comme un outil de calcul et est utilisée pleinement dans sa dimension quantitative, parfois au détriment du qualitatif.

L'expérience des grands ensembles s'avérant peu concluante, les années 1970 sont marquées par la recherche d'un « cadre de vie » nouveau qui se caractérise par la volonté d'un retour à la terre et à la nature et à contrario a un rejet de la modernisation et du confort matériel. La réussite individuelle apparaît comme le nouveau paradigme et la maison individuelle en est la parfaite traduction, de fait, les classes moyennes vont s'orienter vers les banlieues pavillonnaires. Cette période qui s'étend jusqu'aux années 1990 est ce que l'on appelle communément la « *marée pavillonnaire* », qui se traduit par un rejet de la densité et la création de nombreux lotissements dans la périphérie des communes françaises. Ce phénomène a aussi été favorisé par une politique d'accession à la propriété, ainsi de nombreux français ont pu avoir leur maison individuelle et subvenir à leur recherche de vie à la « campagne », tout en pouvant profiter des services et emplois offerts par la « ville ». Ce paradigme s'exprime notamment au travers de la loi de 1975, qui institue un plafond légal de densité et qui privilégie donc la dédensification.

Cependant, à partir des années 1990, la pensée écologiste va évoluer et prendre de plus en plus de considération dans la manière de développer les villes. La publication du rapport Bruntland en 1987 marque un basculement et une prise de conscience environnementale. L'étalement urbain, largement encouragé par la politique d'accession à la propriété menée durant les années précédentes, va dès lors être considérée comme le phénomène à combattre, car consommateur d'espaces naturels. La recrudescence des déplacements individuels automobiles, induits par des zones d'habitations toujours plus éloignées des zones d'emplois est vectrice de pollution. A partir de là, le paradigme du développement durable va s'installer dans la pensée collective, les documents d'urbanisme et de planification

vont présenter la densification comme l'outil principal de la lutte contre l'étalement urbain, on assiste alors à un renversement des mentalités.

Ce renversement amorcé dans les années 1990, ce matérialise avec la loi LOADT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) dites « *Loi Pasqua* » du 4 février 1995 qui propose « *une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de villes* »¹⁰, censée fixer les meilleures conditions pour un développement durable des territoires et avec la loi du 21 janvier 1995, relative à la diversité de l'habitat, qui prévoit un dépassement de COS dans la limite de 20 % pour les constructions à destinations de logements à usages locatifs sociaux. Mais ce renversement s'est pleinement exprimé avec la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000, qui vient supprimer les éléments qui s'opposaient à une densification du bâti et aux prérogatives qui pouvaient décourager les porteurs de projets dans les zones U¹¹. Souvent présentée comme la loi représentative de la lutte contre l'étalement urbain, la loi SRU a néanmoins plus une portée incitative que coercitive. Avec les lois Grenelles de 2010, la loi SRU est renforcée, elles réaffirment la lutte contre l'étalement urbain et la recherche d'un aménagement économe de l'espace par la densification, pour des raisons écologiques, environnementales, agricoles, climatiques, alimentaires, économiques et sociales.

Les lois Grenelles permettent de rendre le SCoT plus précis quant à la maîtrise de la consommation des espaces et il devient plus prescriptif en passant des règles de densification auquel le règlement d'urbanisme doit se conformer. Elle donne également la possibilité aux documents d'urbanisme de fixer des densités minimales dans certains secteurs. Enfin, la réforme de la fiscalité de l'urbanisme de 2010 crée le versement pour sous-densité. De fait, les lois Grenelle de 2010 viennent légitimer la densité comme outil d'aménagement du territoire et reconsidère le contrôle de la densité sur les territoires.

La loi ALUR de Mars 2014 est encore allée plus loin dans la prise en compte de la densité dans la construction de la ville. Elle renforce un peu plus la loi SRU et les lois Grenelles avec

¹⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/>

¹¹ Zone urbaine

la suppression du COS dans les documents d'urbanisme pour les raisons évoquées plus hauts, elle supprime également la surface minimale de terrain et fixe des règles plus sévères pour ouvrir à l'urbanisation les zones Au¹². Cependant, au regard des expériences étrangères, la France présente un certain retard sur la question de la densité, notamment sur son traitement dans le droit de l'urbanisme et la planification. Par exemple, le cas du Royaume-Uni est intéressant, depuis 1990 il traite la question de l'urbanisme compact avec une prise en compte globale comprenant la densité, les transports et la lutte contre l'étalement ; et ils tentent de coordonner les politiques sectorielles, là où parfois elles se chevauchent en France.

La densité est devenue depuis les années 1990 un argument en faveur de la lutte contre l'étalement urbain et s'inscrit pleinement au fil des révisions juridiques, mais qu'en est-il des avantages et inconvénients réels au regard de l'intérêt général, de cette dernière dans la manière de faire la ville ?

b. Les avantages de la densité au regard de l'intérêt général

La densité urbaine et la volonté de faire « la ville sur la ville » sont les nouveaux postulats de base pour construire les métropoles de demain. Effectivement, les grands sites d'innovation se situent dans les zones urbaines denses. Les pays européens s'inscrivant dans un processus de métropolisation, les métropoles concentrent les emplois, les savoirs et les habitants et deviennent les lieux privilégiés d'échanges au sein d'une économie de la connaissance mondialisée.

Dans ce contexte, la densité est régulièrement présentée comme vectrice d'économies d'échelles. En effet, celle-ci permet de réduire les coûts d'urbanisation, en réduisant les coûts de viabilisation des terrains, les réseaux pouvant être plus facilement optimisés par la construction de plusieurs logements sur une même parcelle. Il en va de même pour les équipements qui peuvent être rentabilisés plus facilement lorsqu'ils sont nouvellement construits et entourés de zones denses. Cependant, cela doit se faire intelligemment, car la présence d'équipements existants à proximité de zones qui se densifient peut les rendre

¹² A urbaniser

obsolètes et inadaptés compte tenu de l'arrivée de nouvelles populations. La densité nécessite donc de la programmation et de la planification pour qu'elle puisse être efficace.

Au-delà des coûts de construction et des équipements, la densification d'un espace influe sur les déplacements, elle est en tous cas présentée de cette manière. En concentrant les populations dans des zones déjà équipées, les déplacements sont réduits, de fait les émissions de gaz à effet de serre le sont également. De plus, il est mis en avant la préservation des espaces non urbanisés permise par l'optimisation des dents creuses et des friches industrielles. Un autre élément invoqué est l'optimisation des espaces verts dans le cœur dense. Globalement, ce sont les avantages matériels qui sont mis en avant dans le cadre de la densité, avec une optimisation des équipements, des espaces verts et une réduction des coûts de l'urbanisation et de la consommation des espaces naturels et agricoles.

Cependant, l'apport de la densité ne se situerait-il pas dans l'aspect immatériel des choses ? Dès lors cela renvoie à la notion d'« urbanité ». Le Robert désigne l'urbanité comme « *les relations entre habitants d'une ville* » et par extension « *le caractère des habitants de la ville* »¹³, de manière générale cela désigne un système de relations sociales et de valeurs au sein des villes. Nos sociétés ayant tendance à s'urbaniser, la recherche de cet « urbanité » constitue une donnée incontournable. Depuis l'Antiquité, l'urbanité est décrite par de nombreux auteurs comme reposant sur deux éléments : l'intensification des échanges provoquée par la concentration d'hommes et de femmes en un même lieu, autrement dit la densité humaine ; et sur l'hétérogénéité de la population ainsi rassemblée¹⁴.

De ce point de vue, la densification des espaces urbains permet de libérer de la place pour constituer de l'espace public qui permettrait de favoriser ces échanges sociaux et de redonner ce grain d'urbanité qui manque dans certains secteurs. Si l'on se réfère à la grille de lecture des perceptions de la densité élaborée par M. Wiel, on se rend compte que l'urbanité figure au sein des perceptions positives de la haute densité, mais également dans les aspects négatifs. Cela montre que ce degré d'urbanité peut être perçu positivement ou négativement

¹³ <http://www.lerobert.com/>

¹⁴ Millénaire3

selon les points de vue. Il existe certainement autant de positionnements qu'il existe d'individus et c'est peut-être là que se situent les limites du principe même de densité.

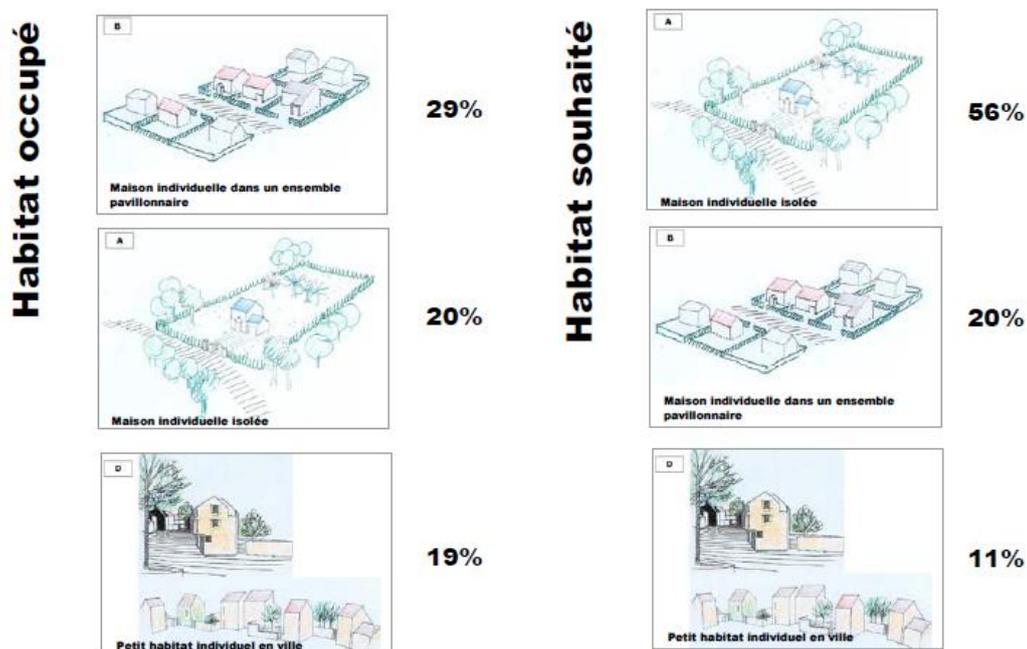
c. Les limites de la densité.

La principale limite de la promotion d'un urbanisme dense, réside dans son acceptation sociale difficile. Effectivement, la densité urbaine fait l'objet d'un rejet quasi systématique de la population qui ne prend pas les aspects positifs de la densité à son compte. Les habitants ont une image positive de la faible densité qu'ils rattachent à la proximité de la nature et au calme, à contrario ils ont tendance à rattacher une densité élevée à des formes urbaines monolithiques et peu qualitatives. Une étude réalisée par l'observatoire de la ville en 2007 sur les désirs d'habitat des Français montre que neuf Français sur dix sont séduits par l'habitat individuel¹⁵.

La maison individuelle isolée va même jusqu'à représenter 56 % de l'habitat souhaité par les français. Ces désirs sont aussi le reflet de notre passé rural, si en 2013 79 % de la population française vit en ville, nous n'étions que 60 % en 1960. La métropolisation s'effectue sur un temps court au regard de l'histoire et nous avons encore à l'esprit nos fantasmes issus de la ruralité.

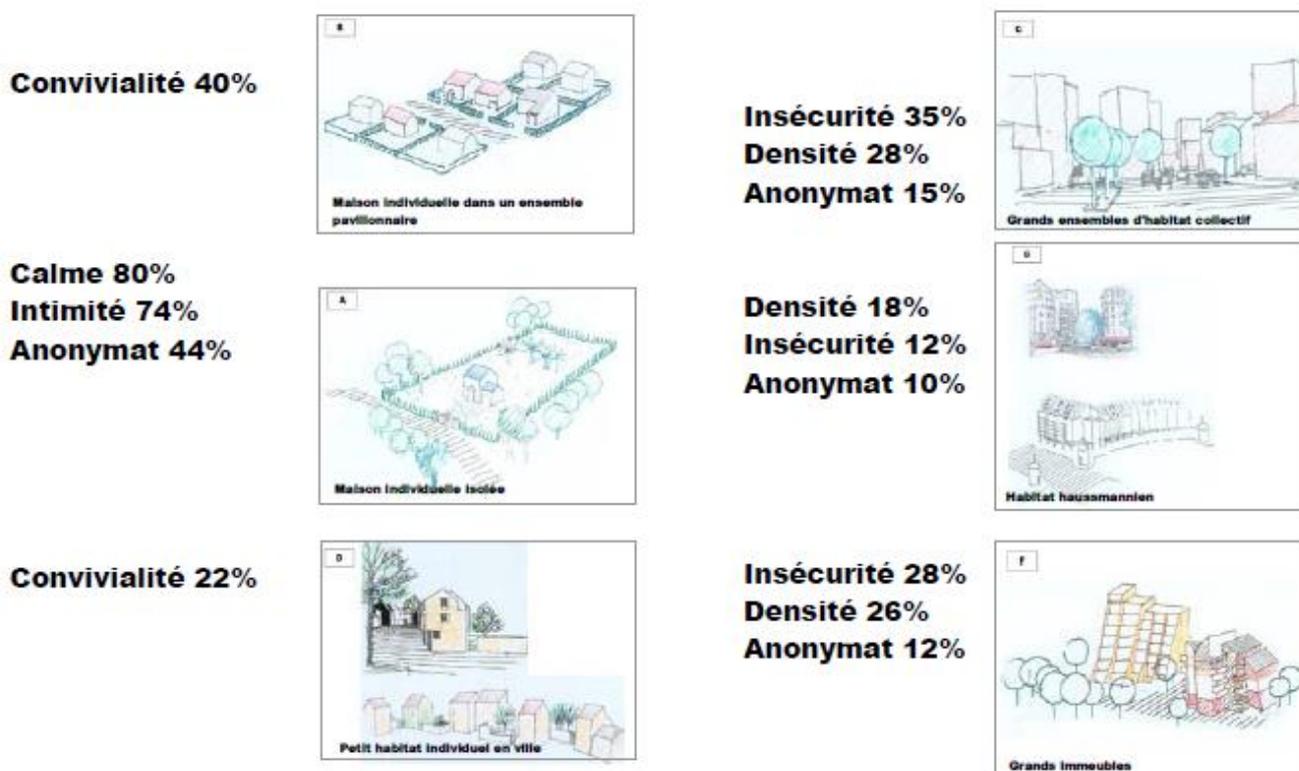
¹⁵ Observatoire de la ville. *Les français et leur habitat : Perception de la densité et des formes d'habitat* [En ligne] modifié en janvier 2007 Disponible sur <http://www.observatoire-de-la-ville.com/publications/les-etudes-tns-sofres.html> (Consulté le 20/11/2014).

Figure 3 Habitats désirés



Source : Les français et leur habitat : Perception de la densité et des formes d'habitat, 2007

Figure 4 : Images associées à un type d'habitat



Source : Les français et leur habitat : Perception de la densité et des formes d'habitat, 2007

Au-delà de ça, les bienfaits de la densité urbaine sur la réduction des émissions de gaz à effets de serre liés à la question des transports posent question. Effectivement, si la densité permet de réduire les distances au sein d'un espace intra-urbain, l'intensification des déplacements entre métropoles liée à l'augmentation des échanges entre les villes n'est pas prise en compte. Sur cette question de la pollution, la concentration de populations expose aussi un plus grand nombre de personnes à ces effets. Parmi les points négatifs de la densité, on trouve également le phénomène d'îlot de chaleur urbain, ce terme renvoie à « *la spécificité climatique des villes par rapport aux zones rurales ou péri-urbaines avoisinantes* »¹⁶. Effectivement, pendant les périodes de fortes chaleurs la température dans les villes augmente d'un ou deux degrés en moyenne par rapport aux espaces ruraux. Cela s'explique par la captation de la chaleur par le bâti durant la journée, qui est renvoyée dans l'air durant la nuit.

Finalement, la densité urbaine se pose comme une évidence dans la manière de faire la ville depuis les années 1990 et cette tendance s'exprime de manière juridique, rares sont les théoriciens de l'urbanisme contemporains qui s'exprime contre. Cependant, la densité urbaine possède ses propres limites et nécessite d'être traitée de manière globale et de prendre en compte le contexte dans lequel elle s'inscrit.

1.3 Le contexte toulousain

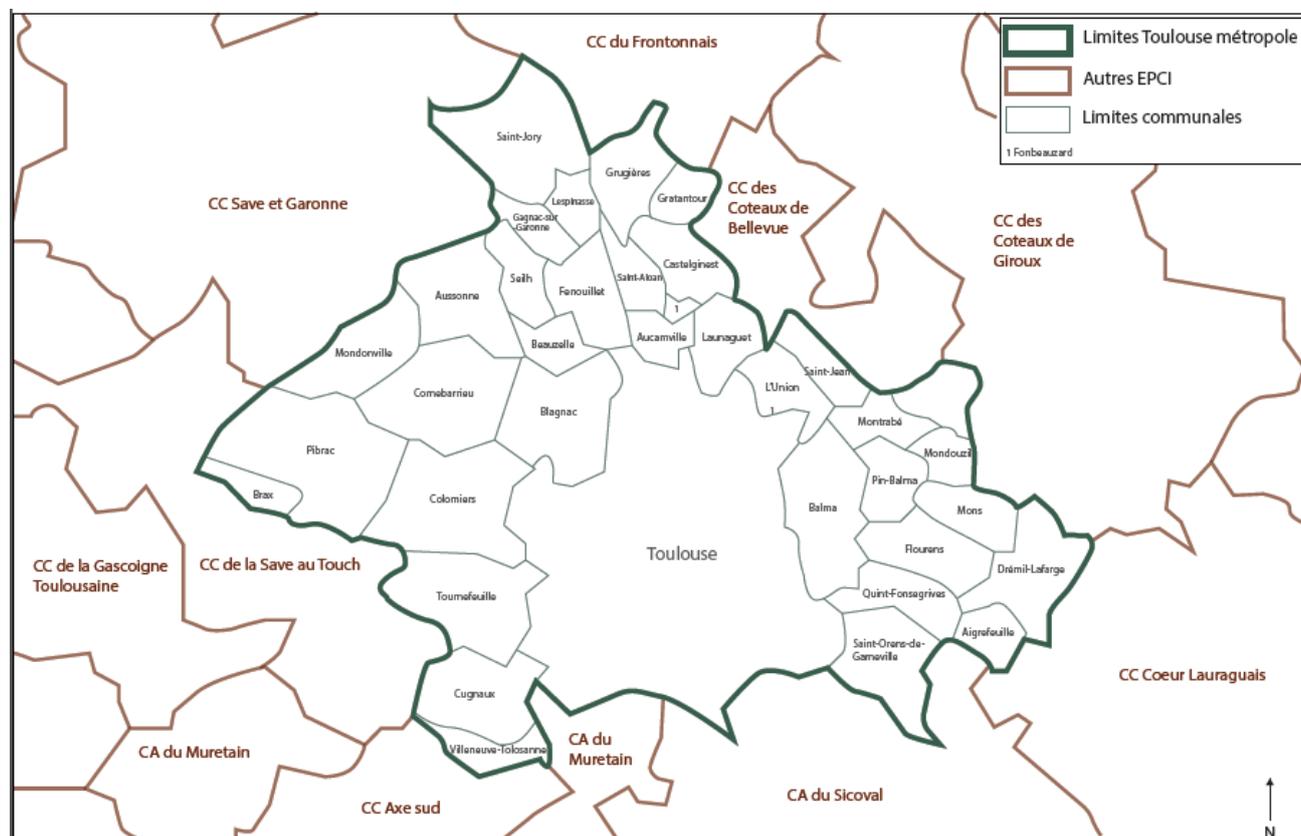
a. Un cadre de vie attractif

La question de la « *qualité de vie* » ou du « *cadre de vie* » sont des notions qui recouvrent de nombreux éléments parmi lesquelles les conditions de vie matérielles ou le contexte qualitatif de la vie quotidienne. Toulouse arrive régulièrement en tête dans les classements des villes où il fait bon vivre, présentant ainsi de bonnes conditions pour étudier, investir, travailler, se loger et se soigner.

¹⁶ APUR Décembre 2012.

L'agglomération comptait 714 332 habitants en 2011 répartis au sein de 37 communes, ce qui en fait la 5^{ème} agglomération française hors Paris en termes démographiques derrière les métropoles de Lyon, Lille, Marseille et Bordeaux.

Figure 5: Périmètre de Toulouse métropole



Source : Christophe Rodriguez, 2015 d'après Toulouse métropole en chiffres 2013

Au niveau européen elle se classe parmi 44 autres villes européennes de taille comparable (entre 500 000 et 1 000 000 d'habitants) et retenue dans le cadre d'une étude réalisée par l'INSEE en 2015¹⁷. Les villes appartenant à cette strate et les plus comparables à Toulouse sont Lodz (Pologne), Bordeaux, Séville (Espagne), Francfort (Allemagne) et Saragosse (Espagne), elles vont servir de point de comparaison pour la suite.

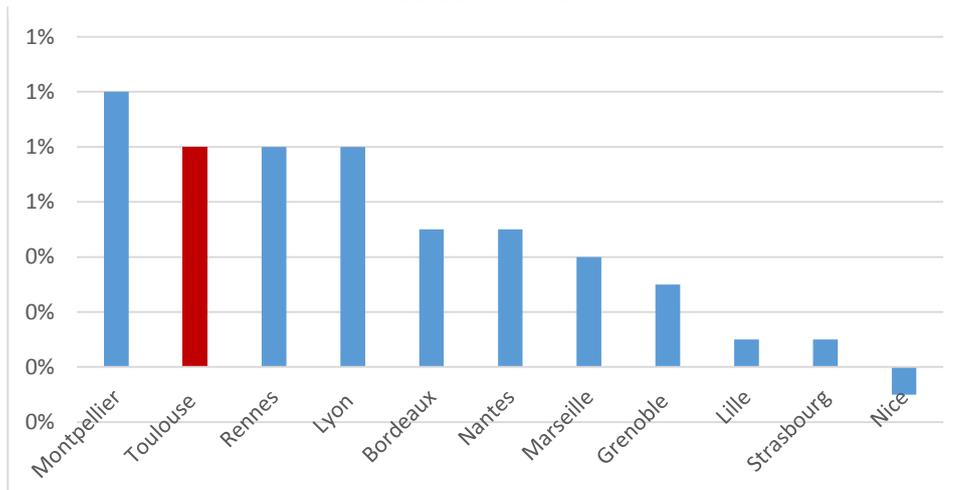
En termes de dynamiques démographiques, la population de l'agglomération toulousaine a augmenté de manière importante entre 1999 et 2009 avec 83 399 habitants supplémentaires en 10 ans soit une augmentation de + 13,9 %¹⁸. Cette dynamique démographique peut

¹⁷ ROYER Marc, Toulouse : la ville rose ? INSEE [En ligne], Avril 2015 [Consulté le 24 mai 2015]. Disponible sur : http://insee.fr/fr/insee_regions/midi-pyrenees/themes/insee-analyses/ina_15/INA_15.pdf

¹⁸ Toulouse métropole en chiffres 2013

également se mesurer par la variation annuelle de la population, ainsi le taux annuel moyen de l'agglomération de Toulouse se situe à hauteur de 0,8 % entre 2006 et 2011, ce qui est supérieur aux autres agglomérations françaises comme Bordeaux (+0,5 %), Nantes (+0,5 %), Strasbourg (+0,1%), Lille (+0,1%) ou Marseille (+0,4%). En revanche, elle se situe au même niveau que des agglomérations comme Rennes (+0,8%) et Lyon (+0,8%). Ainsi, l'agglomération toulousaine gagne environ 20 000 habitants supplémentaires chaque année.

Figure 6 : Variation de la population totale en moyenne par an entre 2006 et 2011 en %



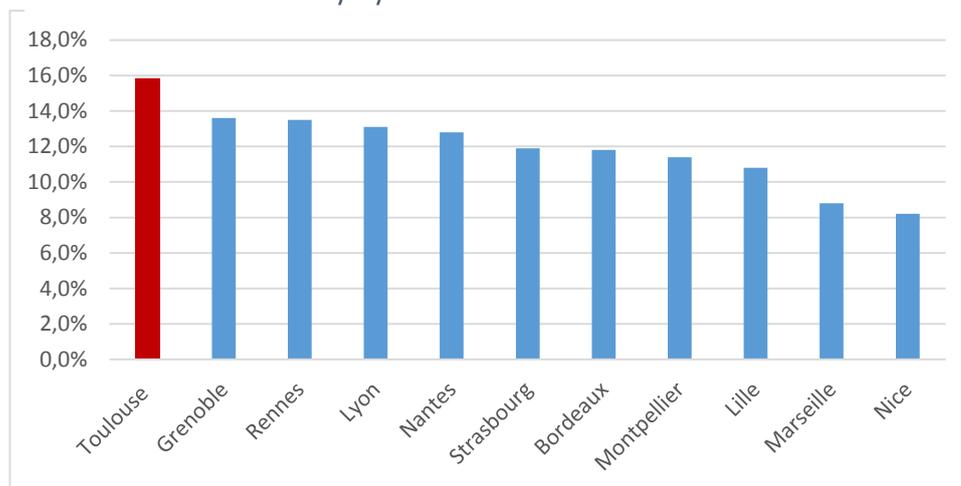
Source : INSEE 2011

Les raisons de cette attractivité sont à rechercher du côté du tissu économique de la métropole, ici la comparaison s'effectuera à l'échelle européenne. Effectivement, les emplois dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques, ainsi que les services administratifs ou de soutien regroupent 17 % des emplois contre 13 % dans les villes européennes comparables, tandis que les emplois dans l'information ou la communication représentent 5% contre 3% dans les autres villes européennes. Ces chiffres reposent en grande partie sur les industries d'aéronautique et d'aérospatial qui effectuent un effet d'entraînement sur l'économie locale. Le poids de ce secteur se traduit également dans la part des emplois industriels qui représentent 13 % contre 8 % dans les villes européennes comparables.

Ce secteur d'activité propice à la recherche et au développement est porteur d'emplois qualifiés, puisque la proportion de cadres et professions intellectuelles supérieures dans la

population active y est très importante, plaçant Toulouse au 1^{er} rang des villes comparables hors Paris, avec 15,8 % de cadres supérieurs et professions intellectuelles dans la population. Toulouse se positionne devant des villes comme Grenoble (13,6%), Rennes (13,5%) ou Lyon (13,1%).

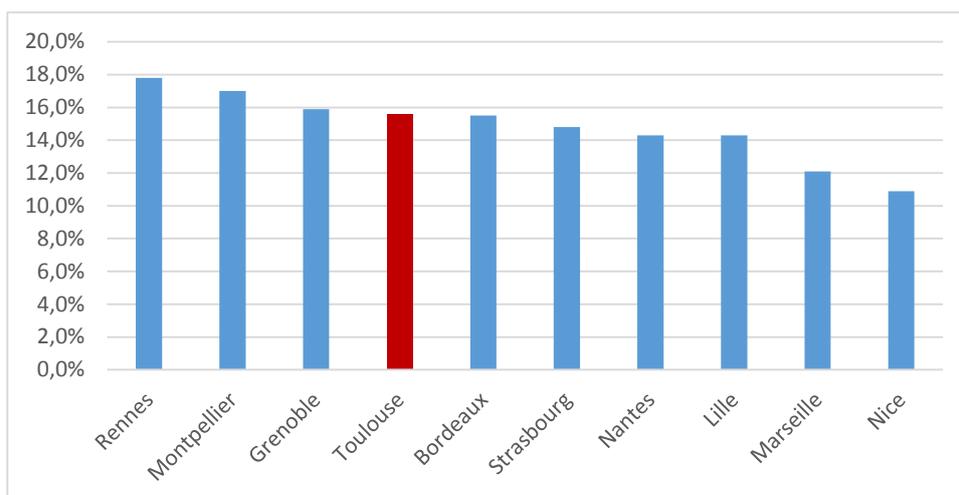
Figure 7: Part des cadres supérieurs et professions intellectuelles dans la population totale en % en 2011



Source : INSEE 2011

Le statut de ville étudiante de Toulouse participe, au même titre que de nombreuses villes comparées, à la concentration de chercheurs dans l'agglomération de Toulouse en plus du secteur aéronautique et aérospatial. Effectivement, la part d'étudiants, stagiaires et élèves dans la population totale en 2011 se situe à hauteur de 15,6 %.

