

# Lutter contre l'étalement urbain

---

Initiatives,  
pratiques  
et outils







#### **Sous la direction de**

---

##### **Pour France Nature Environnement :**

**Christian Garnier**, ancien vice-Président, responsable du réseau Villes et Territoires Soutenables

##### **Pour VEOLIA :**

**Eric Lesueur**, Président de 2EI Veolia, et **Catherine Savart**, Directeur de Projets, Veolia - Direction Développement Innovation et Marchés

#### **Rédaction**

---

##### **Pour France Nature Environnement :**

**Christian Garnier**, **Sarah Vaillant**, **Marion Vernon** et **Nans Borrot**, réseau Villes et Territoires Soutenables

##### **Pour VEOLIA:**

**Catherine Savart** (Veolia), **Manon Albarède**, **Vianney Berjot** et **Stéphanie Zaba** (2EI Veolia)



|  |    |
|--|----|
| <b>Sommaire</b>  |    |
| <b>Préface</b>   | 6  |
| <b>Remerciements</b>   | 8  |
| <b>Introduction</b>  | 12 |
| <b>La lutte contre l'étalement dans le projet de territoire</b>  | 15 |
| Un enjeu à la croisée des politiques locales   | 15 |
| Une vision d'ensemble comme fondement de la stratégie  | 15 |
| Le rôle incontournable des documents d'urbanisme et d'aménagement  | 15 |
| La nécessaire coopération territoriale   | 16 |
| <i>Des orientations politiques européennes et nationales à intégrer au niveau local</i>                        | 17 |
| <i>Équilibre des opérations de renouvellement urbain et intervention financière publique</i>                   | 18 |
| <i>Des exigences réglementaires nouvelles en matière de lutte contre l'étalement urbain</i>                    | 18 |
| <i>Les politiques de lutte contre l'étalement urbain</i>   | 18 |
| <i>Ce que dit la loi en matière d'urbanisme et de consommation d'espace</i>                                    | 20 |
| Une variable à prendre en compte : les pressions foncières induites  | 21 |
| Un prérequis indispensable : une forte volonté politique   | 22 |
| Conjuguer l'intérêt public avec les intérêts privés  | 22 |
| Croiser les enjeux du territoire   | 22 |
| Une nécessaire perspective sur la durée  | 23 |
| L'adaptabilité, un critère de construction du projet   | 23 |
| Un enjeu fort : articuler projet et temporalité électorale   | 23 |
| <b>Structuration de la démarche: du projet de territoire à la stratégie de lutte contre l'étalement urbain</b> | 25 |
| État des lieux du potentiel foncier en centre urbain   | 26 |
| La connaissance du marché, un prérequis pour une stratégie foncière globale                                    | 26 |
| Les attentes de la population  | 26 |
| Les attentes des acteurs économiques   | 27 |
| Le zonage, expression de la stratégie dans les documents d'urbanisme   | 28 |
| Un besoin d'articulation étroite entre politiques d'urbanisme et de transport                                  | 28 |
| Un axe clé : la transversalité des politiques  | 28 |
| Penser intermodalité dans les politiques de transport et d'urbanisme   | 29 |
| Des pistes pour intégrer la mobilité et répondre aux besoins   | 29 |
| L'action foncière, un outil de matérialisation de la stratégie   | 31 |
| Les diverses formes de l'action foncière   | 31 |
| Une étape clé du projet de territoire  | 31 |
| <i>La stratégie commerciale du SCoT du Pays de Rennes</i>  | 32 |
| <i>La stratégie de maîtrise de développement de Marpent</i>  | 32 |
| <b>Quelle stratégie contre l'étalement urbain ?</b>  | 33 |
| Le pilotage politique et technique   | 34 |
| <i>Le pilotage du PLUi de Brest Métropole (BM)</i>   | 34 |
| <i>Le pilotage du SCoT du Pays de Rennes</i>   | 35 |
| La concertation interne : mobilisation des élus et des services  | 36 |
| <i>La concertation mise en place par le Pays de Rennes pour la révision du SCoT</i>                            | 36 |
| La sensibilisation des habitants aux risques de l'étalement urbain   | 37 |
| <i>L'étalement urbain, possible facteur de précarisation des ménages</i>                                       | 38 |



|   |            |
|---|------------|
| <b>Des opérations volontaristes misant sur la qualité urbaine globale</b>   | <b>39</b>  |
| L'évolution positive des opérations urbaines  | 39         |
| Un enjeu clef : le cadre de vie   | 39         |
| <i>Vers une (re)qualification des opérations urbaines, quelques pistes d'action</i>   | 40         |
| <b>La redynamisation des centres-bourgs et centres-villes</b>   | <b>41</b>  |
| Recréer des « respirations » et une certaine porosité dans le tissu urbain  | 41         |
| Faire revenir la nature en ville  | 41         |
| <i>Dans la vallée de la Sambre, l'appui de l'EPF Nord-Pas-de-Calais pour reconvertir et intégrer des friches industrielles à la TVB</i> | 42         |
| Recréer des zones d'agriculture en milieu urbain dense grâce à des jardins nourriciers  | 42         |
| Adapter le bâti aux attentes contemporaines   | 42         |
| Animer les centres-bourgs et centres-villes   | 43         |
| <i>L'avis de Benjamin Grebot, directeur de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa)</i>  | 43         |
| <i>La commune de Périers investie dans la revitalisation participative de son centre-bourg</i>  | 43         |
| <i>La requalification du quartier de l'Ollière dans le centre-bourg de Châteldon</i>  | 44         |
| Le programme national de revitalisation des centres-bourgs  | 45         |
| <i>La commune de Lauzerte investie dans la revitalisation de son centre-bourg</i>   | 45         |
| <i>La requalification de friches</i>  | 46         |
| La requalification d'une friche industrielle de 17 ha au cœur de Lille  | 47         |
| <b>La densification des zones pavillonnaires et des zones d'activités économiques</b>   | <b>48</b>  |
| La démarche BIMBY, un mode groupé d'extension pavillonnaire   | 48         |
| L'expérience BIMBY de la commune du Tremblay-sur-Mauldre  | 48         |
| La densification des zones d'activités existantes   | 50         |
| <b>Introduction aux fiches techniques : Les outils d'observation, de diagnostic, de planification et de gestion des projets</b>         | <b>51</b>  |
| <b>Les territoires observés: entre territoires institutionnels et territoires de vie</b>  | <b>54</b>  |
| <b>Fiche 1: La morphologie du territoire, outil pour l'action</b>   | <b>59</b>  |
| <b>Fiche 2: L'approche paysagère du territoire, outil d'un aménagement économe et valorisant</b>  | <b>71</b>  |
| <b>Fiche 3: L'observation socio-économique : un outil de prévision et de dialogue</b>   | <b>82</b>  |
| <b>Fiche 4: L'observation foncière pour élaborer une stratégie de territoire</b>  | <b>87</b>  |
| <b>Fiche 5: Reconquérir la ville avec la ZAC, Zone d'Aménagement Concerté</b>   | <b>94</b>  |
| <b>Fiche 6: La maîtrise foncière au service du projet de territoire</b>   | <b>100</b> |
| <b>Fiche 7: Utiliser les outils de restructuration foncière et immobilière</b>  | <b>112</b> |
| <b>Fiche 8: Les aides publiques et les outils financiers et fiscaux</b>   | <b>124</b> |
| <b>Fiche 9: Mettre en place une concertation adaptée à son projet</b>   | <b>130</b> |
| <b>Bibliographie</b>  | <b>138</b> |



## Préface

**L**a lutte contre l'étalement urbain est maintenant un vieux combat. Mais c'est un combat qui reste hélas d'actualité.

Avant de se projeter, regardons dans le rétroviseur pour mesurer le chemin parcouru et pour bien comprendre ce qui se joue, car la problématique évolue... et les réponses en matière de politique publique doivent elles-mêmes évoluer.

Il y a 25 ans, je travaillais à Hong Kong, haut lieu de la forte densité, où l'étalement urbain est un concept quasi inconnu. C'était en 1992 : année, souvenons-nous, du sommet de Rio qui vulgarisait mondialement le développement durable. Le gouvernement hongkongais me demandait alors d'intervenir dans une formation de ses cadres de haut niveau sur les enjeux du « développement urbain durable en France », aux côtés de collègues australiens. N'étant pas familier du concept, j'interrogeais mes interlocuteurs en France, notamment les dirigeants des instituts d'urbanisme, qui me répondirent tous : « on ne sait pas de quoi il s'agit ». Je m'y suis alors penché et y ai découvert tout un champ de réflexion encore en friche, qui appelait un renouvellement profond des modalités du développement urbain. Moins de consommation d'espace, plus de densité, moins de voitures, moins d'énergie consommée, moins de CO<sub>2</sub> émis... une équation apparemment vertueuse, mais qui n'était alors pas démontrée et encore moins partagée par les acteurs de l'urbanisme.

Lutter contre l'étalement est une chose. Réussir la densification en est une autre. Il ne suffit pas, en effet, de préserver les espaces agricoles ou naturels et d'endiguer les urbanisations futures pour résoudre l'équation.

J'en fis mon sujet de thèse, en choisissant de le traiter au milieu de la mêlée du débat professionnel, politique et citoyen. Je n'étais pas le seul à m'y intéresser et les controverses ou points de vue divers s'exprimaient fortement.

Même pour les défenseurs de l'environnement, l'équation n'était pas consensuelle et l'opposition à la densification pouvait être vive.

Depuis, des connaissances ont été établies puis des certitudes se sont forgées (nombre de recherches, nombre d'évaluations, par exemple l'important rapport de l'OCDE sur les villes compactes). Des lois sont passées pour prendre en compte l'objectif de limitation des urbanisations nouvelles dans les documents d'urbanisme, pour encourager la densification, pour penser le développement à une échelle qui ne soit pas trop localiste. Des politiques publiques se sont adaptées - pensons au schéma directeur de l'Île-de-France, qui a promu une densification raisonnée mais ambitieuse, permettant de réduire de 30% les capacités d'urbanisation nouvelles. Des initiatives et des idées nouvelles se sont développées (avec des renversements sémantiques réjouissants passer du « nimby » au « bimby » : du « pas dans mon jardin » à « construire dans mon jardin » !).



Peu, 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 scanner 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 ?

Il y a des conditions de réussite, des bornes à respecter, des méthodes à installer, des stratégies à anticiper. C'est tout l'intérêt de ce « guide », que de partager les bonnes pratiques, d'évaluer les expériences, de restituer les succès ou les échecs pour faire progresser tous les acteurs impliqués.

On y comprend la nécessaire transversalité de la lutte contre l'étalement. Il faut savoir gérer les espaces agricoles, donner des vocations aux espaces naturels, et surtout offrir une stratégie de densification gagnant-gagnant. Si les habitants des quartiers susceptibles de se densifier n'y voient que des inconvénients (plus de voitures dans les rues, moins de services par habitant, moins d'espaces verts, plus de béton, etc.), la lutte contre l'étalement va à la catastrophe.

La question énergétique s'est invitée à la table. La mobilité, qui est une des facettes de la « proximité », est clairement interpellée pour réussir la densification. Les formes urbaines et architecturales sont cruciales pour faire aimer la vie plus dense. La concertation avec les usagers est impérative pour inventer une évolution acceptable du cadre de vie. Les risques naturels, renforcés par les bouleversements climatiques, obligent à penser différemment nos villes (inondations, îlots de chaleur, incendies, etc.) et conduisent à avancer prudemment sur les hausses de densité et à innover. Ce sont autant de dimensions à intégrer dans une politique globale de lutte contre l'étalement.

Bref, 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 !

**Vincent Fouchier**

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



## Remerciements

**Des acteurs de l'aménagement durable se sont prêtés au jeu de l'interview, nous permettant d'asseoir notre réflexion sur leurs retours d'expériences. Un grand merci (par ordre alphabétique) à :**

**Jean-Marie ALLAIN**, maire de Marpent, secrétaire des maires ruraux du Nord ;  
**Frédéric BEZET**, chargé de planification et de projets urbains à l'agence de développement et d'urbanisme de la Sambre (ADUS) ;  
**Carole CONTAMINE**, directrice générale de l'établissement public foncier de Bretagne ;  
**André CROCQ**, vice-président de Rennes Métropole, président du Pays de Rennes ;  
**Sandrine DRETZ**, chargée de mission Nouveau Conseil aux territoires au Ministère de la Cohésion des Territoires ;  
**Delphine FOURNIER**, chef de projet Opérations de revitalisation du territoire à la communauté de communes Sève-Haute ;  
**Benjamin GREBOT**, directeur de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa) ;  
**Marc JUILLET**, co-Directeur du Syndicat Mixte du Pays de la Provence Verte ;  
**Michael LATZ**, maire de Correns, vice-président du syndicat mixte du Pays de la Provence Verte ;  
**Fabien LECLAIRE**, direction de l'Espace, de l'Urbanisme et de l'Habitat de la communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre (CAMVS) ;  
**Joseph LE FOLL**, maire du Tremblay-sur-Mauldre ;  
**Corentin MACE**, direction de l'Espace, de l'Urbanisme et de l'Habitat de la communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre (CAMVS) ;  
**Samuel MIGNARD**, chargé de mission urbanisme-énergie, syndicat mixte du SCoT du Pays de Rennes ;  
**Jean-Christophe POUSSIN**, chargé d'étude foncière à l'établissement public foncier de Bretagne ;  
**Lionel RAMI**, chef de projet Revitalisation AMI centres-bourgs, commune de Lauzerte, communauté de communes Pays de Serres en Quercy.

