

Réduire l'étalement urbain : mission (im)possible ?

Par Christian GARNIER

Ingénieur ECP, urbaniste et pilote du réseau « Villes et territoires soutenables » de la Fédération France Nature Environnement

La consommation d'espace est consubstantielle à la croissance urbaine et à des mouvements démographiques. Son expansion rapide, pourtant manifeste, est restée très longtemps occultée chez les professionnels et les décideurs qui la considéraient comme normale et ne posant aucun problème, la France étant l'un des moins densément peuplés des grands pays européens. D'introduction récente – presque par effraction –, le principe de réduction de la consommation d'espace est désormais inscrit dans notre cadre juridique. Il peine à se concrétiser, socialement et politiquement, en raison de facteurs structurels multiples et profonds. Toutefois, la nouvelle donne environnementale et géopolitique augure de vraies remises en cause. On peut espérer que les tentatives de certains territoires visant à prendre en main la question ne resteront pas à l'état de prototype. En partenariat avec Veolia, FNE a établi un diagnostic sans complaisance, avant d'examiner des pistes de solutions concrètes, nourries par l'expérience du terrain.

La prise de conscience de l'ampleur du phénomène

Lutter contre l'étalement urbain, limiter la consommation des espaces agricoles et naturels, rendre « la ville » plus compacte, plus « intense », aller vers un urbanisme des courtes distances et de proximité : autant de formules qui font aujourd'hui presque figure de slogans, depuis que cette problématique a fait, assez récemment, son apparition sur la scène publique.

Certes, déjà en 1977, paraissait la brochure *Attention mitage*, sous le tampon du ministère de l'Équipement, qui mettait en garde les maires contre les coûts induits par les lotissements construits hors agglomération, principalement à la charge des collectivités. Mais, à l'époque, les actions de ce type avaient pour premier moteur une sorte d'éveil aux mutations du paysage, l'amélioration rapide du niveau de vie autorisant de porter le regard au-delà des soucis plus matériels. Témoignent de cet essor aussi bien la création des parcs naturels régionaux à partir de 1967, la sortie du film *Littoral en détresse* en 1971 – année de création du ministère de l'Environnement –, le grand succès populaire de la série télévisée *La France défigurée* (1971-1977), diffusée par TFI, ou encore l'édition par ce même ministère de multiples brochures de conseils à l'attention des élus et des aménageurs, alors que la loi sur l'architecture instaurait les CAUE en 1977. La préoccupation du moment est clairement paysagère, et l'enjeu de

la ressource espace n'est alors perçu que par une toute petite minorité d'acteurs.

C'est en voulant faire prendre conscience du caractère galopant de la consommation des terres qu'est apparue la nécessité de trouver une image parlante, donnant à voir, par-delà la dégradation du paysage, le poids de ce phénomène occulté à l'échelle nationale et des perspectives qu'impliquait sa poursuite. C'est ainsi qu'est née, par un calcul très élémentaire, la fameuse formule de « un département français tous les sept ans » – rythme qui s'est un peu ralenti après la crise de 2008, pour s'établir à un département tous les dix ans, avant de repartir de plus belle. Après l'avoir testée avec succès, devant le public de mes étudiants en architecture et élèves-ingénieurs de l'École Centrale, l'équation quantitative était dès lors posée et comprise du plus grand nombre.

Au-delà des chiffres, un phénomène préoccupant et plus insidieux

Mais pour bien appréhender la consommation d'espace, on ne peut s'en tenir aux seuls chiffres bruts des superficies retirées à l'agriculture et à la nature.

Déjà, près de vingt ans avant cette prise de conscience tardive de la régression quantitative de l'espace « libre », une première petite révolution mentale avait discrètement ouvert une autre perspective.

Issue dans les années 1950-1960 de cercles restreints de spécialistes, la critique naturaliste de la destruction des milieux naturels et des mutations brutales du monde rural a commencé à percoler⁽¹⁾, dans le sillage de la dénonciation de l'altération des paysages. Progressivement, cette critique s'est invitée à son tour sur le devant de la scène publique. Ce n'est pas un hasard si le premier ministre en charge portait le titre de ministre de la Protection de la nature et de l'environnement, au moment de sa création en 1971, et récupérait la compétence de l'État en matière de sites et paysages précédemment dévolue à la Culture – où elle devait retourner plus tard, avant de finalement revenir au sein de la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP). En écho aux cris d'alarme d'une poignée d'éminents scientifiques, les associations de protection de la nature s'étaient multipliées et mobilisées. Même si le mot n'était pas encore là, et si leur parole usait d'un vocabulaire plus accessible, leur combat se cristallisait autour de « l'anthropisation des écosystèmes », qui est le second visage de « l'artificialisation » des territoires.

Pour nombre de biologistes-écologues, la forme d'artificialisation que génère la « dégradation » physique des milieux vivants, s'avère à court terme au moins aussi lourde de conséquences, sinon davantage, que la destruction pure et simple de milieux naturels et de terres agricoles sous la pression de la construction, tant elle a pris de l'ampleur. Qu'il s'agisse de remaniements agricoles, forestiers ou autres, d'extractions minières à ciel ouvert, de décharges ou dépôts de matériaux divers en remblai, de nivellements et terrassements, ce sont les fonctionnalités et la qualité écologiques des terres qui se trouvent mises en cause. Dans cette optique, le « bon sol » est supposé être celui présentant une richesse biologique et écologique, et des propriétés géomorphologiques correspondant à celles des sols naturels (ou travaillés en respectant l'agronomie), en place dans le territoire considéré – ou qui l'ont été. Au tournant des années 1960-1970, le remembrement agricole a été la figure emblématique de ce type d'artificialisation, avec son cortège de travaux d'arrachage de haies et de drainage pratiqués sans discernement. Une figure qui perdure jusqu'à nos jours, même si elle a un peu régressé⁽²⁾.