Figure 8 : Part des étudiants, stagiaires et élèves dans la population totale en % en 2011



Source : INSEE 2011

Ainsi, Toulouse présente une grande partie des caractéristiques propres aux métropoles. Effectivement, une étude réalisée par la DATAR en 2012¹⁹ opère une classification des métropoles à l'échelle européenne. Toulouse y figure en tant que métropole à dominante affaire, au même titre que Lyon, Nice, Strasbourg et Marseille. Au regard de l'étude, celles-ci se caractérisent par une diversité de leur tissu économique mêlant services, recherche et industrie, un PIB par habitants élevé, une accessibilité aérienne importante, un secteur de la recherche développé et une forte présence des étudiants. Toulouse regroupe donc la totalité de ces caractéristiques et compte tenu du phénomène de métropolisation que connaissent aujourd'hui les pays européens, ces villes constituent des lieux attractifs, en conséquence leur population croît chaque année.

Toulouse renvoie l'image d'une ville jeune, dynamique et remplie d'opportunités, même si le taux de chômage y est supérieur à la moyenne nationale et qu'il existe certain manque en termes d'équipements pour une ville de cette dimension, la politique touristique et les dispositions géographiques de la ville contribuent à maintenir l'attractivité du lieu. Cette

¹⁹ CORBODES, Stéphane, Quelle métropoles en Europe ?, *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, 2012.

question de l'image maintient l'idée que l'on peut trouver au sein de Toulouse et son agglomération un « *cadre de vie* » et une « *qualité de vie* » de bon niveau.

Cependant, Toulouse dispose d'un vaste territoire contribuant à l'image d'une ville aérée, cela renforce cette idée d'un « *cadre de vie* » appréciable et qui confirme l'attrait de la ville, mais le manque de contraintes géographiques va aussi participer à un étalement de la nappe urbaine sur le territoire.

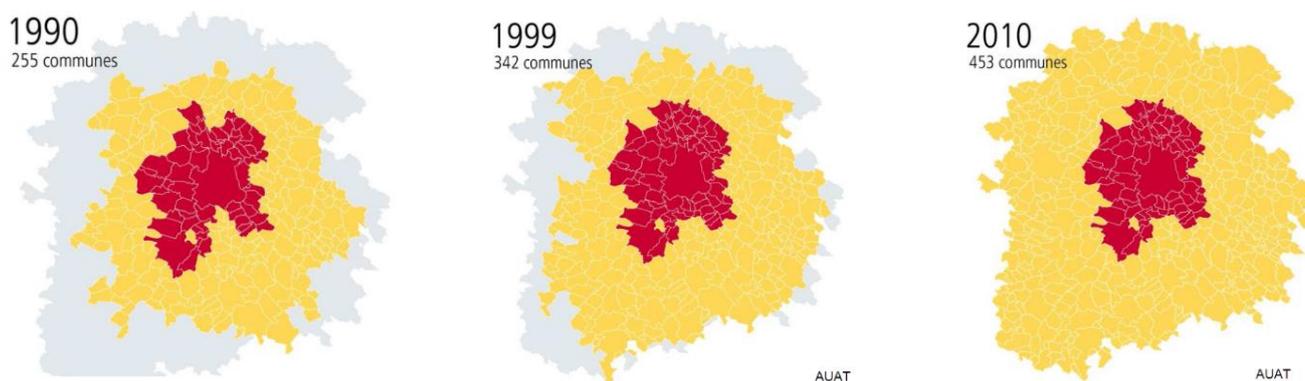
b. Un retard notable sur le rapport à la ville dense

Toulouse, à l'image de nombreuses agglomérations françaises, connaît un phénomène d'étalement urbain assez important. Il s'agit d'un phénomène qui peut être généré par l'augmentation du nombre de ménages, soit lié au solde naturel et au solde migratoire, soit aux évolutions sociologiques et à l'inadéquation de l'offre de logements à leurs besoins. Par exemple à Toulouse, les ménages sont également attirés par un cadre de vie « *vert* » et viennent s'installer dans la périphérie. De nombreux ménages quittent la ville centre pour rejoindre la première couronne pour les mêmes raisons.

Effectivement, Toulouse dispose d'une offre de territoire permettant un habitat et un espace urbain aéré, ce facteur participe également à l'attractivité de la métropole toulousaine décrite dans la partie précédente, venant s'ajouter au dynamisme économique de la ville. L'étalement urbain n'est pas un processus continu, son intensité varie, selon les périodes, au fil des changements politiques et des schémas de développement, ainsi étalement urbain et densification sont des processus qui cohabitent. Cela s'explique en partie par des stratégies communales qui s'exercent parfois au détriment d'un véritable projet de territoire.

L'influence de Toulouse sur les communes alentour n'a cessé de croître. En 1990, l'aire urbaine de Toulouse disposait de 255 communes, en 1999 elle en comptait 87 de plus, pour finalement atteindre 453 communes dans l'aire urbaine en 2010. En 20 ans, l'aire urbaine de Toulouse s'est accrue de 198 communes, signe du phénomène d'étalement urbain particulièrement intense qui s'exerce au sein de la ville et son agglomération.

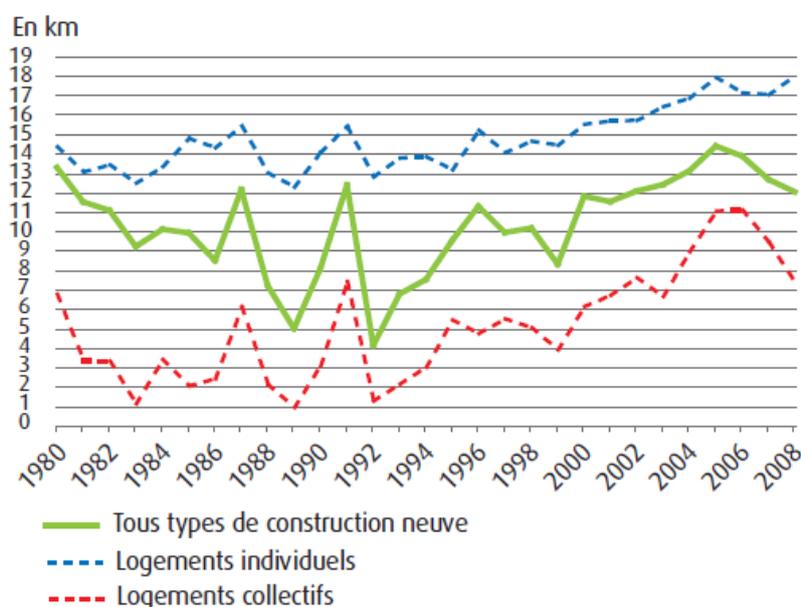
Figure 9 : Extension de l'aire urbaine toulousaine entre 1990 et 2010



Source : Fait Urbain, INSEE 2011

Entre 1993 et 2005, la distance moyenne de construction suit globalement une tendance à la hausse et l'éloignement de la construction neuve dans le péri-urbain, affecte à la fois l'habitat individuel et l'habitat collectif²⁰.

Figure 10 : Eloignement kilométriques des constructions neuves par rapport à la ville centre entre 1980 et 2008



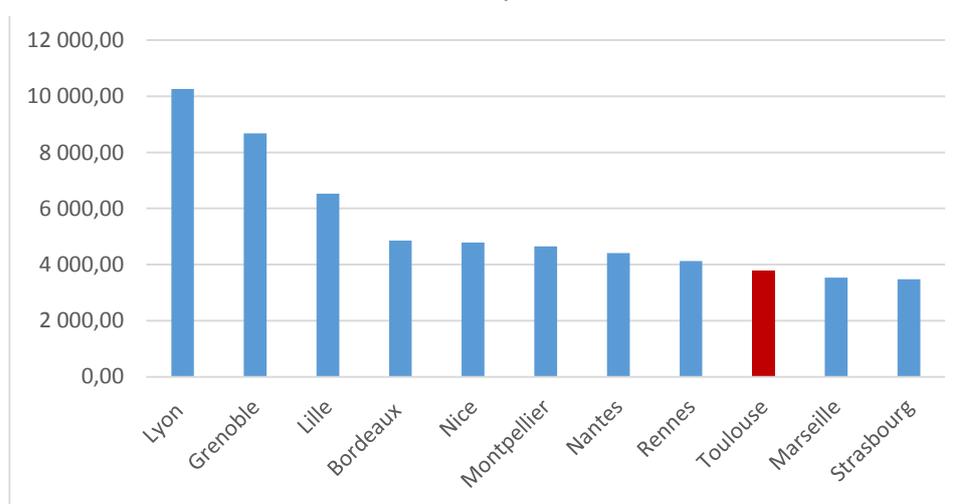
Source : MEEDDM, Sitadel - INSEE

²⁰ Ministère de l'écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer. L'environnement en France, modifié en Juin 2010, disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref-env.pdf>

Ce phénomène pose des problèmes en termes de déplacements, puisque le temps moyen des déplacements domicile-travail est de 29 minutes pour parcourir en moyenne 19 km, ce qui est supérieur aux métropoles européennes comparables²¹. Effectivement, le réseau de transports en commun interurbain dense ne suffit pas à limiter l'usage de la voiture, les parts modales de cette dernière s'élèvent à 63 %, tandis que cette part se situe à hauteur de 20 % pour les transports en commun et 17 % pour les piétons et vélos.

Au regard des autres agglomérations françaises, Toulouse se positionne donc à la 9^{ème} place en terme de densité urbaine avec 3781,4 habitant/km², ce qui est loin d'une ville comme Lyon qui dispose d'une densité de 10 262,5 Hab/km². A titre d'exemple, la ville de Toulouse dispose d'une population deux fois moins importante que Lyon pour une superficie territoriale équivalente.

Figure 11: Densité urbaine des principales villes françaises en 2011 en hab/km²



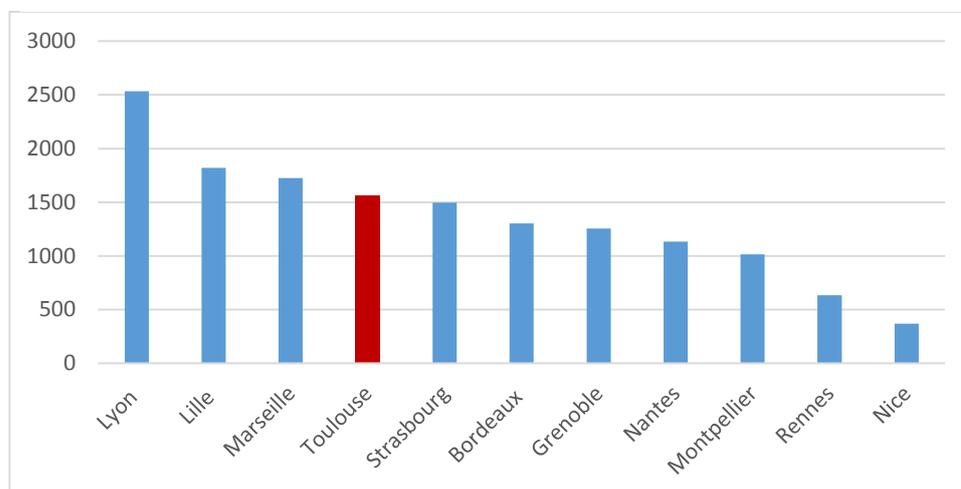
Source : INSEE 2011

Si l'on regarde la densité à l'échelle de l'EPCI cette fois-ci, on s'aperçoit que l'agglomération toulousaine se positionne à la 4^{ème} place des agglomérations françaises les plus denses avec

²¹ ROYER Marc, Toulouse : la ville rose ? INSEE [En ligne], Avril 2015 [Consulté le 24 mai 2015]. Disponible sur : http://insee.fr/fr/insee_regions/midi-pyrenees/themes/insee-analyses/ina_15/INA_15.pdf

1559,1 hab/km². Pris dans leur ensemble, ces résultats montrent que l'urbanisation toulousaine s'est effectuée dans la 1^{ère} couronne au détriment de la ville centre.

Figure 12: Densité urbaine des principales EPCI françaises en 2011 en Hab/km²



Source : INSEE, 2011

Effectivement, la densité en termes d'activités et d'habitats est assez faible, les logements restent majoritairement individuels, symbolisés par le développement des toulousaines à la fin du 18^{ème} siècle. Ce type de maisons traditionnellement construites en briques locales, étaient des maisons maraîchères avec jardins caractérisés par leur horizontalité.

Figure 13: Exemples de maisons toulousaines



Source : les-petites-toulousaines.com

Ce type d'habitation s'est développé de manière importante dans les faubourgs de Toulouse, ce qui explique en grande partie la faible hauteur des constructions. Bien qu'elle ait connue des surélévations, ces maisons et leur architecture restent encrées dans l'inconscient collectif toulousain. La part de maisons individuelles reste donc très élevée dans l'agglomération toulousaine, se situant à hauteur de 32,7 % contre 17, 1% à Lyon par exemple.

La métropole toulousaine a donc connu un phénomène d'étalement urbain plus important qu'ailleurs, conscient de cette problématique les pouvoirs publics ont donc réagi en conséquence.

c. La prise en compte de la densité dans le projet métropolitain et communal

Dès le début des années 1990, les pouvoirs politiques vont prendre conscience de la nécessité de traiter la question de l'étalement urbain dans l'aire urbaine toulousaine, en initiant une réflexion avec les parties prenantes du territoire.

L'année 1991 marque la création du syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT) par 47 communes de l'agglomération de Toulouse, ainsi que la communauté de ville du Sicoval, soit 63 communes concernées ; afin de réfléchir au développement futur de l'agglomération. Dès 1995 est validé le projet d'agglomération « Toulouse métropole, un cap pour le long terme ». A partir des années 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains dites SRU permet le remplacement du schéma directeur par le schéma de cohérence territoriale. En 2003, le projet d'agglomération de 1995 est actualisé pour devenir « Toulouse métropole 2015 » et va servir de base pour l'élaboration d'un contrat d'agglomération entre l'Etat, la Région et les collectivités locales. La réflexion va s'élargir à l'échelle de l'aire urbaine avec la signature en 2006 d'une charte interScot qui va réunir 17 EPCI et les 4 Scot de l'aire urbaine.

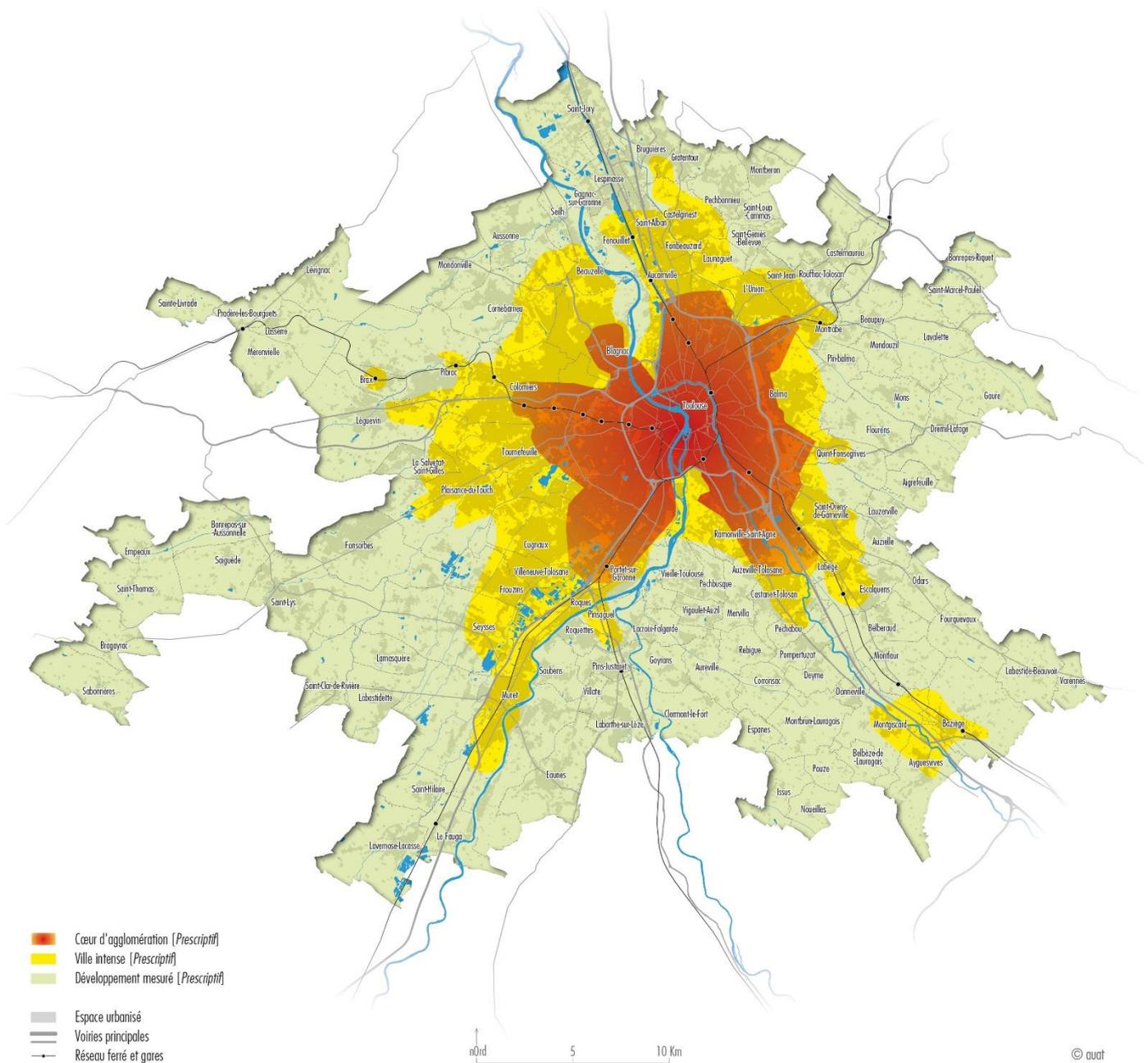
La réflexion à l'échelle de l'aire urbaine s'effectue depuis 10 ans maintenant, signe de la prise de conscience des élus locaux de la nécessité de coordonner les politiques de développement à l'échelle du grand territoire. Toulouse s'inscrivant au centre d'un système urbain qu'elle

porte sur ses épaules, les communes alentour ont eu tout intérêt à rejoindre les réflexions pour profiter de l'attractivité toulousaine.

Le Schéma de Cohérence Territorial de Toulouse a été approuvé le 15 juin 2012 et modifié le 12 décembre 2013 il couvre 116 communes. Ce dernier prévoit dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), la promotion du développement territorial polarisé. Numériquement, cela se traduit par l'accueil de 80% de nouveaux arrivants à l'échelle de l'interScot, dans le Scot de la Grande Agglomération toulousaine en « *renforçant les secteurs les plus capables, aux abords des infrastructures de transports en commun, des services et équipements, en optimisant le recours à des extensions urbaines (densités) et en encourageant le renouvellement urbain* ; »²². L'hypothèse haute de nouveaux arrivants au sein du SCoT de la grande agglomération toulousaine se situe à hauteur de 300 000 habitants, dont 70% à 80 % sont programmés dans la ville intense.

²² PADD, SCoT Toulousain approuvé le 15 juin 2012.

Figure 14: Périmètre de la ville intense de l'agglomération toulousaine



Source : SCOT Toulousain approuvé 15 juin 2015

Ces éléments montrent la volonté des élus de densifier l'existant, au regard du PADD communautaire et du PLU de la ville de Toulouse, les quartiers existants sont identifiés comme les lieux privilégiés du renouvellement urbain et de l'intensification. Il s'agit notamment des quartiers de Faubourg toulousains, des centres anciens et des quartiers limitrophes des

communes de la périphérie. Le PLU précise que ces quartiers bénéficient d'un niveau d'équipement satisfaisant, d'une réelle qualité de paysage urbain (maillages de rues, cœurs d'îlots végétalisés) et d'une desserte intéressantes en transports en commun²³. Selon Françoise Rouxel²⁴, la régénération urbaine se traduit par le renouvellement du tissu existant grâce à des opérations de « *démolition-reconstruction* », par l'intensification du tissu urbain, par l'urbanisation des dents creuses (foncier libre au sein du tissu urbain) ou encore par la mutation du bâti existant avec sa surélévation ou son extension²⁵.

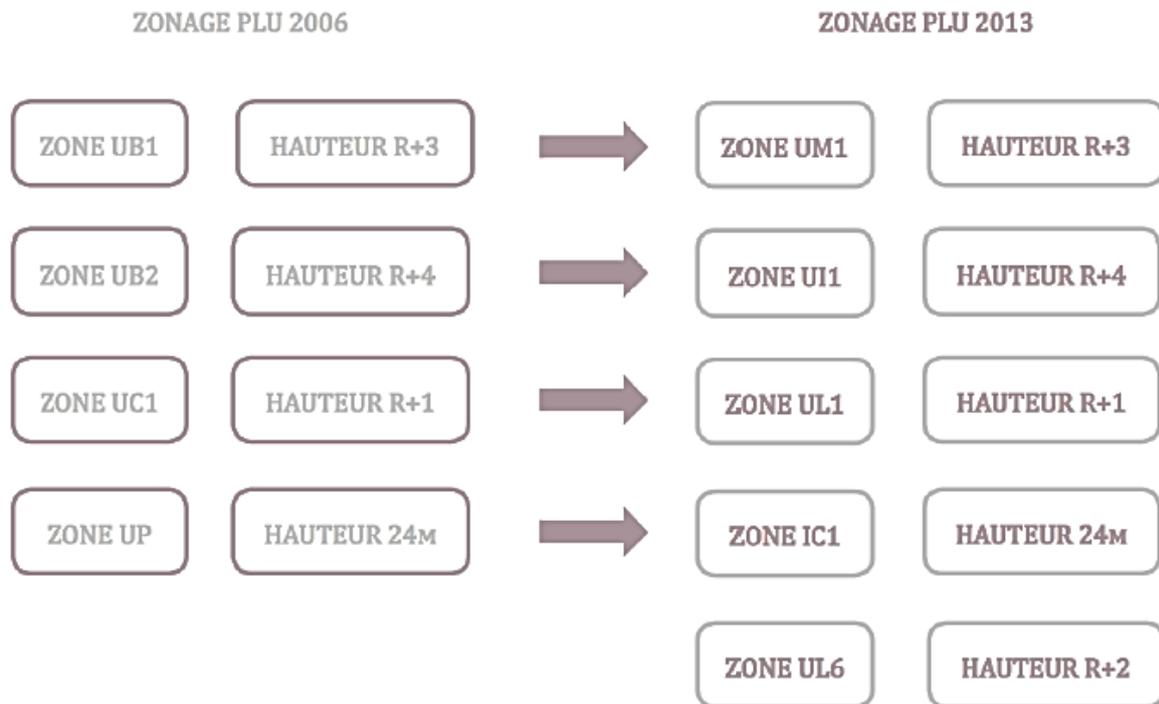
Cette volonté de densifier la ville intense se traduit dans le discours des élus par la mise en place d'une politique de cœur de quartier, qui identifie des secteurs avec des enjeux en termes de proximité commerciale, économique et sociale. Dans les intentions, cette politique se traduit par la volonté de requalifier les espaces publics, dynamiser le tissu commercial existant et inscrit la proximité comme levier de développement et d'intensification des zones identifiées. Cependant, cette politique est encore peu définie et reste à savoir de quelle manière elle va se matérialiser sur le plan urbain. Du point de vue réglementaire, les collectivités disposent d'outils forts comme les ZAC et les PAE, cependant dans le diffus la maîtrise du développement doit s'effectuer hors procédure. La collectivité doit s'appuyer sur le zonage du PLU pour orienter les usages, les fonctions et les typologies d'habitat dans ces quartiers. De fait, la collectivité a modifié le zonage de son PLU en 2013, pour répondre aux objectifs fixés dans le SCOT.

²³ PADD, PLU de Toulouse approuvé le 27 juin 2013

²⁴ Rouxel F., *Le périurbain ou les mutations de la ville périphérique*, (dossier documentaire), CDU, Ministère de l'équipement, 2002, 28p.

²⁵ COUTURIER Ségolène, *Construire un projet négocié sur les quartiers péricentraux toulousain : Entre Orientations d'Aménagement et de programmation et participation habitante*. Master urbanisme et projet urbain. Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 2013, 116 pages.p43

Figure 15 : Révision du zonage du PLU



Source : S.Couturier, 2013

La collectivité doit également s'appuyer sur le Droit de Prémption Urbain (DPU), qui permet à la commune d'acquérir le foncier en priorité, au prix des domaines. Cet outil s'avère indispensable pour contrôler le développement des quartiers de la ville, pour constituer des réserves foncières en vue de la réalisation d'équipements publics ou de logements sociaux et pour garantir la cohérence des projets dans le diffus. Afin d'optimiser au mieux cet outil la ville s'est dotée d'un Etablissement Public Foncier Local, qui est responsable de l'achat, la gestion, la remise en état et des études des terrains acquis. Ces aspects montrent la politique volontariste menée par la collectivité pour essayer de maîtriser son territoire dans le diffus. Cependant, dans un contexte où les finances publiques sont en difficultés, la conduite d'une politique foncière forte reste parfois difficilement applicable dans les faits.

La densité est donc une notion difficile à appréhender, elle revêt un double aspect : à la fois quantitative et sensible. Sa prise en compte a largement évolué. D'abord rejetée, la densité comme modèle de développement, va trouver sa légitimité dans l'émergence du concept de développement durable. Dès lors, la compréhension de cette notion est devenue

un enjeu pour les urbanistes et les aménageurs. Certains chercheurs ont tenté d'en extraire des grilles de lectures pour mieux l'appréhender comme V.Fouchier, M.Wiel ou S.Marry. Il en ressort que la densité n'a de sens que si elle est traitée en prenant en compte le développement économique, les transports et modes de déplacements, les équipements de tous types, les espaces verts et le logement. Sa prise en compte va également dépendre d'un contexte urbain donné. L'agglomération toulousaine dispose d'un certain retard dans son traitement de la ville dense. Cette dernière s'avère attractive et bénéficie d'une image dynamique qui a conduit à un phénomène d'étalement urbain que l'ensemble des agglomérations françaises ont connu, mais qui s'avère particulièrement prégnant au regard de la faible densité de l'agglomération. La collectivité s'est dotée d'un projet de territoire qui permet de programmer le développement dans les quartiers existants et donc de répondre à l'enjeu de refaire la ville sur la ville pour limiter l'étalement urbain. En ce sens elle s'est dotée d'outils réglementaires pour maîtriser le développement dans le diffus, hors procédures d'aménagement.

Après avoir identifié les tenants et les aboutissants de la densité urbaine et livré des premiers éléments de diagnostic, il s'agit de s'intéresser aux ressources permettant d'étudier l'impact des perceptions de la densité dans la conduite d'un projet urbain, avec comme support un quartier de faubourg de la ville de Toulouse.