**Un grand merci également aux relecteurs pour leurs regards attentifs et leurs conseils éclairants:**

**Jean-Marie ALLAIN**, maire de Marpent ;

**Diane DEBOAISNE**, architecte DPLG-urbaniste au CAUE 63<sup>®</sup> conseillère en environnement urbain ;

**Françoise GAILLARD**, architecte DPLG, paysagiste conseil de l'État ;

**Bruno GENTY**, président d'honneur et représentant de France Nature Environnement au CESE ;

**Benjamin GREBOT**, directeur de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa) ;

**Éric LESUEUR**, président-directeur-général de 2EI Veolia ;

**Vincent RENARD**, économiste, directeur de recherches au CNRS et à l'IDDRI.













# Introduction

Depuis des décennies, des dizaines de milliers d'hectares de sols agricoles et naturels sont consommés chaque année par l'urbanisation en France.

Cette consommation qui avait connu une nette modération après la crise financière de 2008 connaît un fort rebond ces dernières années et affiche encore une accélération en 2016-2017.

Selon les dernières statistiques disponibles\*, elle s'établissait plus précisément à 54 000 hectares pour 2014, soit la surface moyenne d'un département métropolitain tous les onze ans. Cela correspond également à la consommation de 6 300 terrains de football réglementaires par mois (75 630 par an).

Les causes de l'étalement urbain sont multiples et ont fait l'objet de nombreuses études et publications. Ces « moteurs » de l'étalement urbain sont à la fois macroéconomiques, si l'on considère les facteurs majeurs de la croissance urbaine et de la mondialisation, et microéconomiques, comme les questions liées au foncier (disponibilité, coût, comportement du marché...) ou à la compétition entre villes. Les facteurs sociodémographiques y contribuent également, à travers la croissance démographique, l'évolution du niveau de vie et des caractéristiques des foyers – taille des ménages, en particulier... La construction de logements représente la plus grosse part de la consommation d'espace, mais le développement des activités économiques y contribue néanmoins pour près d'un tiers dans une région comme la Bretagne\*\*. Ce développement est d'autant plus important qu'il s'effectue souvent par projection à l'extérieur des agglomérations, et correspond à des générateurs de déplacements importants à l'échelle locale. Les volontés politiques, qui gouvernent la planification, jouent également un rôle central. En outre, l'histoire et les caractéristiques de la « ville », son organisation, ses équipements, ses transports, son fonctionnement, la qualité de son environnement, son attractivité sociale et culturelle, sa vitalité

économique... entremêlent leurs influences et, déterminent durablement la qualité de vie des habitants et « usagers » de la ville, et, pour une bonne part, leur comportement résidentiel.

En arrière-plan, d'autres facteurs structurels profonds, mais moins apparents, se discernent. Dans nombre de pays, dont la France, le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Aussi le prix du foncier constructible n'est-il guère comparable avec le prix de la terre à vocation agricole ou naturelle. De fait, les détenteurs de terrains peuvent être tentés de les voir devenir constructibles.

Pour tenter d'éclairer cette complexité et cerner les ambiguïtés qu'elle génère, France Nature Environnement et VEOLIA ont conjointement publié en octobre 2013 L'Étalement urbain, [Réflexions croisées – éléments de définition et termes du débat](#).

Ce document a permis de mettre à plat la terminologie consacrée à l'étalement urbain, et d'en clarifier les constats et les enjeux. Il tente notamment une comparaison des coûts induits respectivement par l'étalement urbain et par la densification. Il met aussi en lumière les « acteurs » de l'étalement urbain, sans omettre les agriculteurs, largement concernés par le phénomène puisque les extensions urbaines sont effectuées pour deux tiers aux dépens des espaces agricoles\*\*\*. Les deux partenaires ont voulu pour cela confronter et croiser leurs regards d'acteurs de terrain partant de points de vue différents, moyen de prendre du recul et d'apporter une plus-value aux travaux antérieurs.

\* Données Teruti Lucas, « les sols portent notre avenir », Ademe, 2015

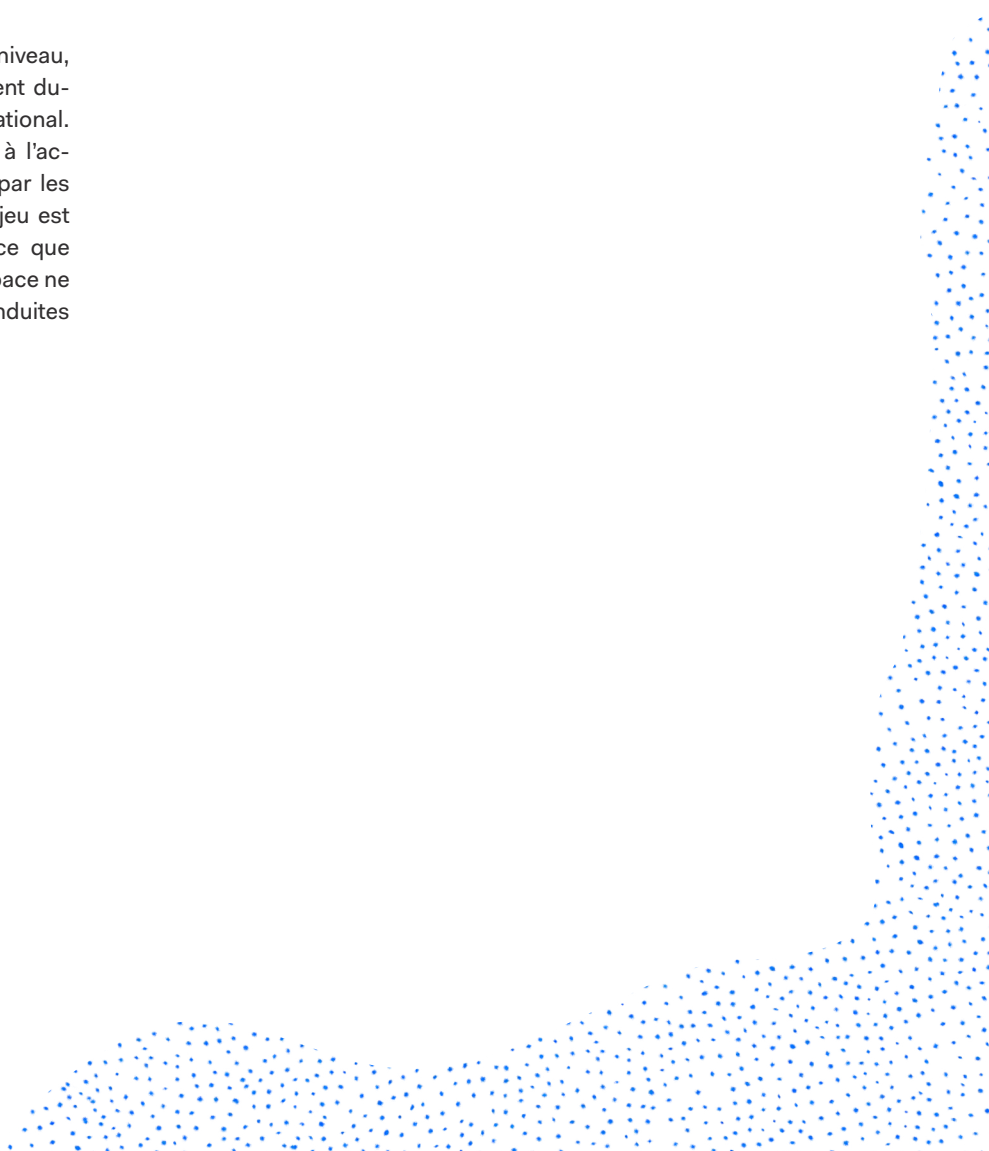
\*\* « L'économie d'espace au cœur d'un aménagement durable et de la qualité de vie en Bretagne », agences d'urbanisme de Bretagne – ADEUPa, AUDELOR, AUDIAR, 2011.

\*\*\* « L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles », Agrest Primeur, no 326, juillet 2015.

Avec ce nouvel ouvrage, composé d'un livret et de fiches pratiques, adossé à une série d'échanges approfondis avec des responsables opérationnels, élus ou techniciens, France Nature Environnement et VEOLIA souhaitent diffuser des initiatives, pratiques et outils innovants, offrant un bouquet de leviers potentiels, utiles pour agir dans les territoires.

Lutter contre l'étalement urbain constitue en effet un choix volontaire structurant. Il doit logiquement trouver son socle dans le projet de territoire et ses diverses déclinaisons – documents d'urbanisme, agendas 21, plans d'action et engagements divers. Ce choix est l'expression d'une politique au service d'une ambition, d'un « projet » adossé à une stratégie robuste et une panoplie d'outils, avec des objectifs de résultat plus ou moins ambitieux, plus ou moins quantitatifs ou qualitatifs.

Chaque échelon territorial contribue, à son niveau, à la robustesse d'un projet de développement durable plus large, régional, national, international. Si l'on s'attache, dans ce nouvel opuscule, à l'action concrète qui peut être menée dans et par les territoires, aux divers niveaux, c'est que l'enjeu est évidemment d'abord local, mais aussi parce que modérer globalement la consommation d'espace ne s'obtiendra que par des actions pensées et conduites en synergie.







# La lutte contre l'étalement dans le projet de territoire

## Un enjeu à la croisée des politiques locales

### Une vision d'ensemble comme fondement de la stratégie

L'urbanisation résulte d'une multitude d'actions à court, moyen et long termes, conduites par une grande diversité d'acteurs, publics ou privés, ayant chacun leur représentation et leur logique, du maillon local jusqu'au niveau national - voire bien au-delà, dans le cas d'implantation d'entreprises multinationales. Ces actions concernent des domaines variés (construction de logements, d'équipements ou de services, création de zones dédiées aux activités industrielles, commerciales, artisanales ou de bureaux, développement d'infrastructures de transports et de mobilité) et se traduisent généralement, directement ou indirectement, par l'extension de la « ville » sur des espaces ruraux, agricoles, naturels ou forestiers.

Il est certain que le plus sûr moyen de lutter contre l'étalement urbain est de ne pas artificialiser de nouveaux espaces. **Maîtriser le développement urbain implique donc de se préoccuper d'abord du renouvellement de l'existant**, avec un vrai projet de territoire, et de ne pas céder au piège d'une expansion au fil de l'eau, au gré des opportunités foncières.

Il ne s'agit pas, ici, de débattre de l'évolution des conditions de vie ou du développement des territoires, mais plutôt de proposer des critères de choix et des modes d'articulation entre

nouvelles réalisations et espaces urbanisés existants, notamment au niveau de leurs « lisières ». **S'il est essentiel que chaque collectivité examine les implications de ses programmes, projets d'aménagement et d'équipement, sur l'espace dont elle a la charge**, l'analyse sera évidemment d'autant plus pertinente qu'elle intégrera à la fois les tendances passées, et une vision prospective à moyen terme, économique, environnementale, sociale et sociétale du territoire.

### Le rôle incontournable des documents d'urbanisme et d'aménagement

Par le passé, la France s'est signalée par des documents d'urbanisme souvent « gros mangeurs » d'espace, fondés sur des prévisions de croissance qui se sont parfois révélées très éloignées de la réalité. Depuis les lois Grenelle, la perspective change, et l'État et la justice commencent à sanctionner des excès flagrants de création de zones à urbaniser, déconnectée des besoins réels. L'étalement urbain s'est aussi fait par « mitage » de secteurs peu urbanisés, même peu ou pas équipés (conséquence du « pastillage » de certains documents d'urbanisme, ou d'une application permissive du règlement national

d'urbanisme, voire de la construction ou d'aménagements illégaux). La prise de conscience est en train de s'opérer, de la nécessité de penser une densification raisonnée répondant aux besoins du territoire et aux attentes de ses usagers, en partant d'une réflexion globale soucieuse de ne pas reproduire certains fourvoiements.