L'initiative en faveur d'une directive européenne sur les sols a certes été liée aux graves problèmes rencontrés historiquement par les pays de vieille industrie, comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique ou la France, pays tous confrontés à la multiplication de friches profondément polluées et, du coup, très difficiles à réutiliser. Pour autant, le champ de ce projet de directive devrait également couvrir « l'artificialisation qualitative » par aménagement et remaniement physiques des terres, et pas seulement leur pollution chimique⁽³⁾.

À ce stade de l'analyse, il faut encore pousser plus loin l'inventaire et regarder d'autres aspects majeurs de l'artificialisation qualitative. Généralement marquée par l'anthropisation des milieux, et surtout par le travail de la terre, la qualité pédologique du sol est un paramètre conventionnel en matière agricole. Les points que l'on accorde aux parcelles lors des opérations de remembrement en donnent une illustration éloquente. Ce qui revient à dire

que, d'un point de vue écologique (agro-environnemental), « consommer » un hectare de terres à tel endroit n'est *a priori* pas la même chose que consommer un autre hectare à un autre endroit du territoire. Et ce qui vaut localement, vaut *a fortiori* à des échelles plus larges. On voit poindre ici une des difficultés premières de la « compensation », un sujet de polémique récurrent.

Lorsque les communautés humaines se trouvent contraintes de s'assurer des positions défensives, ou cherchent en temps de paix et de prospérité à valoriser leur habitat par une bonne exposition climatique et des vues dominantes, les extensions urbaines vont plutôt se développer sur des éminences, des éperons ou des coteaux privilégiés. Elles vont s'installer en gérant de manière discriminante un foncier rare. À l'inverse, l'urbanisation banale et la spéculation immobilière ordinaire vont s'orienter vers le foncier le moins onéreux possible et le plus facile à équiper en réseaux divers. Ce qui conduit à occuper en priorité des espaces agricoles ou naturels aussi plats que possible, comme on peut le voir aussi bien en plaine qu'en montagne, au détriment des champs d'expansion des rivières, des fonds de vallées d'altitude ou des estuaires. Les zones humides alluviales, qui rendent de très importants services écosystémiques, et beaucoup de terres maraîchères périurbaines en font alors massivement les frais. De même, les meilleures terres cultivables en montagne ont dû supporter la construction de quantité de stations de sports d'hiver. Ainsi, le marché foncier reflète par ses disparités une partie importante des inégalités de valeur, y compris du point de vue environnemental (paysage, bruit, pollutions, cadre de vie, conditions de vie).

Mais ce mécanisme ne suffit pas pour traduire l'ensemble des inégalités écologiques que supportent des populations pauvres contraintes de vivre sur des territoires défavorisés. On sait bien également que le marché peut attribuer des

(1) Elle existait bien sûr depuis beaucoup plus longtemps, et d'une certaine manière, Marx lui-même en amorçait déjà la critique économique. Mais c'est dans l'après Seconde Guerre mondiale qu'elle devient une préoccupation de la communauté scientifique et des gouvernements, comme en atteste la création de l'UICN, en 1948, à Fontainebleau (une création reportée en raison du conflit de 1939-1945).

(2) Entre 1996 et 2008, la perte de linéaire boisé bocager a été évaluée à 21 872 km (207 398 - 185 526), soit 1 988 km/an (DRAAF Bretagne, « Résultats de l'enquête régionale sur les haies en 2008 », Agreste, juin 2010-4). Les haies bocagères existantes représentaient 148 000 km de linéaire bocager en 2008, sur 182 500, soit environ 80 %. La perte sur la période était légèrement supérieure à 1 % par an, malgré les replantations opérées (1,1 %).

Plus récemment, la DRAF Bretagne (Commission départementale d'aménagement foncier, 2017) estimait à 400 km la perte annuelle nette de haies (déduction faite des replantations) pour le Finistère, en moyenne approximative. Le ralentissement de la déforestation paraît significatif, mais la perte demeure très importante.

(3) Un point, par exemple, très clairement évoqué dans les plaidoyers du Bureau européen de l'environnement (BEE-EEB) et de ses membres, dont la lettre adressée par FNE au Premier ministre, François Fillon, en date du 13 juillet 2007. La simple mention de cette date souligne la difficulté à concrétiser le projet de directive, puisqu'il n'a toujours pas abouti en raison des enjeux considérables qui s'y attachent : affaires de pré carré pour les États, risques de responsabilité sociale et financière pour les acteurs économiques – entreprises et agricultures industrielles en tête.

valeurs foncières ridicules à des portions de territoire qui procurent pourtant des services écologiques majeurs, ou possèdent une valeur essentielle de patrimoine collectif. C'est ce constat d'évidence qui a d'ailleurs motivé d'indispensables mesures de protection pour une vaste panoplie de sites allant de l'archéologie à la biodiversité, en passant par les paysages ou la géologie. C'est même ce qui conduit aujourd'hui à mettre en place divers dispositifs réglementaires de préservation de terres agricoles dont la valeur vénale ne reflète plus du tout leur valeur en tant que patrimoine collectif⁽⁴⁾, dénommé à tort ou à raison par certains « bien commun ». En Suisse, chaque commune est tenue de rester en mesure d'assumer l'autonomie alimentaire de sa population en cas de crise majeure, et donc de conserver un seuil minimum de terres ayant la capacité d'accueillir une agriculture de subsistance.

