

# L'habitat et la ville compacte: principes et pratiques en Grande-Bretagne

*Barry Goodchild  
School of Urban and Regional Studies  
Sheffield City Polytechnic  
Pond St.  
GB - Sheffield S1 1WB  
Grande Bretagne*

## 1. Introduction

Le but de cet exposé est d'examiner la logique qui préside à l'utilisation de sites urbains inutilisés et abandonnés pour construire des logements et de passer en revue les problèmes que cela pose. Cet exposé traite en premier lieu de la logique de la démarche telle qu'elle a été présentée dans le "programme des centres-ville", c'est-à-dire le programme à financement public destiné à régénérer les zones touchées par la pauvreté et physiquement dégradées, et qui correspond aux appels du mouvement vert en faveur de formes urbaines moins dispersées. Ce rapport examine ensuite la mise en œuvre des politiques qui visent à ramener l'habitat dans les villes. Nous insisterons particulièrement sur le rôle du secteur privé dans la mesure où cela constitue le thème central des actions d'urbanisme en Grande-Bretagne depuis la fin des années 70.

## 2. Pourquoi encourager la construction de logements en zone urbaine?

Les mesures à prendre pour permettre de lutter contre la fragmentation urbaine et la perception croissante des divisions sociales dans beaucoup de villes d'Europe, appellent des politiques ambitieuses, à mener sur de nombreuses années, si l'on veut lutter contre le chômage, réduire l'écart entre les riches et les pauvres et redonner confiance à ceux qui vivent dans des zones en graves difficultés. L'amélioration des conditions de logement et un meilleur choix de possibilités de logement sont des éléments décisifs d'un tel processus. La construction de logements dans des zones touchées par la crise et la pauvreté présente un certain nombre d'avantages, y compris pour ses promoteurs (Goodchild *et al.*, 1984; MacLennan *et al.*, 1987). Elle peut:

- accroître la disponibilité et la variété du parc existant et répondre aux besoins de ménages plus jeunes qui souhaitent vivre près du centre ville;
- contribuer à satisfaire la demande d'accession à la propriété dans des zones où les logements à acheter sont souvent en nombre limité;
- contribuer à corriger les déséquilibres de population qui proviennent de ce que les foyers économiquement actifs émigrent vers les banlieues;
- supprimer des verrous dans le paysage et améliorer ainsi la qualité de l'environnement urbain;

- renforcer la base économique des zones en crise grâce à la création d'emplois dans le secteur du bâtiment et augmenter la demande locale de services.

En outre, l'utilisation et la réutilisation des sites urbains est en accord avec l'objectif plus large qui est celui du mouvement vert et d'autres de créer des formes urbaines "européennes" compactes qui permettent d'éviter le gaspillage et le sentiment de fragmentation que crée la poursuite de la dispersion de l'habitat. Selon ces critiques, la ville compacte n'est pas seulement un moyen de réduire l'impact du développement urbain sur la campagne. Elle donne aussi des villes qui ont une identité visuelle plus manifeste et qui sont mieux adaptées à la marche à pied, aux innovations qui économisent de l'énergie - que ce soit le chauffage urbain ou les transports publics - et permet de réduire les coûts des prestations des services publics (Elkin *et al.*, 1991).

Les caractéristiques de densité des formes urbaines compactes méritent qu'on s'y attarde. Certains théoriciens ont édictés des valeurs précises. Par exemple, Cooper Marcus et Sarkissian (1986) se sont prononcés en faveur de densités moyennes, pour être plus précis de programmes de "logements groupés" de faible hauteur et de forte densité qui utiliseraient mieux l'espace que les banlieues américaines tout en appliquant en même temps les leçons tirées de multiples enquêtes qui rappellent que, dans le monde anglo-saxon, il y a une préférence très marquée pour les éléments visuels et d'environnement des banlieues de pavillons et leurs traits caractéristiques tels, par exemple, une entrée privée au rez-de-chaussée, un espace extérieur privé, un emplacement commode pour se garer et une vue agréable et ouverte depuis les fenêtres.<sup>1</sup> Dans les centres-ville des ensembles de logements groupés permettraient aux gens "de disposer d'un environnement de verdure et de calme tout en étant à proximité des emplois de la ville". A la périphérie des villes, ce type d'habitat "s'il se multipliait permettrait d'augmenter les densités globales et accroîtrait la rentabilité des transports publics".