Une fois ses causes disséquées, le phénomène d'étalement interroge toutes les politiques publiques locales : programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacement urbain (PDU), dossiers de voirie d'agglomération (DVA), extensions et renforcements de réseaux, solidarité avec les plus démunis et autres programmes sectoriels. Il interpelle aussi les interventions de nature transverse et politiquement plus sensibles comme les plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) – PLU(i) et autres projets de territoires dans lesquels la collectivité s'implique, seule ou avec d'autres : schéma de cohérence territoriale (SCoT), Agenda 21 local, charte de Pays, territoire à énergie positive (TEPOS), plan Climat air énergie territorial (PCAET), schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), parc naturel régional (PNR), etc.

La création ou l'extension d'activités représente un volet important des SCoT et des PLU, en particulier avec le renforcement ou la définition de nouveaux pôles et zones dédiées. Ces éléments sont non seulement des générateurs de mobilité, mais ils participent pour une large part à la surconsommation d'espace. **Il est donc important que les documents régionaux tels que les SRDEII, ou les documents locaux concernant des territoires appartenant au même bassin de vie et de production, s'appuient sur les complémentarités possibles entre territoires, et préviennent l'apparition de projets commerciaux ou logistiques inutilement concurrents.**

### La nécessaire coopération territoriale

Ces problématiques sont de plus en plus intégrées par certaines métropoles et intercommunalités, qui s'orientent plutôt vers des formes de coopération et d'équité entre territoires voisins. Conscientes des risques partagés de déstructuration des centres comme de certaines périphéries, elles développent des complémentarités basées sur les spécificités des unes et des autres, permettant à chacune de trouver son propre développement, tout en maximisant un bénéfice collectif. On peut ainsi saluer l'appropriation en cours par les collectivités du PLUi, et l'évolution de PLU en cours de « grenellisation », qui se veulent plus vertueux.

Cette recherche de cohérence aux différentes échelles (intercommunalités, bassins de vie, etc.) pour lutter contre l'étalement urbain se révèle être particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'anticiper des effets de « lisière » en limite d'intercommunalités en fort développement, susceptibles de mener des politiques peu compatibles en matière d'accueil de nouvelles populations ou de nouvelles activités. Ce phénomène s'observe souvent à la frontière du périmètre de certains SCoT qui s'efforcent de limiter les extensions urbaines et de renouveler les centralités, alors que des collectivités limitrophes sont tentées au contraire par la multiplication de lotissements et de zones commerciales ou d'activité dispersées, leur foncier étant moins onéreux et leur fiscalité plus légère.

## Des orientations politiques européennes et nationales à intégrer au niveau local

L'aménagement des territoires étant de la compétence des États, il n'existe pas de cadre réglementaire contraignant au niveau européen. Cependant, l'Union Européenne (UE), à travers ses directives et règlements, exige l'évaluation environnementale des projets, plans et politiques.

En outre, **le niveau européen joue un rôle indirect considérable sur l'aménagement, du fait des instruments financiers qu'il met en œuvre**, qu'il s'agisse des fonds régionaux, de la PAC (Politique agricole commune – en particulier à travers son deuxième pilier relatif au «développement rural»), ou du financement des RTE, réseaux de transport européen.

À titre d'exemple, l'UE finance la reconquête de territoires urbains et industriels dégradés, moyen important de produire une offre foncière nouvelle qui peut servir de frein à la consommation de nouveaux espaces par l'«urbanisation \*». Ainsi, le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) participe largement au financement d'opérations de reconquête urbaine au sein de zones défavorisées, dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE.

La mobilisation possible de fonds européens doit être questionnée lors de l'élaboration de tout programme d'action en matière de lutte contre l'étalement urbain.

Au niveau national, une multitude de politiques et de dispositions régissent ou impactent implantations «urbaines» et modes d'occupation des sols : du cadre juridique au cadre fiscal de l'aménagement, en passant par toutes sortes de dispositifs comme la fiscalité des carburants, le financement des infrastructures et des transports publics ou les aides au logement comme le PTZ (prêt à taux zéro), la politique de développement touristique ou les soutiens indirects à la grande distribution, il est impossible d'en dresser la liste exhaustive. Nombre de rapports du Parlement, du CESE (Conseil économique, social et environnemental) ou de l'administration en exposent les impacts – sans forcément toujours pointer certaines causes structurelles, comme le régime de la propriété foncière et du droit de construire.

Il s'agit ici de prendre conscience que **ces dispositifs nationaux peuvent entraîner des effets substantiels dans les territoires et devraient donc être questionnés localement pour une gestion plus économe et plus soutenable de l'espace**, gestion également moins dépensière pour les finances locales. De nouvelles zones urbanisées nécessiteront en effet de nouveaux équipements, infrastructures et services publics que les collectivités devront prendre en charge. À l'artificialisation et aux coûts financiers induits s'ajouteront par ailleurs les coûts environnementaux et sociaux éventuels d'extensions mal contrôlées (allongement des déplacements, etc.).

\* A contrario, certaines aides au développement portuaire peuvent participer à amplifier le mouvement de consommation d'espace, à terre comme en mer, par un phénomène de «littoralisation» des activités et des populations.



Point essentiel, les collectivités locales ont désormais la maîtrise de leur planification. La plupart des politiques économiques et sociales qui relèvent de leur compétence se matérialisent dans leur espace géographique. À titre d'exemple, la politique du logement social peut être gérée avec le souci d'un resserrement urbain, comme elle peut au contraire, faute

d'une politique foncière, conduire à une consommation d'espace évitable. Ce pouvoir trouve cependant sa limite dans le fait que les collectivités ne possèdent souvent guère de foncier et restent soumises au bon vouloir des propriétaires et des exploitants nantis de droits d'usage pérennes.

### Équilibre des opérations de renouvellement urbain et intervention financière publique

Dans la perspective du renouvellement urbain, il faut évidemment prendre en compte la nécessité d'équilibrer financièrement les opérations. En effet, dans les secteurs sous tension dont le foncier est onéreux, beaucoup d'opérations de logement social et de logement à prix modéré peinent à s'équilibrer sans aide publique (aides financières, allègements fiscaux, support d'ingénierie...). Par contre, si l'équilibre financier du renouvellement urbain à but social n'est pas facile à atteindre sans aide publique, la rentabilité socio-économique globale d'opérations bien pensées ne fait guère de doute et légitime l'intervention publique.

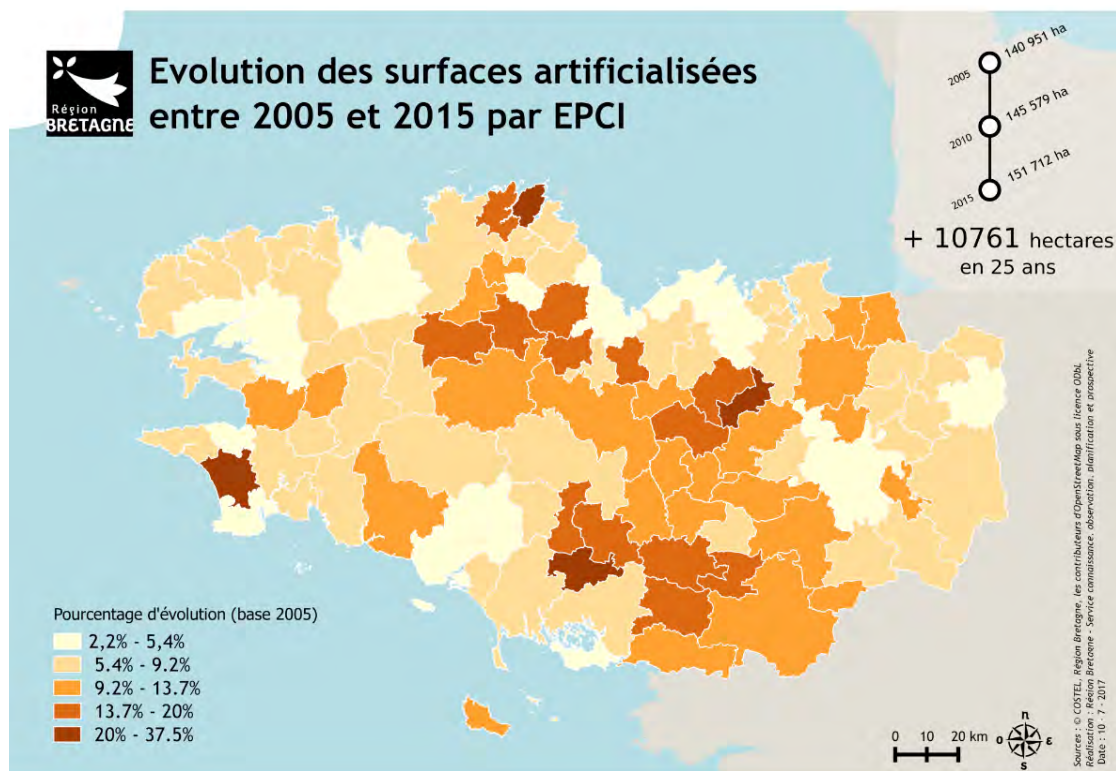
## Des exigences réglementaires nouvelles en matière de lutte contre l'étalement urbain

### Les politiques de lutte contre l'étalement urbain

Première étape d'une prise de conscience des conséquences d'une artificialisation incontrôlée de l'espace, la lutte contre l'étalement urbain était déjà à l'ordre du jour dans les années 1970, sous le vocable de « lutte contre le mitage », sans pour autant avoir fait l'objet d'une réelle traduction juridique ni, surtout, politique. Depuis les « lois Grenelle » de 2009-2010 et la loi ALUR<sup>\*</sup>, elle constitue un objectif important de la planification urbaine, désormais inscrite dans les textes en termes de « réduction

de la consommation d'espace » (voir encart « Ce que dit la loi en matière d'urbanisme et de consommation d'espace » p.20). **Cependant, l'atteinte des objectifs de la loi ALUR nécessite que les collectivités, via leurs élus et services, s'emparent de ces nouveaux outils. Il s'agit là d'une responsabilité politique et technique.**

<sup>\*</sup> Loi no 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, chap. iii : « Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ».



Evolution des surfaces artificialisées entre 2005 et 2015 par EPCI en Bretagne source : Dispositif régional d'observation du foncier)

Toute collectivité compétente en matière de planification est désormais clairement comptable de son espace, avec la limite opérationnelle mentionnée plus haut. Concrètement, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) doit comporter une évaluation des consommations passées, cependant que se met en place une jurisprudence sanctionnant des zonages autorisant des ouvertures excessives à l'urbanisation\*.

\* On peut citer la décision du tribunal administratif de Rennes no 1303498 portant annulation du plan local d'urbanisme de la commune de Daoulas, en raison du non-respect des objectifs fixés par le SCoT du Pays de Brest en matière de réduction de consommation foncière.

## Ce que dit la loi en matière d'urbanisme et de consommation d'espace

### AU NIVEAU NATIONAL

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences (Code de l'urbanisme, «Principes généraux», art. L.101-1).

Ce principe a été posé dès la seconde loi de décentralisation consacrée à l'urbanisme, en juillet 1983. Mais le principe de «gérer le sol de façon économe» a été précisé depuis, avec l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme qui fixe notamment comme objectifs :

« 30 – Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels [...]

60 – La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. »

### AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

**Pour les SCoT**, la version actuelle du Code de l'urbanisme définit, dans les articles L.141-6 à 9, la «gestion économe des espaces», désormais placée dans le cadre du document d'orientation et d'objectifs (DOO) :

**«Le document d'orientation et d'objectifs arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres. [En outre, il] peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :**

- 1 L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à [l'article L.111-11](#) ;
- 2 La réalisation d'une évaluation environnementale prévue par [l'article L.122-1 du Code de l'environnement](#) ;
- 3 La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.»

Par ailleurs, le rapport de présentation du SCoT comporte une autre obligation (art. L.141-3) :

**«Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.»**

### AU NIVEAU LOCAL

**Pour les PLU**, l'article L.151-4 précise que le rapport de présentation «analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques».

Enfin, l'article L.151-5 sur le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) stipule quant à lui :

**«[Le PADD du PLU] fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.»**



## Une variable à prendre en compte : les pressions foncières induites

Dans les diverses situations gérées par la collectivité, c'est parfois moins le fait de consommer directement de nouvelles surfaces qui s'avère problématique, que le déclenchement de mécanismes de valorisation (ou de dévalorisation) du foncier par des actions ponctuelles qui vont engendrer de nouvelles pressions (ou dépressions) foncières. Ainsi en va-t-il de l'extension d'un réseau de transport public qui tend plutôt à valoriser le voisinage immédiat de la nouvelle infrastructure, ou de l'autorisation d'une installation polluante ou bruyante, qui tend à le dévaloriser.