Il est toutefois une autre dimension qualitative de la consommation d'espace qui paraît fondamentale en termes d'analyse spatiale : celle de la situation topologique des terres ainsi « artificialisées » – le terme « topologie » étant pris ici dans son sens étymologique de l'analyse de la situation (localisation) relative des objets dans l'espace, les uns par rapport aux autres, et, par ricochet, la caractérisation des formes géométriques que présentent leurs relations réciproques, comme c'est le cas en informatique pour la classification des réseaux par type (en arbre, en bus, en anneau, en étoile, maillé, etc.). La question de la localisation est d'une évidence criante pour quiconque cherche à se loger et vivre en un lieu, tout comme pour les entreprises désireuses de trouver où s'installer, ainsi que pour la quasi-totalité des acteurs de l'aménagement.

La politique ministérielle de lutte contre le « mitage » des années 1970-1980⁽⁵⁾, bien que principalement orientée vers la protection des paysages ruraux, entrait déjà dans des considérations topologiques, puisqu'elle visait à combattre un développement urbain dispersé, éclaté, dans des territoires pratiquement vierges de constructions⁽⁶⁾.

Aujourd'hui, l'un des exemples caractéristiques que l'on observe fréquemment dans de nombreuses petites ou moyennes agglomérations en zone rurale, consiste en des extensions linéaires le long de certaines voies pénétrant de vastes zones agricoles. Ces dernières se voient progressivement fragmentées, et des ensembles fonciers cohérents pour les exploitations peuvent perdre plus ou moins rapidement cette qualité, ce qui menace l'avenir même des activités agricoles sur des zones étendues. Du coup, les propriétaires se mettent à pousser à la conversion de ces terres en terrains urbanisables, parfois dans des périmètres étendus à l'échelle communale, voire intercommunale. Une telle fragmentation joue alors un puissant rôle d'accélérateur de la consommation d'espace.

Ce qui est alors en jeu, c'est la morphologie des territoires et des agglomérations à plusieurs échelles, depuis le quartier jusqu'au village ou au bassin de vie. En ce qui concerne les agglomérations, la question était déjà bien présente dans la brochure *Attention mitage*. Elle l'était davantage encore dans le programme (1979-1982) des opérations « greffes » lancé dans la foulée pour, précisé-

ment, proposer une alternative aux petites et moyennes communes voulant surtout construire des lotissements. Ces opérations avaient pour but de travailler sur des extensions cohérentes, s'insérant le mieux possible en lisière de l'existant, en jouant à la fois sur une intégration morphologique (fonctionnalités, usages...) au tissu urbain existant et sur une intégration visuelle à l'échelle communale, et au-delà.

Plus tard, ces préoccupations sont revenues par diverses fenêtres, autour de la création de zones d'activité, puis de la problématique des « entrées de ville », et aujourd'hui des écoquartiers, que ce soit en renouvellement urbain (cas majoritaire) ou en extension urbaine.

L'une des questions majeures de la période récente en matière de consommation de l'espace est celle de la multiplication hors agglomération des grandes surfaces commerciales, de zones d'activités⁽⁷⁾ ou de loisirs, et de plateformes logistiques routières. Même si la question n'est pas entièrement nouvelle, comme le montrent les développements industriels et miniers en rase campagne du passé, les phénomènes de « champignonnage » et d'éclatement topologique de ces extensions urbaines ont pris des proportions considérables dans les régions sous tension. Leur logique d'implantation est à rebours de celle de la ville européenne plutôt dense et resserrée, et pose, au moins pour les métropoles, un redoutable défi en matière de mobilités, d'environnement et de qualité de vie – sans parler de robustesse, de sécurité et de soutenabilité. En termes quantitatifs, les experts de terrain estiment que la part d'artificialisation attribuable au commerce et autres activités peut atteindre 20 à 30 % des nouvelles surfaces aménagées autour des métropoles, là où la pression est forte⁽⁸⁾. Ce ratio approximatif doit être pris pour ce qu'il