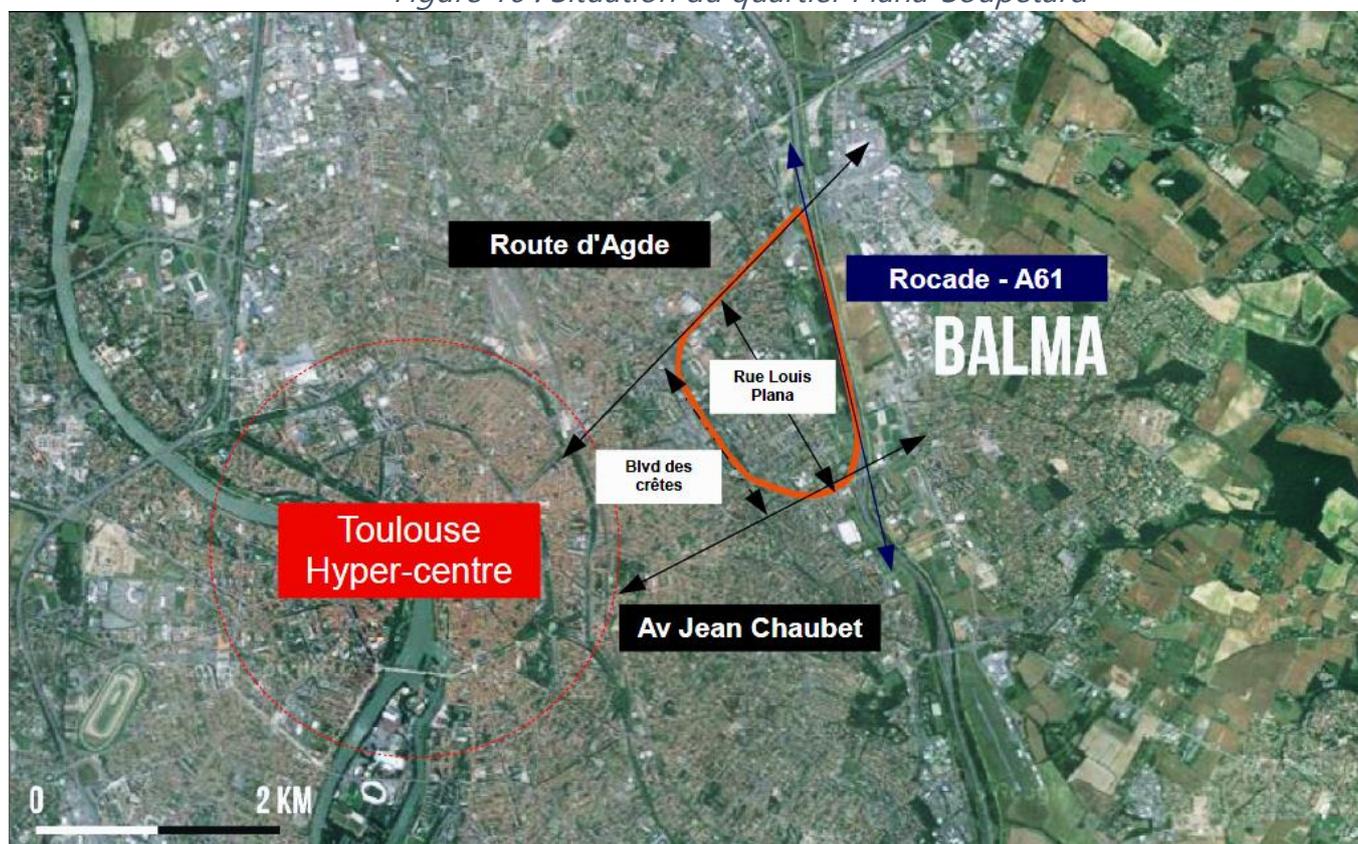
Partie 2 : Les ressources de l'étude : Un quartier, un projet, des acteurs.

Cette seconde partie a l'ambition de repositionner la question de la densité dans la conduite d'un projet de quartier, en prenant en compte les débats qui entourent ce projet et les acteurs qui y participent. Le projet urbain toulousain, dans sa volonté de faire la ville sur la ville, programme le développement du territoire dans les quartiers existants. L'accueil de nouvelles populations s'effectue pour parti dans les opérations d'extension urbaine portées par la collectivité et de manière plus fine dans le diffus. Le quartier Plana-Soupetard s'inscrit pleinement dans cette seconde catégorie.

2.1 Plana-Soupetard : Un quartier en plein renouvellement.

a. Le développement historique du quartier

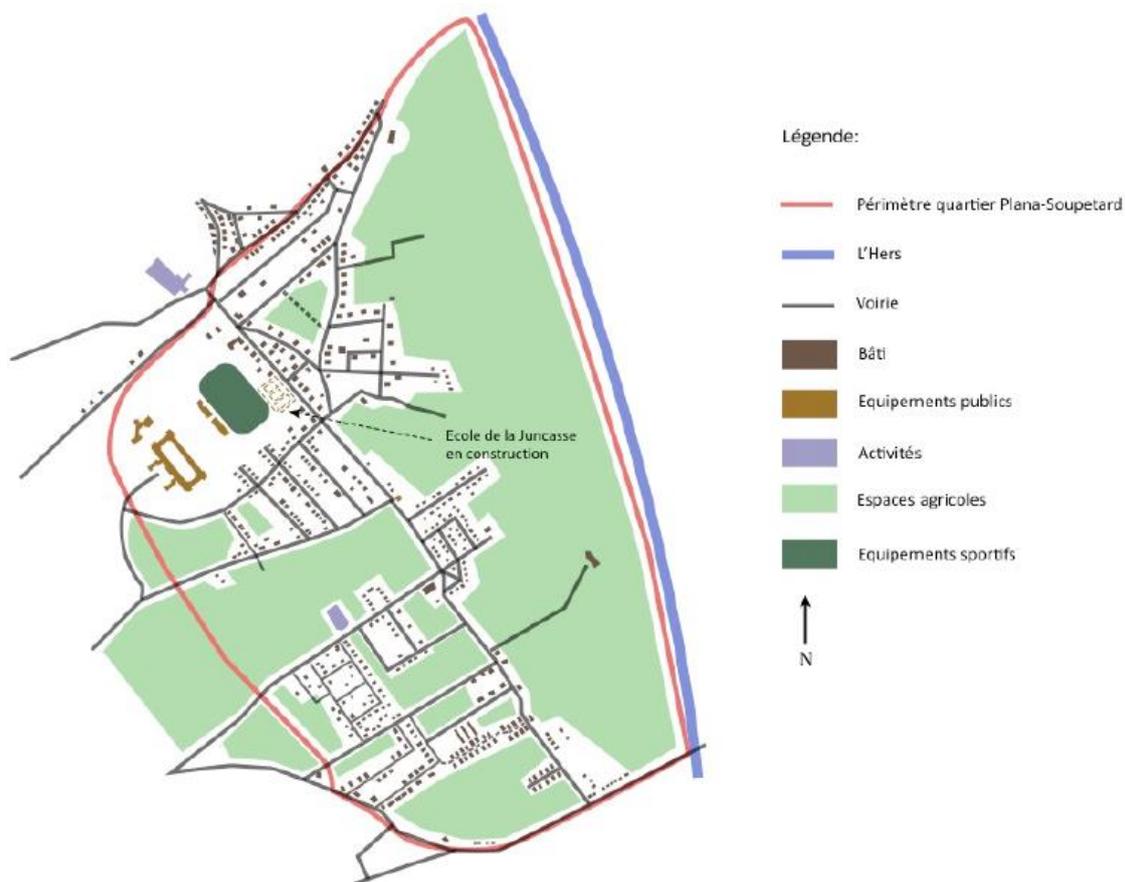
Figure 16 : Situation du quartier Plana-Soupetard



Source : Christophe Rodriguez, 2015 d'après SECAD, 2012

Le quartier Plana Soupetard est positionné aux limites des frontières communales de la ville de Toulouse. Il est identifié dans le secteur 4.2 de la démocratie locale, dont il en recouvre la quasi-totalité. Il est donc situé dans l'est toulousain et est délimité par la rocade à l'est, la route d'Agde au nord, le boulevard des Crêtes à l'ouest et l'avenue Jean Chaubet au sud. A l'image de nombreux espaces de faubourg dans les communes françaises, l'essor du quartier va s'effectuer à la fin de la première guerre mondiale et plus tard durant les 30 Glorieuses, d'une part avec la construction d'un équipement d'importance que constitue l'école de vétérinaire située à l'actuel emplacement du CEAT et d'autre part avec la création de la cité-jardin Georges Hyon qui accueille les premiers ouvriers du quartier. Ces deux éléments vont dynamiser ce dernier qui va attirer de nouveaux habitants pendant l'entre-deux guerres et de nombreux logements vont s'y construire. Cependant, la seconde guerre mondiale va stopper l'extension de la commune de Toulouse en même temps que le développement du quartier.

Figure 17 : Le quartier Plana-Soupetard en 1954



Source : Segolène Couturier, mai 2013

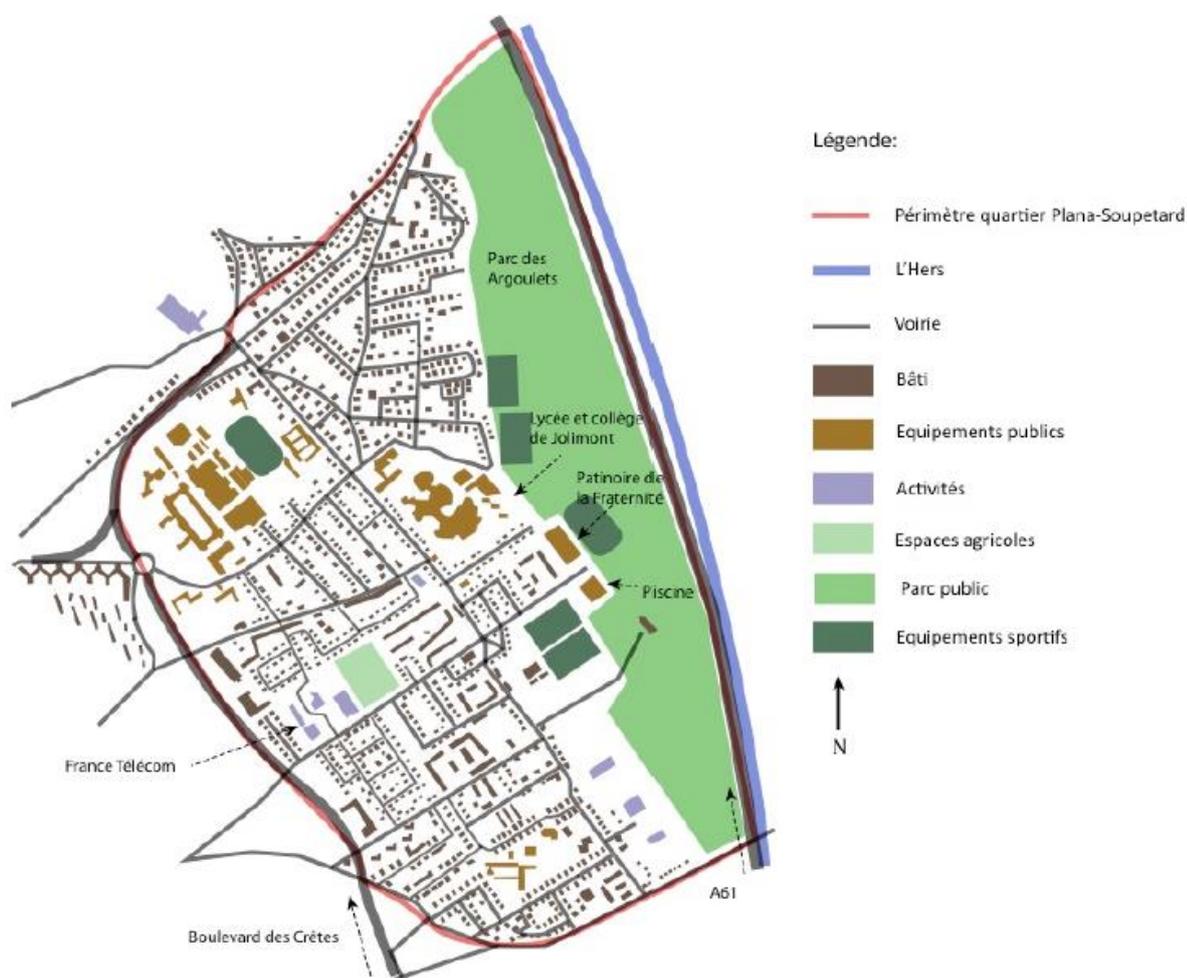
A partir des années 1960, les équipements vont continuer à se développer d'abord avec la création de la rue Louis Plana qui constitue l'axe nord-sud du quartier, mais aussi par l'installation du CEAT (Centre d'essai aéronautique) en lieu et place de l'école de vétérinaire. A partir de cette base, les équipements vont fleurir dans le quartier, notamment avec la base de loisirs des Argoulets à l'Est qui va également constituer une zone tampon avec le périphérique qui borde l'est du quartier.

Parallèlement, le secteur va connaître une très forte croissance avec l'installation de populations ouvrières et de nombreux cheminots qui profitent de la proximité avec la gare Matabiau à l'est. Cette dynamique va entraîner un important mitage du tissu urbain par l'implantation de nombreuses maisons individuelles, dont le développement renforcé via les aides à la pierre de l'Etat qui encourage l'accession à la propriété. Ces constructions viennent se positionner autour de la rue Louis Plana qui constitue l'axe structurant du quartier.

Peu à peu les activités agricoles disparaissent au profit de petits commerces de proximité et de services porteurs d'emploi, comme le Garage Dinet ou France Télécom, venant répondre à une demande toujours plus forte, qui augmente avec la construction des grands ensembles à l'ouest du quartier et qui accueillent de nouvelles populations issues de l'immigration.

Le quartier Plana-Soupetard a rempli à partir de cette période une fonction résidentielle accompagnée d'un tissu économique et de services de proximité. Ainsi les habitants vivent, consomment et travaillent à l'échelle du quartier. La construction des grands ensembles vient également renforcer le caractère cosmopolite du secteur avec un mélange des populations issues de la première vague d'immigration principalement espagnole et portugaise. Puis des populations issues des anciennes colonies françaises notamment d'Afrique du Nord.

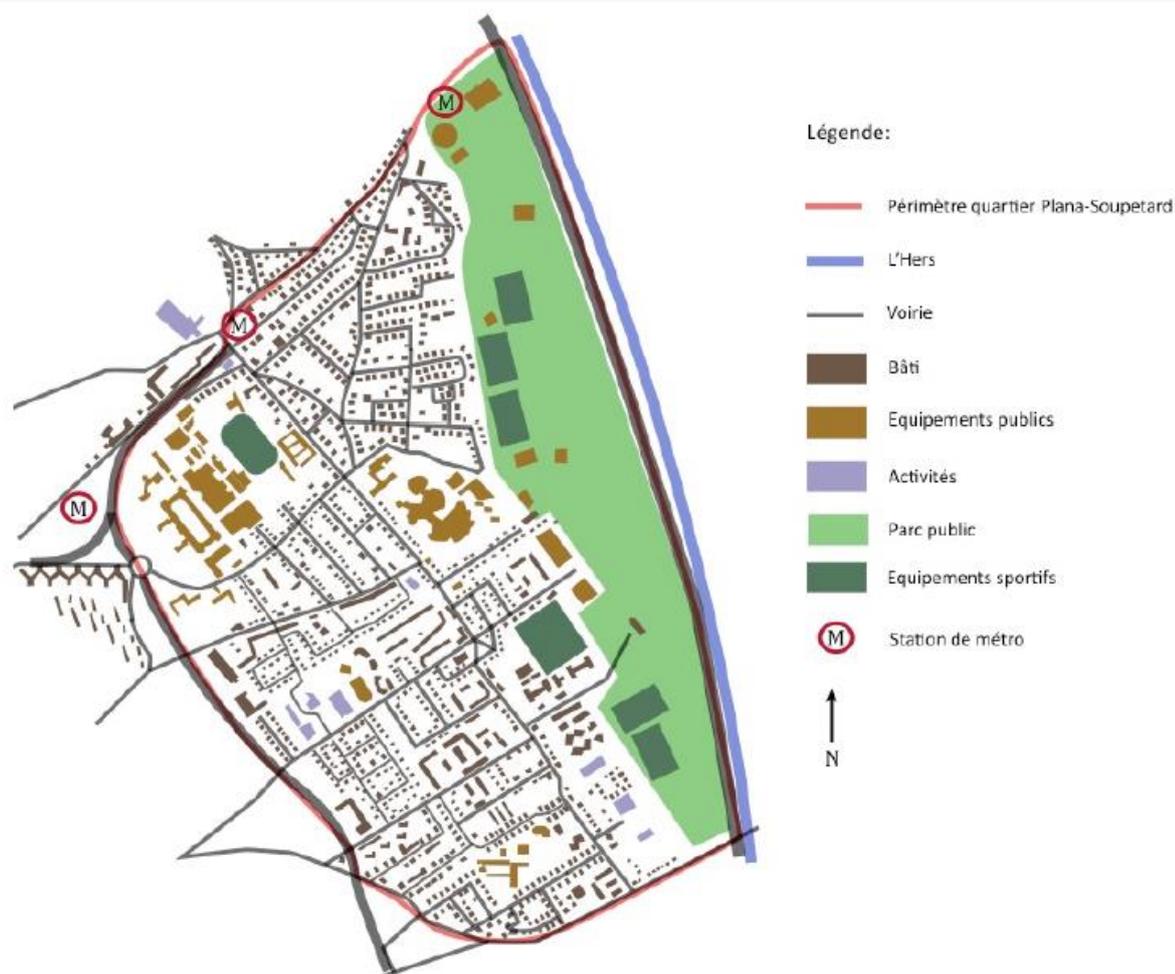
Figure 18 : Le quartier Plana-Soupetard en 1979



Source : Segolène Couturier, mai 2013

Entre 1980 et aujourd'hui, le quartier va poursuivre son développement de manière plus modérée. Les bases de la structure du quartier étant posées, la population va continuer à s'installer dans les espaces disponibles dans une logique de mitage. Mais un ralentissement de l'activité économique est également observé, du fait notamment de la création du centre commercial de Balma à l'est du quartier, de l'autre côté du périphérique et qui vient affaiblir les commerces du quartier.

Figure 19 : Le quartier Plana-Soupetard aujourd'hui



Source : Segolène Couturier, mai 2013

Cependant, depuis la création de la ligne A du métro en 2003 et compte tenu de la situation du quartier proche des infrastructures de transports (Périphérique et métro) et de l'attractivité toulousaine de manière globale, le quartier Plana Soupetard va connaître une nouvelle phase de son développement via un processus de densification. Dans le même temps, les équipements construits sur la période précédente commencent à perdre en qualité et à être inadaptés à l'arrivée de nouvelles populations.

Cette approche historique du développement du quartier permet de comprendre que l'on se trouve dans un quartier à dominante d'habitat, qui a connu une expansion extensive durant les 30 Glorieuses avec l'arrivée de nouvelles populations et la

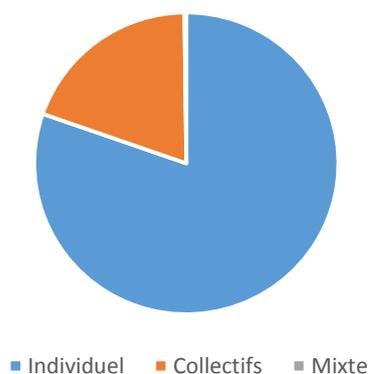
création de nombreux équipements. Elle va permettre également de comprendre la diversité du tissu urbain du quartier et le développement d'un sentiment de surdensité chez les habitants. Effectivement, avec la volonté de prioriser le développement dans les quartiers existants et le vieillissement de la population, le quartier Plana-Soupetard entre dans une double dynamique de renouvellement et d'intensification.

b. Un tissu urbain hétéroclite soumis à des dynamiques de renouvellement et d'intensification

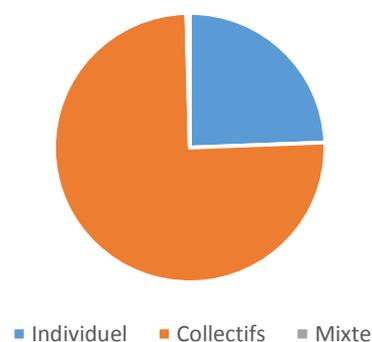
Aujourd'hui le quartier Plana-Soupetard, tel qu'il a été identifié dans les démarches opérationnelles portées par la collectivité, correspond à un périmètre de 258 Ha dont le développement historique a été dépeint dans la partie précédente. Le quartier dispose aujourd'hui d'environ 10 000 habitants, comporte environ 6000 logements répartis dans 1680 habitations. Au regard de la structure bâtie du quartier, on s'aperçoit que celle-ci est majoritairement composée d'habitations individuelles à hauteur de 80 % pour 20 % d'habitations collectives. Cependant, 79,2 % des logements du quartier se trouvent dans les 20 % du parc de logements collectifs.

Figure 20 : Répartition de la structure bâtie du quartier

Répartition du nombre d'habitations selon la typologie



Répartition du nombre de logements selon la typologie



Source : Christophe Rodriguez, 2015, d'après BEADU Toulouse métropole 2014

Cependant, ces chiffres ne révèlent pas la diversité des formes urbaines que l'on peut retrouver dans le quartier. Néanmoins, cela permet de prendre conscience de la dominante pavillonnaire de ce dernier. Malgré une majorité de maisons individuelles, le secteur Plana se caractérise par un urbanisme de faubourg avec un tissu urbain dense et hétérogène. Effectivement, la nappe pavillonnaire est ponctuellement interrompue par des îlots de densité, notamment avec les grands ensembles.

Cette absence de transition entre deux formes de bâti différentes aboutit à des effets de ruptures dans l'espace public renforcés par la présence de grands équipements opaques et consommateurs d'espaces, comme le CEAT et le groupe scolaire Jolimont.

On peut distinguer quatre grandes formes d'habitats dans le quartier, qui vont correspondre à différents niveaux de densité au sens quantitatif du terme, sans prise en compte du ressenti : L'habitat pavillonnaire qui représente 11 logements par hectares sur le quartier, les grands ensembles qui couvrent 58 logements par hectares, l'habitat individuel groupé (65 logements par hectares) et l'habitat collectif (133 logements par hectares)²⁶.

²⁶ SECAD, 2012

Habitat Pavillonnaire



Grands ensembles



Habitat individuel groupé



Immeubles d'habitat collectifs



Source : Christophe Rodriguez, 2015, d'après SECAD, 2012

Cependant, ces dernières années ce sont principalement des immeubles d'habitats collectifs qui se sont développés dans le quartier. Le positionnement du quartier aux portes de la ville intense toulousaine et en bordure de la rocade Est, a contribué à rendre ce quartier très attractif pour les promoteurs qui y voient une zone dans laquelle les logements pourront se vendre ou se louer facilement, car moins chers qu'en centre et bien desservis.

Cet intérêt est d'autant plus fort qu'il existe de réels gisements fonciers dans le secteur. Ainsi, durant les cinq dernières années, le quartier a démarré un processus

d'intensification en raison de cette attractivité et de la volonté collective de prioriser le développement dans les quartiers existants.

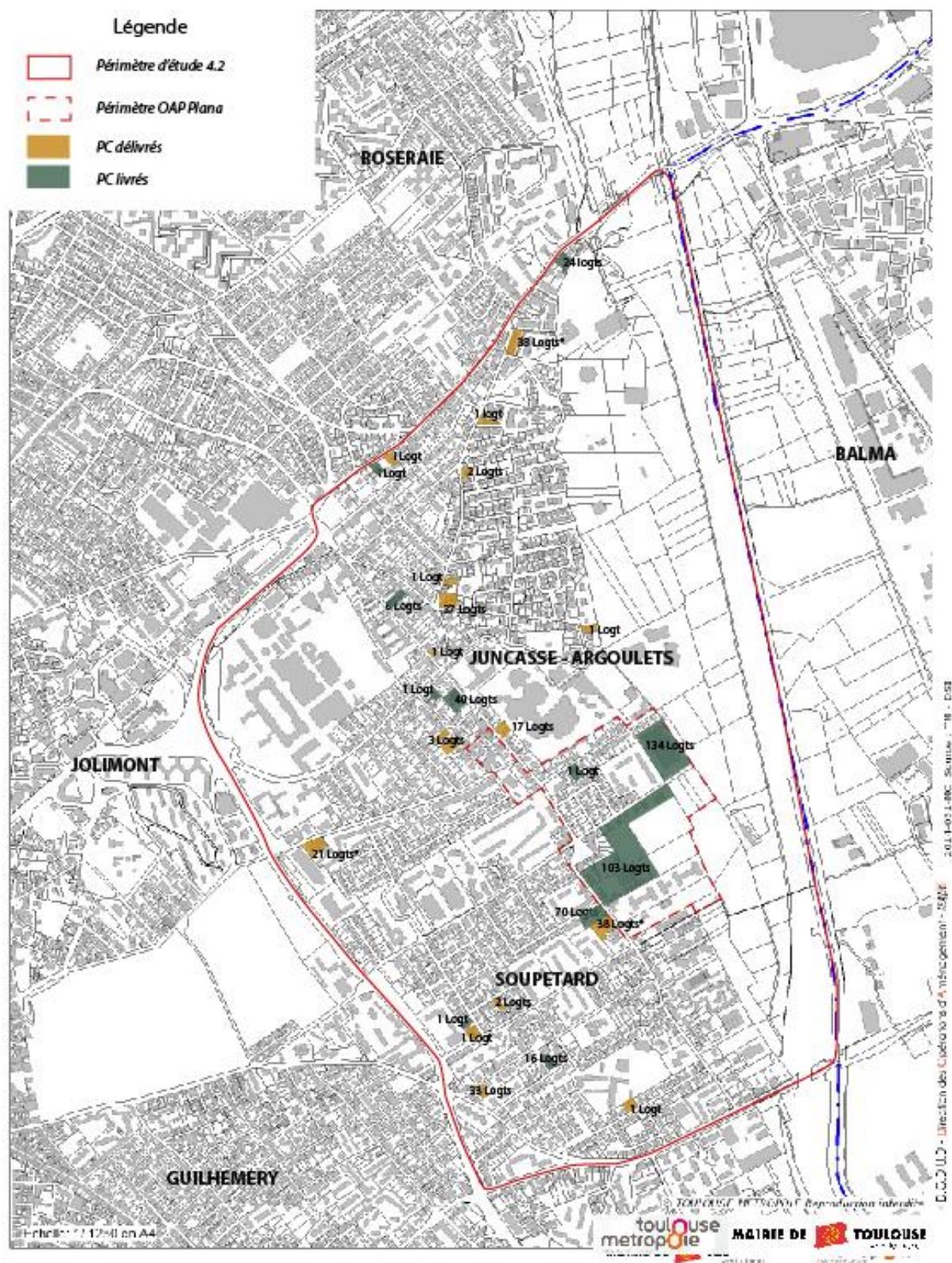
Parallèlement le secteur se renouvelle dans le diffus, avec de petites maisons qui changent de propriétaires, qui procèdent eux-mêmes à des extensions ou des surélévations afin de créer un ou deux logements supplémentaires. Ce phénomène de renouvellement s'explique en partie par le vieillissement de la population remplacée par l'arrivée de nouvelles familles.

Sur le plan urbain le processus d'intensification s'est matérialisé par la délivrance de 26 permis de construire entre 2010 et 2014 sur le quartier, sans prendre en compte les extensions et modifications de logements. Sur l'ensemble du quartier, cela correspond à la création de 522 logements supplémentaires dont 379 qui ont déjà été livrés. La majorité des PC délivrés concernent essentiellement de petites constructions (moins de trois logements) inscrits dans des processus de démolition/reconstruction.

Cependant, des programmes importants sont apparus sur le quartier, certains issus d'initiatives privées et d'autres construits par les bailleurs sociaux principaux de la ville : Habitat Toulouse, ICF Atlantique et les Chalets. La plupart de ces programmes se sont développés le long de la rue Louis Plana, ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'acceptabilité auprès des habitants.

Les réserves foncières offertes par le quartier ont également permis de répondre à une partie de la demande de logements sociaux, toujours très importante et dont la nécessité fut renforcée avec la loi Duflot, qui relève le seuil minimum de 20% à 25% de logements sociaux pour les communes de plus 3 500 habitants.

Figure 21 Permis de construire délivrés et/ou construits sur le quartier



Source : Christophe Rodriguez, 2015

Cette recrudescence des constructions sur le quartier vient participer au sentiment de densification de ce dernier, car il s'agit de la densité visible et facilement perceptible par les habitants. Ici la densité se perçoit en nombre de logements et en nombres de programmes supplémentaires sur le quartier, c'est la densité que la collectivité peut facilement quantifier et analyser. Cependant, le renouvellement et l'intensification du quartier s'exprime par d'autres biais.

c. Une inadaptation du cadre de vie, au développement urbain du quartier.

Les dynamiques d'intensification et de renouvellement du quartier s'accompagnent et se matérialisent par certains éléments plus observables que mesurables. Au regard de nouveaux programmes qui ont été construits dans le quartier, le premier constat est le traitement similaire des espaces intermédiaires.