La pression foncière a un impact considérable sur un certain nombre de secteurs :

- La production de logements, et en particulier la production de logements sociaux ou accessibles aux classes moyennes, en raison du coût du foncier – ce qui va à contresens des efforts de lutte contre la ségrégation sociale ;
- Le renchérissement des baux commerciaux – qui tend à éliminer les commerces quotidiens (sans espoir de remplacement) ;
- Le renvoi systématique des activités artisanales et des petites industries en grande périphérie.

Ainsi, la pression foncière non contrôlée joue un rôle de « centrifugeuse urbaine » au détriment des personnes et des activités les plus fragiles ou les plus exposées.

**La mise en place d'une politique d'économie de l'espace « non urbanisé » commence donc par une évaluation des pressions foncières induites** par l'ensemble des politiques, programmes, aménagements et travaux conduits par la collectivité en vue de les réduire ou de les limiter. Une coordination transversale de cet effort de réduction à travers une organisation adaptée (personne référente, outils d'évaluation et de suivi) permet d'en assurer l'efficacité et la cohérence.

→ **Voir aussi la fiche n°4**  
*«L'observation foncière pour élaborer une stratégie de territoire»*

## Un prérequis indispensable : une forte volonté politique

### Croiser les enjeux du territoire

Une telle volonté politique se nourrit nécessairement d'une

« vision » territoriale suffisamment large et prospective, incluant notamment l'organisation et le fonctionnement de la ville et de ses habitants, la mobilité au sein du bassin de vie, la place de l'agriculture et de la nature, la diversité des types de commerces, la qualité de vie, le système énergétique local, la qualité architecturale et paysagère, ainsi que les relations et solidarités entre quartiers et villes voisines.

Idéalement, **la lutte contre l'étalement urbain s'inscrit donc dans un projet de territoire**, et requiert une stratégie multiforme, partie intégrante de la stratégie d'aménagement d'ensemble. Bien évidemment, des documents d'urbanisme bien construits, soutenus par une politique foncière volontariste de la collectivité, devraient être les vecteurs premiers de cette entreprise.

### Conjuguer l'intérêt public avec les intérêts privés

En matière d'urbanisme, **les collectivités locales ont la responsabilité de trouver un bon équilibre entre intérêts concurrents voire divergents**. Vis-à-vis de l'étalement urbain, cela renvoie directement à la question foncière. L'essentiel des transactions foncières et des aménagements résultent, en effet, de l'action d'acteurs – privés ou publics – qui n'émanent pas de la collectivité. Celle-ci est amenée à négocier des compromis et à déterminer un juste équilibre entre intérêt public et intérêts privés. Elle le fait nécessairement en amont, lors de l'élaboration des documents de planification qui sont de son ressort. En aval, elle dispose de marges de manœuvre plus ou moins étendues, au travers du droit de préemption et, surtout, de la délivrance des autorisations.

Aussi, **la collectivité doit se donner le projet de dresser un diagnostic solide et global en vue de formuler des scénarios d'évolution du territoire**. Elle peut, à cette fin, se doter d'outils lui permettant de dresser un état des lieux, intégrant une analyse aussi large que possible des ressorts de son développement et du jeu d'acteurs territorial, comme c'est déjà la pratique courante dans de grandes collectivités qui disposent de moyens d'études importants et de multiples dispositifs de suivi.

Tout cela n'est évidemment possible qu'à la double condition d'une claire conscience de l'intérêt qu'il y a à gérer la ressource « espace » de manière très économe et rationnelle, et d'une forte volonté politique, qui n'hésite pas à remettre en cause des situations « acquises » ou des intérêts particuliers.

## Une nécessaire perspective sur la durée

### L'adaptabilité, un critère de construction du projet

Une fois définis et entérinés par les instances délibérantes de la collectivité, le projet de territoire « soutenable et désirable » – donc économe en espace – et la stratégie qui le porte restent à mettre en œuvre. Etant donné la durée des processus de réalisation, qui vont de quelques années à plusieurs décennies, se pose immédiatement la question de la pérennité du programme et de son adaptation au fil du temps.

Un contexte de moins en moins prévisible, dans une situation marquée par une forte instabilité internationale et d'importantes tensions nationales, notamment financières, expose nécessairement tout projet de moyen ou long terme à maints aléas. Pour y faire face, **tout projet de territoire doit être caractérisé par deux qualités fondamentales : la robustesse et la résilience.**

### Un enjeu fort : articuler projet et temporalité électorale

**La temporalité d'un projet de territoire et d'une politique de gestion économe de l'espace met en jeu la longévité du portage et de la volonté politique qui les sous-tend.** On sait que les alternances ou les successions politiques engendrent souvent des inflexions sur des éléments structurants, et parfois même des ruptures.

À ce sujet, on peut citer une réalisation originale du Pays de Rennes : lors de l'approbation du SCoT, en 2007, un film expliquant le SCoT a été réalisé par les élus en place, à l'attention des futurs élus, les équipes municipales étant amenées à être modifiées.

La gestion de l'espace est clairement un sujet clivant, comme le montrent généralement l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Il est donc logique que lors des

changements d'équipes, le curseur puisse se déplacer dans la conception de l'équilibre des intérêts, s'agissant de l'aménagement et de la protection de certains espaces soumis à des options contradictoires. À l'inverse, lorsqu'un projet a pu être construit avec une vision d'avenir partagée entre les différents acteurs locaux, et au prix d'un travail collectif important, le fruit de ce travail présente bien plus de chances de ne pas être perdu. Le cadre légal et jurisprudentiel qui encadre la consommation d'espace assure également une certaine continuité, et, dans tous les cas de figure, la transmission des éléments de diagnostic et du résultat des négociations avec les acteurs locaux joue un rôle non négligeable. Les données spatiales et quantitatives, les études réalisées en interne comme en externe seront d'autant mieux reçues et prises en compte par une nouvelle équipe qu'elles seront passées par le filtre d'organismes indépendants des questions politiques locales. De ce point de vue, l'existence d'observatoires ou d'établissements publics fonciers peut faciliter la transmission des acquis partagés, le point essentiel restant le « passage de témoin » à l'équipe municipale entrante.

Aucune politique locale n'est intangible dans la durée, mais son ancrage culturel et opérationnel est un gage de pérennité, de même que l'appropriation des projets par les acteurs locaux et la population.





# Structuration de la démarche : du projet de territoire à la stratégie de lutte contre l'étalement urbain

**La maîtrise de l'étalement urbain a fondamentalement pour objet la protection quantitative et qualitative des espaces naturels et agricoles**, de leurs multiples fonctionnalités et propriétés biophysiques (valeur agronomique et production agricole, biodiversité et protection des eaux). Elle vise également à limiter les effets négatifs sur le paysage, la qualité de l'air et le confort climatique en général. **Elle concerne aussi de façon cruciale la gestion de la forme urbaine et des extensions**, en particulier la structure des fronts d'urbanisation, la fragmentation des espaces et leur vulnérabilité, l'accessibilité des centres comme des périphéries et de leurs aménités, les mobilités, la robustesse de l'organisation spatiale urbaine et périurbaine, et l'optimisation des services publics.

## État des lieux du potentiel foncier en centre urbain

**La stratégie en matière de lutte contre l'étalement se concrétise en particulier par une volonté de renouvellement urbain, appuyée sur des objectifs de « densification » ou d'« intensification » urbaines des tissus déjà constitués** (zones classées U, *id est* zones urbaines). Le recensement des espaces considérés comme potentiellement disponibles pour la construction a été inauguré avec la loi ALUR, qui prévoyait déjà des secteurs de densification dans les PLU. Le nouvel article L.151-4 du Code de l'urbanisme indique désormais que le rapport de présentation du PLU « analyse [...] la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ».

Ce type de travail, initié par des collectivités pionnières, s'il est appelé à se développer rapidement, requiert des outils d'investigation et des compétences spécifiques. Il inventorie les terrains libres de construction ou en voie de mutation, mais doit aussi permettre de les qualifier de manière assez fine (analyse multicritère) et de les hiérarchiser. Il s'agit en effet d'évaluer aussi bien la qualité des sols et le coût de leur dépollution éventuelle, l'exposition des lieux et le potentiel microclimatique, que des facteurs comme les services écologiques urbains (perméabilité et protection contre le ruissellement, régulation bioclimatique, biodiversité) ou sociaux (usages de l'espace par les habitants et liens sociaux, production alimentaire éventuelle), ou encore le type d'occupation et d'activité des parcelles environnantes.

## La connaissance du marché, un prérequis pour une stratégie foncière globale

### Les attentes de la population

Afin de dessiner une stratégie foncière cohérente et adaptée, **il est indispensable de disposer d'une connaissance fine de la réalité du marché immobilier, des attentes de la population et des capacités financières des ménages (et des activités) que l'on se propose d'accueillir**. Occulter cette réalité expose notamment au risque de voir les ménages s'installer en périphérie plutôt que dans les centres, soit par préférence, soit sous contrainte financière (particulièrement les ménages jeunes et/ou à revenus modestes). Pour ceux qui disposent d'une relative liberté de choix, les avantages des opérations d'aménagement réalisées en tissu urbain constitué

(proximité des services et des emplois, par exemple) ne permettent pas systématiquement de contrebalancer les avantages de la périphérie (logements plus grands, moins chers, disposant de jardins, etc.). Une condition primordiale de réussite est donc de proposer pour les nouveaux logements en centre-ville ou centre-bourg des formes et types d'habitat permettant de répondre au mieux aux attentes et aux possibilités des habitants, et d'apporter également de nouvelles aménités dont ils ne disposeraient pas en périphérie (équipements et services de proximité, espaces de travail innovants, lieux de convivialité, espaces et mobilier urbains attrayants, etc.).

Pour ce faire, **il est en premier lieu nécessaire de comprendre les comportements résidentiels**, largement conditionnés par les capacités financières des ménages, mais reflétant également la part de libre choix en matière de logement et d'affectation des ressources.

A côté des études socio-économiques habituelles, d'autres investigations innovantes peuvent apporter des éclairages très utiles comme l'analyse des usages des espaces extérieurs à l'habitat (présence d'arbres fruitiers ou de potagers, jeux pour enfants, capteurs solaires, paraboles, composteurs, vélos...) qui renseigne sur l'éventail des besoins et aspirations de ceux qui vivent et travaillent dans un quartier.

Si l'on souhaite construire le projet en adéquation avec les besoins et attentes des citoyens, il est fortement indiqué de s'appuyer sur les démarches participatives. A titre d'exemple :

- Les réunions publiques et enquêtes diverses autour des projets d'aménagement peuvent être exploitées pour capitaliser des informations sur les modes d'habiter et de vivre souhaités par la population, même (et surtout ?) si elles révèlent des contradictions et des conflits d'usage ;
- Les ateliers participatifs qui tendent à se développer en France sont, lorsqu'ils sont bien conduits, les meilleurs outils pour aider la population à s'exprimer sur ses attentes, à les formaliser, et à réfléchir aux priorités dans un processus d'intelligence collective.

Le concours de professionnels rompus à la communication et à l'animation, en position neutre « d'accoucheurs des désirs et des besoins légitimant le projet », est souvent précieux.

→ **Voir aussi la fiche n°9**  
«Mettre en place une concertation adaptée à son projet»

## Les attentes des acteurs économiques

Les activités économiques contribuent grandement au phénomène d'étalement, en particulier via l'aménagement de zones d'activités dispersées et/ou très peu denses en périphérie. **Néanmoins, les attentes du secteur économique sont souvent mal appréhendées par les collectivités, qui se trouvent alors dans l'incapacité de proposer aux entreprises une palette d'options plus vertueuses.** L'offre foncière et immobilière en centre urbain est également souvent inadaptée aux besoins réels des entreprises, faute d'initiatives innovantes.

Une réponse partielle au besoin de nouveaux espaces de travail par les entreprises de service est le développement du télétravail et des espaces décentralisés de « coworking » (espaces de travail partagés). Ces derniers nécessitent la mise en place d'un dialogue à l'échelle des territoires, entre collectivités et entreprises. De tels espaces doivent être d'accès facile, et donc situés à proximité de logements, ou, idéalement, dans des zones de centralité assurant la mixité, accueillant à la fois activités, services et logements.