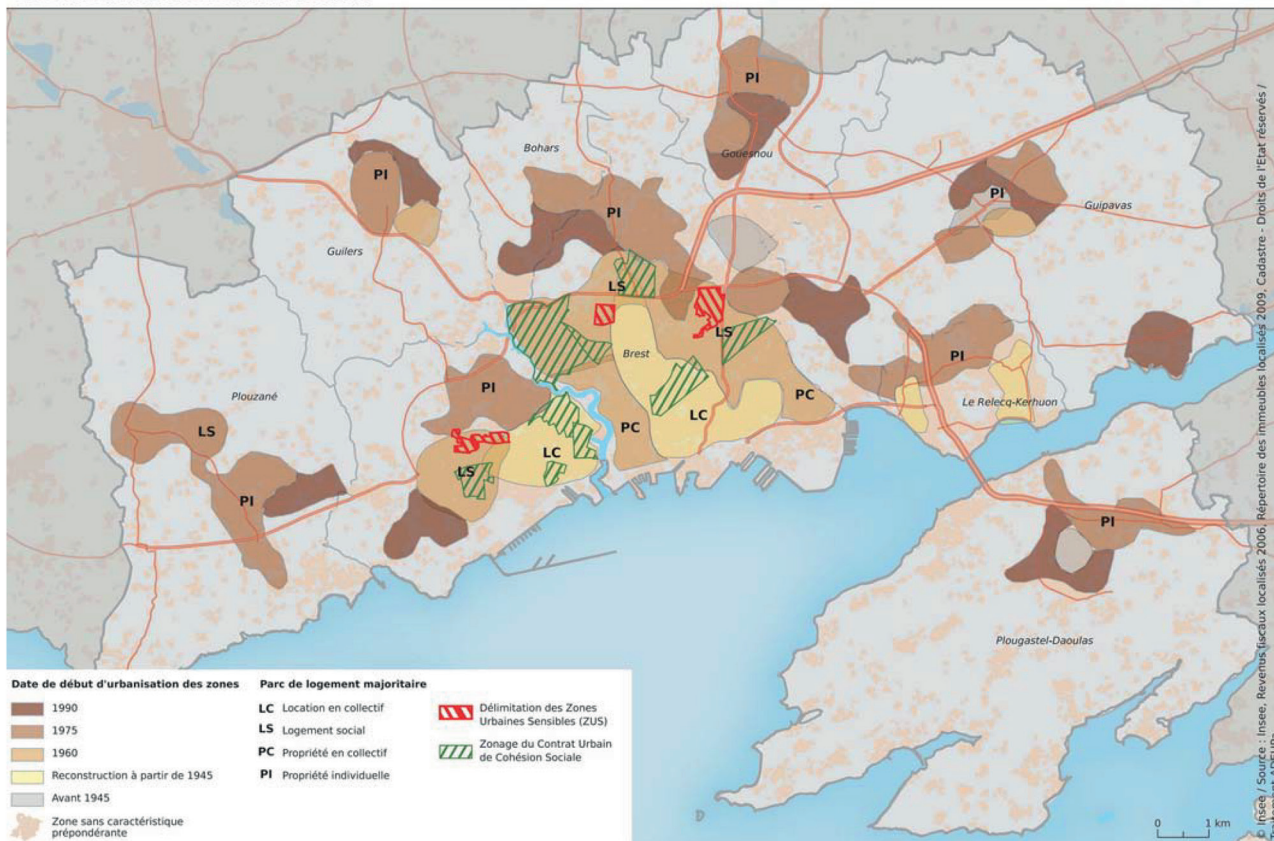
(4) Outre les traditionnelles zones à vocation agricole (NA) des PLU, en gros inconstructibles, on trouve les zones agricoles protégées (ZAP), servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral à la demande des communes, et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), instaurés par le département avec l'accord de la ou des communes concernées.

(5) Ministère de l'Équipement-DAFU (1977), Attention mitage.

(6) La notion de mitage n'a pas totalement disparu en urbanisme et reste même bien présente dans la réflexion. C'est, par exemple, le cas dans : Commissariat général du Développement durable (2012), « Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », Revue du CGDD, mars 2012, 106 p.

(7) Plus de 24 millions de m² de locaux mis en chantier en 2016, Statistique publique (2017), Stat Info, Logement-Construction, n°4, février 2017 – pour 37,7 millions autorisés.

(8) Ibid note 7. L'enquête CORINE Land Cover 2000-2006 indiquait, pour la France, une consommation de 230 km², soit plus des deux tiers de la progression annuelle nette de l'artificialisation pour l'habitat (330 km² par an, sur la même période) CGDD (2012), p. 30. Ces chiffres sont repris dans SEEIDD (2017), Artificialisation, de la mesure à l'action, Thema, janvier 2017, ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer. Ils sont issus des données Eurostat Corine Land Cover. L'application de la méthode Teruti-Lucas développée par le ministère de l'Agriculture, beaucoup plus fine et toujours nettement au dessus de CLC, donnait une consommation totale de 54 000 ha, soit 540 km² par an sur la période 2008-2014 (« un département tous les onze ans ») – ADEME, Les sols portent notre avenir, 2015. En revanche, elle donne une consommation par l'industrie et le commerce nettement plus faible, de 300 km² entre 2006 et 2014, environ 1/7^{ème} de l'habitat individuel, en moyenne.



est, mais, sous la réserve de disparités très importantes selon les territoires, il n'en reste pas moins très élevé et peut être regardé comme disproportionné, au moins sur un plan qualitatif. En effet, la croissance rapide des implantations dispersées des activités et du commerce a non seulement induit un étalement urbain sans précédent autour des pôles en croissance, y compris sur des zones à enjeu de biodiversité et/ou à risque, mais elle a également entraîné à beaucoup d'endroits une fragmentation accélérée des territoires. Ce qui pose de nombreuses questions immédiates, contraint l'éventail d'usages potentiels des sols à l'avenir et hypothèque les capacités d'adaptation des territoires. Il semble que l'on ne dispose pas aujourd'hui de statistiques ou de méthodes de quantification validées permettant d'analyser ces phénomènes d'« éclatement urbain », pourtant bien lisibles sur les photos satellitaires et les cartes ; il faut espérer que l'on pourra disposer prochainement d'indicateurs pertinents.