Les arguments de Cooper Marcus *et al.* (1986) contiennent une leçon importante pour les concours d'architecture. En effet, les auteurs rejettent les théories architecturales qui prônent des densités plus élevées simplement en fonction de considérations esthétiques et comme moyen de favoriser l'"urbanité", un mot qui, de toute façon est impossible à définir avec la moindre précision. La solution faible hauteur/haute densité est présentée comme neutre en termes de ses conséquences sur le style d'architecture, tant que l'aspect qui en découle est conforme aux attentes sociales et correspond à la conception locale de ce qu'est un logement.

Pourtant, les auteurs le reconnaissent, le concept de haute densité/faible hauteur n'est qu'un des choix de perspective d'avenir, un choix destiné aux familles à revenus modestes et en particulier aux familles mono-parentales ou aux familles où la mère travaille et qui n'ont pas de voiture. D'autres types de ménages - par exemple les gens qui sont dans des tranches de revenus plus élevées ou les ménages sans enfants - risquent de préférer des types d'habitat différents (Goodchild, 1991). De plus, le concept de faible hauteur/forte densité pose la difficile question des plafonds de densité dans les quartiers d'habitat de faible hauteur. L'expérience de ce type de logements dans l'habitat social en Grande-Bretagne n'a pas toujours été positive. Le désir de maximaliser la densité peut conduire à des dispositions architecturales dont l'aspect inhabituel déplaît aux

<sup>1</sup> L'habitat de faible hauteur veut dire des maisons individuelles ou des immeubles ne dépassant pas cinq étages.

habitants et qui ne leur offrent pas suffisamment d'intimité, sans parler d'un manque de places de parking (Furbey et Goodchild, 1986).

Il n'est pas non plus évident qu'il faille que les nouveaux ensembles aient des densités plus élevées. Les politiques qui cherchent à encourager un usage plus économe des terrains disponibles n'impliquent pas pour autant une augmentation globale des densités dans tous les nouveaux ensembles de logements. On peut valablement et facilement obtenir une utilisation plus parcimonieuse des terrains en interdisant les projets de construction à très faible densité avec des maisons individuelles et de grands jardins privés, ainsi qu'en évitant les projets très dispersés dans lesquels demeurent d'importantes quantités de sites non occupés.

### 3. La construction de logement privés dans les centres-ville

La quantité exacte de nouveaux logements que l'on peut mettre sur les sites vacants des zones urbaines fait l'objet d'appréciations divergentes. Les autorités locales doivent évaluer le potentiel qui existe pour préparer l'attribution des terrains dans leurs plans de construction de logements. Mais les évaluations sont souvent peu fiables - elles sont influencées par les différences d'appréciation sur les capacités d'accueil de l'environnement et les coûts de mise en valeur et elles risquent de se trouver dépassées si les tendances du marché se modifient. En tout état de cause, les estimations des autorités locales sont souvent contestées par les promoteurs immobiliers qui souhaitent disposer du plus grand choix de terrains à bâtir possible.

On ne sait pas bien non plus quelle est la proportion actuelle des logements privés construits en zone urbaine. Les résultats d'une enquête non publiée que cite la Fédération des Constructeurs de Maisons (House Builders' Federation - HBF, 1987) font penser que, au milieu des années 80, environ 45% de la construction de logements en Grande-Bretagne se faisait sur des terrains qui avaient précédemment été utilisés à d'autres fins. Cependant aucune information ne permet de savoir quelle est la part de ce total, apparemment très élevé, qui concerne des projets de mise en valeur de sites dans les zones dégradées des centres-ville.