Connaître les attentes des entreprises, les différentes contraintes auxquelles elles sont soumises ainsi que leurs besoins d'espace permettrait aux collectivités d'établir une stratégie foncière plus globale. Au sein d'une stratégie de prospection ciblée, et même au gré des opportunités, cette connaissance leur donnerait le moyen d'être plus réactives et d'acquérir des terrains en centre urbain correspondant aux besoins de certaines entreprises. En effet, alors que beaucoup d'activités industrielles, de par les nuisances sonores ou les risques qu'elles engendrent, et par les accès qu'elles exigent, ne sont souvent guère envisageables à proximité des habitations, nombre d'activités tertiaires peuvent s'implanter en cœur de ville moyennant certains dispositifs. Il est donc primordial d'analyser les besoins des entreprises susceptibles d'être concernées et intéressées, pour faciliter leur installation dans des espaces adaptés.



## Le zonage, expression de la stratégie dans les documents d'urbanisme

**En termes de stratégie, l'objectif de limitation de la consommation d'espace est essentiel.** Au niveau du PLU, l'article 151-5 du Code de l'urbanisme précise (voir encart « Ce que dit la loi en matière d'urbanisme et de consommation d'espace » p.20) que le PADD « fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». Ce chiffre dépend des réalités locales, mais aussi de l'ambition que l'on se donne pour freiner l'étalement. Cette ambition trouve une première traduction à travers le zonage. Ainsi, normalement, sauf dérogation, les zones classées Agricoles (A) et Naturelles (N) assurent la protection des espaces considérés comme nécessaires pour l'agriculture ou en tant qu'espaces « naturels ». **Elles constituent la première barrière relativement pérenne contre l'étalement urbain.** Mais des surfaces agricoles et naturelles souvent étendues sont, de fait, englobées dans les zones d'urbanisation futures (AU), et pour une durée moyenne d'autant plus longue qu'elles ont été dimensionnées sur la base de

perspectives optimistes de développement. Les zones 2AU (zones naturelles non équipées, réservées à l'urbanisation future) en particulier, prévues pour l'urbanisation de moyen terme, appellent un dimensionnement et des délimitations réalistes, économes, et

tenant compte de l'environnement, si l'on ne veut pas annihiler les efforts de maîtrise de la croissance urbaine entrepris par ailleurs, et s'exposer incidemment à la censure du juge.

La mise en œuvre de la stratégie de densification différenciée comporte donc un volet d'arbitrage sur l'affectation des terrains et du bâti concernés, ainsi qu'un volet réglementaire conséquent, tant pour assurer certaines protections (sites classés ; EBC -espaces boisés classés ; ZAP -zones agricoles protégées et PAEN -périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ; « éléments de paysage » : arbres, murs et jardins protégés ; etc.) que pour favoriser la densification relative sur d'autres secteurs, en quantité, mais aussi en qualité urbaine, paysagère et architecturale (voir encart « Vers une (re)qualification des opérations urbaines, quelques pistes d'action »).

→ **Voir la fiche n°6**  
*« La maîtrise foncière au service du projet de territoire »*

## Un besoin d'articulation étroit entre politiques d'urbanisme et de transport

### **Un axe clé : la transversalité des politiques**

L'étalement urbain, généré par la multiplication d'opérations en dehors d'agglomérations existantes et spatialement éclatées, soulève une contradiction pour les collectivités : comment améliorer

l'existant pour répondre aux attentes des habitants et des entreprises sans alimenter encore plus l'étalement via le développement des réseaux ? Pour s'emparer de cette problématique, **il revient aux collectivités de changer leurs manières de faire et de prévoir, en combattant en leur sein les raisonnements en « silo »**. Un des axes clés de ce changement concerne les politiques d'urbanisme et de transport. Classiquement, le développement de réseaux routiers attire la construction, qui elle-même encourage le développement du réseau et la dépendance à la voiture, et ainsi de suite. Intégrer urbanisme et déplacements permet de sortir de ce cercle vicieux, en rationalisant les liens qui les unissent et en adoptant une

démarche prospective sur les conséquences de politiques non coordonnées ou, au contraire, articulées. C'est d'ailleurs ce qui s'est imposé dans l'évolution du droit qui régit les documents d'urbanisme et d'aménagement, du SRADDET jusqu'au PLU, avec désormais l'intégration des PDU et des PLH, et l'obligation de prise en charge des transports dans le diagnostic et le PADD prévue pour les SCoT et les PLU (rapports de présentation, L.141-3 et 141-4, et L.151-4 et 151-5, respectivement). Cette transversalité se prolonge notamment de manière prescriptive dans le Document d'Orientation et D'objectifs (DOO) du SCoT (sous-section « Transports », L.141-13 à 15) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU (L.151-6 et 7).

Sur ce point, une des pistes souvent évoquée est de développer les réseaux de transport d'abord en tissu urbain dense ou à forte potentialité de densification, puis de poursuivre l'urbanisation le long des axes de transports en commun existants, en commençant par regarder les opportunités de développement à proximité des réseaux, notamment près des gares ; cela permet, entre autres, d'optimiser l'utilisation des réseaux ferroviaires et de transports en commun, et de les rendre plus performants et donc plus attractifs. Ce modèle est déjà privilégié depuis de nombreuses années dans des pays tels que les Pays-Bas, la Suède ou le Danemark. La logique des infrastructures de réseaux confère certes une forme de cohérence à la croissance « spontanée » des agglomérations, mais elle a aussi des effets induits puissants et rapidement pervers, par exemple lorsqu'elle favorise des extensions linéaires qui fragmentent les ensembles agricoles et naturels, cassent les continuités écologiques, et accroissent les besoins de transport et de déplacement.

## Penser intermodalité dans les politiques de transport et d'urbanisme

Dans cette logique, les choix de développement des réseaux pourraient être basés sur des critères de densité de l'habitat \*. La question se présente en outre sous l'angle de la mobilité et des déplacements proprement dits, ce qui conduit à englober les divers modes et à se préoccuper des chaînes de mobilité. **Les mobilités actives (piétons et vélos) qui constituent les maillons terminaux quasiment obligés sont donc à prendre en compte fortement, de même que l'accessibilité des stations et la qualité (sonore, atmosphérique, paysagère) de l'environnement des trajets** ; une intermodalité mal conçue pouvant en effet contribuer pour une large part à la désaffectation des transports en commun.

## Des pistes pour intégrer la mobilité et répondre aux besoins

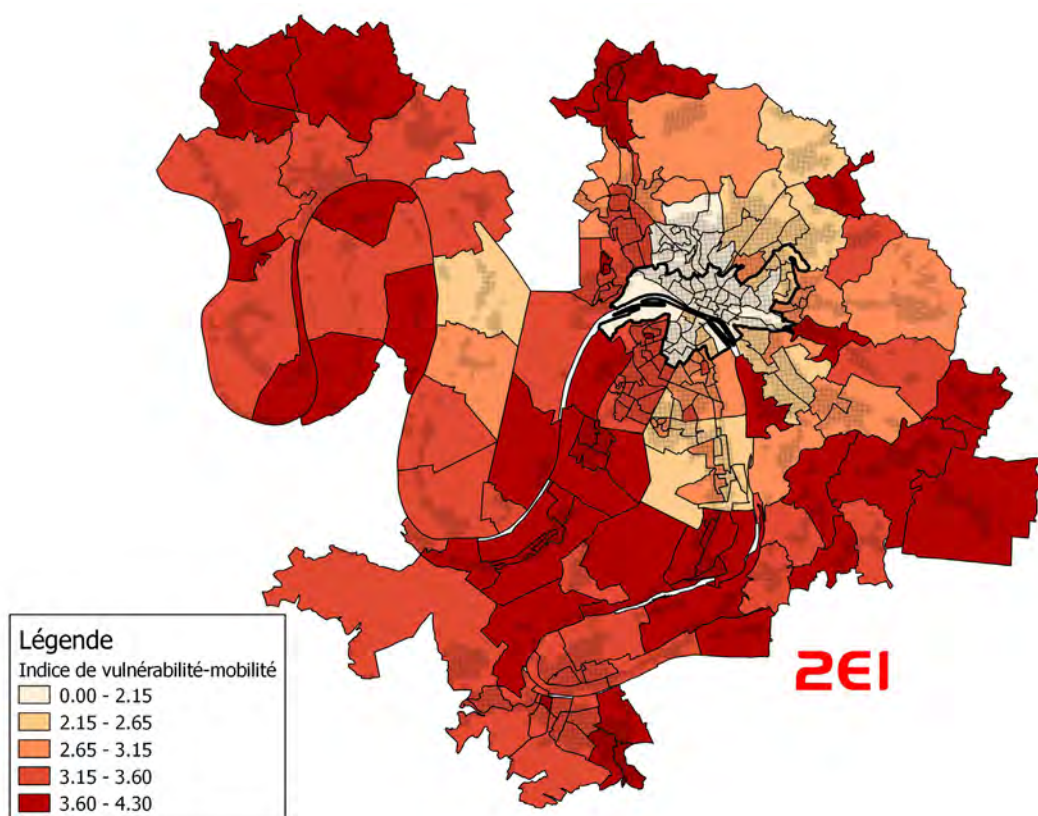
Certaines approches permettent d'accompagner les collectivités dans l'établissement de cette articulation entre les politiques. **Des outils cartographiques peuvent en effet permettre de rendre compte des zones socialement les plus vulnérables vis-à-vis des transports**, au regard, notamment, de la localisation sur le territoire communal et des catégories socioprofessionnelles des habitants. Dans de nombreux cas, cela permet d'illustrer la précarité des populations vis-à-vis de la mobilité liée à une localisation excentrée – voir carte ci-après. Cet outil participe à dresser à un instant donné une photographie du territoire, qui facilite ensuite le diagnostic et la prise en compte de la problématique des transports lors de l'établissement de la stratégie de territoire et des choix d'aménagement à l'échelle du territoire communal.

Au niveau des agglomérations assez grandes pour offrir une multipolarité, une piste majeure pour contenir les demandes de mobilité des personnes consiste à renforcer les centralités urbaines secondaires, avec un effort de mixité des fonctions de résidence, travail et services, dans la logique d'un urbanisme de relative proximité et d'ouverture des choix résidentiels et de lieux de travail.

\* Idées évoquées par exemple lors du forum Étalement urbain, modes de vie, solidarités entre territoires du 17 janvier 2009 (conseil local de développement du bassin annécien).

La rémanence d'anciens bourgs, faubourgs, villages, noyaux industriels, plutôt qu'un handicap, peut représenter une chance pour un redéploiement au sein du territoire urbain, de surcroît ancré dans son identité et son histoire, avec des possibilités de valorisation de patrimoines bâtis et de sites urbains intéressants, classés ou non à ce titre. Souvent bien compris par les métropoles régionales, ce type de politique d'aménagement peut gagner à être étendu à des agglomérations de taille intermédiaire, voire plus modeste.

À l'échelle du quartier et de la commune, la bonne conception urbanistique et paysagère des projets permet de favoriser la promotion des déplacements dits « doux », dans une démarche de qualité urbaine globale. Indispensable pour enrayer la fuite des habitants des centres et en attirer de nouveaux, elle participe aux échanges entre quartiers et aux déplacements du quotidien, en articulant notamment le maillage urbain piétons-vélos par la localisation des équipements et services au public. Elle repose, elle aussi, sur des outils de diagnostic principalement développés par les paysagistes-urbanistes, en association avec les autres concepteurs d'espaces publics (ingénieurs, architectes-urbanistes, techniciens de la voirie et autres réseaux, etc.).



Cartographie de la vulnérabilité liée à la mobilité sur la Communauté d'Agglomération de Rouen

source : 2EI VEOLIA



Au niveau du budget des ménages comme des entreprises, diverses politiques publiques, financières et fiscales (notamment de financement des infrastructures de transport et de tarification ou gratuité pour les usagers) impactent fortement le coût du transport. Elles peuvent ainsi influencer notablement sur les stratégies de localisation. À l'inverse, les politiques publiques en matière de logement (intervention

foncière, aides diverses), qui ont pour effet un allègement de la charge financière de ce poste, libèrent mécaniquement un supplément de pouvoir d'achat qui se trouve plus ou moins réinvesti sur le poste des déplacements, avec le choix implicite d'allongement des parcours. La cohérence des mécanismes financiers publics au regard de la stratégie d'aménagement mérite donc une grande attention.

## L'action foncière, un outil de matérialisation de la stratégie

### Les diverses formes de l'action foncière

Dans le projet de territoire à moyen et long terme vient s'inscrire logiquement un projet de maîtrise du développement qui, pour demeurer réaliste, suppose une intervention foncière\*. À défaut, la collectivité reste vouée à constater la réalisation des opérations résultant essentiellement de l'initiative des aménageurs et des propriétaires fonciers, qui n'ont pas forcément comme objectif la gestion rationnelle et soutenable du territoire.