Effectivement, la délimitation entre l'espace public et l'espace privé se matérialise par des clôtures sur muret avec un faible retrait par rapport aux voies de circulation. L'accès aux logements est généralement contrôlé par des portails métalliques, des portillons à codes et les cœurs d'îlots ne sont pas accessibles au public.

Concernant les espaces résiduels entre l'espace bâti et l'espace public, ils sont traités de manière minimaliste par de simples pelouses et une légère végétation. Il s'agit donc d'espaces verts n'ayant pas vocation à être pratiqués, ils jouent ici une fonction d'ornements. Certains logements se trouvent également en rez-de-chaussée et le rapport aux espaces intermédiaires n'étant que peu valorisé, certains de ces logements restent vacants du fait de leur exposition aux nuisances sonores et visuelles induites par le trafic automobile, notamment dans la rue Louis Plana.

La plupart de ces nouveaux programmes ne permettent pas de créer de l'espace public dans un quartier où l'on ne trouve pas de réelle centralité. La dominante pavillonnaire du secteur influe aussi dans la délimitation entre les espaces privés et les espaces publics, multipliant ainsi les petits jardins privatifs et privilégiant des modes de vie repliés sur soi.

Il faut également noter que les résidences sociales ont tendance, au même titre que les nouveaux programmes, à se résidentialiser et cela de manière inégale en termes de gestion des espaces, des ouvertures/fermetures d'îlots et de la qualité des espaces intermédiaires.

Le peu d'espaces publics qui existent dans le quartier sont des espaces résiduels au sein desquels il n'y a pas ou très peu d'aménagement. De fait, leur fonction s'arrête à des lieux de passage qui ne permettent pas de cristalliser la vie de quartier.

Les deux places les plus importantes sont les places Soupetard et Roseraie. La première, située au centre du quartier, est soumise à un processus d'appropriation exclusif par les jeunes, ce qui alimente un sentiment d'insécurité chez les autres habitants²⁷, la seconde fut partiellement créée à l'occasion de l'arrivée du métro en 2003 à la limite nord du quartier, mais finalement il ne s'agit que d'un espace en mouvement au service de l'inter modalité constituant une mise en scène de la sortie du métro.

Ce rapport limité à l'espace public dans le quartier se matérialise enfin par la présence d'équipements d'envergure qui ne forment pas de réel lieu de vie dans ce quartier, ce qui peut s'avérer surprenant à l'échelle d'un espace de 10 000 habitants.

²⁷ SECAD, 2012

Figure 22 : Composition urbaine du quartier Plana-Soupetard



Source : Attitudes urbaines, 2012

Au-delà du manque d'espaces publics, ce sont également des problèmes de déplacements qui rejaillissent. Au niveau des circulations automobiles cela se traduit par des phénomènes de congestion aux heures de pointe dans la Rue Louis Plana, des difficultés de déplacements dans le reste du quartier avec de nombreuses impasses qui isolent certains secteurs et des déplacements Est-Ouest qui s'avèrent très compliqués à effectuer car ils ne permettent pas la diffusion des flux routiers.

Ces difficultés de déplacements sont également renforcées par la présence de ces résidences fermées qui ont été décrites plus haut et qui constituent des enclaves infranchissables, au même titre que les grands équipements.

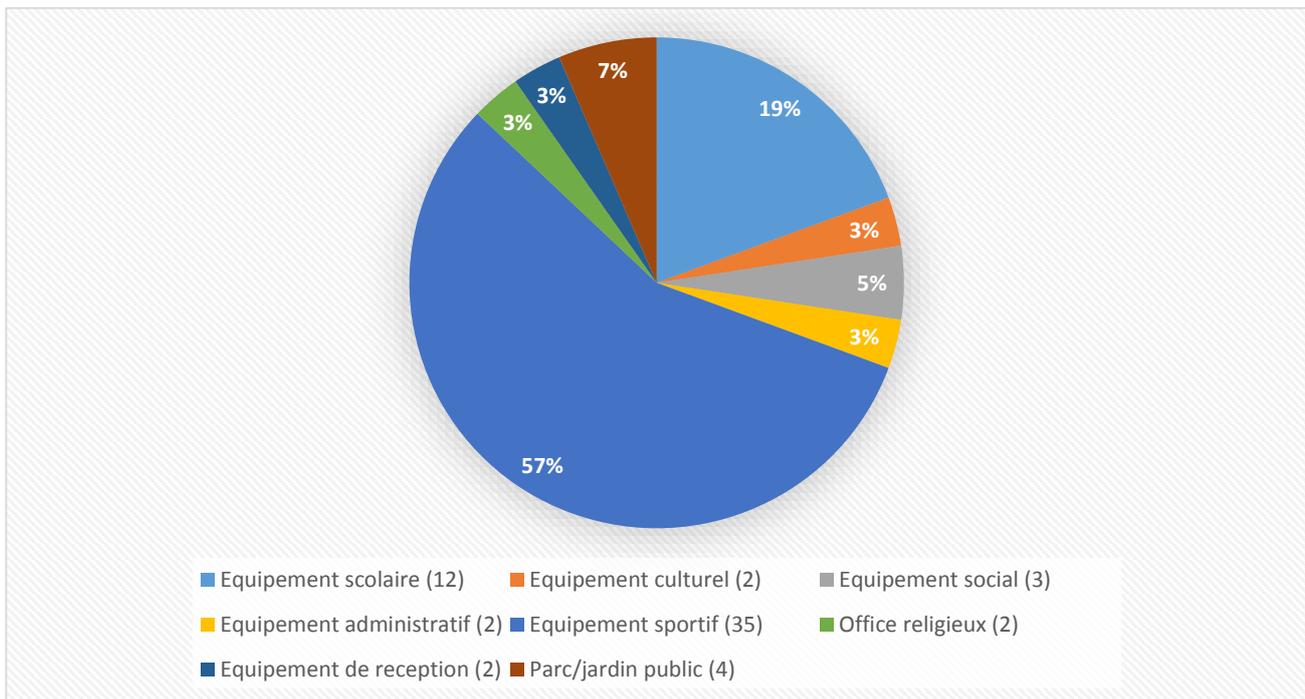
Concernant les déplacements doux, ils s'avèrent difficilement praticables compte tenu de la circulation importante au sein du quartier, les pistes cyclables sont assez peu nombreuses et les chaussées piétonnes sont parfois inadaptées ou trop petites.

Néanmoins, l'ensemble de ces problématiques de déplacements n'est pas intégralement lié au processus d'intensification et de densification du quartier, selon l'étude de SECAD, 49 % du trafic automobile correspond à du transit. La rue Louis Plana récupère une partie du trafic qui devrait se situer sur le boulevard des Crêtes. Des pratiques se sont installées dans le quartier et les usagers passent par cet endroit pour les déplacements inter quartier ou pour accéder rapidement à l'une des deux sorties de périphérie qui bordent le quartier.

La question de la densification du quartier et du manque d'espaces publics pose également celle du stationnement. Dans un rapport quantitatif simple, l'arrivée de populations entraîne celle de véhicules supplémentaires au sein du quartier. Si les nouveaux programmes se doivent de proposer des places de stationnements en souterrain, celle-ci s'avèrent pour parti vacantes, particulièrement dans les programmes de logements sociaux. Effectivement les locataires préfèrent économiser une place de stationnement, s'ils estiment pouvoir se garer gratuitement sur l'espace public. Cette situation entraîne donc du stationnement sauvage qui vient un peu plus entraver les espaces publics.

L'offre d'équipement public est également un élément qui pose question au regard des dynamiques qui s'opèrent dans le quartier. Cette offre est particulièrement déséquilibrée avec une prédominance des équipements sportifs (57%), ce chiffre est tout de même à relativiser compte tenu de la présence de la base de loisirs des Argoulets qui possède une dimension métropolitaine qui dépasse largement celle du quartier.

Figure 23 : Répartition des équipements du quartier selon leur vocation



Source : Christophe Rodriguez, 2015 d'après Attitudes urbaines 2012

Il existe un réel manque en termes d'équipements culturels et sociaux, cette question est d'autant plus importante sur un territoire qui concentre une part importante d'ensembles de logements collectifs sociaux. Si le quartier présente une certaine mixité sociale, celle-ci masque les disparités micro locales avec des poches de logements d'habitat « abordables ». Effectivement, les difficultés sociales se concentrent dans les logements collectifs HLM au sein desquels il y a une surreprésentation des chômeurs à hauteur de 16,8%²⁸. Le renforcement des disparités socio-spatiales couplé à un manque d'équipements socio-culturel et de dispositifs d'accompagnement sociaux, a conduit l'Etat à inscrire une partie de la zone en quartier prioritaire de la ville pour les cinq prochaines années.

²⁸ SECAD, 2012

Figure 24 : Périmètre quartier prioritaires de la ville Soupetard



Source : Christophe Rodriguez 2015, d'après DDS 2014.

L'ensemble de ces éléments renvoie aux « *interférences sociales* » de Prohansky. L'augmentation de population dans le quartier amène à un sentiment de compétition pour l'accès aux équipements du quartier, d'autre part la paupérisation de certains secteurs entraîne la peur d'un « déclassement » social pour les populations alentour, ce qui entraîne des comportements de repli sur soi qui ne peuvent être débridés que par la présence d'espaces publics forts dans le quartier.

Au regard du processus d'intensification et de renouvellement de ce secteur et des problématiques qui y sont directement ou indirectement liés, les habitants vont solliciter la collectivité pour intervenir sur leur quartier, en invoquant « la densité » comme origine de toutes les altérations à leur cadre de vie.

2.2 La Fabrique Plana : Un espace de partage et de travail sur les problématiques du quartier.

a. Origine de la démarche.

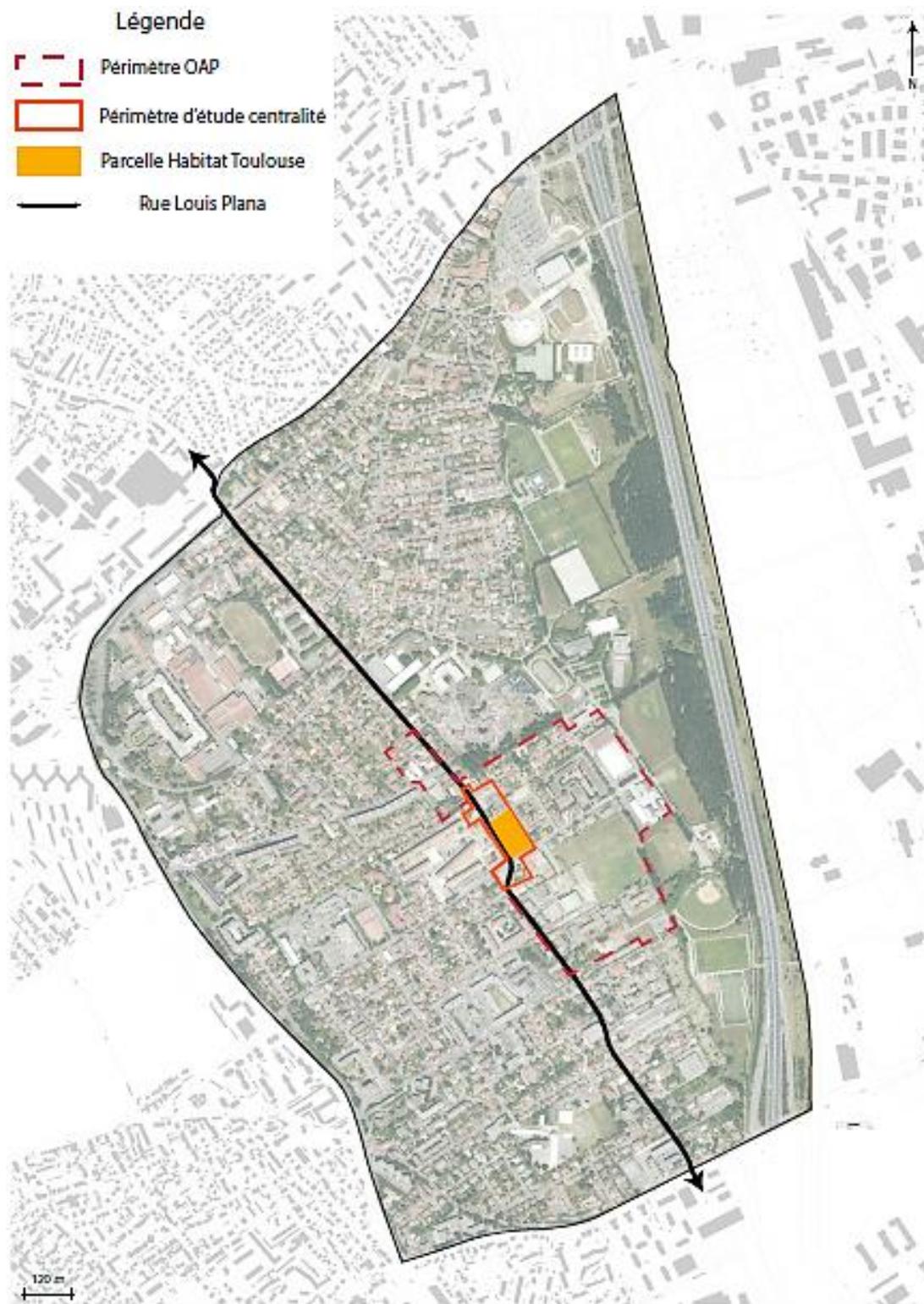
La « Fabrique Plana » est une démarche expérimentale qui a été mise en place par les élus et les techniciens du Grand Toulouse en 2010, depuis devenue Toulouse métropole. L'origine de cette démarche est survenue à la suite de la présentation, lors d'une commission de quartier, d'un programme d'Habitat Toulouse qui prévoyait la création de 140 logements supplémentaires à la place d'un équipement vétuste, en l'occurrence l'ancienne Patinoire de la Fraternité. Cette présentation a suscité une levée de bouclier de la part des habitants du quartier et ce permis de construire représente en quelque sorte, le niveau d'acceptabilité maximum en termes de construction pour les habitants. Ce programme survenant sur un espace qui accueillait un équipement public symbolisait finalement les aspects négatifs de la densité. Les habitants se sont sentis défavorisés au regard de l'équilibre densité/équipements.

La démarche Plana s'avère expérimentale dans la mesure où elle ne s'inscrit dans aucune procédure d'aménagement, comme cela peut être le cas d'une ZAC, d'un PUP ou d'un PAE. Il s'agit de la mobilisation d'une équipe projet restreinte qui accompagne le développement urbain dans le diffus et qui est garant de la cohérence urbaine de ce développement.

Cette démarche a pu se concrétiser car elle s'inscrivait dans un contexte favorable. Effectivement, l'équipe municipale était en place depuis deux ans, aucune action majeure n'avait été menée sur le quartier et les élus prenaient conscience des problématiques étant averties par leurs services et les habitants. . D'autre part, la ville de Toulouse préparait la révision de son PLU, ce dernier élément s'avéra être une opportunité pour fixer un cadre de discussion autour du devenir du quartier. Enfin, Habitat Toulouse qui est le bailleur social

principal de la ville et le bras armé de la collectivité en matière de logements, est propriétaire d'un foncier important sur l'ancienne cité Georges Hyon située en plein cœur du quartier.

Figure 25 Localisation de la centralité Plana

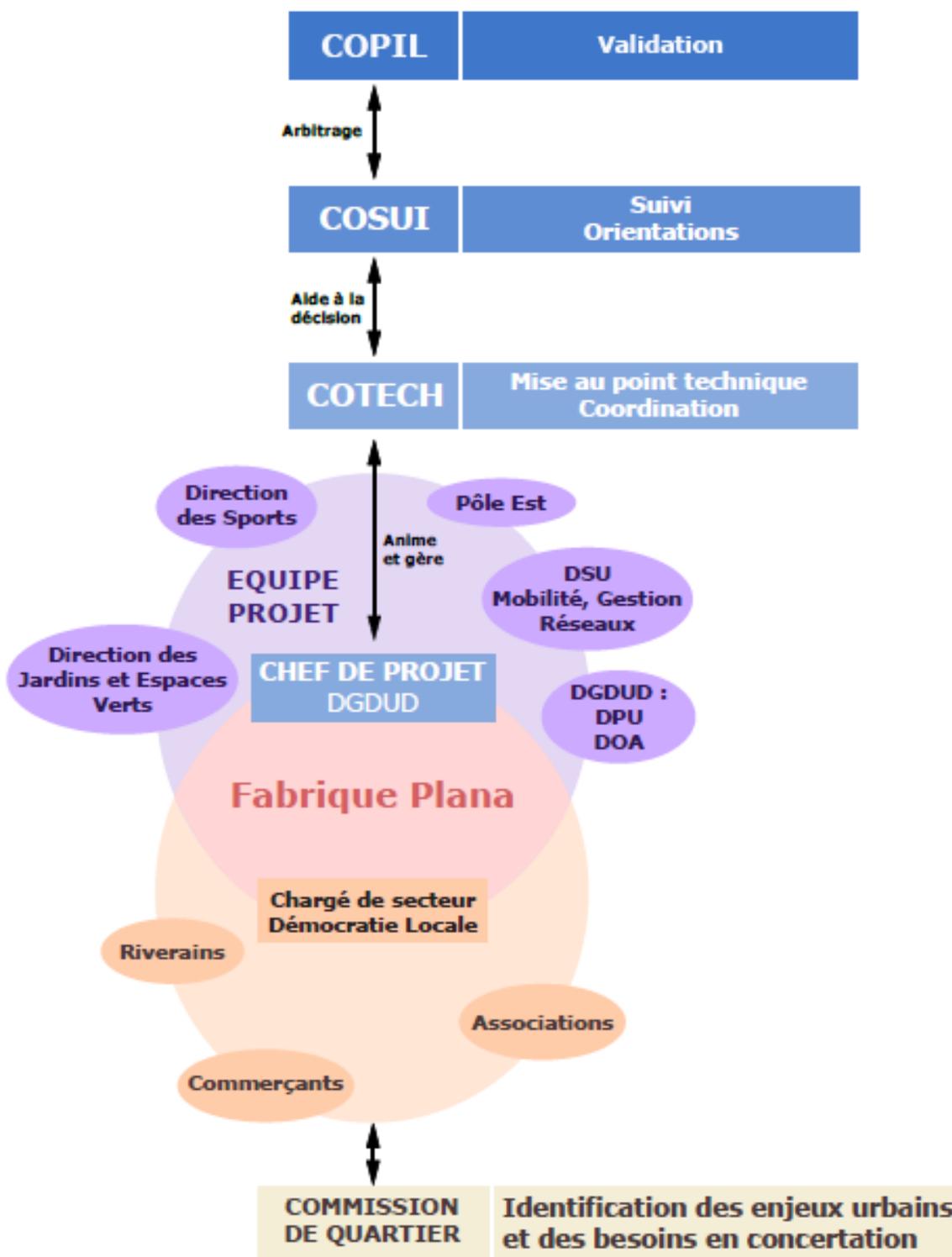


Source : Christophe Rodriguez, 2015.

La démarche va se matérialiser d'une part sous forme d'un processus de concertation venant suppléer la démocratie locale existante, d'autre part avec la constitution d'une équipe projet pluridisciplinaire comprenant des agents de la collectivité issue de l'ensemble des services pouvant être concernés par les réflexions autour du quartier. La constitution de cette équipe projet a vocation de discuter avec les porteurs de projet au sein du quartier, mutualiser les compétences en interne et assurer la transparence des informations entre les habitants et les élus.

Cette équipe projet est constituée du service de mobilité gestion et réseaux qui est le référent sur la question des déplacements, des espaces verts et du service des sports qui travaillent principalement sur les actions relatives au parc des Argoulets, du pôle territorial Est qui gère l'enveloppe locale et la réalisation des travaux, du service de réglementation urbaine pour toute la partie relative à l'urbanisme réglementaire, la démocratie locale qui anime le dispositif de concertation, assurant le relais entre les élus et les habitants, la direction du développement social qui anime le dispositif de contrat de ville et enfin la direction des opérations d'aménagement qui anime la « démarche Plana » et génère les arbitrages politiques.

Figure 26 : Schéma de gouvernance - démarche Plana



Source : Rémi Durif-Varambon, 2014.

Le début de la démarche s'est concrétisé par la réalisation d'un diagnostic du quartier partagé par l'ensemble des services concernés, permettant ainsi de créer une base de travail et de discussion solide pour commencer le dialogue avec les habitants.

b. La prise en main des problématiques du quartier à travers la concertation

La concertation s'est déroulée de manière cyclique au sein du quartier Plana Soupetard. Le premier cycle de concertation concerne l'élaboration concertée de l'OAP au sein du quartier. C'est l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme qui définit les orientations d'aménagement et de programmation comme suit « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de Développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements* »²⁹. Celles-ci se traduisent sous forme d'un schéma d'intention dans le but d'affiner les enjeux du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Plan Local d'Urbanisme (PADD).

Les OAP permettent une application plus souple des règles du PLU, en établissant un rapport de compatibilité entre les deux documents. Ce rapport de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariétés majeures entre les deux documents³⁰. De ce point vu, les OAP facilitent la conduite de projet, dans le sens où elles assouplissent les règles et permettent des marges de manœuvre plus importantes en s'affranchissant de la stricte réglementation urbaine. De fait, elle permet de limiter les droits à construire sans les proscrire et permettent de s'inscrire dans la démarche d'urbanisme négociée souhaitée par la collectivité.

L'élaboration concertée avec les habitants de cette OAP s'est réalisée en plusieurs étapes sur une période allant de juin 2011 à décembre 2012. Le début du cycle de concertation fut marqué par la présentation du diagnostic interservices réalisé aux prémices de la « Fabrique

²⁹ Article 123-1-4 du code de l'urbanisme.

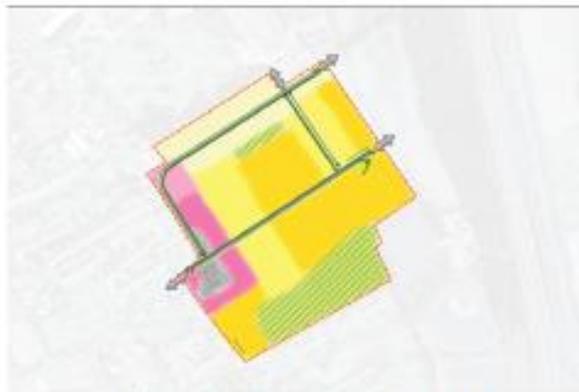
³⁰ JACQUOT Henri, Ecriture du PLU, Les orientations d'aménagement et de programmation Fiche 2 [en ligne] modifié le 24 octobre 2012, disponible sur <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>

Plana » à partir de 2010. Cette première étape a permis, en octobre 2011, de réaliser un Séminaire sur les enjeux du quartier issus du diagnostic, afin de les approfondir avec les habitants. Il ressort de ce séminaire plusieurs enjeux :

- La nécessité de créer une centralité de quartier, notamment en prolongement de l'actuelle place Soupetard avec la présence de commerces en rez-de-chaussée et un espace de convivialité,
- Un travail sur les mobilités et les problèmes de circulation sur le quartier, notamment dans la rue Louis Plana,
- L'amélioration du Parc des Argoulets en signifiant sa présence vis-à-vis du quartier et en y développant de nouveaux aménagements,
- L'anticipation des équipements futurs,
- La préservation de la mixité de l'habitat et des fonctions du quartier,
- Une meilleure maîtrise de la dynamique de renouvellement du quartier.

Ces éléments viennent préciser les enjeux issus du diagnostic réalisé par les services et seront ensuite déclinés, pour partie dans l'OAP. A partir de février 2012 et suite à la présentation d'une première version de l'OAP issue des premiers éléments de la révision du PLU, des rencontres avec les associations en mars et avril 2012 vont s'organiser pour réécrire une partie de l'OAP. Finalement, le projet de PLU est arrêté en juin 2012 et l'enquête publique démarre en décembre 2012.

Figure 27 : Etapes d'élaboration de l'OAP Plana



1^{ère} version de février 2012



2^e version d'avril 2012



Version du PLU arrêté en juin 2012



Version du PLU approuvé en juin 2013

PRINCIPES DES VOCATIONS À COMPOSER OU À CRÉER

-  Secteur à dominante d'habitat
-  Secteur à dominante économique
-  Secteur à dominante agricole ou naturelle
-  Secteur à dominante de service public
-  Secteur de mixité fonctionnelle

PRINCIPES DE QUALITÉ ARCHITECTURALE ET DES FORMES URBAINES

-  Composition de façades urbaines
-  Principe d'intensification différenciée

PRINCIPES DES ESPACES À CONFORTEUR OU À CRÉER

principe de traitement des interfaces

-  Accès
-  Continuité de liaison
-  Cornifour

principe de desserte

-  Liaison et/ou desserte
-  Liaison mode doux
-  Ligne et station de transports en commun en site propre

principe de traitement des espaces partagés

-  Espace à dominante piétonne
-  Espace à dominante de loisirs, de sports et/ou de détente
-  Parking

PRINCIPES PATRIMONIAUX ET PAYSAGERS À VALORISER OU À CRÉER

-  Bâti bâti d'intérêt patrimonial
-  Espace bâti d'intérêt patrimonial
-  Arbre remarquable
-  Alignement d'arbres remarquables
-  Espace naturel ou paysager
-  Perspectives paysagères

Source : Ségolène Couturier, 2013 d'après PLU 2013.

Entre la première et la dernière version, on s'aperçoit que la concertation a permis de faire évoluer considérablement le document. Au regard des comptes rendus de réunions, on constate que ce sont les hauteurs bâties qui vont cristalliser les débats autour de l'élaboration du document.

Le choix fait par la collectivité d'un périmètre restreint permet de border le débat, en le recentrant sur le cœur du quartier qui nécessite un traitement particulier, au regard des besoins des habitants. Ces derniers auraient souhaité une diminution des hauteurs bâties tout au long de la rue Louis Plana, mais le processus de concertation a abouti à des concessions que soit du côté des habitants ou de la collectivité. Ainsi, le périmètre de l'OAP a été étendu au Nord et au Sud afin d'intégrer le Centre Culturel et une partie des Argoulets pour répondre à des enjeux en termes d'équipements et de traitement paysager.

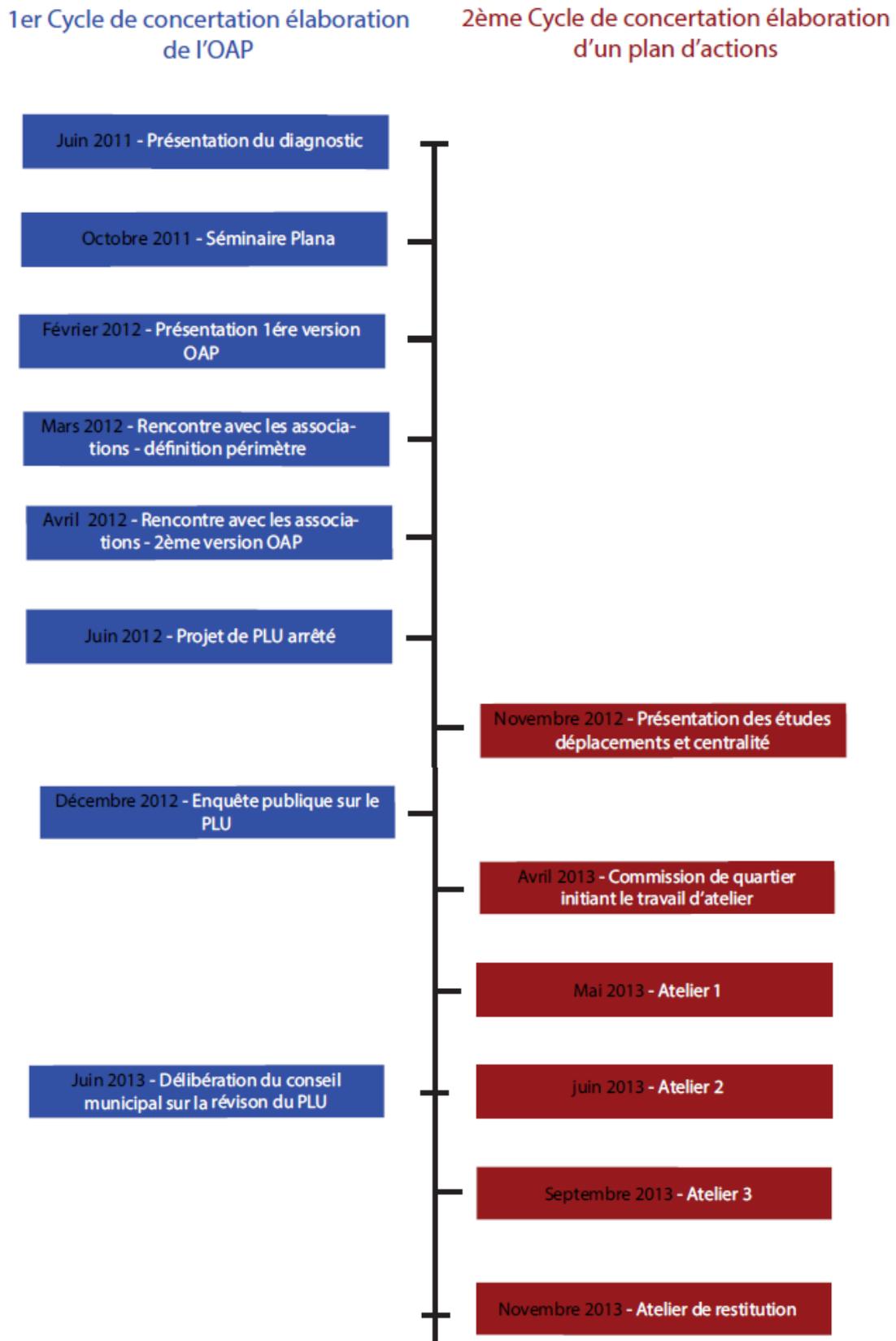
Autre fait notable et important, il s'agit de la diminution de l'intensification bâtie au sein de l'OAP au profit d'espaces à dominante de loisirs, de sports et/ou de détente. Cet élément montre d'une certaine façon que la question de la densité apparaît comme un nœud dans le débat public, qui est soumis constamment à la négociation entre les différents acteurs d'un quartier et plus particulièrement entre les associations et la collectivité.