Une action politique confrontée à de multiples inerties

Affronter politiquement le problème de l'endiguement de l'artificialisation et d'une meilleure gestion de l'espace suppose de bien en saisir les mécanismes et les causes profondes. Sans ignorer l'existence d'une abondante littérature, la Fédération FNE et l'entreprise Veolia, acteurs de terrain issus d'univers différents, ont néanmoins ressenti le besoin de reprendre ce dossier à bras le corps, en confrontant leurs expériences.

Afin de partir d'une base partagée, elles ont donc produit un premier opuscule autour des « éléments de définition et termes du débat » (2013). On y croise des réflexions désormais assez largement partagées sur les causes et les conséquences. Mais également d'autres moins immédiates, voire occultées, et aussi éclectiques que la retraite des agriculteurs, la critique de l'utilisation opérationnelle de zonages servant de supports aux statistiques, l'introduction d'une notion d'espaces semi-artificialisés (réversibles), une synthèse qualitative des avantages-inconvénients potentiels de la densité, et des informations thématiques sur les services urbains déployés selon la morphologie et la densité de l'habitat.

À ce premier constat commun, on est tenté d'ajouter d'autres éléments fondamentaux. Certains remontent parfois à la Révolution, qu'ils relèvent du droit ou d'une perception collective profonde des Français. Citons le mythique droit de propriété avec son *usus* et *abusus* et le rêve de l'habitat individuel, ou bien encore les mécanismes économiques de la capitalisation financière par la possession de terres, avec notamment la prime à l'hectare allouée aux agriculteurs, capitalisation qui se transforme maintenant en course au foncier sous la pression d'une demande internationale alimentée par les marchés financiers. Sans compter un système fiscal immobilier et foncier qui, malgré certaines améliorations comme la taxation des plus-values des terrains nus rendus constructibles ou la généralisation des EPF (établissements publics fonciers), continue de participer à un urbanisme « centrifuge ».

Cette brève énumération de quelques facteurs structurels suffit à marquer l'ampleur des difficultés politiques qui font souvent hésiter, sinon reculer les élus, mais indique aussi un certain nombre de directions pour agir.

Le passage à l'action

Une seconde étape après la publication de 2013 a eu pour but de formaliser un guide proposant des pistes concrètes de lutte contre l'artificialisation, à l'attention des élus et des associations. Il n'y avait ni le souhait ni les moyens d'écrire une encyclopédie, juste une volonté de définir un cadre et sélectionner quelques sujets clés qui devaient faire l'objet de fiches pratiques. Nous avons dès lors décidé d'adopter une méthode originale et de prendre comme pivot de notre travail une enquête de terrain réalisée auprès d'acteurs clefs (élus, agences d'urbanisme, établissements fonciers, techniciens...), engagés dans des politiques et programmes opérationnels concourant à limiter l'étalement urbain. L'échantillon retenu résulte du croisement de divers paramètres, principalement : échelons communal et intercommunal, secteurs sous tension et subissant une dépression, responsables politiques et agents en charge d'opération.

Dans tous les cas de figure, il apparaît comme prévisible que les initiatives significatives s'inscrivent dans des projets de territoire porteurs d'une vision d'ensemble et qu'elles se veulent de nature stratégique. Ce qui signifie qu'elles sont pilotées politiquement, même si elles mettent généralement en scène différents acteurs jouant un rôle moteur ou d'accompagnement. Les dynamiques de coopération y sont donc importantes, notamment entre collectivités territoriales. Mais elles se heurtent assez souvent à des périmètres de compétence qui peuvent en limiter la portée au sein d'un bassin de vie ou d'une intercommunalité, des horizons pourtant incontournables. Les documents d'urbanisme sont naturellement voués à tenir une place majeure dans les dispositifs d'intervention, notamment par la détermination de ce qui est constructible ou ne l'est pas.

Mais quoi qu'en dise désormais la loi, on sait à quel point il est difficile de changer fortement de cap en la matière – surtout si l'on ne veut pas trop irriter les électeurs –, et de faire adopter une autre vision du développement local, même si l'on est porteur d'un Agenda 21 ou d'une stratégie de ce type. Il n'est pas rare de voir fixer des objectifs de consommation d'espace fondés sur des hypothèses démographiques et de construction peu réalistes, ou en tous cas peu souhaitables en termes de « resserrement urbain », qui viennent contredire des politiques de reconquête et de valorisation des centres-villes, censées s'appliquer au même territoire. Autant dire que les exemples les plus remarquables de lutte contre l'étalement urbain supposent une volonté politique, des outils techniques et une capacité à trouver des compromis équilibrés entre intérêts privés et intérêts généraux, d'autant plus forte que les pressions le sont aussi.