L'intervention foncière peut prendre de multiples formes. Elle commence par une sensibilisation et une communication adaptées en direction des aménageurs et des propriétaires, incitant à des comportements plus vertueux et, surtout, à s'inscrire dans le projet de territoire de la collectivité. À l'extrême, elle peut aller jusqu'à la préemption, voire l'expropriation, en vue de garantir aussi bien la réalisation d'un équipement ou d'un service d'utilité publique que la sauvegarde d'un périmètre de captage ou d'une espèce protégée. Une fiscalité foncière ciblée, comme la majoration de la taxe foncière pour inciter à la libération de terrain, constitue également un mode d'intervention efficace, et peut participer à un aménagement vertueux du territoire. Si nombre d'élus utilisent déjà couramment tous ces outils à leur disposition, certains n'hésitant pas à utiliser les plus volontaristes. Pour beaucoup de collectivités, cependant, l'appropriation reste encore à concrétiser.

### Une étape clé du projet de territoire

**Une action foncière proactive de moyen terme est un outil majeur pour matérialiser une stratégie de prévention de l'étalement urbain.** Elle

complète et appuie les planifications et actions de la collectivité susceptibles d'y contribuer, directement (zonage, équipements, aides et subventions, etc.) ou indirectement (fiscalité locale...). Elle permet surtout de disposer de terrains qui seront le siège de réalisations – majeures ou ponctuelles – que la collectivité se propose d'effectuer, notamment en zone déjà urbanisée ou en limite extérieure : construction de logements et d'équipements, aménagement de transports et de voiries, création de parcs et jardins, améliorations diverses et protection du cadre de vie, etc.

Tout en gardant un œil attentif sur les opportunités qui se présentent, notamment au travers de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA), **stratégie et programmation foncières visent à hiérarchiser les secteurs à enjeux et leur traitement dans le temps.**

Néanmoins, il est essentiel que la politique foncière mise en place soit au service du projet qui aura au préalable été exprimé dans les documents de planification que sont les PLU et les SCoT. Faute de quoi, l'intervention foncière, dépourvue de base solide, aboutira à des acquisitions sans cohérence, ou sans possibilité de mener à bien un réel projet.

\* L'« intervention foncière » est une formulation large qui englobe la programmation et la réalisation des actions foncières.



### **La stratégie commerciale du ScoT du Pays de Rennes**

Sur cette thématique rarement approfondie, un diagnostic territorial particulier, conduit principalement à l'échelle du bassin de vie, a permis de dégager les grands enjeux du territoire et de définir une stratégie. Celle-ci se traduit par un document d'aménagement commercial (DAC) intégré au SCoT. Son succès dépendra néanmoins en partie des orientations qui seront prises par les collectivités voisines qui ne sont pas tenues par le SCoT, et par les grands opérateurs (risque classique d'effet de « lisière »).



### **La stratégie de maîtrise de développement de Marpent**

Dans la petite commune de Marpent, commune désindustrialisée de la vallée de la Sambre, la stratégie est autre. À l'inverse du Pays de Rennes, Marpent connaît une faible pression foncière, à l'image du bassin d'emploi, mais dispose de peu de foncier car le territoire communal est exigu : 480 hectares, bois de Marpent inclus ! De plus, elle est caractérisée par un parc immobilier ancien, en mauvais état, et occupé par des populations à faibles ressources, une bonne partie des classes moyennes étant attirées par les communes rurales du plateau environnant. Un des enjeux de la commune est aussi de préserver les zones agricoles, naturelles et inondables.

La stratégie de Marpent est donc de stabiliser sa population en préservant sa qualité de vie et en facilitant l'accueil d'activités de service. La commune est parvenue à enrayer son déclin démographique et enregistre même une légère progression depuis 2006. Pour atteindre son objectif, la commune affiche depuis plusieurs années un objectif de « zéro artificialisation », associé à un objectif de reconquête urbaine. Elle travaille notamment sur le concept du « resserrement urbain » autour du bourg (voir chapitre « La redynamisation des centres-bourgs et centres-villes » p.41). Ces objectifs ambitieux se sont traduits, dans le PLU, par l'affichage d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) volontariste, axé notamment sur les points suivants :

- La préservation de l'espace agricole et environnemental ;
- L'amélioration du cadre de vie ;
- L'urbanisation multifonctionnelle à dominante d'habitat.

# Quelle stratégie contre l'étalement urbain ?

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de territoire s'appuie sur une organisation définie par la collectivité, souvent avec l'appui d'un bureau d'études ou d'une agence d'urbanisme. Comme le prévoit la loi dans les divers textes d'application des principes constitutionnels de libre organisation des collectivités territoriales et de participation des citoyens, **les collectivités déterminent comment et à quel moment elles associent les uns et les autres à la construction du projet de territoire** – et à la stratégie qui en organise la réalisation. Ainsi, l'article R153-1 du Code de l'urbanisme pose, par exemple, pour les PLU(i), le principe général suivant : « *Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le maire conduit la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme* » ; l'article L.103-3 précise, pour ce qui est de la concertation avec le public, que « *les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par [...] l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent* ».

Cette organisation ou ce dispositif d'animation passe le plus souvent par la mise en place d'un comité de pilotage, d'un comité technique et, lorsque qu'il s'agit de concertation approfondie, de commissions thématiques qui peuvent se démultiplier en groupes de travail *ad hoc*.

Un tel pilotage politique et technique s'appuie sur un processus de concertation interne et, dans une mesure plus ou moins étendue, externe, processus destiné à questionner et enrichir le projet. La concertation avec les acteurs du territoire et les habitants fait l'objet d'une fiche-outil dédiée.

→ voir la fiche n°9

« Mettre en place une concertation adaptée à son projet »



## Le pilotage politique et technique

En raison de son caractère très transversal, l'étalement urbain doit être traité dans le cadre d'une stratégie globale du territoire, et ne doit pas faire l'objet d'un traitement isolé.

**La question du pilotage, essentielle, se pose de manière très diverse selon les territoires.** Les exemples retenus ici ne présentent que des cas de métropoles. Ce choix est motivé par le degré de complexité supérieure qui caractérise les grands territoires (multiplicité des acteurs et des problématiques, complexité du fonctionnement territorial), et par un éloignement accentué entre les acteurs (notamment le citoyen) et les lieux de construction du projet. Cette réalité requiert un effort supplémentaire de communication et des outils de dialogue puissants. Cependant, la présence des acteurs représentatifs de la société civile dans son ensemble, familiers du dialogue urbanistique, y est en général relativement plus aisée à identifier et à solliciter (cf. paragraphe « Associer le bon acteur au bon moment » de la fiche n°9 « *Mettre en place une concertation adaptée à son projet* »).

Indépendamment de l'échelle de territoire observée, un interlocuteur dédié au sein de la collectivité, ou un groupe référent proche du comité de pilotage, et une déclinaison spécifique (comité technique, commission, groupe de travail, ateliers) semblent éminemment souhaitables pour mobiliser au mieux connaissance du territoire et propositions. Cette déclinaison peut très bien être portée dans un cadre tel que l'Agenda 21, une charte de pays ou de parc, ou par un conseil de développement, instances de nature transverse et stratégique, souvent plus souples et plus ouvertes qu'une commission d'urbanisme classique où ne siègent habituellement que des élus.



### Le pilotage du PLUi de Brest Métropole (BM)

Pour la métropole de Brest, le pilotage politique et technique du PLUi facteur 4 a été assuré par Brest Métropole (BM), avec l'accompagnement de l'agence d'urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa), laquelle

a réalisé un diagnostic quantitatif et qualitatif de la consommation d'espace des dix dernières années pour le PADD.

Pour qualifier la demande de foncier nécessaire à la production de locaux économiques, BM a commandé une étude spécifique à un groupement de deux bureaux d'études, qui a procédé à un travail d'enquête auprès des entreprises, promoteurs et commercialisateurs, en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat. Ce travail a permis d'établir un diagnostic partagé, d'une part, de la demande foncière des entreprises, et, d'autre part, de l'offre foncière disponible correspondante.

Un diagnostic quantitatif de l'espace agricole a été enclenché avec la chambre d'agriculture. Une cellule foncière agricole, présidée par la chambre d'agriculture, a par ailleurs été mise en place avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), afin de travailler notamment sur le foncier agricole et sur les terrains de loisirs.

La mise en œuvre de la politique urbaine de BM s'appuie sur plusieurs opérateurs publics :

- La société d'économie mixte (SEM) Brest Métropole Aménagement, qui intervient sur les emprises en extension urbaine ;
- La SEM de portage immobilier de l'agglomération brestoise, qui intervient sur les projets de renouvellement urbain et en portage de locaux économiques ;
- Le syndicat mixte Brest Iroise, regroupant la Région Bretagne, le Département du Finistère, la chambre de commerce et d'industrie de Brest et Brest Métropole, qui intervient sur les zones d'activité portuaire, industrielle...

Du fait d'une forte politique foncière de BM, **les opérateurs privés ont été intégrés dans le cadre de l'élaboration du PLUi, dont ils connaissent donc tous les enjeux.** Néanmoins, dans le domaine du développement économique, il n'existe pas de cadre de gouvernance ad hoc.



### Le pilotage du SCoT du Pays de Rennes

De son côté, le syndicat mixte du SCoT du Pays de Rennes assure directement le pilotage technique du projet de SCoT. Il s'appuie sur un comité technique, composé de techniciens des cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui constituent le Pays de Rennes, de l'agence d'urbanisme de l'agglomération rennaise (AUDIAR) et du Pays de Rennes. Sa mission est de préparer les éléments pour les instances décisionnelles.

La maîtrise d'œuvre est assurée par l'AUDIAR, accompagnée par la cheffe de projet SCoT du Pays de Rennes. L'AUDIAR est ainsi chargée d'organiser les séminaires, de réaliser des diagnostics (par exemple sur le transport) et de rédiger le SCoT. Le syndicat mixte du SCoT s'appuie en outre sur différents bureaux d'études pour des sujets non traités par l'AUDIAR.

Par ailleurs, Rennes Métropole a trouvé un accord avec l'établissement public foncier (EPF) de Bretagne. **En fonction des opérations foncières, c'est l'EPF ou la Métropole qui prend directement en charge le portage foncier.**

Rennes Métropole a également contractualisé avec la SAFER Bretagne. La convention qui date de 2005, permet à l'agglomération de se doter des moyens de mise en œuvre de sa politique foncière en secteur agricole et naturel. Les principaux axes d'intervention en sont les suivants :

- Mise à disposition des informations sur le marché foncier agricole / veille foncière ;
- Acquisitions de terres et constitution de réserves foncières à vocation compensatrices (à l'amiable, ou par recours au droit de préemption de la SAFER) ;
- Gestion des réserves foncières acquises par Rennes Métropole (conventions d'occupation précaire).

Les associations ne sont pas représentées dans les opérations quotidiennes du Pays de Rennes. En revanche, elles sont représentées dans les démarches locales ADDOU (« Approche développement durable dans les opérations d'urbanisme »)\*.

\* « Depuis 2002, une trentaine d'Addou ont été réalisées dans le Pays de Rennes. L'Addou a été mise au point par l'Audiar et l'Alec avec le soutien de l'Ademe et du Pays de Rennes. Au-delà de la construction d'« éco-quartier », elle vise à faciliter, avec la société civile et les habitants, la production de villes agréables à vivre. » (Source : <http://www.audiar.org/etude/addou-une-demarche-pour-co-elaborer-des-quartiers-favorables-au-bien-etre>).

## La concertation interne : mobilisation des élus et des services

L'association des techniciens et des élus, aux différentes étapes de l'élaboration des documents de planification, est indispensable pour permettre une mobilisation et une appropriation du projet au sein de la collectivité. Elle contribue également à stabiliser les objectifs de mise en œuvre de politiques d'intérêt général au-delà des mandats électoraux.

La concertation et l'accompagnement interne peuvent prendre diverses formes. En voici quelques illustrations.



### **La concertation mise en place par le Pays de Rennes pour la révision du SCoT**

Afin d'associer et de mobiliser fortement les élus communautaires et communaux à la révision du SCoT du Pays de Rennes (arrêté en janvier 2014), des séminaires de type « soirée-atelier » ont été organisés. Le conseil de développement du Pays de Rennes (Codespar) était également présent aux côtés des élus. Ainsi, durant six mois, entre octobre 2012 et avril 2013, quatre séminaires ont été organisés et ont notamment permis aux élus de se réinterroger sur les fondamentaux du SCoT actuel au regard des nouveaux enjeux (loi de modernisation du commerce, Grenelle de l'environnement...). Chaque séminaire a mobilisé entre 120 et 190 élus et comporté deux temps distincts : interventions d'experts, puis travail en sous-groupe de 8 à 10 élus sous forme d'ateliers. Les réflexions émanant de ces ateliers ont permis d'alimenter le PADD et le DOO.