Le deuxième cycle de concertation s'est ouvert à partir d'avril 2013, au cours d'une commission de quartier où furent partagées des études réalisées par des bureaux d'études privés commandités par la collectivité. D'une part, pour réfléchir à un nouveau plan de déplacements sur le quartier grâce à une étude réalisée par SECAD en 2012 ; et d'autre part à l'aménagement d'une centralité pour le quartier située pour parti sur le foncier d'Habitat Toulouse, avec une étude conduite par Attitudes Urbaines. Ces éléments partagés en novembre 2012 et présentés en avril 2013 vont servir de socle au travail d'atelier qui va être conduit par la suite. Effectivement, trois ateliers sont organisés en mai, juin et septembre 2013. L'objectif de ces ateliers étant de faire travailler les habitants sous forme de table ronde pour discuter autour de trois thématiques : les déplacements, la centralité et le parc des Argoulets. L'ensemble de ces réflexions communes furent restituées en novembre 2013 au

cours d'un atelier final, dont découla un programme d'actions sur chacune des thématiques évoquées.

Ces actions très variées vont de la mise en place de jardins partagés à l'amélioration des voies piétonnes, en passant par la requalification d'aires de jeux pour enfants. Ces actions correspondent peu ou prou à de la gestion urbaine de proximité. Elles n'entrent dans le cadre d'aucune convention, mais elles sont la résultante du désir des habitants, des envies des uns et des autres sur de petits aménagements susceptibles d'améliorer la vie du quartier. L'accompagnement de la collectivité dans la réflexion et la mise en place de ces actions permet de maintenir le lien de confiance qui s'est établi avec les habitants. Elles permettent dans un sens de légitimer et rend plus acceptable l'intensification du quartier, même si elles répondent à de vrais besoins du quotidiens.

Figure 28 : Etapes du processus de concertation



Source : Christophe Rodriguez, 2015.

Initialement, un troisième cycle de concertation n'était pas prévu, cependant, les habitants ont clairement identifié la collectivité comme un référent sur le quartier et ont été demandeurs de ce processus participatif.

C. Un troisième «phase» de concertation sur le projet de centralité

L'année 2015 fut marquée par les élections municipales qui ont redistribué les cartes au niveau politique au sein de Toulouse et son agglomération. Les périodes pré-électorales sont généralement marquées par un certain flottement de l'action publique. Si la vie du projet et de la concertation suit son cours, les décisions et arbitrages importants sont difficiles à générer, ce qui explique le peu d'avancement sur les réflexions autour d'une alternative au plan de déplacement actuel du quartier et à la constitution d'une centralité, qui sont les deux axes de réflexions à longs termes issus des ateliers. Ces élections vont être marquées par une alternance politique qui implique une nouvelle équipe municipale et la mise en place de la nouvelle organisation qui l'accompagne.

Sur le quartier Plana-Soupetard, les nouveaux élus vont prendre connaissance de manière plus approfondie des réflexions entreprises sur le plan de déplacement et la centralité. Ils vont alors décider de se recentrer sur le schéma d'aménagement de la centralité, cette volonté politique aboutit au choix d'un des trois scénarios d'aménagements proposés par le bureau d'étude, une décision qui s'est prise sans la consultation des habitants durant l'été 2014 et qui peut se traduire, par la volonté politique de passer d'une phase concertée avec les habitants à une phase opérationnelle. Effectivement, une partie des habitants avait fait part de son impatience auprès de la collectivité qu'en a la concrétisation de ce projet de centralité. La nouvelle équipe a voulu lancer un message fort en montrant que le projet avançait en arrêtant un schéma d'aménagement

Cependant, le processus de concertation démarré depuis quatre ans sur le quartier a permis d'identifier la collectivité comme un interlocuteur légitime pour maîtriser et accompagner le développement du quartier et les habitants souhaitent voir les projets avancer tout en restant associés ou impliqués dans la définition du projet de quartier. De fait, lors de la présentation de ce schéma en commission de quartier en décembre 2014, celui-ci a fait l'objet d'une

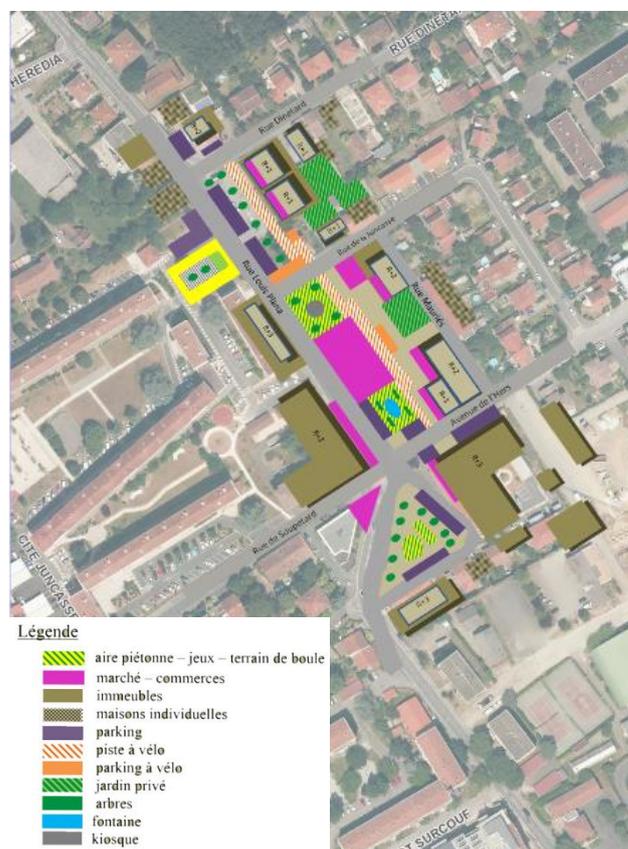
contre-proposition de la part d'une des associations de quartier qui fut largement impliquée dans le travail de concertation mené au préalable, ils reprochent notamment la disposition du bâti qui formerait un effet « couloir » le long de la rue Louis Plana, le retrait de l'espace public par rapport à la rue, le manque de visibilité sur son contenu et la trop grande importance du nombre de logements (55 logements) par rapport à ce qui existait au préalable (16 logements).

Figure 30 : Schéma d'aménagement sélectionné par la collectivité



Source : Attitudes urbaines, 2014

Figure 29 : Schéma d'aménagement proposé par les habitants



Source : Association 7 Notre Quartier, 2014

Face à ces demandes implicites de la part des habitants de poursuivre la concertation, le nouveau maire de quartier fut contraint de nuancer le choix de ce scénario et sur les conseils des services, de relancer un cycle de concertation pour amener de la transparence entre la collectivité, les habitants et le porteur de projet. Cela s'est matérialisé par deux réunions de

concertations avec les associations de quartier afin qu'Habitat Toulouse, porteur de projet puisse présenter son programme de logements en indiquant sa jauge de constructibilité minimum, et que la collectivité rappelle le travail conduit dans le cadre de l'OAP.

Ces discussions ont permis de montrer les points qui cristallisent les débats autour d'un projet d'aménagement dans un quartier existant soumis à un fort renouvellement et une intensification de son tissu urbain.

Ainsi, les associations de quartier ont régulièrement pointé du doigt la forte augmentation du nombre de logements dans le quartier, induite par la construction de nombreux permis de construire à forte constructibilité depuis les quatre dernières années. Ici, la question de la densité apparaît sous forme de nombre de logements, dans sa dimension quantitative donc. Les associations auraient souhaité la restitution d'un nombre de logements équivalents à ce qui existait auparavant, témoignant ainsi de leur refus de voir la population du quartier s'accroître. Elles ont invoqué pour cela, la détérioration des espaces publics et des déplacements au sein du quartier et la localisation du projet au sein d'un espace dans lequel on retrouve déjà de nombreux logements collectifs sociaux. Il s'agit ici d'une densité en termes de logements sociaux. Sur ce point, le porteur de projet a accepté de proposer un programme avec des logements en accession à la propriété.

L'objectif de ces réunions fut justement de légitimer une telle augmentation de logements, par la plus-value en termes de cadre de vie que le projet devrait générer. De ce point de vue, la densité urbaine devient un élément de négociation entre le porteur de projet qui perçoit le nombre de logement comme la variable économique de son programme. Effectivement plus celui-ci va créer de logements, plus il pourra en commercialiser et plus son opération sera rentable. D'un autre côté, cela permet à la collectivité de récupérer de l'espace public pour produire des aménités dans le quartier et lui redonner un lieu de vie qui rendrait la densité plus acceptable.

De fait, la définition des usages sur l'espace publics devient un enjeu majeur dans le débat entre la collectivité et les habitants. Effectivement, la densité devient acceptable dès lors que celle-ci vient améliorer le cadre de vie existant. Ici, l'espace public est présenté comme

support du marché qui fut créé en 2012, sur l'actuel emplacement du foncier libéré par la démolition de la cité jardin. Quant au futur programme du porteur de projet, il est présenté comme un espace d'accueil de commerces en rez-de-chaussée permettant de redynamiser la vie de quartier et éventuellement d'un équipement. Au regard de l'OAP et des discussions qui ont eu lieu avec les habitants, la finalité du cœur de quartier tiens en trois caractéristiques :

- Un cœur de quartier habité et convivial.
- Une centralité de commerces et de services renforcée.
- Un espace facilitant les déplacements.

Néanmoins, d'autres questions se rajoutent au débat qui ne s'arrête pas à une question d'équilibre entre aménités urbaines et nombre de logements.

De fait, viennent ensuite les questions des déplacements et surtout du stationnement. Ce dernier point est considéré comme un élément incontournable au bon fonctionnement des commerces. Ces derniers doivent pouvoir accueillir leurs clients avec les places de stationnements nécessaires, mais l'étude conduite par SECAD montre que les commerces fonctionnent principalement avec la clientèle de proximité qui se déplace majoritairement à pied ou à vélo. La question du stationnement constitue un véritable paradoxe, d'un côté il est souhaité par les habitants et surtout par les commerçants, mais d'un autre côté il est consommateur d'espaces publics et ne favorise pas les déplacements sur le quartier.

Enfin, c'est la question des formes urbaines et de la typologie des logements qui suscite l'interrogation. Les associations de quartier soulignent la concentration de logements sociaux dans ce secteur. Ici la densité devient une densité de logements sociaux. Cette crainte peut être interprétée comme une peur des associations, largement constituées de propriétaires de maisons individuelles, de voir leur quartier se déqualifier au niveau social, d'autant que ce type de logements renvoi largement à une image négative dans l'inconscient collectif. En ce sens, le processus de concertation trouve là une véritable faiblesse, celle de donner la parole aux locataires du parc social qui se sentent moins impliqués dans la constitution du projet de quartier et qui ont généralement du mal à se projeter à longs termes de par leur statut de locataires. L'entrée de cette partie du quartier en périmètre de contrat de ville, nous le

verrons, constitue une vraie possibilité pour cette tranche de la population de s'exprimer sur le projet de quartier avec la constitution des conseils citoyens.

Finalement, on s'aperçoit que la question initiale de la densité urbaine qui est introduite dans le débat public comme un nombre de logements supplémentaires sur une surface donnée, amène à des questions beaucoup plus globales, à savoir le besoin d'équipements, d'espaces publics, d'aménités urbaines, de la forme urbaine, du stationnement et de la composition sociale d'un espace. Ces éléments constituent finalement les dysfonctionnements urbains d'un quartier et la détérioration d'un cadre de vie perçu par les habitants. La densité urbaine intervient comme la clé d'entrée du débat avec la collectivité et les porteurs de projet.

La démarche de concertation qui s'est réalisée et se réalise encore au sein du quartier Plana-Soupetard permet d'obtenir de nombreux éléments sur la perception des différents acteurs de la densité urbaine autour d'un projet urbain et un projet de quartier. Cependant, ces points de vue méritent d'être approfondis, par la réalisation d'entretiens auprès d'acteurs pouvant être confrontés à cette question de la densité, afin de mieux les comprendre et d'en tirer des enseignements sur la manière d'aborder, la concertation et la conduite opérationnelle d'un projet d'aménagement.

2.3 L'approfondissement des ressources existantes.

Les entretiens menés auprès de différentes personnes pouvant être concernées de près ou de loin par la thématique de la densité urbaine, permettent de venir enrichir les données existantes à ce sujet, en l'occurrence, il s'agit ici d'un contexte territorial donné : le quartier Plana-Soupetard et un espace de débat et de co-construction du projet : la Fabrique Plana. Ce travail va permettre d'apporter des points de vue ne s'exprimant pas dans le cadre d'un débat comme cela peut être le cas durant la concertation. Cependant, il apparaît nécessaire de faire un retour sur les différents acteurs identifiables dans le cadre d'un projet urbain, afin d'effectuer un choix cohérent dans la sélection des personnes à interroger.

a. Les différentes catégories d'acteurs d'un projet urbain.

Les clés de compréhension de l'impact des perceptions de la densité sur un projet d'aménagement, nécessitent une connaissance des différents acteurs qui interviennent au sein d'un projet d'aménagement. La Fabrique Plana a permis d'identifier ce que Rémi Durif-Varambon appelle « les parties prenantes » d'un projet³¹. Il va s'agir ici des habitants du quartier, des associations de quartier, des bailleurs sociaux, des techniciens, urbanistes et architectes de la collectivité, des élus, des commerçants ou encore des promoteurs immobiliers. Chacun de ces acteurs va arriver avec des certitudes, des arguments et un discours pour défendre ses intérêts, ceux du quartier ou l'intérêt général ; en gardant à l'esprit que tous ces éléments se chevauchent et que les limites entre un discours qui défend l'intérêt personnel et l'intérêt général, sont difficilement identifiables. Cela peut être le cas des associations de quartier, qui se sentent légitimes en tant que représentant de l'ensemble des habitants, mais qui ne regroupent pas forcément toutes les strates sociales que l'on peut retrouver au sein du quartier. Marcus Zepf a effectué une tentative de catégorisation des différents acteurs d'un projet d'aménagement. Il exprime trois grandes catégories d'acteurs.

- **L'acteur démocratique** : Il s'agit ici du récepteur des transformations induites par le projet d'aménagement. Dans le cadre de la démarche Plana, le projet de centralité prévoit la création d'un espace public, accompagné d'un programme de logements relativement dense. Les acteurs démocratiques seront ici les habitants du quartier qui percevront les conséquences urbaines de la construction d'un nouveau programme sur leur lieu de vie. Cela sera également les usagers de l'espace public qui sera créé, les clients des commerces ou du marché et les utilisateurs des équipements. L'acteur démocratique va exprimer des attentes par rapport au projet d'aménagement que l'on va lui présenter, et ces attentes peuvent être contradictoires avec le projet en lui-même. C'est tout l'objet des cristallisations dans le débat public induites par la

³¹ DURIF-VARAMBON Rémi, *l'affirmation du rôle du citoyen dans le projet urbain et les difficultés de sa mise en place*. Master urbanisme et projet urbain. Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 2014, 99 pages.

question de la densité du nouveau programme de logements, qui doit être construit et qui est perçu négativement par les habitants du quartier.

- **L'acteur démiurgique** : Cette catégorie d'acteurs, correspond à l'ensemble des acteurs qui sont directement impliqués sur le projet et qui disposent des compétences techniques, juridiques et administratives pour orienter les projets d'aménagements. En l'occurrence il s'agit des techniciens, urbanistes et architectes. Ils ont une légitimité à définir le projet urbain et les usages de l'espace public. Sur le quartier Plana-Soupetard il s'agit de l'équipe projet qui anime la démarche Plana, ainsi que le porteur de projet qui dispose des ressources financières et foncières pour porter le projet de centralité de quartier. Sur la question de la densité, les acteurs démiurgiques apportent leur expertise au regard de l'intérêt général pour les acteurs publics, et pour l'intérêt de leur structure pour les porteurs de projet. On peut également prendre certaines associations professionnelles, qui mènent des missions à vocation sociale et qui ont une légitimité de par leur reconnaissance auprès des services de l'Etat. On peut citer les associations qui participent à l'élaboration du contrat de ville et qui assurent le suivi de certaines actions qui y sont inscrites.
- **L'acteur politique** : il s'agit d'un acteur qui « *dispose du pouvoir d'influence nécessaire à l'action publique* »³². Il est le représentant de l'intérêt général, il s'agit principalement des élus, mais comme nous l'explique Marcus Zepf, cette catégorie est en pleine mutation au regard du processus de métropolisation auquel n'échappe pas Toulouse. Ainsi, ce processus concerne un nombre d'acteurs élargis favorisant la formation de groupements légitimes aux yeux de ceux qu'ils représentent. Cela peut être le cas d'une association de quartier qui va défendre les intérêts des habitants ou une association de commerçants qui va défendre le tissu économique local. Cependant, ce qui peut paraître comme un intérêt personnel devient légitime au regard de l'intérêt

³² ZEPF, Marcus. *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*. PPRU presses polytechniques, 2004.

général, puisque la conservation d'un tissu commercial fort permet de maintenir une vie à l'échelle du quartier et joue un rôle d'animateur des espaces publics du quartier.

Les limites entre ces différentes catégories d'acteurs sont parfois minces. La concertation permet de faire resurgir les nuances du jeu d'acteur et l'aspect malléable de ces derniers. Un commerçant peut être un habitant actif dans une association représentante d'un intérêt particulier, dans ce cas il devient à la fois un acteur démocratique et politique. Cependant, ces catégories permettent de comprendre le jeu qui s'opère entre les différentes personnes concernées par un projet d'aménagement. Dans ce cadre, elles vont permettre d'identifier un échantillon de personnes à interroger pour approfondir les différentes perceptions de la densité urbaine. Cependant, il est nécessaire de définir une méthode et des outils avant de procéder à la sélection des enquêtées.

b. Une récolte d'informations conduite sous la forme d'entretiens semi-directifs

Cette partie du travail a été conduite sous la forme d'entretiens semi-directifs également appelés entretiens centrés³³. Cette méthode permet de laisser davantage de liberté de parole à l'interrogé dans la limite d'une thématique annoncée par l'enquêteur. Ici, la thématique telle que présentée aux personnes interrogées était la perception de la densité par les différents acteurs d'un projet d'aménagement, afin de croiser les regards sur cette notion et de déceler ce qu'elle recouvre dans le discours de ces derniers. Se positionnant dans le cadre d'un projet de fin d'étude, ces entretiens ont été abordés dans une démarche exploratoire, dans la mesure où ce travail a la vocation de soulever des questions et apporter des pistes de réflexions pour un travail plus approfondi. L'idée est donc d'identifier les thèmes récurrents, ce qui intéresse le plus l'enquêté, pourquoi il en parle, pourquoi sont-ils récurrents pour finalement se poser les bonnes questions et comprendre ce que recouvre le sujet. De fait, ce travail, même s'il permet de compléter le matériau initial constitué des éléments de comptes rendus de concertation issus de la démarche Plana, s'inscrit dans une démarche exploratoire dans la mesure où ces entretiens en appellent d'autres.

³³ COMBESSIE Jean-Claude. *La méthode en sociologie*. Paris : La Découverte, 2007

Dans ce type d'entretien, il convient de s'appuyer sur une grille d'entretien, celle-ci présente l'avantage de rassurer l'enquêteur et l'enquêté dans la mesure, où cela officialise la situation d'enquête. Elle permet également de donner une structure à l'entretien, facilitant ensuite les comparaisons thématiques entre les différents entretiens, ainsi que le travail d'analyse de manière plus générale, en venant en constituer une grille de lecture préétablie.

En revanche, le piège des entretiens semi-directifs est de tomber dans le modèle de l'interrogatoire, en se rattachant constamment aux questions qui ont été rédigées pour la grille. Ici, l'entretien perd de son intérêt car l'on peut se détacher de l'enquêté, de ses réactions et de son discours. De plus, cela inhibe la liberté de parole de l'enquêté qui voit son propos incessamment recentré par l'enquêteur, lui rappelant qu'il répond à des questions et lui suggérant l'idée d'une bonne ou d'une mauvaise réponse. De fait, on stérilise le matériau, car influencé par les questions posées.

L'idée est donc d'établir un guide mental composé de cinq ou six grands thèmes, liés au sujet de base, eux-mêmes décomposés en sous-thèmes auxquels peuvent être associés quelques questions à prévoir en cas de relance. Il convient de connaître ce guide sur le bout des doigts, afin de ne pas donner l'impression de découvrir les thématiques en même temps que l'enquêté. Cela permet également d'aborder les thèmes dans le désordre, afin de laisser la liberté à l'enquêté d'utiliser les mots qu'il souhaite et les thématiques dans l'ordre qu'il désire pour libérer la parole.³⁴

La grille utilisée pour les entretiens était composée de cinq grandes thématiques³⁵ :

- Le profil de l'enquêté
- Les prérequis sur la notion de densité
- La connaissance du quartier étudié
- Les perceptions positives ou négatives sur la densité
- La densité dans le débat public rapporté aux acteurs d'un projet.

³⁴ Master 1 SLEC –Méthodes et technique d'enquête

³⁵ Cf Annexes

Chacune de ces thématiques étaient décomposées en six ou sept sous-thèmes à aborder. Cependant, cette grille ne constitue pas un outil rigide, les questions posées ont été adaptées aux acteurs interrogés et le langage et notions utilisées n'ont pas été les mêmes, selon leur sensibilité au sujet et leur domaine de compétences.

Pour alimenter un peu plus ce travail d'entretien, il a été demandé aux enquêtés de commenter un échantillon de photos des différentes formes urbaines que l'on peut trouver au sein du quartier Plana-Soupetard.

Figure 31 : Photos présentées lors des entretiens





Source : Christophe Rodriguez, 2015.

La présentation de la méthode et des outils utilisés permet de contextualiser cette étape du travail, maintenant il convient de présenter l'échantillon d'enquête retenu.

c. Les personnes interrogées

Les personnes interrogées ont été choisies pour diverses raisons. Tout d'abord, il ne s'agissait pas de sélectionner un panel exhaustif d'acteurs liés à un projet d'aménagement, mais de recueillir des propos liés au thème de la densité perçue afin d'approfondir le travail.

Ainsi quatre personnes ont été interrogées :

- Un membre d'une association de quartier importante au sein du secteur Plana-Soupetard. Cette association a largement contribué aux discussions qui ont eu lieu dans le cadre de « la démarche Plana », notamment sur la thématique des déplacements. L'enquêté exerce à titre professionnel des fonctions au sein du bassin

de Haute-Garonne et travaille particulièrement les problématiques de quantités d'eaux. En travaillant sur le volet technique et sur la question de la concertation, la personne interrogée dispose à la fois d'un statut d'habitants du quartier, mais aussi de technicien. En tant que technicien, l'enquêté possède une certaine sensibilité à la notion d'intérêt général qu'il pratique dans ces fonctions. « *On recherche la paix sociale d'un côté et la prise en compte des attentes des uns et des autres, donc ce n'est pas simple.* »³⁶. Cet entretien a permis d'avoir un point de vue éclairé sur les problématiques du quartier par un acteur de son lieu de vie. Le double statut d'habitant-technicien s'est souvent retrouvé dans son discours qui a alterné entre un point de vue habitant et un point de vue technique.

- Une ancienne élue en charge de l'aménagement urbain dans une commune de la métropole. Il était intéressant d'avoir le point de vue d'un élu sur cette question de la densité, même si celui-ci n'intervenait pas sur le périmètre du quartier Plana-Soupetard. Effectivement, elle a été concernée par cette question de la densité dans le cadre d'un projet important d'extension urbaine et a pu se confronter à cette thématique qui a constitué un point dur du projet. Même si l'enquêtée a utilisé un discours politique sur la question, qui permettait d'enrichir l'étude en permettant de croiser son regard avec celui-ci des habitants, la personne interrogée a également portée un discours sur son ressenti à titre personnel des questions de la densité urbaine en évoquant son cadre de vie et son parcours résidentiel.
- Un technicien de Toulouse métropole qui travaille au sein d'un pôle territorial qui est « [...] *une structure qui vient décliner les politiques communautaires sur le nord de l'agglomération. Elle gère de manière générale le domaine public, la propreté, les travaux et donc la conception d'une bonne partie des travaux courant.* »³⁷ L'intérêt de cet entretien, au-delà d'avoir le regard d'un technicien confronté tous les jours à ces

³⁶ Entretien n°1 I.35-36

³⁷ Entretien n°2 I.5,6,7 et 8

questions de densité urbaine, est l'engagement de la personne interrogée au sein du monde associatif, travaillant au sein de l'Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées³⁸, notamment sur la promotion des démarches BIMBY³⁹ à l'échelle régionale. Cette démarche, issue d'un programme de recherche national sur la densification « douce », renvoie à « *la capacité des acteurs de l'urbain (habitants, techniciens, élus) à mobiliser le foncier des tissus pavillonnaires existants qui permettra de financer le renouvellement et la densification progressive de ces quartiers* »⁴⁰. Cet entretien a permis d'avoir des éclairages sur les réponses envisagées par les techniciens pour répondre à la question de la densité et de donner des pistes de réflexions sur de possibles alternatives aux pratiques professionnelles actuelles. Il faut tout de même noter que l'entretien n'ayant pas été réalisé dans de bonnes conditions, certains passages, aussi bref, soit-il n'ont pas pu être retranscrit correctement.

- Le président et le trésorier d'une des associations principales du quartier Plana-Soupetard. Il s'agit de la même association dont fait partie la première personne interrogée, cependant en qualité de président de l'association, l'un des enquêtés a présenté un discours militant moins nuancé que celui porté durant le premier entretien. De plus, la présence de deux personnes au cours de cet entretien a influé sur le discours des deux protagonistes qui ont porté un discours commun, celui de l'association. Celle-ci étant l'une des plus actives concernant les débats au sein de la Fabrique Plana. Il paraissait évident de les interroger pour approfondir les propos qu'ils ont pu soutenir durant les différents cycles de concertation. Il s'agit de cette même association qui a fait une contre-proposition au schéma d'aménagement de la future centralité présentée par les élus⁴¹.