Pour leur projet d'économie de l'espace, les collectivités ont besoin de se forger des stratégies de l'habitat fondées

sur une bonne connaissance des attentes de la population et des acteurs économiques, mais aussi sur une bonne connaissance du marché. En effet, on constate que des programmes de logements en extension ne trouvent pas facilement preneurs ou finissent par accueillir une autre population que celle qui était attendue, plus favorisée. C'est typiquement le cas pour l'accueil de jeunes couples aux ressources limitées dont la solvabilité n'a pas été prise en compte, auxquels on propose des lotissements communaux en accession qui finiront par n'accueillir que des ménages établis, proches de la cinquantaine, dont la progéniture a peu de risque de venir garnir les effectifs des classes élémentaires des écoles que l'on s'imaginait ainsi pouvoir conserver⁽⁹⁾.

Parmi la multitude des sujets indispensables à traiter, comme la mobilité ou la concertation interne et externe des collectivités, l'action foncière revient comme un leitmotiv, quelles qu'en soient les déclinaisons pratiques : renouvellement urbain, reconquête de friches, nouveaux quartiers, aménagement commercial, protection des terres agricoles, création de parcs et jardins, etc. Parmi les divers exemples que nous avons étudiés, Marpent, petite bourgade d'une vallée de la Sambre menacée de déclin suite à une désindustrialisation brutale, montre les résultats tangibles d'une politique foncière qui fait feu de tout bois, tout en restant néanmoins très stratégique, car entièrement articulée avec le PLU – lequel est adossé à l'objectif « zéro artificialisation ». Elle montre aussi bien les marges d'action dont dispose une municipalité déterminée à ne pas pratiquer une politique au fil de l'eau que la panoplie des outils fonciers disponibles (négociation ponctuelle et directe avec des propriétaires fonciers, préemption, expropriation, coopération avec l'EPCI intercommunal et l'EPF régional, négociation avec les promoteurs, procédure d'abandon manifeste, majoration de la taxe foncière sur le foncier non bâti en zone constructible, utilisation d'aides publiques diverses, etc.).

Il n'est donc pas surprenant que ce guide pratique consacre quatre de ses neuf fiches aux « modes d'emploi » relatifs à des outils fonciers (observation, maîtrise, restructuration, ZAC), en regardant ce que les personnes et organismes publics (collectivités territoriales, EPF, SAFER...) interviewés ont mis en place et exploité, en particulier pour la détermination des secteurs à densifier ou à protéger, ou ont précisé quant aux précautions indispensables à prendre pour assurer la bonne insertion d'une ZAC dans un contexte de renouvellement urbain. Les processus suivis pour des ZAC emblématiques (Capucins à Brest, Boucicaut à Paris) ont ainsi été analysés.

En matière de restructuration foncière et immobilière, des cas assez contrastés, comme Tremblay-sur-Mauldre et la Provence Verte, montrent ce que des collectivités ont réussi à structurer, au prix d'un travail de plusieurs années : les uns, pour concrétiser la restructuration d'un habitat pavillonnaire, les autres, pour la protection de zones

(9) Comme le pointe l'association Adéquation, voir la Bibliographie.

agricoles et de paysages de qualité. Dans les deux cas, outre l'investissement des élus, ces restructurations ont demandé une bonne dose d'inventivité, de communication et l'apport de regards et savoir-faire venus de l'extérieur. On y voit néanmoins le reflet, classique en urbanisme, de la fragilité d'équilibres politico-techniques qui perdurent à ce jour, mais qui sont susceptibles d'être remis en cause à l'occasion d'une nouvelle mandature. La fiche *ad hoc* liste donc diverses questions qui se posent à ces collectivités. Comme le développe plus loin la fiche consacrée à la concertation, l'un des enjeux essentiels de telles actions est celui de l'appropriation des projets par la population et leur ancrage dans une légitimité faisant largement consensus.

Au passage, l'analyse de la restructuration du pavillonnaire souligne les limites et les risques de la méthode Bimby⁽¹⁰⁾, si l'on passe à une échelle urbaine. La démarche des CAUE, qui s'intéressent à l'habitat en allant bien au-delà de la seule production de nouveaux logements, aide à penser cette restructuration comme une opération permettant d'apporter des services et des équipements de proximité qui font généralement défaut dans les quartiers pavillonnaires concernés, qu'il s'agit aussi de requalifier. Cela peut demander aussi un accompagnement comportant la mise à niveau de l'assainissement collectif, le réaménagement des voiries, la création de passages ou de liaisons avec les quartiers environnants, etc.

La partie la plus originale du travail réalisé tient à deux fiches assez détaillées, traitant de deux sujets très intriqués : la fiche n°1 « La morphologie du territoire, outil pour l'action » et la fiche n°2 « Le paysage, outil d'un aménagement économe et valorisant ». La différence entre ces deux entrées peut s'exprimer ainsi : la morphologie traite de la géométrie des formes (en trois dimensions) que présentent le bâti comme le non-bâti (volumétries, parcellaire, etc.) dans un territoire, et le paysage (pris ici comme « donné à voir⁽¹¹⁾ » susceptible de générer des perceptions) traite des représentations et des perceptions visuelles permises par ce territoire (entités paysagères, points de vue, parcours...) en faisant abstraction des typologies morphologiques⁽¹²⁾.