Le SCoT a été arrêté en janvier 2014, soit juste avant les élections municipales de mars 2014. Or, les élus ont été renouvelés à 60 %. Une appropriation du projet par cette nouvelle équipe était indispensable. Pour faciliter ce processus, un film à destination des

élus, réalisé par les équipes en place dès la première élaboration, et expliquant les choix ayant prévalu pour le SCoT, a pu être utilisé avec profit. De plus, le Pays de Rennes a invité l'ensemble des élus municipaux (plus de 270 élus ont répondu présents) pour une réunion d'information et d'échange. Cette soirée a notamment permis de mieux comprendre le rôle concret et la portée du SCoT, ainsi que les choix politiques ayant guidé sa révision. Chacun a en outre ainsi eu la possibilité de s'approprier les enjeux et orientation du projet de SCoT révisé, ce qui a eu pour résultat d'inciter l'ensemble des personnes présentes à s'investir dans ce projet.

**Il a également été demandé aux personnalités nouvellement élues de participer à l'enquête publique afin d'engager un vrai débat public.**



## La sensibilisation des habitants aux risques de l'étalement urbain

Si la stratégie de développement d'un territoire se traduit par la mise en place de diverses politiques par les élus et services de la (des) collectivité(s), elle reste également étroitement dépendante des choix des particuliers qui achètent des terrains à bâtir ou des biens immobiliers. Il convient ainsi de sensibiliser les habitants, premiers acteurs du territoire, y compris en matière d'aménagement.

À cette fin, l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise a développé un outil en ligne permettant d'informer les ménages sur les conséquences budgétaires et environnementales du choix de leur localisation résidentielle (« le coût résidentiel ») ; [l'outil e-mob](#)\* permet ainsi à un habitant de la région d'évaluer sa situation matérielle actuelle et future, en termes d'acquisition foncière.

Au-delà d'une « simple » sensibilisation, **l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie partagée requièrent d'instaurer une réelle concertation avec les habitants.**

→ voir la fiche n°9  
«Mettre en place une concertation adaptée à son projet»

\* <https://www.e-mob.fr/Identification/identification.php>

## L'étalement urbain, possible facteur de précarisation des ménages

---

La question de la précarisation liée à l'éloignement des services et des emplois a émergé ces dernières années, à travers le risque pour des emprunteurs modestes d'insolvabilité et de faillite suite à l'acquisition d'un logement.

La création du prêt à taux zéro a en effet favorisé l'achat de logements peu onéreux dans des secteurs éloignés, à faible coût foncier, mais où les habitants se voient enfermés dans un usage contraint de l'automobile qui peut grever exagérément leur budget.

Les établissements bancaires sont d'ailleurs de plus en plus amenés à prendre en compte ces risques au moment de la procédure d'attribution de prêts immobiliers et à mettre en garde le futur acquéreur, le cas échéant.

Du côté des collectivités et de l'État, le paramètre des coûts d'usage de l'automobile devient également une composante importante des stratégies de lutte contre la précarité énergétique, sachant que le prix du carburant n'est de loin pas la seule variable de ces coûts, et que l'accès aux emplois est une question majeure pour les ménages économiquement fragiles.

# Des opérations volontaristes misant sur la qualité urbaine globale

## L'évolution positive des opérations urbaines

Au-delà de la traduction opérationnelle des stratégies de lutte contre l'étalement au sein des documents de planification, qui constitue déjà en soi une première étape importante vers une gestion économe des espaces, plusieurs pistes concrètes et volontaristes peuvent être évoquées.

La conception des opérations urbaines connaît depuis plusieurs années une évolution favorable en matière de consommation d'espace.

D'abord impulsée par des collectivités pionnières, puis avec le soutien de l'État, **cette évolution se traduit notamment par la réalisation d'opérations immobilières en continuité des agglomérations ou sur de grandes friches urbaines**, qui s'efforcent notamment de répondre aux exigences définies dans le cadre du label ÉcoQuartier du ministère de l'Écologie. Elles offrent en moyenne, malgré des gabarits modérés, des densités plus importantes que dans la période précédente, tout en proposant un cadre de vie qui se veut nettement plus attrayant.

De manière assez récente, de plus en plus de lotissements sont quant à eux réalisés sur des parcelles à la fois de taille beaucoup plus modeste que dans la période précédente (inférieure à 500, 400 voire

350 m<sup>2</sup>), comportant nombre de maisons accolées, en réelle continuité et cohérence avec les agglomérations existantes. Cette tendance est renforcée par la crise économique et le besoin de logements individuels financièrement plus accessibles, également plus proches des centralités offrant commerces et services du quotidien.

## Un enjeu clef : le cadre de vie

Pour les EcoQuartiers, comme pour les lotissements et les nouvelles opérations mêlant individuel et collectif, émergent de nouveaux critères de construction et d'aménagement. **Parmi les grandes orientations actuelles, figure notamment la nécessité d'offrir un cadre de vie de qualité** – ce qui se traduit par toute une série d'exigences (voir l'encart en page suivante « Vers une (re)qualification des opérations urbaines, quelques pistes d'action »).

À cet égard, il convient également de réfléchir à la pérennité et à la modularité du bâti, pour répondre à l'évolution de ses usages. Cela participe aussi, dans la perspective de futurs recyclages et démolitions de bâtiments et d'une économie circulaire, à la réduction des déchets du BTP, à l'accroissement des possibilités de réemploi de matériaux et de structures, et par ricochet, au ralentissement de l'ouverture de nouvelles carrières.



## Vers une (re)qualification des opérations urbaines, quelques pistes d'action

Qu'elles relèvent ou non de la démarche ÉcoQuartier, et quelle que soit leur échelle, toutes les opérations urbaines, peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité urbaine globale, au-delà de leur seul périmètre. On peut mentionner diverses pistes de travail sur les tissus urbains :

- Garantir ou renforcer des continuités urbaines physiques et/ou fonctionnelles (trame viaire, franchissements, etc.) ;
- Assurer les continuités et/ou les transitions morphologiques et paysagères entre le neuf et l'ancien ;
- Réaliser des bâtiments inscrits dans la transition énergétique ;
- Proposer des architectures contribuant à définir un paysage urbain signifiant ;
- Favoriser un degré élevé de diversité des logements répondant à la réalité des besoins locaux et du marché ;
- Concevoir des immeubles dont les pieds (rez-de-chaussée) proposent, par les accès et les ouvertures en façade une bonne articulation aux espaces environnants, de manière à garantir au piéton un paysage urbain attrayant et sécurisant ;
- Placer dans les RDC donnant sur les espaces extérieurs des occupations qui permettent d'éviter au maximum des pieds d'immeubles aveugles, sans vie, ou répulsifs (notamment la nuit) ;
- Intégrer dans la conception des bâtiments et des îlots un socle (rez-de-chaussée) permettant d'accueillir confortablement et agréablement les logements et lieux de vie de personnes à mobilité réduite ;
- Créer ou respecter la hiérarchie des espaces publics, communs, et privés, avec un découpage de l'espace (parcellaire, murs et aménagements physiques) bien articulé au réseau des voies ;
- Assurer des parcours d'accès commodes et agréables aux services et aménités urbaines de proximité ;
- Optimiser le confort urbain et les ambiances, en exploitant le bioclimatisme, l'utilisation du végétal et des eaux pluviales ;
- Insérer des espaces, privés ou communs, susceptibles d'accueillir de l'agriculture urbaine.

Par ailleurs, les opérations neuves ont la capacité de contribuer spécifiquement à améliorer la qualité de vie dans les quartiers environnants, en offrant des commerces et équipements localisés placés en mitoyenneté du neuf et de l'existant, plutôt qu'en cœur des nouveaux îlots. De telles microcentralités de « lisière » proposent des liaisons fonctionnelles et signifiantes (rue, placette, marché, jardin...) entre les rives des opérations nouvelles et les tissus urbains environnants.

Qu'il s'agisse de quartiers ou de lotissements, on s'oriente donc vers des densités plus fortes, mais de qualité, avec des surfaces consommées réduites et un « resserrement » des villes et bourgs favorable aux échanges (développement polycentrique pour les agglomérations dont la taille le justifie). Cette évolution positive, qui se traduit par un « resserrement » du

tissu urbain et des liens sociaux et économiques, va aussi dans le sens de la réduction des déplacements subis et de l'encouragement des mobilités actives de proximité.

# La redynamisation des centres-bourgs et centres-villes

*Réapparue ces dernières années avec le déclin de très nombreux centres-bourgs, la question des centres urbains a été posée dès les années 1970, qui ont vu naître une première "politique des villes moyennes" lancée par le ministre Olivier Guichard, ancien Délégué à l'aménagement du territoire. Elle rebondit aujourd'hui sur la scène publique sous l'impulsion des villes petites et moyennes.*

**La redynamisation des centres-bourgs et centres-villes permet de renforcer l'attractivité de ces quartiers stratégiques qui souvent tendent au déperissement**, et d'inciter une partie de la population à privilégier une installation en centre urbain construit plutôt qu'en périphérie. En effet, alors même que quantité de villes et de villages connaissent une paupérisation de leurs centres et une vacance résidentielle et/ou commerciale importante, on observe en parallèle l'extension du tissu urbain (pavillonnaire, excentrement d'activités et services...). Or il s'avère que des demandes potentielles de logements ou d'activités commerciales et de services existent souvent, à condition de les rendre solvables et d'offrir simultanément une requalification des espaces – publics d'abord, mais aussi privés. En effet, les parcours de vie des ménages comme des entreprises comportent généralement des séquences plus ou moins longues qui peuvent prendre place de manière heureuse en centre-bourg ou centre-ville.

La désertification des centres au profit de la périphérie résulte en grande partie de la dégradation des logements anciens, de l'inadéquation de leur taille et de leur morphologie avec les besoins contemporains, de la compacité du centre et du manque d'espaces de respiration, de l'absence d'éléments résidentiels attractifs (garage, jardin, balcon, atelier, patio partagé) et de la disparition des commerces et des services essentiels. Plusieurs pistes et cas concrets de requalification des centres-bourgs et centres-villes peuvent donc être mentionnés.

## Recréer des « respirations » et une certaine porosité dans le tissu urbain

**Des démolitions ciblées de locaux ou d'immeubles vacants et dégradés sont souvent nécessaires pour re-**

**créer des « respirations » dans le tissu urbain**, de manière à ouvrir des espaces et à faciliter certaines mobilités actives pour une meilleure accessibilité des équipements et des services. Cette pratique contribue globalement à l'amélioration du confort urbain, en raccourcissant les trajets, en diminuant les nuisances sonores, en redonnant de la lumière aux bâtiments environnants et de la convivialité aux espaces publics : autant de facteurs qui renforcent l'attractivité (voir fiche Morphologie).

## Faire revenir la nature en ville

L'attrait des espaces de proximité plantés, grands et petits, parcs et jardins principalement, mais aussi les cheminements verts, la végétation, etc. figurent parmi les raisons souvent invoquées d'aller habiter en périphérie. Bien conçus et bien gérés, ces espaces peuvent aussi présenter un intérêt pour la biodiversité ainsi que divers bénéfices.

L'atlas de la biodiversité communale et la trame verte et bleue (TVB) au sein du tissu urbain constituent des pistes pour requalifier le domaine public et certaines parcelles privées (équipements, logements sociaux, parkings...), en offrant un meilleur cadre de vie, et en donnant aussi la possibilité aux habitants et usagers qui y aspirent de « jardiner en ville ».

**Cette TVB implique une gestion différenciée des espaces**, un travail sur le bâti pour accueillir la biodiversité et une « renaturation urbaine » pour « recréer » des espaces nécessaires au réseau écologique. Si des actions appropriées sont menées, elles permettent de recouvrer une riche biodiversité. La présence d'un monde végétal et animal sauvage, symbole de « nature », participe au bien-être de tous les habitants. Cette renaturation devient également un enjeu de plus en plus fort en raison du déclin pré-occupant de nombreuses espèces. Sous certaines conditions, des activités peuvent se développer

dans les espaces « renaturés » (jardinage, détente, sensibilisation à la nature) et d'autres peuvent être valorisées comme une agriculture périurbaine respectueuse de l'environnement.

**Le maintien et la réintroduction du végétal sauvage en ville est également un facteur déterminant dans le cadre de la lutte contre les îlots de chaleur urbain.** Ce phénomène, qui tend en effet à se développer au sein des agglomérations urbaines très minéralisées, constitue un enjeu majeur en matière de santé publique, dont les collectivités se pré-occupent de plus en plus.