L'échantillon retenu n'a pas vocation à être exhaustif, cependant, il y a eu une vraie volonté de pouvoir approfondir les points de vue avec au moins un acteur politique, un acteur

³⁸ APUMP

³⁹ Built In My Backyard

⁴⁰ <http://bimby.fr/2011/01/le-projet-de-recherche-bimby-en-quelques-mots>

⁴¹ Cf p.52

démiurgique et un acteur démocratique. Néanmoins certaines catégories d'acteurs ne sont pas représentées et auraient pu être intéressantes au regard de la thématique explorée. Effectivement, certains commerçants auraient pu être interrogés compte tenu de la fragilité du tissu économique du quartier, leur point de vue sur la densité aurait pu apporter un plus afin savoir si elle perçue positivement ou négativement au regard de leurs activités. Il aurait également été instructif d'interroger des promoteurs au regard de la dynamique d'intensification que connaît le quartier. Enfin, certaines catégories sociales n'ont pas été interrogées comme les jeunes, les locataires ou les habitants de logements collectifs sociaux qui sont souvent peu représentés dans la concertation au sein de laquelle figurent essentiellement des propriétaires de maisons individuelles.

Cette seconde partie a permis de bien comprendre le contexte dans lequel on s'inscrit et le rôle des acteurs d'un projet d'aménagement. Le quartier Plana-Soupetard, à l'image de nombreux autres quartiers toulousains, connaît une intensification importante de son tissu urbain. Ce processus découle du phénomène de métropolisation dans lequel Toulouse tire parti de ces avantages économiques. Seulement, la définition du fait urbain nécessite du temps, les habitants s'emparent de plus en plus de ces questions et sollicitent la collectivité pour co-construire un projet de quartier. Le rôle des acteurs démiurgiques, au sens défini par Marcus Zepf, est désormais de travailler à la fois sur le contenant (la ville) et sur le contenu (les habitants). La question de la densité s'est affirmée comme une donnée d'entrée pour ouvrir ce dialogue entre les habitants et la collectivité, mais la mise en place d'un cycle de concertation pérenne montre que la densité urbaine recouvre bien d'autres dimensions. Ce fut tout l'objet de ces entretiens, c'est-à-dire comprendre les points de convergences et de divergences des différents acteurs d'un projet d'aménagement concernant leurs perceptions de la densité. Cependant, après avoir présenté le contexte du quartier, le déroulement de la concertation et la méthode utilisée pour approfondir les propos, il convient de présenter les enseignements que l'on peut tirer de cette matière et les questions que cela soulève sur nos pratiques de l'aménagement.

Partie 3 : Les enjeux que recouvrent la notion de densité urbaine.

Le secteur Plana-Soupetard s'inscrit dans le contexte particulier d'un quartier qui s'intensifie et se renouvelle. Ces dynamiques sont les conséquences de son attractivité et de la volonté de la collectivité de poursuivre le développement dans les quartiers existants. Cependant, l'ensemble de ces processus ont rendu visibles des problèmes qui existaient au sein du quartier, notamment au niveau des déplacements, des équipements publics et des espaces publics appropriables.

Au regard de ces dysfonctionnement, qui furent en partie remontés au élus par les habitants et les techniciens, la collectivité a engagé une démarche de concertation expérimentale au sein du quartier : la démarche Plana-Soupetard. Cette démarche lancée en 2010 sur le quartier a permis d'une part, de mettre en discussion le projet de quartier avec l'ensemble des acteurs autour de la constitution d'un projet de quartier afin d'accompagner le développement de ce dernier et d'autre part, de constituer une équipe projet composée des différents services de la collectivité pour avoir un approche transversale des problématiques.

L'ensemble des discussions qui ont eu lieu durant le processus de concertation, ont donné de la matière afin d'analyser ce que recouvre la question de la densité urbaine. Celle-ci s'est matérialisée comme une clé d'entrée du débat sur le devenir du quartier et comme un point sensible dans la définition de la centralité. Cependant, pour aller plus loin dans l'analyse, il est apparu essentiel d'approfondir ces points de vue et ces perceptions par la réalisation d'entretiens semi-directifs.

Cette troisième partie, à vocation d'extraire une analyse des matériaux qui ont été récoltés d'une part avec les débats issus de la démarche de concertation et d'autre part avec les entretiens réalisés.

3.1 Les paradoxes, les points de divergences et de convergences autour du concept de densité urbaine

La notion de densité urbaine est complexe, difficile à appréhender et plurielle. Elle ne possède pas une seule définition et dispose de plusieurs dimensions. Effectivement, la densité urbaine ne recouvre pas les mêmes enjeux selon les différents acteurs concernés de près ou de loin par cette question. Si chacun possède sa propre définition de ce que recouvre la densité, sa perception positive ou négative va aussi dépendre de son parcours résidentiel et du rapport social qu'ils ont développé tout au long de leur vie. Cependant, certains éléments communs ressortent des discours des différents acteurs. Ces éléments sont définis différemment selon le type d'acteur, mais ils sont complémentaires et permettent d'avoir une approche globale du sujet.

a. La densité urbaine comme un élément quantifiable

Le premier point qui surgit au regard des éléments de la concertation et de l'analyse des entretiens est une dimension quantifiable, observable et comparable de la densité.

La première chose qui est évoquée, c'est un nombre, une quantité et un rapport. Il s'agit finalement de la dimension quantitative du sujet. C'est la dimension première qui intervient dans le discours des acteurs d'un projet notamment chez les habitants, les associations de quartier et les élus. Au cours de l'entretien n°3, la personne interrogée explique que spontanément on associe la densité à un rapport quantitatif « *il y avait les gens qui vous disaient vraiment, cela va faire combien de barbecue ? Sous-entendu qu'ils vont tous faire griller leurs sardines tous les jours. Et combien de piscines ?* »⁴².

Ici, la densité renvoie à un nombre d'habitants supplémentaire sur un lieu de vie et notamment un nombre de logements supplémentaire. Ce dernier point est en quelque sorte l'indicateur témoin de la densification d'un espace. Pour rappel, c'est au cours de la

⁴² Entretien n°3 L. 77, 78.

présentation d'un permis de construire de 140 logements que les habitants du quartier se sont alertés et ont fait remonter leurs inquiétudes auprès de la collectivité sur les conséquences que cela pourrait avoir.

Au cours de l'entretien n°3, l'enquêtée a évoqué la notion de voisinage en expliquant que finalement la densité relevait d'un nombre de voisins supplémentaire. « *Donc il y a beaucoup de questions de voisinages ou des réactions, quand on était sur des terrains qui se densifiaient. Ce qui faisait peur aux gens, c'était vraiment d'avoir beaucoup de voisins tout d'un coup et chaque voisin étant perçu comme une nuisance potentielle.* »⁴³

Cette question du voisinage apparaît aussi très importante au regard du technicien interrogé, celui-ci questionne fortement le modèle de densification par l'optimisation maximale des dents creuses. « *Quand tu viens créer quelques logements sur de l'existant, tu vas faire plaisir à sept ou huit propriétaires et tu viens embêter un peu ceux qui sont autour. Peu importe, mais ce n'est pas non plus la mer à boire. Quand tu viens créer 70 logements dans une dent creuse, là tu fais plaisir qu'à deux ou trois propriétaires et tu crées beaucoup plus de mécontentement.* »⁴⁴

Durant les discussions sur le projet de quartier, les associations et les habitants ont fait état de leurs craintes vis-à-vis du nombre de constructions qu'il était en train de se réaliser au sein du quartier, en évoquant le nombre de permis de construire accordés par la collectivité. Les entretiens réalisés avec les habitants du quartier, membre de l'association qui a activement participé à la concertation confirme ce constat. « *On sentait un décalage entre des autorisations de permis de construire qui étaient données en toute légalité sans que la mairie aient la possibilité de les refuser, au prétexte que ça pouvait avoir une influence négative sur le quartier et que le plan d'urbanisme était fait de manière qu'il n'y avait pas de moyen de les refuser* »⁴⁵.

⁴³ Entretien n°3 L. 73,74 et 75

⁴⁴ Entretien n°2 L. 119, 120, 121, 122 et 123

⁴⁵ Entretien n°2 L. 96, 98 et 99

Un parallèle est fait entre ce que permet de construire le plan local d'urbanisme et ce que les habitants sont prêts à tolérer en terme de constructibilité sur leur quartier. L'ancienne élue interrogée évoque le fait qu'il est « *Très difficile aussi pour quelqu'un qui n'est pas de la partie, que d'arriver à traduire ce que peuvent représenter les potentiels d'un terrain et les règles du PLU.*»⁴⁶. Finalement, on s'aperçoit qu'il y a une forme de déconnexion entre le niveau de constructibilité permis par les documents d'urbanisme et l'image que les habitants se font des possibilités de développement de leur quartier. Cela a d'ailleurs été un des points de discussion dans l'élaboration de l'OAP. Les habitants ont demandé à limiter la densité verticale du quartier par la modification du zonage, afin de conserver l'aspect résidentiel du quartier.

Du point de vue opérationnel, la dimension quantitative de la densité est également perçue comme la variable économique d'un projet d'aménagement qui va permettre de rentabiliser une opération immobilière. Pour les habitants, les promoteurs immobiliers n'ont pour but que de rentabiliser leurs opérations en optimisant au maximum la constructibilité permise par les documents d'urbanisme. Il y a donc une relation de méfiance des habitants vis-à-vis des promoteurs.

De son côté, la collectivité y voit la possibilité de rentabiliser les réseaux existants et de répondre au besoin de logement à l'échelle du grand territoire, ce dernier point est d'autant plus important dans le contexte attractif de Toulouse et son agglomération.

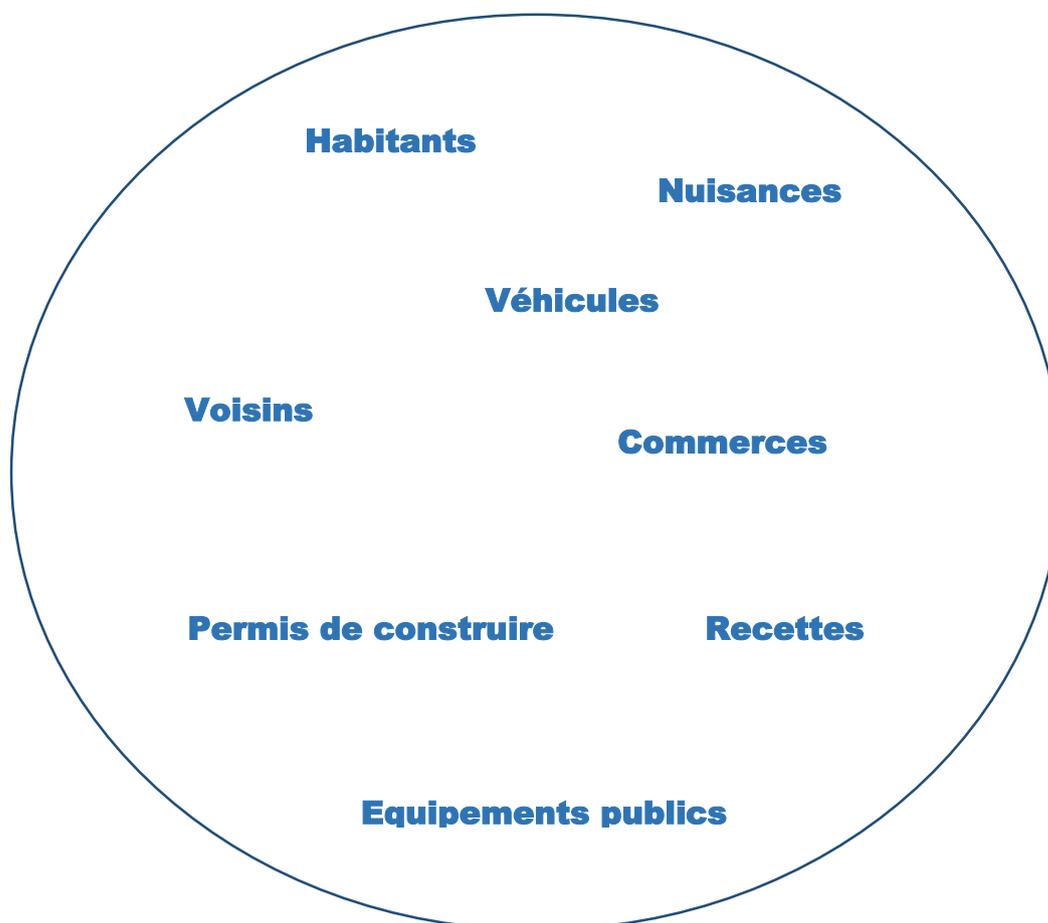
La quantification de la densité permet également de pointer le manque d'équipements publics et de services au regard de l'augmentation de la population sur le quartier. Au cours des entretiens, la question des équipements publics est largement revenue dans les discussions, « *on ne trouve pas au niveau de quartier, des équipements publics qui permettraient de répondre à une catégorie des habitants, notamment la jeunesse dans la rue* »⁴⁷. Dans cette dimension, la densité urbaine est un rapport entre un nombre d'habitants et un certain nombre d'équipements, de services et d'aménités. Le schéma ci-après essaie

⁴⁶ Entretien n°3 L. 200 et 201

⁴⁷ Entretien n°4 L. 54, 55 et 56

d'exprimer les différents éléments qui sont revenus dans le cadre des discussions autour du quartier en lien avec la notion de densité urbaine.

Figure 32 : Les éléments composant la dimension quantitative de la densité urbaine



Source : Christophe Rodriguez, 2015

Dans un second temps, quand on évoque la question de la densité, celle-ci renvoie à un panel de sentiments liés aux formes urbaines nouvelles qui se sont développées dans le quartier et aux problématiques qui sont apparues au sein de celui-ci.

b. Les sentiments qui entourent les perceptions de la densité

Parmi les éléments identifiables de la densité, il ressort également la question des formes urbaines et de l'architecture. Les formes urbaines et la nature du bâti sont des points qui resurgissent fréquemment pour pointer la déqualification du quartier.

La majorité des acteurs évoquent l'importance des formes urbaines et architecturales comme élément d'acceptabilité de la densité. Les critères évoqués sont généralement la hauteur bâtie, qui suscite de nombreux débats, les couleurs et les formes. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le quartier Plana-Soupetard est constitué majoritairement d'un habitat pavillonnaire même si son tissu urbain est interrompu par des îlots de densité, notamment de grands ensembles de logements collectifs. Un habitant du quartier, donne son ressenti par rapport à l'une des photos du quartier qui lui a été présentée « *Aujourd'hui clairement, c'est le genre de chose qui ne me paraît plus du tout adapté et que l'on ne peut pas concevoir. On a l'impression que les gens sont entassés les uns sur les autres.* »⁴⁸. La question des formes architecturales relève plus d'un jugement subjectif, cependant, les grandes masses bâties et l'architecture de « bloc » renvoient à des images négatives et suscitent des angoisses de la part des habitants. Ce type d'architecture est rejeté par l'ensemble des acteurs interrogés.

⁴⁸ Entretien n°1 L. 292 et 293

Figure 33 : Exemple d'immeubles d'habitat collectif des années 1960



Source : Christophe Rodriguez, 2015

Le règlement du PLU autorise actuellement la construction de programmes de type R+3 sur la plupart du quartier. Le degré d'acceptabilité des habitants se situe plutôt sur des bâtiments de type R+2, avec une alternance des formes urbaines comme nous le dit l'un des habitants « *c'est-à-dire avoir R+2 maximum compte tenu de la densification autour et des formes urbaines, avoir une place de marché qui soit un centre de vie, de rencontres et commercial, avec des espaces verts, un chemin piétonnier et vélo en lien avec les Argoulets.* »⁴⁹. La hauteur bâtie suscite des angoisses au même titre que le positionnement de ces programmes. Effectivement nombre d'entre eux sont venus se positionner à l'aplomb de la rue Louis Plana, les habitants expriment régulièrement l'effet « couloir » qu'entraîne ce parti pris. Comme l'explique la personne interrogée durant l'entretien n°1 « *les constructions telles qu'elles sont*

⁴⁹ Entretien n°4 L. 327, 328, 329 et 330

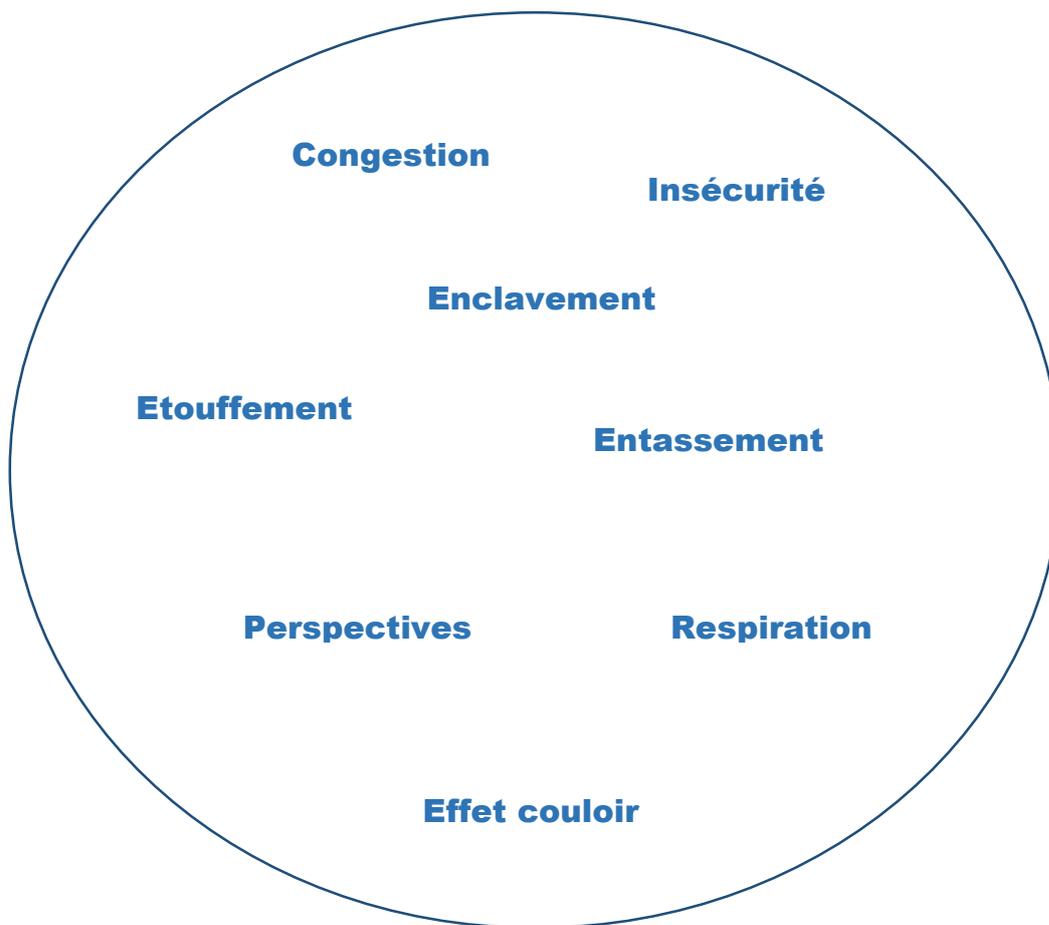
faites aujourd'hui ne paraissent pas non plus adaptées à partir du moment où elles sont positionnées en continu comme des barres d'immeubles le long, à l'aplomb des trottoirs »⁵⁰. L'évocation de cet effet « *couloir* » renvoie à des perceptions négatives de la densité. Comme condition d'atténuation de ce sentiment, les acteurs interrogés soulignent l'importance des espaces de respiration, des vues et des perspectives. L'ancienne élue interrogée explique que le fait « *d'avoir cette capacité d'avoir le regard qui porte un tout petit peu loin, donne tout de suite un sentiment d'espace »⁵¹.* Ce témoignage souligne l'importance du travail des urbanistes et des architectes pour rendre la densité agréable et finalement acceptable. C'est le travail qui est engagé avec les habitants sur le projet de cœur de quartier, la question du positionnement des bâtiments par rapport à l'espace public suscite les interrogations de la part des associations de quartier et c'est aussi l'une des principales raisons pour lesquelles ils ont proposé un schéma d'aménagement alternatif à celui présenté par la collectivité. ,

Un autre sentiment évoqué est celui de l'insécurité et de la congestion, notamment lié à l'augmentation du trafic automobile sur la rue Louis Plana. Les habitants utilisent régulièrement la notion « *d'étouffement* » induite par les véhicules qui circulent en grand nombre aux horaires de pointes et la difficulté pour les piétons et les vélos de pratiquer cet espace. On en revient donc à la question de l'aération des espaces publics.

⁵⁰ Entretien n°1 L. 154, 155 et 156

⁵¹ Entretien n°3 L. 141 et 142

Figure 34 : Sentiments exprimés en lien avec la densité



Source : Christophe Rodriguez, 2015

Globalement, on s'aperçoit que la notion de la densité renvoie à des sentiments plutôt négatifs alors que celle-ci peut s'avérer créatrice d'urbanité. La manière dont elle va être vécue va conditionner la paix sociale dans le quartier. C'est ce qu'essaie de souligner l'ancienne élue interrogée durant les entretiens : « *C'est vrai que cette notion de la densité, si elle est bien vécue, le quartier vivra bien. Si elle est mal vécue, ça va chipoter de partout, il va y avoir des conflits et c'est la guerre.* »

On s'aperçoit que cette notion est difficile à appréhender, elle regroupe de nombreux sentiments et renvoie à l'ensemble des éléments qui composent la structure d'un quartier, autant son contenant que son contenu : les équipements, les commerces, les places de stationnements, les espaces verts, les espaces publics, les habitants, les logements sociaux...etc.

L'ensemble de ces éléments est perçu et présenté différemment selon les acteurs qui font la ville, plutôt négative pour les habitants, qui y voit un vecteur de nuisances, plutôt positive pour l'élus qui souligne l'apport en termes de services et de cadre de vie qu'elle peut générer. Pour les techniciens, ces perceptions sont plus difficiles à appréhender car elles vont dépendre de la sensibilité de la personne sur ces questions. Le technicien interrogé au cours des entretiens à fait part de son opposition à cette notion de la densité, qu'il juge « technocratique » et ne traite que le problème en surface. Si les perceptions autour de la densité s'avèrent différentes selon les acteurs, ces derniers s'accordent sur un point : la nécessité de renforcer les liens entre eux autour de la conduite des projets d'aménagements dans le cadre de la concertation. Dans un contexte de métropolisation, qui voit le tissu urbain s'intensifier, les projets d'aménagement concernent de plus en plus de monde et les points de vue se multiplient, rendant compliquée la recherche de consensus autour d'un projet. En ce sens, l'ensemble des acteurs s'accordent à dire qu'il faut travailler autour des processus de concertation.

c. Le besoin exprimé de renforcer les processus de concertation.

L'ensemble des acteurs sont plus ou moins d'accord pour approfondir la thématique de la concertation. Cependant, il y a certaines nuances dans la manière de voir la concertation. Sans surprise, les habitants sont demandeurs de concertation, pour eux il s'agit d'un processus nécessaire comme nous le précise le président de l'association interrogé durant les entretiens, « *je pense que tout métier doit avoir un rapport avec l'utilisateur on va dire. Ce n'est pas simple parce que cela peut vouloir dire de se remettre en cause, donc ça c'est une première chose* »⁵², « *Chaque fois c'est après consultation des habitants, l'ouverture du chemin des Argoulets à sens unique par exemple, mais après consultation des habitants, bon c'est pas mal, c'est mieux que quand l'on fait sans les habitants* »⁵³ [...] « *Mais à condition que la consultation des habitants ne soit pas l'information des habitants.* »⁵⁴. Les membres de l'association interrogés insistent donc sur la nécessité de conserver l'aspect participatif des

⁵² Entretien n°4 L. 262, 263 et 264

⁵³ Entretien n°4, L286, 287, 288

⁵⁴ Entretien n°4, L. 289, 290 et 291

discussions qui ont lieu dans le cadre de la démarche Plana. Ils soulignent également l'aspect positif de la démarche qui réside dans le fait d'avoir engagé une équipe projet sur le secteur, permettant d'avoir une approche transversale des problématiques de ce dernier. Ils pensent également qu'ils peuvent amener leur expérience du vécu dans le dialogue avec les techniciens. Cependant, si l'association se sent particulièrement légitime dans la démarche, elle ne représente pas la totalité des habitants du quartier. Comme nous l'avons vu il y a une sous-représentation des locataires de logements collectifs dans le processus de concertation, c'est aussi la limite du processus participatif.

Pour le technicien interrogé, la densité urbaine au sens quantitatif du terme n'a aucune raison d'être dans le débat public, en revanche il souligne l'importance de s'intéresser à tout ce qui l'entoure. « *Les gens ils veulent juste vivre, donc ils souhaiteraient pouvoir se loger correctement, pouvoir mettre leur enfants dans des écoles, qu'ils puissent se déplacer correctement, et l'expérience montre que ce n'est pas le nombre de logements à l'hectare qui fait que les gens s'approprient ces questions* »⁵⁵, il pointe également le besoin de changer la façon de conduire la concertation, en expliquant que celle-ci se mène aujourd'hui dans une logique top-down, avec l'intérêt général qui s'impose aux intérêts particuliers. Afin d'éviter le rapport de force, les projets urbains ont tendance à s'éloigner des lieux de vie existants, absorbants avec eux les usages des espaces voisins. « *Quand tu crées 70 logements dans une dent creuse, ok il faut répondre aux besoins de logements mais tu viens particulièrement perturber les voisins, donc on vient faire des projets là où c'est le plus éloigné* »⁵⁶. Cependant, ici il est plutôt évoqué les projets d'extension urbaine créant de nouveaux quartiers, ce qui ne correspond pas au cas du quartier Plana. En revanche, le parallèle entre l'intérêt général et l'intérêt particulier ; et la manière d'amener ces questions dans le débat public, en partant du postulat qu'il faut intéresser les habitants avant de leur imposer les solutions est intéressant.

Malgré tout, on s'aperçoit que certains habitants sont demandeurs de données et de chiffres qui puissent être comparés sur la situation de leur quartier en termes de densité. « *On ne sait*

⁵⁵ Entretien n°2 L. 173, 174, 175 et 176

⁵⁶ Entretien n°2 L. 130, 131 et 132

pas de quoi on parle, tout le monde avance des chiffres en disant ceci, en disant cela, et ce qui est surtout important au-delà des chiffres, c'est d'avoir des éléments de comparaison avec ce que l'on a dans d'autres quartiers de l'agglomération toulousaine, pour se rendre compte dans quel niveau on se situe »⁵⁷. Ce point de vue est paradoxal avec la vision exprimée par le technicien interrogé. Il apparaît donc intéressant de partir avec une base chiffrée pour rentrer dans ce que la densification d'un quartier pourrait entraîner en termes de sensation et d'ambiance urbaine. Ce point de vue exprime la nécessité de conduire un processus de concertation sur le long terme pour que celui-ci soit efficient, les discussions ne devant malgré tout pas amener à de l'inaction.

Du point de vue de l' élu, la concertation s'avère également importante, mais on est plus dans un discours de mise en avant des aspects positifs de la densité urbaine. *« Dans les ateliers, tel qu'il en a été fait, je pense à la Fabrique, peut être aussi quelque chose d'intéressant pour essayer de faire prendre conscience aux gens des enjeux, comment effectivement le collectif peut permettre de dégager des espaces verts. Donc finalement, le collectif peut se révéler peut être au bout du compte quelque chose de plus agréable à vivre que la maison en bande trop densifiée »⁵⁸. Ce témoignage reflète naturellement la position de l' élu, qui essaie de garantir la paix sociale d'un espace. Ces derniers sont généralement contre la densification de leur lieu de vie mais l' élu souhaite également répondre au besoin d'accueillir de nouvelles populations sur son territoire. La personne interrogée pointe la nécessité de faire de la concertation, tout en expliquant qu'il est difficile d'intéresser les habitants sur ces sujets, notamment sur les questions attenantes à la réglementation urbaine.*

Enfin, on s'aperçoit que même si le besoin de concertation est exprimé par l'ensemble des acteurs d'un projet d'aménagement. Ce besoin s'exprime de différentes manières et reflète quelque part les intérêts que vont défendre chaque « partie prenante » au cours du processus de concertation. La possibilité de nuancer la densification de son quartier pour les habitants, le souhait d'accueillir de nouveaux habitants et de garantir la paix sociale pour les

⁵⁷ Entretien n°1 L. 452, 453, 454 et 455.