L'étalement urbain, et son contraire, le resserrement, sont doublement concernés par la morphologie et le paysage, comme déjà signalé à propos du mitage et des opérations « greffes ». Les diagnostics qu'il est possible d'établir sous ces deux rubriques peuvent ainsi apporter des éléments d'évaluation et de choix pour les zonages, d'aide à la détermination des points et zones sensibles, des éléments à valoriser... En principe intégrés aux PADD (projets d'aménagement et de développement durable), eux-mêmes pièces constitutives des documents d'urbanisme, ils permettent de formuler des préconisations en matière de document d'orientation à valeur prescriptive (OAP des PLUi ou DOO des SCOT⁽¹³⁾), de règlements de zones, d'examen d'autorisations du droit des sols (permis de construire...). Mais ils peuvent être extrêmement utiles dans toutes sortes de démarches et d'opérations proactives, en apportant à la fois un certain recul, une mise en contexte et des éléments de conception : écoquartiers,

cahier des charges de programmes de construction, travaux d'aménagement, requalification et mise en valeur de zones ou d'espaces (places, parkings, entrées de ville, parcours à traiter...) et même Agendas 21, plans de déplacements, plans nature en ville, plans climat-énergie, gestion des eaux...⁽¹⁴⁾

On ne prendra que deux exemples relatifs aux extensions urbaines et à la densification.

La question qui se pose à toute commune connaissant une forte expansion est celle du choix des nouveaux secteurs à urbaniser (AU) et de leur gestion. Bien qu'il n'y ait que des cas d'espèce, la tentation, on l'a vu, est souvent forte de laisser l'urbanisation se développer le long de voies de communication rayonnantes, par commodité, ou par habitude, poussant à la fragmentation de l'espace agricole ou naturel, alors que nombre de terrains restent disponibles et proches des réseaux existants dans le périmètre de l'agglomération. Un bon diagnostic morphologique aide à recenser ces espaces, leurs dessertes potentielles, leur éventuelle vocation au regard de la cohérence des îlots et des voies, et des usages constatés, et à les classer par ordre de priorité. De son côté, le diagnostic paysager fournit des indications complémentaires permettant d'évaluer l'opportunité ou les inconvénients de telle ou telle extension, et de hiérarchiser les terrains en fonction de leur situation paysagère. On pourra s'appuyer notamment sur la définition des unités ou entités paysagères et de leurs caractéristiques (structure, intérêt, points sensibles...), de la présence ou non de limites paysagères de qualité (fronts urbains, lisières ou boisements linéaires...), de l'existence de points, de parcours ou de cônes de vue privilégiés... pour ne mentionner que des notions assez simples. Toutes ces données peuvent aider le choix des extensions, et à planifier un développement progressif et de qualité dans les zones ouvertes à l'urbanisation, surtout si elles sont relativement étendues : plutôt que de laisser se réaliser des opérations de manière spontanée, au gré de tout un chacun, la municipalité peut encourager une sorte de phasage, notamment en décidant de ne mettre en place les réseaux publics communaux

(10) *Renversement du Nymby en Bimby, build in my backyard (construisez dans mon jardin).*

(11) *Expression introduite par Garnier, Legrand et Radureau à l'occasion de leurs travaux à Eco-Projet sur le paysage urbain, travaux en partie publiés dans la revue Métropolis dans les années 1970.*

(12) *Pour prendre une image triviale, le paysage est un peu ce que l'on peut voir sous le réverbère allumé, avec ou sans lune, la morphologie étant ce qui reste des formes lorsque le réverbère est totalement éteint dans la nuit noire absolue ! On s'abstient de rentrer dans les débats intéressants, mais sans limites, sur les définitions du paysage qui varient selon les disciplines, les écoles et les individus, et dans la mesure où il existe des acceptions extensives intégrant, par exemple, le bruit et les odeurs (qui ont leur légitimité littéraire et artistique). Notre propos est ici de parler des méthodes et outils de travail utilisés pour analyser et projeter en aménagement.*

(13) *OAP : orientation d'aménagement et de programmation ; PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal ; DOO : document d'orientation et d'objectifs ; SCOT : schéma de cohérence territoriale.*

(14) *Il s'agit de pallier ici une lacune très répandue dans les appels à propositions et cahiers des charges en aménagement, du fait des carences de l'AMO (assistance à maître d'ouvrage) en ces matières.*

que de façon progressive en recherchant ainsi le maintien ou le renforcement d'une certaine compacité urbaine.

Second cas de figure, la « densification » par renouvellement, extension ou construction de « dents creuses », soulève encore davantage de questions, avant tout en raison des usages et modes d'occupation existants – y compris les friches. Si les facteurs financiers et occupations existantes tiennent en général le premier rôle, le cadre de vie et les aspects environnementaux (au demeurant nombreux) suivent souvent de très près. Usages, mobilité, énergie, climat, paysage, biodiversité, gestion de l'eau et des risques... la liste est longue. Dans la sélection des parcelles concernées, la définition des programmes, puis la conception des projets, chacun de ces points sera plus ou moins mis en avant, selon les enjeux. Mais deux aspects sont toujours à prendre en compte. Si le paysage est pris dans l'acception du paysagiste d'aménagement (paysagiste-urbaniste), cette entrée peut être fédératrice de la plupart des thématiques sectorielles de l'environnement et, pour partie, de l'usage et de l'appropriation des espaces. Par ailleurs, si personne n'utilise dans les débats le mot « morphologie », hormis quelques professionnels, c'est bien finalement dans la « mise en forme » des projets, dans la définition précise des morphologies aux différentes échelles, que se règlent un certain nombre de problèmes (en matière de climat, d'eau, d'énergie, de biodiversité...) et d'usages ! La bonne compréhension paysagère et morphologique des « dents creuses », des opérations de densification, et de leur contexte paraît donc une option de bon aloi, si l'on veut trouver des actions de densification qui rencontrent une bonne acceptabilité sociale, une fonctionnalité à la hauteur des enjeux de notre époque, et représentent souvent aussi un coût financier optimisé caractéristique des réponses intégratrices.