Les difficultés que l'on rencontre pour estimer les tendances actuelles, ainsi que les priorités du gouvernement britannique, ont pour conséquence qu'en pratique, la plupart des chercheurs qui s'intéressent au sujet de la construction de logements en zone urbaine se penchent essentiellement sur les contraintes qui pèsent sur la construction de logements en centre-ville. La première étude, et à bien des égards la plus systématique, est celle de Nicholls *et al.* (1981) à Nottingham. Elle présente une évaluation détaillée de la possibilité d'utilisation des sites inoccupés de deux zones-test, l'une en centre ville, l'autre à la périphérie, suivie des réponses à deux questionnaires soumis à la plupart des promoteurs privés qui opèrent dans la ville, le premier portant sur leur appréciation globale de la situation du centre-ville, c'est-à-dire des vieux quartiers où se trouvent la plupart des terrains disponibles, et le second portant sur ce qu'ils pensent de sites particuliers.

L'étude a permis de constater que la plupart des terrains inutilisés au centre-ville étaient la propriété de la municipalité. Les principaux obstacles à leur mise en valeur provenaient du prix du terrain; une pénurie de terrains disponibles provoquée essentiellement par le refus de la municipalité à majorité travailliste de vendre; et une connaissance insuffisante des sites potentiels chez les promoteurs. A condition que les autorités locales dégagent davantage de terrains, pour Nicolls *et al.* (1981, iii)

"les perspectives de construction de logements dans les centres-ville sont beaucoup plus favorables que l'on aurait pu le penser."

Les conclusions du rapport ont été bien reçues par le gouvernement et par l'association des "Building Societies" car elles confirmaient leur sentiment que les promoteurs sont prêts et à même de construire dans les zones urbaines s'il y a des terrains mis à leur disposition. Les conclusions allaient également dans le même sens que les dispositions du Local Government, Land and Planning Act de 1980, qui fait obligation aux municipalités de créer et tenir à jour des registres des terrains inutilisés que possède le secteur public afin de signaler aux promoteurs les opportunités qui se présentent au centre-ville et qui donne également au gouvernement au plan national des pouvoirs qu'il peut utiliser si besoin pour imposer aux municipalités de vendre.

En fait, Nicholls et al., (1981, 65) précise également que

"le type de site urbain qui a le plus de chances d'attirer des projets de construction résidentielle est le terrain situé dans un quartier de la ville de préférence sans industries, distinct des ensembles de logements sociaux et des rangées de maisons traditionnellement ouvrières, qui ne sont pas connotés par l'immigration ou peuplés d'immigrés et dont la superficie est assez importante pour qu'on puisse y construire un ensemble d'au moins 30 unités d'habitation."

Les promoteurs privés qui disent s'intéresser au principe de projets dans le centre-ville sont plus réticents lorsqu'ils sont confrontés à la réalité des sites eux-mêmes. Et même dans le cas des sites les "plus propices", leur intérêt dépendait en partie de l'existence ou de l'absence de restrictions imposées à la construction sur les sites inclus dans les zones dites vertes. "Si on leur donne le choix", poursuit le rapport, "la plupart des promoteurs considèrent qu'il y a une plus forte demande pour des maisons dans des banlieues agréables et orientent leurs programmes immobiliers en conséquence."

L'expérience des registres fonciers indique que le fait que les collectivités nationales ou locales sont propriétaires de terrains n'est pas le principal obstacle à la construction de logements privés dans les villes. Le HBF a déclaré devant le Comité de l'Environnement de la Chambre des Communes (1984, 211) que seulement 11% des terrains figurant sur ces registres pourraient accueillir des programmes immobiliers privés. Une analyse plus fouillée et plus exhaustive du HBF (1987, 5) arrivait à la même conclusion. De toute façon, les municipalités possèdent moins de terrains depuis la fin des années 70. Des enquêtes sur les sites à réhabiliter réalisées par le Civic Trust (1988, 20), un groupe de pression qui s'occupe d'urbanisme et de paysage urbain, considère que "les organismes publics ne sont pas le seul ou même le principal problème" et qu'en 1988, seulement 28% des sites à réhabiliter étaient la propriété des municipalités.