⁵⁸ Entretien n°3 L. 234, 235, 236, 237 et 238

élus ; et la volonté de parvenir à un projet harmonieux de la part des techniciens. Cependant, il conviendrait de faire des entretiens supplémentaires pour approfondir ces points de vues, car il y a énormément de nuances dans les propos des différents acteurs identifiés, chaque élu, habitant ou technicien n'a pas le même positionnement sur ces questions.

La densité urbaine est donc une question bien plus compliquée qu'elle n'y paraît de prime abord. Si elle se matérialise dans un premier temps de manière quantitative, notamment sur le nombre de logements et d'habitants supplémentaires. La question des équipements publics et des services va ensuite alimenter le débat. Parallèlement, c'est un panel de sentiments, de ressentis et d'ambiances urbaines qui est exprimé par les habitants au sein du débat public et c'est sur cette dimension sensitive, que certains élus souhaitent travailler pour atténuer le sentiment de surdensité. Finalement, la question de la densité est une donnée d'entrée qui permet d'engager un débat sur le cadre de vie d'un espace, la densité étant perçue par les habitants comme la cause des dysfonctionnements du fait urbain. C'est notamment ce qui s'est déroulé dans le cadre de la démarche Plana.

De fait, il convient de s'intéresser à ce qui compose le cadre de vie. Est-il judicieux de parler de la densité urbaine ? Quelles solutions applicables dans le cadre de processus de concertation ?

3. 2 Un débat sur le cadre de vie

Pour bien comprendre cette question du cadre de vie, il convient dans un premier temps de s'intéresser au contenu de cette notion, au regard des écrits théoriques qui la concerne et les éléments de sa dimension sensible évoqués durant les entretiens.

a. Qu'est-ce que le cadre de vie ?

Dans l'inconscient collectif, en urbanisme, le cadre de vie renvoie à la qualité des espaces qui se trouvent à proximité de son logement. Il s'agit de la question du voisinage qui a été évoquée par l'élue interrogée dans le cadre des entretiens réalisées. Cette question du

voisinage renvoie à la capacité de vivre ensemble sur un espace donné et d'entretenir des bonnes relations avec ses voisins.

Le Larousse définit le cadre de vie comme « *l'environnement dans lequel on vit, considéré du point de vue de son influence sur la qualité de vie.* »⁵⁹. Finalement, il regroupe tout ce qui est quantifiable et perceptible dans l'espace, c'est l'ensemble des éléments qui sont ressortis dans le discours des élus, des habitants et des techniciens dans le cadre de la démarche Plana et durant les entretiens. De ce point de vue, la densité urbaine ne devient qu'un prétexte pour amener un débat sur le cadre de vie. En ce sens l'échelle du quartier correspond à ce type de débat. Selon Laganier, les « *quartiers* » sont la première entité de la ville car il possède deux dimensions » :

- **La dimension géographique**, car ils sont bordés par des limites physique et identifiables. Dans le cas du quartier Plana-Soupetard, il s'agira de la rocade, du boulevard des Crêtes, de la route d'Agde et de l'avenue Jean Chaubet.
- **La dimension sociale et culturelle**. Effectivement, à l'échelle d'un quartier, une histoire commune s'est construite, des pratiques s'y exercent et celui-ci dispose d'une fonction. Elle est principalement résidentielle dans le cas du quartier Plana-Soupetard.

A l'échelle du quartier, le cadre de vie est apprécié facilement, d'une part car les habitants disposent d'une délimitation mentale de leur lieu de vie et d'autre part, ils y ont développé des pratiques sociales qu'ils rattachent à cet espace géographique. L'intensification urbaine est rendu perceptible compte tenu du fait qu'elle vient modifier des pratiques inscrites sur un territoire donné. Lors des discussions autour du projet de cœur de quartier, les habitants ont exprimés leur volonté de voir construire une place qui possède un esprit de « village », cet élément de discours montre que l'on se trouve dans un quartier à dominante pavillonnaire et que les habitants ont du mal à accepter le virage urbain que prend leur espace de vie. Cet

⁵⁹ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/cadre/12054/locution?q=cadre#177950>

exemple témoigne de la manière dont la densité peut être perçue comme un élément qui dénote le cadre de vie tel que défini.

Finalement, la densité urbaine comme environnement construit d'un espace n'est qu'une partie du cadre de vie. Cela renvoie à l'analyse qu'a effectuée Solène Marry dans sa tentative d'identifier les déterminants de la perception d'un espace urbain. Pour rappel, elle distingue quatre facteurs qui influent sur la perception d'un environnement : les préjugés, l'ambiance d'un lieu, les pratiques spatiales et la densité urbaine comme un élément matériel et quantifiable.

De fait, le cadre de vie est une notion qui renvoie à un jugement de valeur sur l'environnement qui nous entoure. Il se caractérise par des éléments quantifiables comme un nombre d'équipements publics, de commerces, de logements et un ensemble d'éléments sensiblement appréciables, qui renvoient au panel de sentiments évoqué durant les débats sur la concertation et les entretiens.

On se rend compte que la densité urbaine, telle qu'elle est évoquée par les habitants renvoie à un jugement de valeur négatif. Elle est directement associée à un nombre de logements supplémentaires et au fond ce n'est qu'en développant un débat sur le cadre de vie, que les enjeux de la densité urbaine peuvent être traités.

b. La démarche Plana Soupetard, un débat sur le cadre de vie à l'échelle du quartier.

La démarche Plana, s'inscrit à la bonne échelle et l'on retrouve dans l'ensemble des travaux qui y ont été conduits les éléments qui composent l'espace public, à savoir un travail sur le plan de déplacement et la mise en œuvre des éléments pouvant permettre la création d'une centralité de quartier au travers de l'OAP, ce qui compose quelque part une partie du cadre de vie. La mise en place d'un plan d'actions à court terme élaboré avec les habitants durant les ateliers sur les différentes thématiques du quartier, correspond à un ensemble de petites actions répondant à une amélioration du cadre de vie, dans un principe de gestion urbaine de proximité. Effectivement, la mesure d'un cadre de vie ne se restreint pas qu'à un nombre

d'équipements ; cela concerne aussi des éléments plus qualitatifs comme des chaussées inadaptées ou des aménagements vétustes. En somme, il s'agit de petits aménagements qui permettent de mieux gérer les attentes des habitants et la configuration de leur quartier. Ces éléments, sont un moyen de limiter le sentiment négatif de densité et de montrer qu'il y a une adaptation et une amélioration du cadre de vie « quotidien » vis-à-vis de ce sentiment.

Si l'on regarde les différentes thématiques abordées au cours des ateliers de concertation issue de la démarche Plana, on s'aperçoit qu'elles englobent l'ensemble des dimensions inhérentes au cadre de vie :

- Densifier à pas mesurés
- Préserver la mixité des fonctions sur le quartier
- Créer une véritable centralité, visible et conviviale par un aménagement des espaces publics
- Dévoisement de la circulation par rapport à l'enjeu de conforter l'offre de mobilité sur Plana
- Mettre à niveau les équipements publics au regard de la densification du quartier.

D'une approche initialement quantitative, la densité renvoie à un débat sur le cadre de vie. Cette notion du cadre de vie comprend de nombreux éléments qui touchent à toutes les problématiques du fait urbain : les déplacements, le niveau d'équipements publics, le niveau de services, le nombre d'espaces verts, les espaces publics, le commerce...etc. De fait, pour être pleinement pris en compte dans les projets d'aménagement dans le diffus, les problématiques de densité doivent être portées par une équipe pluridisciplinaire où chacun puisse apporter sa compétence sur les différentes dimensions qu'elle recouvre. C'est l'une des principales forces de la démarche Plana. Effectivement, celle-ci a permis de mettre en place une manière de travailler réunissant l'ensemble des services qui peuvent être concernés par ces problématiques⁶⁰. La constitution de cette équipe projet a permis de donner une

⁶⁰ Voir par partie 2.2-a

légitimité à la démarche, pour faciliter les arbitrages politiques avec la mise en place d'un système de gouvernance basé sur les comités techniques, qui rassemblent les membres de l'équipe projet pour dégager les enjeux et les directions à prendre sur le quartier, les comités de suivi permettent de faire remonter aux élus les éléments discutés au cours des comités techniques et les comités de pilotage qui permettent de faire arbitrer par les élus concernés les points durs du projet.

Cependant, le contexte politique peut fragiliser la démarche dans le sens où elle s'inscrit en dehors de toute procédure d'aménagement. De fait, avec les élections municipales d'avril 2014 et le changement politique qu'a connu la ville, ce mode de gouvernance a eu du mal à se poursuivre. Dès lors, il revient au chef de projet de réinventer un mécanisme de décision d'une part pour maintenir la dynamique de projet initialement mis en place, d'autre part pour continuer à générer les arbitrages politiques nécessaires à la poursuite du projet.

Les habitants sont conscients de la nécessité d'accueillir de nouvelles populations sur leurs espaces de vie, en ce sens ils ne sont pas contre la densification de leur quartier. En revanche, celle-ci n'a de sens que s'il y a une amélioration de leur cadre de vie. D'un postulat de base qui est un refus de la densité urbaine, on arrive à une recherche de solution pour améliorer tout ce qui entoure l'arrivée d'habitants sur le quartier. Cependant, la démarche Plana possède ses propres limites et sa fragilité, à l'image de tout processus de concertation. Effectivement ce type de démarche nécessite l'implication des services de la collectivité et notamment du chef de projet qui doit maintenir la dynamique de projet. Le contexte politique est également important, cette démarche s'inscrivant dans un temps long, elle s'expose au changement politique, ce qui peut être préjudiciable dans la mesure où cela demande du suivi pour faire valider les décisions, surtout dans ce contexte d'une démarche hors procédure d'aménagement.

La question des temporalités est également difficile à gérer. Il y a un décalage entre le rythme de dépôt des permis de construire, qui est perçu comme un signe de densification par les habitants du quartier et la mise en place de réponses pour améliorer le cadre de vie du quartier. La démarche Plana permet de gérer cette question de la temporalité, en impliquant les

habitants dans les réflexions autour du quartier de manière régulière, au travers des ateliers, des séminaires et des réunions de concertation.

En ce sens, le contrat de ville vient compléter la démarche Plana. Le contrat de ville est la convention par laquelle l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques territoriales de développement solidaire et de renouvellement, qui permettent de lutter durablement contre les processus de dégradation de certaines zones urbaines et périurbaines⁶¹. Cette procédure, encadrée par l'Etat vient quelque part accompagner le travail qui a été réalisé dans le cadre de la démarche Plana, cependant elle possède un volet social plus important, là où la démarche Plana intervient principalement sur le volet urbain.

Effectivement, le contrat de ville du quartier comprend un enjeu sur l'adaptation au cadre de vie qui programme la réalisation d'un cœur de quartier et la remise à niveau à niveau des équipements du parc des Argoulets. De plus, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014 prévoit la constitution des conseils citoyens dans l'ensemble des quartiers prioritaires, qui se positionnent comme une instance démocratique nouvelle. Ces conseils sont composés d'un collège d'habitants à hauteur minimum de 50%, dans lequel se trouve une partie de volontaires et une partie tirée au sort par la collectivité. Ils sont également composés par un collège d'associations et acteurs locaux qui comprennent l'ensemble des responsables des associations de quartier. Cette instance a vocation à participer à l'ensemble des comités de pilotage du contrat de ville et d'amener des propositions et leur bilan sur sa mise en œuvre. En ce sens, le contrat de ville peut être une opportunité permettant à certains habitants qui ne sont pas représentés dans le cadre de la démarche Plana, de s'exprimer sur leur cadre de vie. Cependant, le faible taux de réponse aux appels lancés par la collectivité pour mobiliser les habitants du parc social témoigne de cette difficulté à mobiliser un panel d'habitants diversifié dans le cadre de la concertation.

⁶¹ <http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/dacg76b.htm#1>

Finalement on s'aperçoit que la question de la concertation est essentielle pour aboutir à une acceptation de principes relevant de l'intérêt général, notamment dans un contexte urbain diffus et en dehors de toutes procédures d'aménagement. Dans cet état d'esprit, il existe d'autres démarches permettant de définir, avec les habitants, de leur cadre de vie.

C. L'émergence de nouvelles démarches participatives qui prennent en compte le cadre de vie.

Depuis quelques années, en réponse aux débats que suscitent la densification des espaces résidentiels, des démarches innovantes sont en train de voir le jour. Comme nous l'avons vu, la concertation à Plana fait partie de ces démarches expérimentales qui permettent l'accompagnement du développement dans les quartiers diffus. Il convient cependant de s'intéresser à d'autres démarches alternatives permettant de répondre à ces nouvelles problématiques.

Parmi ces démarches innovantes, il peut être cité la démarche BIMBY (Build In My BackYard) qui est une référence au syndrome NIMBY (Not In My BackYard) qui décrit l'opposition des habitants à un projet local d'intérêt général, car ces derniers estiment qu'ils en subiront les nuisances et exigent qu'il se fasse ailleurs. Ce phénomène largement décrit dans les sciences sociales est perçu de manière négative et renvoie à une montée de la pensée individualiste se faisant au détriment de l'intérêt général. Ce processus est apparu de manière plus prégnante depuis le développement des démarches de concertation, par la réutilisation de cet acronyme les auteurs de cette démarche se positionnent en tant qu'alternative à une manière d'accompagner le développement d'un espace.

La démarche BIMBY est définie par ces créateurs comme « *une nouvelle filière de production de la ville [...] au sein des tissus pavillonnaires existants qui représentent la grande majorité des surfaces urbanisées en France et certainement en Europe* »⁶². Cette démarche fut sélectionnée dans le cadre de l'appel à projet « *Villes Durables* » lancé en 2009 par l'Agence Nationale de la Recherche. Cette démarche repose sur « *la capacité des acteurs de l'urbain*

⁶² <http://bimby.fr/2011/01/le-projet-de-recherche-bimby-en-quelques-mots>

(habitants, techniciens, élus) à mobiliser le foncier des tissus pavillonnaires existants qui permettra de financer le renouvellement et la densification progressive de ces quartiers. »⁶³

L'idée principale de cette démarche est d'aller à la rencontre des habitants du pavillonnaire et de leur présenter les modifications qu'ils peuvent opérer sur leur parcelle au regard du PLU, avec les explications d'un architecte ou d'un professionnel de l'aménagement. Le principe est de créer un partenariat entre les différents acteurs de la ville, afin d'interroger les habitants sur leurs besoins personnels pour faire ressortir des projets de construction qui subviennent à leurs besoins. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une densification « douce ». De fait, elle aspire à définir un ensemble d'outils réglementaires pour l'application opérationnelle du processus.

Sur le plan urbain, ce processus se matérialise notamment par des actions de divisions parcellaires, la matérialisation d'impasses pour accéder à la création d'un nouveau logement et l'optimisation du foncier existant. Cependant, pour être acceptée, cette démarche doit s'inscrire dans le cadre d'un projet partenarial entre les élus, les techniciens et les habitants, en présentant les bénéfices que peuvent retirer les habitants à titre individuels, tout en améliorant le cadre de vie à l'échelle de l'espace vécu pour l'ensemble des habitants.

Au-delà de la réponse en termes de développement durable, en permettant l'accueil de nouvelles populations au sein de quartier vieillissant, la démarche BIMBY présente deux avantages majeurs :

- **D'un point de vue financier** : Cela permet de créer des logements supplémentaires dans le diffus sans créer de nouveaux réseaux ce qui serait le cas pour l'accueil de 70 logements supplémentaires sur une même surface. Cela permet donc d'optimiser les réseaux existants.
- **D'un point de vue politique** : Cela permet de répondre à une partie du besoin en termes de logements en garantissant une certaine paix sociale. Comme nous l'explique le technicien interrogé dans le cadre des entretiens « *Quand tu viens créer quelques*

⁶³ <http://bimby.fr/2011/01/le-projet-de-recherche-bimby-en-quelques-mots>

logements sur de l'existant, tu vas faire plaisir à 7, 8 propriétaires, et tu viens embêter un peu ceux qui sont autour, peu mais ce n'est pas non plus la mer à boire. Quand tu viens créer 70 logements dans une dent creuse, là tu fais plaisir plus qu'à deux ou trois propriétaires, et tu crées beaucoup plus de mécontentements »⁶⁴.

Figure 35 : Exemple d'opération dans le cadre d'une démarche BIMBY



Source : <http://bimby.fr/2011/01/le-projet-de-recherche-bimby-en-quelques-mots>

Cette démarche constitue une réponse aux problématiques que soulève l'acceptation sociale de la densité urbaine⁶⁵.

Cependant, les démarches BIMBY ne sont menées que depuis 2009, certains points de vigilance sont à soulever. D'une part ce type de démarche, si elles veulent être efficaces, elles

⁶⁴ Entretien n°2 L. 119, 120, 121, 122 et 123.

⁶⁵ La rédaction. La densification pavillonnaire en débat, Métropolitiques, [En ligne] 20 mars 2013 [Consulté le 18 juin 2015]. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-densification-pavillonnaire-en.html>

doivent être menées dans un contexte cadré comme la révision ou l'élaboration d'un plan local d'urbanisme. C'est un des points qui a permis à la démarche Plana de bien fonctionner en s'inscrivant dans le cadre de la révision du PLU en 2012. D'autre part, en étant une démarche qui souhaite s'intéresser aux intérêts particuliers pour répondre à l'intérêt général, il faut être vigilant au fait que ces intérêts particuliers ne priment pas sur l'intérêt général.

L'habitat participatif est une autre démarche qui commence à être développée par les acteurs de la ville. La loi ALUR de 2014 en propose une définition : « *L'Habitat Participatif est une démarche citoyenne qui permet à des personnes physiques de s'associer, le cas échéant avec des personnes morales, afin de participer à la définition et à la conception de leurs logements et des espaces destinés à un usage commun, de construire ou d'acquérir un ou plusieurs immeubles destinés à leur habitation et, le cas échéant, d'assurer la gestion ultérieure des immeubles construits ou acquis* ». ⁶⁶ L'habitat participatif permet donc à des habitants qu'ils le souhaitent, de se constituer en groupe pour réfléchir ensemble à un projet de vie, de participer à la conception et à la gestion de leur logement, pour développer des relations avec son voisinage et des modes de consommation plus respectueux de l'environnement.

L'habitat participatif est donc un projet d'initiatives privées et se présente comme une alternative aux deux grandes branches du logement : La promotion privée et le logement social.

Une expérience d'habitat participatif a été lancée dans la ZAC de la Cartoucherie à Toulouse, pour un programme de 90 logements. Toulouse métropole a confié au référent en matière de logement social au niveau de la région, la coordination de ce programme en proposant à ceux qui le souhaitent d'être acteurs de leur logement.

⁶⁶ http://legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/3/24/ETLX1313501L/jo/article_47

Figure 36 : ZAC de la Cartoucherie, Toulouse



Source : Toulouse métropole

Cette question de l'habitat participatif ne s'inscrit pas dans le même contexte que la démarche BIMBY, qui souhaite accompagner une densification « douce » dans le diffus par la construction de petits logements supplémentaires disséminés sur un espace pavillonnaire. L'habitat participatif s'inscrit dans une démarche d'acceptation de la vie en logements collectifs en anticipant la construction d'un programme de logement.

A l'instar du BIMBY, ces démarches restent expérimentales en France. Néanmoins, si elles permettent de répondre à l'enjeu de faire participer les habitants à la définition de leur cadre de vie et d'anticiper sur d'éventuels conflits liés à une perception négative de la densité. Ces démarches nécessitent un certain capital social ou culturel pour qu'elles soient appropriées.

Cependant, cela est aussi dû au fait que ces démarches sont récentes et ne sont pas encore inscrites dans les pratiques. Un autre point de vigilance réside dans le fait qu'elles ne doivent pas favoriser l'entre soi et la constitution d'un habitat qui fonctionne replié sur soi-même, c'est tout l'enjeu de cette démarche que de proposer une articulation avec l'existant tout en favorisant la mixité sociale.

La densité urbaine, telle qu'évoquée par les habitants renvoie finalement à une connotation négative et elle est perçue comme une dégradation de leur cadre de vie. De ce point de vue, elle devient la clé d'entrée d'un débat sur le cadre de vie. De fait, les démarches de concertation et de participation des habitants deviennent essentielles pour répondre à l'enjeu d'accueillir de nouvelles populations sur le territoire, tout en maintenant un cadre de vie appréciable pour les habitants actuels.

Les démarches participatives se sont développées ces dernières années dans ce sens. La démarche Plana Soupetard en fait partie, en permettant de maintenir un débat avec les habitants du quartier tout en étant un levier pour créer des projets dans le diffus. Cependant, ces démarches demandent une implication forte de la part des techniciens et un certain volontarisme au niveau politique, car elles ne s'inscrivent dans aucune procédure d'aménagement. Les démarches BIMBY et d'habitat participatif, si elles possèdent leurs propres limites, s'avèrent être des outils intéressants pour assurer un équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. A l'échelle du quartier cette question de la densité se matérialise donc sous la forme d'un débat sur le cadre de vie, par l'intermédiaire de processus participatif en lien étroit avec les habitants.

Il convient de se demander comment les professionnels de la ville doivent se positionner par rapport à cette question de la densité ? Quels leviers existe-t-il pour assurer la faisabilité économique des projets dans un contexte de raréfaction des ressources financières ? Et quels outils à mettre en place pour anticiper les secteurs à enjeux en termes d'acceptabilité de la densité ?

3.3 Le positionnement du technicien sur la question de la densité dans sa dimension quantifiable.

Dans un premier temps il convient s'intéresser à la plus-value amenée par une démarche prospective de la densité comme outil d'anticipation des secteurs à enjeux. Aussi, il est

intéressant d'étudier les différents leviers financiers existants, nécessaire à la faisabilité économique des projets.

a. La nécessité d'anticiper pour identifier les secteurs à enjeux sur un espace via une démarche prospective.

Le Larousse définit la prospective comme la « *science ayant pour objet l'étude des causes techniques, scientifiques, économiques et sociales qui accélèrent l'évolution du monde moderne, et la prévision des situations qui pourraient découler de leurs influences conjuguées* »⁶⁷. Depuis le début des années 1990, les collectivités se sont dotés d'outils prospectif afin d'anticiper le développement dans une logique de métropolisation. Ces démarches prospectives ont depuis été renforcées par l'instauration des SCoT suite à la loi SRU de 2000. Effectivement, le SCoT s'appuie sur une démarche prospective afin de livrer des orientations sur les 15 prochaines années en terme de développement urbain. Depuis, l'usage de la prospective urbaine, s'inscrit dans les pratiques des professionnels de la ville et elle s'avère être un outil incontournable pour faire du projet urbain.

A l'échelle du quartier, les démarches de prospective urbaine ne sont pas systématiques. Cependant, dans le contexte d'un quartier qui s'intensifie et se renouvelle de manière importante, la nécessité d'anticiper le potentiel de développement restant, permet de donner une idée sur la direction que va prendre un quartier.

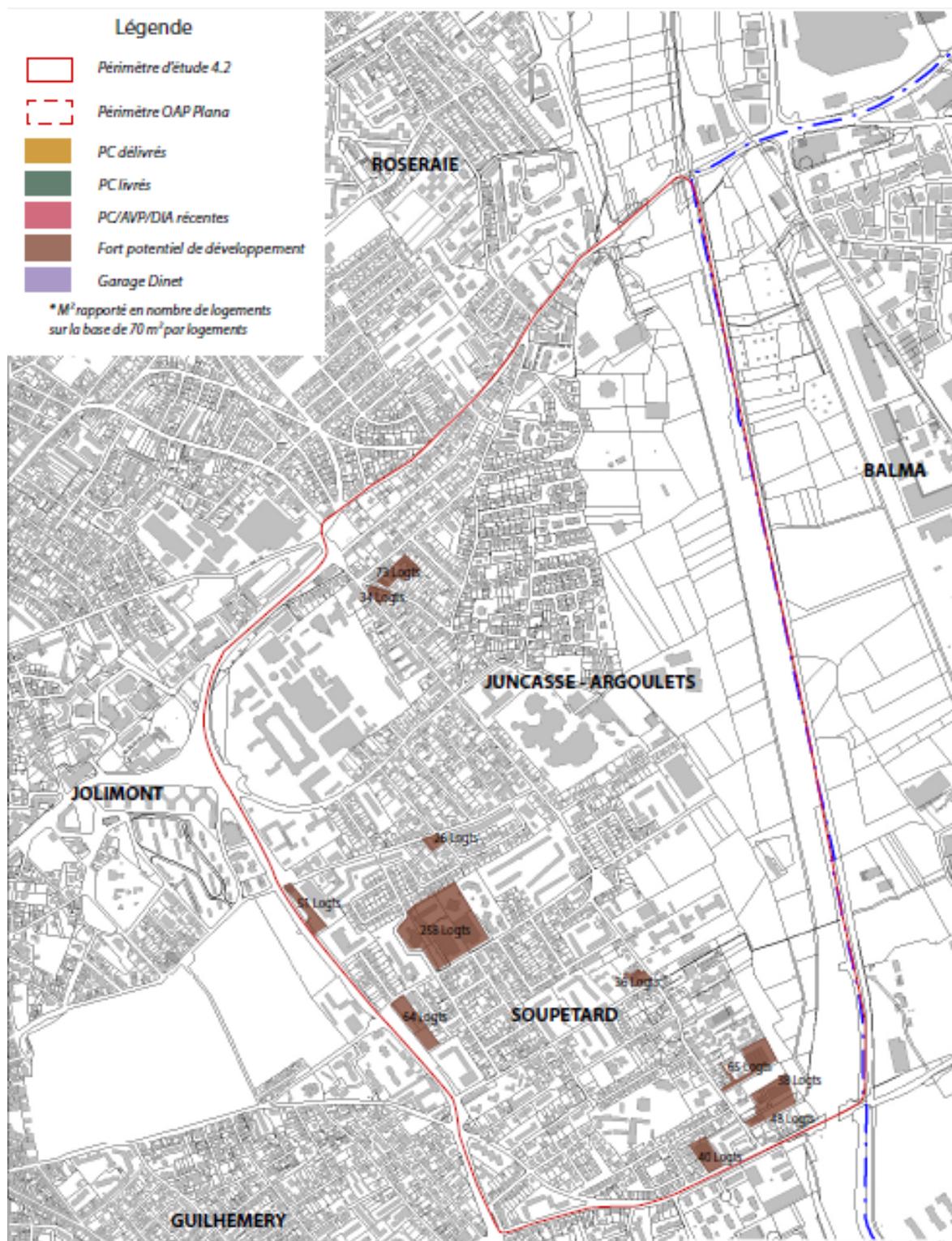
Sur le quartier Plana-Soupetard, la direction des opérations d'aménagement a décidé d'engager une étude sur les potentiels de développement du quartier. Dans le cadre de la démarche Plana, de nombreuses données et informations ont pu être recueillies sur le quartier grâce au diagnostic interservices et aux études réalisées sur le plan de déplacement et la centralité. L'ensemble de ces informations a permis d'acquérir une connaissance assez fine sur la situation du quartier, cependant il est apparu nécessaire d'affiner les données sur le développement futur du quartier.

⁶⁷ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/prospective/64476?q=prospective#63748>

Le travail de prospective s'est déroulé en quatre grandes étapes :

- **La définition de la structure foncière.** Dans un premier temps, il s'agit d'analyser la structure foncière du quartier, d'une part en observant les dynamiques en termes de constructibilité sur le quartier durant les 5 dernières années. D'autre part, il s'agit de dresser un bilan actuel sur la structure urbaine du quartier en termes de logements. Ces éléments vont ensuite permettre de dresser des hypothèses.
- **L'identification des parcelles mobilisables.** Après avoir réalisé un bilan sur la dynamique de développement et la structure actuelle du quartier. L'objectif fut d'identifier les parcelles mobilisables, en supprimant toutes les parcelles inconstructibles (Nj, NL1, Ns), les parcelles accueillants des écoles, collèges, églises et équipements de quartier, les lotissements avec règlements, les constructions récentes (moins de 5 ans pour les immeubles, moins de 2 ans pour les maisons) et les parcelles contenant des Espaces Boisés Classés et des Emplacements Réservés. Les parcelles appartenant à un même propriétaire ont ensuite été rassemblées pour constituer les unités foncières. Au regard, de ce que permet le PLU, elles ont ensuite été classées selon leur potentiel de développement.
- **Analyse micro-spatiales.** L'étape précédente permet d'obtenir une cartographie des secteurs disposant des gisements fonciers les plus importants sur le quartier. Cependant, les connaissances accumulées permettent de pointer les forts potentiels de développement dans le quartier pour y réaliser une étude de faisabilité, afin de sortir un nombre de logements potentiels supplémentaires.
- **Evaluation de la mutabilité dans le temps.** Tout le défi d'une démarche prospective est d'arriver à formuler des hypothèses pour inscrire ce développement à l'échelle du temps. Ainsi cette étape du travail permet d'avoir des données précises sur les forts potentiels de développement du quartier à l'échelle de la parcelle et donc d'identifier les secteurs à enjeux.