Mission impossible, ou révolution mentale et refonte des pratiques ?

« Peu [de personnes], aujourd'hui, contestent l'enjeu de la lutte contre l'étalement et la pertinence d'une densification urbaine, que les récents grands engagements internationaux sont venus scander encore plus clairement (COP21, objectifs du développement durable, etc.). Mais comment agir ? Comment répondre correctement à l'objectif ? Comment faire adhérer la population – et donc les élus qui la représentent – à une densification qui continue de faire peur ? ». C'est dans ces termes que Vincent Fouchier⁽¹⁵⁾ posait le problème dans la préface qu'il a bien voulu rédiger.

Le mini-guide « Initiatives, pratiques, outils », produit d'un partenariat entre FNE et Veolia, constitue une contribution modeste, mais néanmoins ambitieuse. Il matérialise une nouvelle fois leur volonté de prendre part à cette lutte et, pour son double inversé, la reconquête des « villes ».

Aucun des acteurs rencontrés et concrètement engagés dans cette tâche exigeante n'en a dissimulé l'ampleur et les difficultés, tant elle est à contre-courant des tendances passées, à l'échelle européenne et planétaire. Mais tous ont clairement conscience de la nécessité d'agir et de

prouver par leur action qu'il est possible de le faire dans leurs territoires, et ce, même s'ils sont confrontés à des injonctions contradictoires, à des comportements égoïstes et à des facteurs structurels qui les dépassent.

Leurs initiatives et leurs réalisations ont largement permis d'enrichir et d'illustrer cette brochure, dont le propos est de montrer que des pistes ont été ouvertes et que des outils existent. Ils ont fait preuve d'imagination, ont secoué nombre de vieux schémas mentaux et souvent décidé de changer assez radicalement les pratiques de collaboration, de communication et d'intelligence collective, mais sans jamais s'en vanter.

Comme le résume avec justesse Vincent Fouchier dans sa conclusion :

« Il ne s'agit pas de bloquer brutalement le développement périphérique ni de contraindre à une densification à tout crin, n'importe où. C'est pourquoi il est toujours utile de regarder ce qui a déjà été tenté, non pour en faire un modèle, mais pour s'en inspirer : car chaque contexte est particulier et doit inventer son propre modèle ! »

Bibliographie complémentaire

FNE-VEOLIA, « L'Étalement urbain, réflexions croisées. Éléments de définition et termes du débat », octobre 2013, <https://www.fne.asso.fr/publications/etalement-urbain-reflexions-croisees-elements-de-definition-et-termes-du-debat>

FNE-VEOLIA, « Lutter contre l'étalement urbain : initiatives, pratiques et outils », novembre 2017, https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/80c2b01b-544c-41cd-b24d-69e6adad2d6f/lutter_contre_etalement_urbain.pdf

ADEUPA Brest Bretagne, AUDELOR (Agence d'Urbanisme et de Développement économique du Pays de Lorient), AUDIAR (Agence d'Urbanisme et de Développement intercommunal de l'Agglomération rennaise), « L'Économie d'espace au cœur d'un aménagement durable et de la qualité de vie en Bretagne », 2010.

ESCOBAR L. (2017), « Rencontres nationales Écoquartiers », 6 juin, « Renouveler l'existant : économiquement possible ? », *Adéquation*.

FONTES-ROUSSEAU C. & JEAN R. (2015), « L'Artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles », *Agrreste Primeur*, 326, juillet.

ADEME, « Les sols portent notre avenir », 2015.

Ministère de l'Équipement, « Attention mitage », 1977.

Ministère de l'Équipement, « Opération Greffe », 1979.

GARNIER Ch., « Il faut arrêter le gaspillage de l'espace » (1966), *Réforme*, 1123, 24 septembre.

(15) Président du groupe « Urbain » de l'OCDE, directeur général adjoint de la Métropole Aix-Marseille-Provence, délégué au Projet métropolitain et au Conseil de développement (28 juin 2017).

GARNIER Ch., « Formes urbaines et architecturales : enjeux écologiques et sociaux », *Écologie urbaine : nouveaux savoirs sur la ville, Métropolis*, n°64/65, 4^{ème} trimestre, 1984.

GARNIER Ch., « Formes urbaines : quels enjeux socio-écologiques ? », *Vers une nouvelle civilisation urbaine, Colloque, 20^{ème} anniversaire de Marne-la-Vallée*, Paris, Altamira, 1993.

GARNIER Ch. (2005), « Développement et aménagement durables et désirables », *Changement climatique, énergie*

et développement durable des territoires, *Territoires 2030*, n°2, La Documentation Française, Paris, décembre.

BARDE J.-P. & GARNIER Ch. (1971), « L'environnement sans frontières », Paris, Ed. Seghers.

GARNIER-EXPERT Ch. (1973), « L'environnement démystifié – Le dossier français », Paris, Mercure de France.