#### **4. Les constantes, économiques et autres**

La construction dans les centres-ville présente un ensemble de difficultés pour les promoteurs privés et ces difficultés ne sont pas liées au fait que les terrains sont propriété des municipalités ou de partenaires privés.

En premier lieu, les stratégies de promotion immobilière sont très influencées par le calcul du prix du projet à achever. Mis à part Londres et quelques autres villes prospères, les promoteurs savent bien que les logements achevés en centre-ville ne peuvent pas être vendus à des prix très élevés. La demande, dans la plupart des villes,

provient de groupes aux revenus modestes, souvent des gens qui achètent pour la première fois et recherchent un investissement moins onéreux. De plus, les nouveaux logements dans ces quartiers sont en concurrence avec des logements d'avant 1919 qui ont été modernisés et offrent un meilleur rapport qualité/prix en termes de prix, superficie et nombre de pièces.

Deuxièmement, les coûts de construction sont moins faciles à prévoir sur des chantiers qui sont petits, malaisés d'accès ou présentent d'autres difficultés comme des fondations pré-existantes qu'il faut démolir avant que la construction à proprement parler ne puisse commencer.

Troisièmement, les prix d'acquisition des terrains sont variables en raison de la concurrence qui existe avec les promoteurs de bureaux ou de locaux commerciaux. Même dans les zones en crise, les prix subissent l'inflation "de l'espoir" dans la mesure où la perception du propriétaire repose sur des prévisions optimistes, parfois trop optimistes, quant à un essor économique ultérieur. De plus, l'achat de terrains aux municipalités présente la même difficulté en termes de prix élevés dans la mesure où le Local Government Act de 1972 contraint les municipalités à vendre les terrains qui leur appartiennent "dans les meilleures conditions". Cette formule n'est pas très claire. Mais les municipalités l'interprètent en général comme signifiant "au plus offrant".

Le résultat est que la construction de logements dans les centres-ville est en général plus hasardeuse que la construction dans les zones des ceintures vertes ou des banlieues des classes moyennes où le prix des maisons est relativement élevé (Goodchild *et al.*, 1984).

La construction de nouveaux logements dans les zones industrielles et commerciales est encore plus problématique et ne peut se faire qu'à petite échelle. Dans le premier cas de figure, il y a l'obstacle que constituent des terrains chers, un environnement médiocre et l'insuffisance du système de planification légale qui pourrait protéger les propriétaires de logements contre l'éventuelle intensification ultérieure des implantations industrielles. Dans le deuxième cas de figure, la limite provient en général des systèmes de "contrepartie" qui obligent les promoteurs à fournir un certain nombre de logements ou de locaux collectifs en échange de l'octroi du permis de construire. La conversion des locaux au-dessus des magasins a souvent été évoquée comme possibilité d'accroître le nombre des logements dans les centres-ville et présente l'avantage de favoriser la conservation des bâtiments d'intérêt historique. Cependant, les expériences de ce type de conversion réalisées jusqu'à présent se sont souvent heurtées à la difficulté d'aménager un accès indépendant à l'étage et à la réticence des commerçants qui préfèrent garder libre l'espace au-dessus de leur magasin, que ce soit pour des raisons de sécurité ou d'utilisation éventuelle.