Figure 37 : Carte des forts potentiels de développement sur le quartier Plana-Soupetard



Source : Christophe Rodriguez, 2015 d'après BEADU

La démarche prospective dans le projet urbain permet donc d'avoir des données précises sur l'évolution d'un territoire, de fait cela devient un outil stratégique pour accompagner le développement d'un espace. Bien entendu, il faut prendre du recul sur les résultats proposés par ce type d'étude, ils sont le fruit d'hypothèses qui se vérifient ou non dans le temps. En revanche, cela permet d'avoir des éléments supplémentaires pour enrichir le débat sur l'amélioration ou la détérioration du cadre de vie. Dans la conduite opérationnelle d'un projet cela permet donc d'orienter le développement du quartier, au regard des conséquences que celui-ci peut entraîner pour les habitants et d'ajuster l'équilibre entre les équipements et les services d'un quartier par rapport à l'arrivée de nouvelles populations.

De fait, être capable d'anticiper sur ce développement permet d'une part de se doter de la maîtrise foncière d'un espace par l'achat des fonciers stratégiques ou par la mise en place d'outils réglementaires adéquats, cela permet aussi d'avoir un éclairage sur les ressources financières qui peuvent être dégagées afin d'assurer la faisabilité économique de ces derniers, par l'identification du potentiel fiscal.

b. La densité urbaine : Une opportunité pour dégager des ressources financières dans un contexte de raréfaction des financements publics.

Du point de vue économique, la densification d'un territoire peut être perçue par la collectivité comme un moyen de dégager des ressources financières pour créer ou améliorer les équipements nécessaires pour accompagner le développement du quartier.

Cette question des finances est d'autant plus importante dans le contexte actuel de la baisse des dotations accordées par l'Etat aux collectivités territoriales. Effectivement, la loi de finances de 2015 adoptée par l'assemblée nationale le 18 décembre 2014 prévoit un plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017. Ainsi, cette mesure ramène la baisse de dotations de 3,67 milliards d'euros à 2,06 milliards d'euros, soit une baisse de 43 %.

Selon un rapport du Sénat, la loi des finances de 2015 devrait entraîner les collectivités à réduire leurs dépenses d'investissements de 30 % par rapport à 2013⁶⁸.

Dans ce contexte, les animateurs de projet doivent trouver les montages financiers ingénieux pour assurer la faisabilité des projets engagés auprès des habitants. La fiscalité de l'urbanisme est un outil primordial pour alimenter les bilans d'opérations, la densité étant perçue comme de possibles recettes.

Depuis 2012, la taxe d'aménagement remplace la taxe locale d'équipement (TLE) et la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE).

La taxe est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable), et qui changent la destination des locaux dans le cas des exploitations agricoles. Elle s'applique aux demandes de permis (y compris les demandes modificatives générant un complément de taxation) et aux déclarations préalables.⁶⁹

Cette taxe établie par la Direction Départementale des Territoires permet de faire financer en partie par les porteurs de projet les équipements, réseaux et voiries induites par l'urbanisation d'un espace. Son taux se situe entre 1% et 5% et permet de percevoir des contributions supplémentaires.

Egalement, il y a la possibilité pour les collectivités d'appliquer une majoration sur cette taxe qui permet d'augmenter le taux à hauteur de 20% maximum afin de financer la réalisation de « *travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles* »⁷⁰. La mise en place d'un périmètre de taxe d'aménagement majorée doit être motivée par une délibération

⁶⁸ <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/finances-locales-baisse-dotations-etat-question-20141126.html>

⁶⁹ <http://vosdroits.service-public.fr/professionnels-entreprises/F23263.xhtml>

⁷⁰ Article 331-15 du code de l'urbanisme

de la collectivité et celle-ci doit être justifiée par la réalisation d'études préalables qui montrent la nécessité d'une mise en place. Au sein de cette délibération figure généralement une présentation du contexte et des éléments de programmation sur les équipements à financer via la taxe.

En ce sens, les études prospectives sur un secteur permettent de justifier la mise en place d'une majoration de la taxe d'aménagement et permettent de donner de la lisibilité sur le montage financier des équipements programmés dans la délibération.

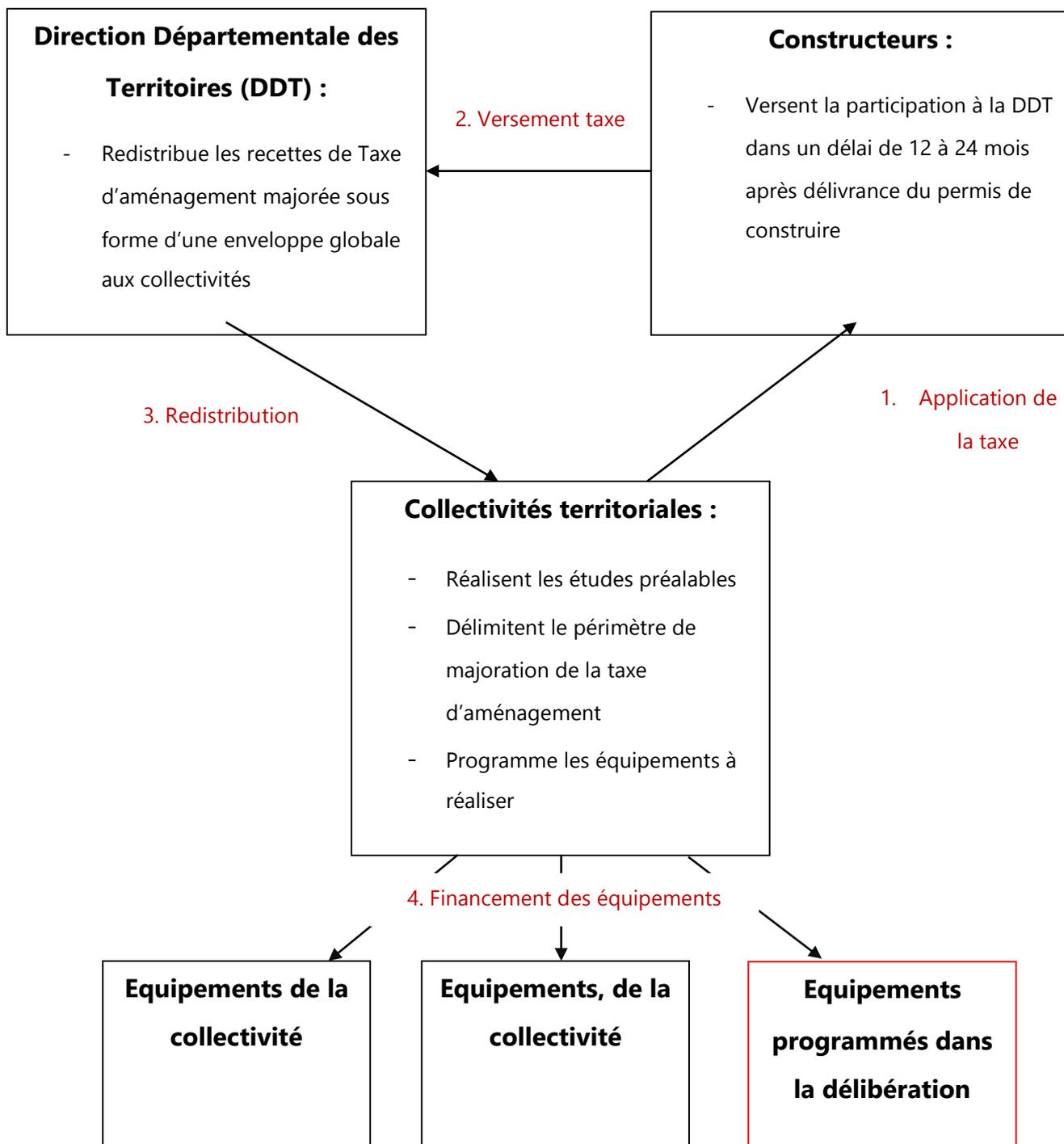
L'avantage de cette taxe, est qu'elle permet de faire financer les équipements par les « nouveaux arrivants ». En outre, elle permet d'éviter le processus de négociation avec les constructeurs que l'on peut retrouver dans le cadre d'un Projet Urbain Partenarial (PUP) qui est un autre dispositif qui permet de faire financer des équipements publics dans le cadre de projets d'initiative privées pouvant disposer d'un intérêt public. Une convention est alors passée entre la collectivité et le porteur de projet pour établir les montants de participations. La taxe d'aménagement majorée permet donc de s'affranchir de ce processus de négociation et de faire participer l'ensemble des porteurs de projets sur un secteur défini.

En revanche, l'inconvénient de cette taxe dans le cadre d'un montage d'un bilan d'opération réside dans sa nature même. Effectivement, elle est versée directement à la Direction Départementale des Territoires dans un délai de 12 à 24 mois après la délivrance du permis de construire. De fait, elle s'insère mal dans la configuration d'un préfinancement des équipements publics par la collectivité et il est difficile d'avoir un fléchage des recettes générées par la taxe d'aménagement majorée sur les dépenses induites par les équipements programmés dans la délibération, la DDT reversant les recettes aux collectivités dans une enveloppe globale.

En ce sens la densité constitue un élément susceptible de faire participer les porteurs de projets privés au financement d'équipements publics induits par leur urbanisation. Cependant Pour qu'elle puisse être efficace elle nécessite la mise en place d'études assez fines et un suivi

rigoureux d'une part pour justifier une telle majoration et d'autre part pour avoir des éléments pour exiger un retour sur investissements des projets engagés.

Figure 38 : Schéma de synthèse de la redistribution de la taxe d'aménagement majorée



Source : Christophe Rodriguez, 2015

La fiscalité de l'urbanisme au travers de la taxe d'aménagement majorée est un des éléments qui permet d'assurer la faisabilité financière des projets, au regard de la densification dans le diffus d'un secteur particulier. Cependant, cet outil nécessite un suivi rigoureux de la part des techniciens de la collectivité et il faut également mobiliser d'autres ressources financière pour faire financer les projets d'aménagement. En ce sens, le contrat de ville à travers son volet urbain peut constituer une enveloppe financière supplémentaire, même si dans le cadre du quartier Plana les enjeux sont essentiellement orienté vers les dispositifs d'aides à la personne, il y a également un enjeu sur le cadre de vie au sein duquel est inscrit la création d'une centralité pour le quartier.

La taxe d'aménagement majorée est donc un moyen de dégager des ressources financières parmi d'autres, cependant elle est intéressante dans la mesure où elle s'appuie sur le développement d'un espace.

Néanmoins, Il convient également de se demander si la mise en place d'un tel périmètre ne viendrait pas intimider les porteurs de projet privées à s'installer sur le secteur, annihilant finalement le levier fiscal qui pourrait être généré.

Conclusion

La volonté de construire la ville durable a poussé de nombreux théoriciens à s'intéresser à la question de la densité. Celle-ci est devenue un enjeu majeur dans la construction de la ville, en s'imposant comme le moyen de lutte contre l'étalement urbain.

Cependant, comme nous l'avons vu, l'urbanisme est une science complexe de par la diversité des champs disciplinaires qu'elle recouvre (Architecture, sociologie, politique, économie...etc) ainsi que par son objet d'étude, qui s'intéresse à la ville et à ses habitants. De fait, elle est source constante de débats.

La notion de densité n'échappe pas à cette complexité, comme nous l'avons vu, c'est une notion difficile à définir, si aux premiers abords elle renvoie à un outil de mesure de l'urbanisation d'un espace, on s'aperçoit qu'elle revêt également une dimension sensitive non négligeable qui la rend singulière au regard de la construction sociale et de la posture professionnelle de chaque individu.

La métropole toulousaine, a acquis du retard sur cette question de la densité compte tenu de sa forte attractivité démographique durant les vingt dernières années et une offre territoriale qui ne dispose de peu de contraintes à l'étalement de la ville. A partir de ces constats, les politiques publiques se sont appropriées cette question de l'étalement urbain et ont apporté une réponse à travers le SCoT à l'échelle du grand territoire, en priorisant le développement dans les quartiers existants, notamment de faubourg.

Le quartier Plana-Soupetard qui s'inscrit dans ces quartiers de faubourgs existants, connaît depuis les années 2008-2009 une forte intensification de son tissu urbain accompagné d'un processus de renouvellement important, entraînant un phénomène de densification du quartier avec la construction de nombreux programmes d'habitats collectifs.

A partir de ce constat et inquiet du développement rapide du quartier, les habitants ont interpellé la collectivité sur la nécessité de conduire une action pour ralentir la densification. Sur l'initiative des services de la ville et d'une partie des habitants, une démarche

expérimentale est engagée sur le quartier en 2010 qui permet d'une part de constituer une équipe projet composée des différents services de la ville en dehors de toutes procédures d'aménagements et d'autre part de créer une dynamique de concertation avec les habitants.

Ce processus de concertation a permis d'aboutir à la mise en place d'un projet de quartier à court et long terme. Ce projet comporte un travail sur le parc des argoulets et la mise à niveau de ses équipements, la refonte du plan de déplacement pour s'adapter aux problématiques de trafic automobile induites par l'arrivée d'habitants supplémentaires et un projet de centralité commerciale avec un espace public fort qui s'inscrit dans une politique municipale de cœur de quartier, pour ramener de l'espace public sur le quartier.

Les entretiens effectués auprès des différents acteurs de la ville (Habitants, élus, techniciens) confirment le fait que finalement la densité constitue une clé d'entrée d'un débat sur le cadre de vie. Cela se traduit d'abord par un constat de sur densité pour les habitants d'une part dans sa dimension quantitative en étant utilisée dans les discours comme un nombre de logements, d'habitants, de voitures, de nuisances et d'autre part avec un panel de sentiment qui y est rattaché. Dans le discours des élus, le regard se renverse avec un vocabulaire positif associé à la densité et perçue comme un élément susceptible d'amener une plus-value au cadre de vie par la création d'équipements supplémentaires, d'espaces publics, d'activités et de services.

Finalement, on s'aperçoit que la question de la densité va largement cristalliser les débats autour d'un projet urbain, elle révèle les positionnements de chaque acteur sur un projet d'aménagement, les élus veulent pourvoir accueillir de nouvelles populations sur leur territoire, les habitants souhaitent protéger leur cadre de vie tandis que les techniciens veulent voir les projets avancer et se développer dans un sens qui puisse satisfaire au mieux les habitants et ce à toutes les échelles.

Selon le point de vue des techniciens, la densité apparaît à la fois comme un outil dans la mesure où il permet de dégager des ressources financières pour assurer la faisabilité économique et enrichir le montage opérationnel des projets, mais aussi comme une donnée à prendre en compte et à évaluer dans le temps, au travers d'une démarche prospective, pour

avoir une approche stratégique du développement d'un territoire. La notion de densité présente donc un intérêt pour le montage de projets seulement dans sa dimension quantitative.

En revanche, au niveau de la concertation à une échelle micro-locale la question de la densité n'a de sens que si elle est exprimée sous un autre vocable et dans sa dimension sensitive, qui elle-même recouvre toutes les dimensions du cadre de vie.

La démarche Plana s'inscrit dans cette démarche en ayant permis d'ouvrir le débat sur le cadre de vie du quartier. Cependant il convient de s'intéresser à d'autres démarches qui s'inscrivent dans cet esprit, comme le BIMBY ou l'habitat participatif, qui permettent de rendre les habitants acteurs de leur cadre de vie.

Ce projet de fin d'étude a permis d'apporter un éclairage sur cette notion complexe de la densité, au travers de la démarche participative engagée sur le quartier Plana et par l'intermédiaire des entretiens réalisés auprès des acteurs de la ville.

En revanche, ce travail mérite d'être enrichi par le regard d'autres acteurs clés d'un territoire comme les promoteurs et commerçants notamment. Il convient également de se questionner d'une part sur la pratique même de la concertation, le vocabulaire qui y est amené et la manière dont elle est conduite ; et d'autre part sur l'utilisation de la densité comme une donnée et un outil pour faire du projet urbain.

Bibliographie

Ouvrages

- COMBESSIE Jean-Claude. *La méthode en sociologie*. Paris : La Découverte, 2007. 128 pages
- FOUCHIER Vincent. Les densités urbaines et le développement durable Paris : Edition documentation française, 1998. 212 pages.
- MERLIN Pierre. Essai de définition de l'urbanisme. Paris : Presses universitaires de France, 2009. 128 pages
- PROHANSKY H.M, ITTELSON W.H et RIVLIN L.G. *Freedom of choice and behavior in a physical setting*. New York: Holt, Richard and Winston, 1970.
- TAPIE, Guy. *Sociologie de l'habitat contemporain, vivre l'architecture*. Marseille : Editions Parenthèses, 2014. 240 pages.
- ZEPF, Marcus. *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*. PPRU presses polytechniques, 2004. 192 pages.

Rapport d'études

- Atelier Parisien d'urbanisme. Densités vécues et formes urbaines [en ligne] modifié en juin 2003 Disponible sur....(Consulté le 15/01/2015).
- Atelier Parisien d'Urbanisme. Les îlots de Chaleur Urbain à Paris, Cahier#1 [En ligne] modifié en octobre 2012, disponible sur http://www.apur.org/sites/default/files/documents/ilot_chaleur_urbains_paris_cahier1.pdf

- CORBODES, Stéphane, Quelle métropoles en Europe ?, *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, 2012.
- FNAU. Habitat et formes urbaines, Densités comparées et tendances d'évolution en France [en ligne] modifié en octobre 2006 disponible sur <http://www.fnau.org/file/news/HabitatFormesUrbaines.pdf>
- JACQUOT Henri, Ecriture du PLU, Les orientations d'aménagement et de programmation Fiche 2 [en ligne] modifié le 24 octobre 2012, disponible sur <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>
- Ministère de l'écologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer. L'environnement en France, modifié en Juin 2010, disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref-env.pdf>
- Observatoire de la ville. *Les français et leur habitat : Perception de la densité et des formes d'habitat* [En ligne] modifié en janvier 2007 Disponible sur <http://www.observatoire-de-la-ville.com/publications/les-etudes-tns-sofres.html> (Consulté le 20/11/2014).
- ROUXEL Françoise. Le périurbain ou les mutations de la ville périphérique [en ligne] modifié, CDU, Ministère de l'équipement, 2002.

Mémoires et thèses

- CADOUX, Damien, *Appréhender la densité : entre réalité et perceptions...*, Université de Montréal, 2008, [En ligne] Disponible sur <http://fr.scribd.com/doc/8831183/Apprehender-la-densite-entre-realite-et-perception-M2-2008> (Consulté le 20/11/2014). 13 pages
- COUTURIER Ségolène, Construire un projet négocié sur les quartiers péricentraux toulousain : Entre Orientations d'Aménagement et de programmation et participation habitante. Master urbanisme et projet urbain. Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 2013, 116 pages.

- DURIF-VARAMBON Rémi, *l'affirmation du rôle du citoyen dans le projet urbain et les difficultés de sa mise en place*. Master urbanisme et projet urbain. Grenoble : Institut d'urbanisme de Grenoble, 2014, 99 pages.
- MARRY Solène, *Représentation et perceptions de la densité urbaine* : Institut d'urbanisme de Grenoble, 2008, 151 pages.

Articles scientifiques

- BEN MABROUK Taoufik. Le tournant qualitatif de la prospective et ses effets sur le gouvernement urbain : les enseignements de l'expérience lilloise, *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], mai 2012, [consulté le 20 juin 2015]. Disponible sur <http://tem.revues.org/709>
- CHARMES Eric. La densification en débat. *Etudes foncières*. Paris, 2010, n°145, p 20-37
- La rédaction. La densification pavillonnaire en débat, *Métropolitiques*, [En ligne] 20 mars 2013 [Consulté le 18 juin 2015]. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-densification-pavillonnaire-en.html>
- MANUSSET Sandrine, BRODACH Ari et MARCHAIS Laurent. Pour une approche des inégalités écologiques à travers les définitions de la « qualité du cadre de vie », *Développement durable et territoires* [En ligne] 04 janvier 2013 [consulté le 22 juin 2015]. Disponible sur <http://developpementdurable.revues.org/3439> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.3439
- ROYER Marc. Toulouse : la ville rose ? INSEE [En ligne], Avril 2015 [Consulté le 24 mai 2015]. Disponible sur : http://insee.fr/fr/insee_regions/midi-pyrenees/themes/insee-analyses/ina_15/INA_15.pdf
- STOKOLS, D. The experience of crowding in primary and secondary environments. New York: Environment and Behavior, 1976.

Colloques

- WIEL Marc, la densité peut-elle enrayer l'étalement urbain, Colloque à Créteil, Décembre 2006.

Documents de communication

- Grand Toulouse, AUAT, *Toulouse métropole Le projet urbain*. Imprim'vert, 2011.
- Toulouse en chiffres, 2013.

Table des abréviations

ALUR : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AU: A Urbaniser

BIMBY: Build In My BackYard

CEAT : Centre d'Essai Aéronautiques de Toulouse

CES : Coefficient d'Emprise au Sol

COS : Coefficient d'Occupation du Sol

DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du territoire et à l'Attractivité Régionale

DB : Densité Bâti

DDT : Direction Départementale des Territoires

DPU : Droit de Prémption Urbain

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPFL : Etablissement Public Foncier Local

HLM : Habitations à Loyer Modéré

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires

NIMBY : Not In My BackYard

OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation

PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

PAE : Programme d'Aménagement d'Ensemble

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PUP : Projet Urbain Partenarial

QPV : Quartier Prioritaire de la Ville

SMEAT : Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

TLE : Taxe Locale d'Equipeement

TDCAUE : Taxe Départementale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et Environnement

TDENS : Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles

U : Urbaine

ZAC : Zone d'Aménagement Concertée

Table des Figures

Figure 1 : Assiette de calcul de la densité	13
Figure 2 Modulations morphologiques de la densité	15
Figure 3 Habitats désirés	26
Figure 4 : Images associées à un type d'habitat	26
Figure 5: Périmètre de Toulouse métropole	28
Figure 6 : Variation de la population totale en moyenne par an entre 2006 et 2011 en %	29
Figure 7: Part des cadres supérieurs et professions intellectuelles dans la population totale en % en 2011	30
Figure 8 : Part des étudiants, stagiaires et élèves dans la population totale en % en 2011	31
Figure 9 : Extension de l'aire urbaine toulousaine entre 1990 et 2010	33
Figure 10 : Eloignement kilométriques des constructions neuves par rapport à la ville centre entre 1980 et 2008	33
Figure 11: Densité urbaine des principales villes françaises en 2011 en hab/km²	34
Figure 12: Densité urbaine des principales EPCI françaises en 2011 en Hab/km²	35
Figure 13: Exemple de maisons toulousaines	35
Figure 14: Périmètre de la ville intense de l'agglomération toulousaine	38
Figure 15 : Révision du zonage du PLU	40
Figure 16 : Situation du quartier Plana-Soupetard	42
Figure 17 : Le quartier Plana-Soupetard en 1954	43
Figure 18 : Le quartier Plana-Soupetard en 1979	45
Figure 19 : Le quartier Plana-Soupetard aujourd'hui	46
Figure 20 : Répartition de la structure bâtie du quartier	47
Figure 21 Permis de construire délivrés et/ou construits sur le quartier Plana entre 2010 et 2014	51

Figure 22 : Composition urbaine du quartier Plana-Soupetard	54
Figure 23 : Répartition des équipements du quartier selon leur vocation.....	56
Figure 24 : Périmètre quartier prioritaires de la ville Soupetard	57
Figure 25 Localisation de la centralité Plana.....	59
Figure 26 : Schéma de gouvernance - démarche Plana	61
Figure 27 : Etapes d'élaboration de l'OAP Plana.....	64
Figure 28 : Etapes du processus de concertation.....	67
Figure 29 : Schéma d'aménagement proposé par les habitants	69
Figure 30 : Schéma d'aménagement sélectionné par la collectivité	69
Figure 31 : Photos présentées lors des entretiens.....	77
Figure 32 : Les éléments composants la dimension quantitative de la densité urbaine	86
Figure 33 : Exemple d'immeubles d'habitat collectif des années 1960	88
Figure 34 : Sentiments exprimés en lien avec la densité.....	90
Figure 35 : Exemple d'opérations dans le cadre d'une démarche BIMBY	102
Figure 36 : ZAC de la Cartoucherie, Toulouse.....	104
Figure 37 : Carte des forts potentiels de développement sur le quartier Plana- Soupetard.....	108
Figure 38 : Schéma de synthèse de la redistribution de la taxe d'aménagement majorée.....	110

Table des matières

Introduction	9
Partie 1 : Une notion complexe, plurielle et qui varie selon un contexte urbain donné.	12
<i>1.1 Une densité ou des densités ?</i>	12
a. La densité comme rapport entre deux valeurs.	12
b. L'approche sensible de la densité.	16
c. Les différentes grilles de lectures de la densité.	18
<i>1.2 Evolution des perceptions de la densité par les acteurs de la ville : Vers un outil de lutte contre l'étalement urbain, en faveur du développement durable.</i>	20
a. Evolutions historiques et juridiques du rapport à la densité.	20
b. Les avantages de la densité au regard de l'intérêt général.	23
c. Les limites de la densité.	25
<i>1.3 Le contexte toulousain.</i>	27
a. Un cadre de vie attractif.	27
b. Un retard notable sur le rapport à la ville dense.	32
c. La prise en compte de la densité dans le projet métropolitain et communal.	36
Partie 2 : Les ressources de l'étude : un quartier, un projet, des acteurs.	42
<i>2.1 Plana-Soupetard : Un quartier en plein renouvellement.</i>	42
a. Le développement historique du quartier.	42

b. Un tissu urbain hétéroclite soumis à des dynamiques de renouvellement et d'intensification.	47
c. Une inadaptation du cadre de vie, au développement urbain du quartier.	52
<i>2.2 La Fabrique Plana : Un espace de partage et de travail sur les problématiques du quartier.</i>	<i>58</i>
a. Origine de la démarche.	58
b. La prise en main des problématiques du quartier à travers la concertation.	62
C. Un troisième «phase» de concertation sur le projet de centralité.	68
<i>2.3 L'approfondissement des ressources existantes.</i>	<i>72</i>
a. Les différentes catégories d'acteurs d'un projet urbain.	73
b. Une récolte d'informations conduite sous la forme d'entretiens semi-directifs.	75
c. Les personnes interrogées.	78
Partie 3 : Les enjeux que recouvrent la notion de densité	42
<i>3.1 Les paradoxes, les points de divergences et de convergences autour du concept de densité urbaine.</i>	<i>83</i>
a. La densité urbaine comme un élément quantifiable.	83
b. Les sentiments qui entourent les perceptions de la densité.	86
c. Le besoin exprimé de renforcer les processus de concertation.	91
<i>3.2 Un débat sur le cadre de vie.</i>	<i>94</i>
a. Qu'est-ce que le cadre de vie ?	94
b. La démarche Plana Soupéard, un débat sur le cadre de vie à l'échelle du quartier.	96
C. L'émergence de nouvelles démarches participatives qui prennent en compte le cadre de vie.	100

<i>3.3 Le positionnement du technicien sur la question de la densité dans sa dimension quantifiable.</i>	105
a. La nécessité d'anticiper pour identifier les secteurs à enjeux sur un espace via une démarche prospective.	106
b. La densité urbaine : Une opportunité pour dégager des ressources financières dans un contexte de raréfaction des financements publics.	109
Conclusion.	114
Bibliographie.	117
Table des sigles.	121
Table des figures.	123
Table des matières.	125
Annexes	128

Annexes

Grille d'entretiens

Entretien n°1

Entretien n°2

Entretien n°3

Entretien n°4