## **5. Les politiques d'accroissement de la construction de logements dans les villes**

Le niveau de construction de logements en zone urbaine peut, en principe, être augmenté grâce au durcissement des politiques actuelles de limitation de l'extension des villes, comme par exemple celle des Ceintures vertes qui entourent la plupart des grandes villes et cités en Grande-Bretagne. Mais on ne sait pas bien jusqu'où cet accroissement peut aller. La limitation de l'extension des villes est un mécanisme négatif qui se contente de stopper la construction dans certaines zones précises. Elle peut encourager les promoteurs à rechercher des sites en zone urbaine comme le laissent enten-

dre l'étude de Nicholls *et al.* (1981) à Nottingham. Mais elle ne saurait garantir que des projets de construction seront effectivement engagés. Il faut qu'il y ait une certitude sur la rentabilité d'un projet de construction pour que les investisseurs privés risquent leur capitaux et au vu des contraintes économiques et autres, cette certitude n'est pas facile à acquérir.

De toute façon, on peut douter de la possibilité réelle de restreindre la construction de maisons à la campagne quand on considère les tendances actuelles de dispersion de l'emploi. Les industries manufacturières, la distribution et certains types d'activités tertiaires de routine n'ont plus besoin d'être à tout prix centralisées. Les sites les plus recherchés sont à l'heure actuelle automatiquement ceux qui sont le plus proches d'un réseau d'autoroutes. Les municipalités s'en sont rendu compte et ont adapté en conséquence l'attribution des sites d'implantation industrielle et les zones d'activités tertiaires. De plus, la tendance récente à la multiplication des partenariats entre le secteur public et le secteur privé fait que les municipalités ont plus de raisons encore de suivre et non d'infléchir les mouvements du marché.

En outre, les contraintes économiques qui pèsent sur la construction de logements, comme le constatent le HBF (1987) et le SLABS (1987, 84), peuvent être desserrées en combinant l'augmentation des aides et subventions, en consacrant des sommes plus importantes à l'amélioration du cadre de vie et en recourant plus fréquemment à des achats avec expropriation pour libérer les sites sur lesquels pèsent des contraintes liées à l'existence d'un propriétaire privé. La difficulté est que le gouvernement considère qu'il fait déjà beaucoup pour aider la construction de logements dans les zones urbaines. De fait, des économistes s'interrogent sur le bien-fondé des sommes qui y sont consacrées. Kleinman (1991), par exemple, a demandé que l'on regarde de beaucoup plus près s'il est indispensable que les politiques d'urbanisme prennent en compte à tout prix la protection des communautés locales. Peut-être, selon lui, serait-il plus intéressant d'encourager les migrations internes en Grande-Bretagne même et au sein de la CEE toute entière et de s'assurer qu'il y a davantage de logements offerts dans les zones en expansion. Bien que Kleinman ne le dise pas explicitement, on peut poser la même question à propos du coût des sites dégradés et inutilisés des zones urbaines. Au lieu de consacrer des fonds publics importants à la promotion de la construction de logements, pourquoi ne pas utiliser les sites disponibles pour y faire davantage de parcs et d'espaces verts dans les agglomérations urbaines?

## 6. Qui en profite?

Il faut également tenir compte des conséquences sociales des politiques d'urbanisme. La ville compacte est parfois considérée comme manifestement équitable dans la mesure où elle facilite les transports en public ainsi que l'accès aux lieux de travail, aux services sociaux et aux activités culturelles. Dans le principe, c'est sans doute vrai. Mais en pratique, la ville compacte peut augmenter la difficulté à trouver un logement et entraîner le déplacement des résidents à faibles revenus qui s'y trouvent déjà.

La construction de logements privés dans les centres-ville britanniques en fournit un bon exemple. Dans Londres même et dans les centres d'autres villes prospères où il y a en général peu de sites disponibles pour la construction de logements, la vente de terrains que possède la municipalité à des promoteurs privés signifie la perte d'une précieuse ressource que l'on ne peut pas reconstituer facilement. Dans ces quartiers, le

marché des nouveaux logements subit fortement la contrainte de prix élevés et reste hors de portée des résidents des quartiers défavorisés. C'est ainsi qu'un bilan des activités du London Docklands Development Corporation (LDDC) au début des années 80 montrait que "90% des habitants, et en particulier ceux qui se trouvent dans des logements médiocres... ont des intérêts qui sont à l'exact opposé de ceux du LDDC et des grands promoteurs." (Ambrose, 1986, 243)

Certes le LDDC et les autres organismes de développement urbain prennent davantage en compte les aspects sociaux qu'ils ne le faisaient auparavant. Le LDDC a, par exemple, passé un accord avec les responsables municipaux de Tower Hamlets et avec un groupement d'associations qui s'occupent de logement, qui prévoit d'augmenter la proportion des logements sociaux dans les projets immobiliers d'habitation de cette zone. Mais cette nouvelle orientation sociale ne va pas assez loin aux yeux de la plupart des militants des communautés locales et ne tient toujours pas compte de façon satisfaisante des besoins locaux.

Dans les villes et les cités où le marché est moins porteur et où les terrains sont nombreux et peu chers, la logique qui justifie la construction de logements privés est plus évidente parce qu'il y a un moindre risque que la vente de terrains détenus par les municipalités empêche par la suite de construire des logements locatifs. Les avantages économiques l'emportent clairement sur les coûts sociaux. Mais même dans ce cas, la construction de logements en accession à la propriété ne répond pas aux besoins de ceux qui, pour des raisons d'âge, de faibles ressources ou de chômage sont obligés d'avoir recours à des locations. La construction de logements privés ne saurait, à elle seule, répondre de façon satisfaisante aux besoins de logements ni réduire la pauvreté dans les centres-ville.

### *Remerciements*

Ce rapport est la version publiée et plus élaborée d'une partie d'une étude récente intitulée "La politique urbaine en Grande-Bretagne", qui a été financée par l'agence *Plan Construction et Architecture*.

### BIBLIOGRAPHIE

- AMBROSE, P. (1986) "Whatever Happened to Planning?" (Methuen, Londres).
- Civic Trust (1988) "Urban Wastelands Now" (The Civic Trust, Londres).
- COOPER MARCUS, C. & SARKISSIAN W. (1986) "Housing as if people mattered" (University of California Press).
- ELKIN T., McLAREN D. & HILLMAN M. (1991), "Reviving the City: towards sustainable development" (Friends of the Earth and the Policy Studies Institute, Londres).
- FURBEY R. & GOODCHILD B. (1986) "Housing in use: a Study of Design and Standards in the Public Sector" (Pavic Publications, Sheffield).
- GOODCHILD B. (1991) "Postmodernism and Housing: a guide to Design Theory", *Housing Studies*, 6 (1991), 2.
- GOODCHILD B., DUCKWORTH H. & SIMMONITE A. (1984) "New Housing in the City: a case study of Sheffield" (Pavic Publications, Sheffield).
- HBF - The House Builders' Federation (1984), Green Belt and Land for Housing, *Minutes of Evidence*, House of Commons Environment Committee, Session, 7th March 1984, H.M.S.D., H.C., 275-VI.
- HBF- House Builders Federation (1987), "Private Housebuilding in the Inner Cities" (The House Builders Federation, Londres).

- KLEINMAN M. (1991), Housing and Urban Policies in Europe: Towards a new Consensus? Paper given to the *Housing Studies Association Conference: Housing in Europe*, 23 and 24, September 1991, Oxford University.
- MacLENNAN D., MUNRO M. & LAMONT D. (1987), New Owner Occupier Housing, from Donnison D. and Middleton A. (eds.) "Regenerating the Inner City" (Rouledge et Kegan Paul, Londres).
- NICHOLLS D. C., TURNER D. M., KIRBY-SMITH R. & CULLEN J. D. (1981) The Private Housing Development Process, Cambridge University, Department of Land Economy, Department of the Environment Inner Cities Research Programme N° 4 (HMSO, Londres).
- SLABS - The School of Land and Building Studies (1987) "Housing Land in Urban Areas" (Leicester Polytechnic, Leicester).