**Dans la vallée de la Sambre, l'appui de l'EPF Nord-Pas-de-Calais pour reconvertir et intégrer des friches industrielles à la TVB**

À l'échelle de la communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre, dont fait partie la commune de Marpent, une politique de requalification des friches a été mise en place ; de nombreuses friches urbaines ont ainsi pu être renaturalisées et intégrées à la Trame verte et bleue.

L'EPF Nord-Pas-de-Calais intervient sur la reconquête de ces friches à travers un portage financier permettant notamment de dépolluer les sites. Ainsi, sur le territoire de Marpent, l'EPF est intervenu pour la reconversion environnementale d'une grande friche industrielle, aujourd'hui classée en TVB.

### Recréer des zones d'agriculture en milieu urbain dense grâce à des jardins nourriciers

**Le renouveau de l'agriculture urbaine sous des formes innovantes passe notamment par la reconquête de délaissés, bâtis ou non bâtis,** dans le but de recréer des espaces partagés par la population et offrant une valeur paysagère, nourricière, sociale et économique. Ces jardins nourriciers permettent aux habitants de se réapproprier le territoire de la ville, d'en devenir acteurs et de tisser des liens sociaux. Autour de ces nouveaux espaces se rencontre une diversité d'acteurs à la fois associatifs, citoyens, acteurs de l'aménagement qui reprennent progressivement possession de « leur ville » en créant une

nouvelle dynamique locale.

**Les jardins nourriciers ou le retour de pratiques de maraîchage en zones urbaines ont également vocation à couvrir une partie des besoins alimentaires de la population,** en particulièrement ceux des personnes à faibles ressources. Cette reconversion de certains espaces en zones d'agriculture urbaine participe à plusieurs titres à la réduction de l'étalement urbain, du fait notamment :

- De la réduction des distances de parcours du consommateur ;
- De la réduction du budget alimentaire qui dégage quelques ressources pour le logement ;
- De la baisse de la fréquentation des zones commerciales en périphérie urbaine, marquant une mutation du mode de consommation qui favorise la réduction progressive de leur emprise ;
- De la réduction des extensions agricoles sur les espaces naturels, au titre de la compensation ;
- De la réappropriation des zones délaissées et dégradées en cœur urbain par les habitants ;
- Du renforcement de l'attractivité paysagère et sociale des centres.

### Adapter le bâti aux attentes contemporaines

En matière d'habitat, un des points primordiaux est d'adapter le bâti à la demande de foyers, qui a considérablement évolué. Parmi les nouvelles attentes les plus partagées figurent désormais une plus grande flexibilité et mutualisation des espaces, une demande de typologies diversifiées (moins de très grands logements, logements pour seniors, travailleurs « nomades », etc.) mais également de confort intérieur. À ce titre, la rénovation thermique est un passage obligé pour nombre de bâtiments, les logements anciens étant souvent des « passoires » énergétiques, difficiles à chauffer en hiver et surchauffant en été. Pour encourager les propriétaires à investir et se lancer dans des travaux, plusieurs dispositifs financiers existent (CITE, Éco-PTZ, PTZ pour l'acquisition par des primo-accédants de logements anciens sous condition de travaux). Néanmoins, lorsque les logements sont dans un état trop délabré ou qu'il y a un manque d'aménités proposées aux alentours, des solutions plus « radicales » permettent



de recréer une offre adaptée et attractive :

- Agrandir les logements, en réunissant des logements mitoyens, en réinvestissant les combles, appentis et garages délaissés (granges dans les villages ruraux) ou en réalisant des extensions ;
- Proposer de nouveaux éléments : brise-soleil, balcons, garages, plantations protectrices... ;
- Créer des espaces de stationnement mutualisé, en réinvestissant du bâti ou non-bâti abandonné, en vue de libérer de l'espace public (réduction de stationnement sauvage) et de créer de véritables espaces de stationnement manquants.

### → Animer les centres-bourgs et centres-villes

L'animation d'un centre-bourg pour le rendre plus attractif peut revêtir de multiples formes : l'occupation temporaire de locaux vacants avec des activités d'animation accueillant du public ; le développement des mobilités actives au moyen de cheminements piétons et cyclables, ou encore l'aménagement d'espaces de rencontre et d'échange ; la promotion d'activités artistiques et sociales ; la mise en valeur du patrimoine historique et architectural ; le développement des services et équipements autour d'une gare...

Deux enjeux pour parvenir à ces transformations sont l'identification des locaux sous-utilisés et une mobilisation réussie de leurs propriétaires. Cette démarche doit donc s'inscrire dans un temps long, avec un accompagnement continu et itératif.

## L'avis de Benjamin Grebot, directeur de l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne (ADEUPa)

Fort d'une longue expérience sur le territoire brestois, Benjamin Grebot estime que **se contenter de mener des opérations d'aménagement n'est pas suffisant pour redynamiser les centres-bourgs**. Une telle stratégie occulte en effet la question de la réalité du marché et des attentes des habitants. Tant qu'habiter en centre-bourg -où les logements sont bien souvent plus petits, plus chers, sans jardin, etc.- ne présente pas plus d'avantages qu'habiter en périphérie, les ménages continuent à privilégier celle-ci, surtout lorsqu'on y trouve une bonne desserte de l'habitat par les transports et une quasi-absence de congestion. Les stratégies établies par les collectivités et les intercommunalités doivent prendre en compte ce paramètre afin de promouvoir les logements en centre-bourg et contrebalancer les avantages offerts par un habitat en zone périphérique.



### La commune de Périers investit dans la revitalisation participative de son centre-bourg

La commune de Périers (2 500 habitants), située dans la Manche, mène une démarche de revitalisation remarquable basée sur la concertation. La commune a ainsi racheté une ancienne laverie, où un bureau d'études tient une permanence une fois par semaine. **L'occupation de ce lieu, appelé « la laverie à idées », a permis de générer une nouvelle dynamique au sein du bourg via un affichage évolutif en vitrine et**

**l'organisation d'ateliers avec les habitants et les élus.** En parallèle, un projet artistique, mené par la communauté de communes Sève-Haute et des photographes qui ont sillonné le territoire, avec l'appui du parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, a donné lieu à l'organisation d'expositions en cœur de village auxquelles les habitants ont pu pleinement participer.

→ voir la fiche n°9  
«Mettre en place une concertation adaptée à son projet»



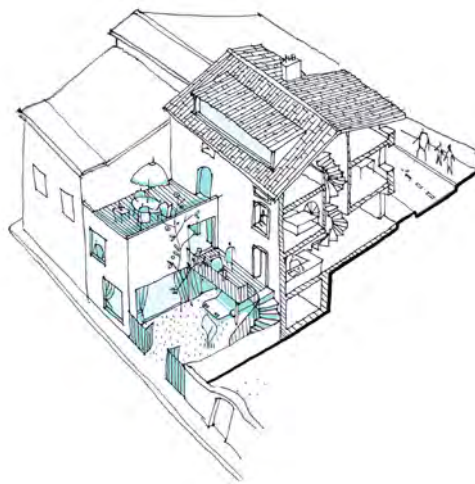
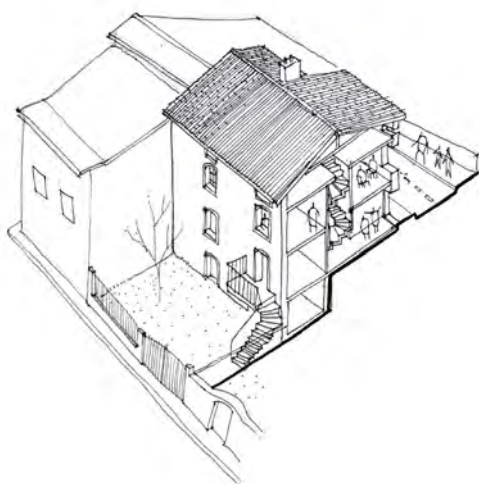
### La requalification du quartier de l'Ollière dans le centre-bourg de Châteldon

En repli démographique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la commune de Châteldon, située dans le Puy-de-Dôme (800 habitants), regagne des habitants depuis une quinzaine d'années grâce à la périurbanisation. En parallèle, le centre du village connaît d'importants problèmes de vacance, dus notamment à un habitat dégradé, aux faibles surfaces de terrain offertes (pas de cours ou de jardins), à l'absence de garage et aux difficultés pour se garer, à la morphologie des maisons (faibles surfaces sur plusieurs niveaux).

Suite à une intervention du collectif ETC, association strasbourgeoise composée d'architectes, qui s'est installée pendant plusieurs mois dans des locaux vacants de la commune, rencontrant habitants et acteurs locaux, une série de projets potentiels pour requalifier le centre-bourg a été proposée, autour de plusieurs idées fortes : valoriser les espaces publics, accueillir les visiteurs, maintenir activités économiques et services, avoir une visibilité foncière, valoriser le bâti et créer des « compléments d'habitat » (jardins, garages, parkings...).

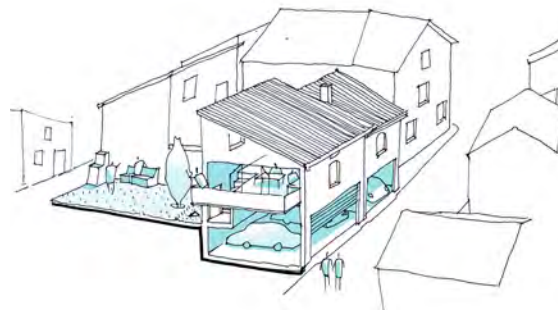
*Réhabilitation d'une maison de bourg, création d'une terrasse ensoleillée et de nouveaux espaces de vie.*

source : Collectif Etc



*Transformation d'un logement dégradé en un garage-atelier*

source : Collectif Etc



→ **Plus d'informations sur le projet de Châteldon :**  
<http://www.collectifetc.com/realisation/au-p-o-i-l>

## Le programme national de revitalisation des centres-bourgs

La démarche de revitalisation des centres-bourgs a été lancée en 2014, sous l'impulsion de Sylvia Pinel, alors ministre du Logement, de l'égalité des Territoires et de la Ruralité. C'est le Commissariat général à l'égalité des territoires qui en assure le pilotage interministériel, et l'Agence nationale de l'habitat qui est en charge de la mise en œuvre opérationnelle et du suivi des opérations de revitalisation.

L'expérimentation « Centres-bourgs » cherche à conforter un maillage équilibré du territoire. **Le programme vise notamment à accompagner la transition écologique des territoires et à limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain, tout en améliorant le cadre de vie des populations.**

Ce programme est piloté par le Nouveau Conseil aux territoires pour le compte du ministère du Logement et de l'Habitat durable, et celui du ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales.

Deux types de territoires sont visés :

- Les bourgs des bassins de vie ruraux qui ont un rôle de structuration du territoire et d'organisation de centralités de proximité, mais qui sont en perte de vitalité, et recouvrent des enjeux de requalification de l'habitat, notamment ;
- Les bourgs dans les troisièmes couronnes périurbaines, qui font face à une arrivée de nouvelles populations, à des demandes fortes en logements et services, et à des besoins d'adaptation de l'habitat existant (vieillesse de la population, etc.)<sup>\*</sup>.

267 communes ont candidaté au programme, et 50 d'entre elles ont pu bénéficier de son soutien. Pour répondre au cahier des charges, la commune candidate devait notamment démontrer le soutien de son EPCI. En moyenne, les lauréats ont reçu 300 000 € chacun.

La quasi-totalité des communes bénéficiaires ont fait le choix de recruter un chef de projet, l'ingénierie étant financée par le programme. Malheureusement, le temps du projet n'est pas forcément compatible avec le temps du programme (par exemple, le financement des chefs de projet s'achèvera fin 2017, sans garantie que le projet soit ensuite mené à bien).

Si la problématique de lutte contre l'étalement urbain est chaque fois présente, tel pas n'est pas le cas de la question de la densification. **À l'échelle de centres-bourgs déjà très denses, il est parfois plutôt nécessaire de dé-densifier, pour lutter contre l'insalubrité, recréer des espaces de vie, des passages, etc.**

Les projets lauréats s'intègrent quasiment tous dans un SCoT. Certaines communes se lancent, suite à leur participation au programme, dans des PLU intercommunaux, grâce aux nouvelles habitudes de travail qui ont été prises.



### La commune de Lauzerte investit dans la revitalisation de son centre-bourg

La commune de Lauzerte (1 500 habitants), située sur le chemin du pèlerinage de Saint-Jacques-de-Compostelle, travaille sur la mise en place d'une démarche originale (« pépinière itinérante »), à travers la réhabilitation de huit locaux vacants. Le projet est mené en partenariat avec la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Tarn-et-Garonne, et l'Institut de formation en construction durable. Il s'agit d'un processus dont l'objectif est de réintroduire des activités économiques sur la partie haute du bourg, au terme des étapes suivantes :

- 1 La commune achète les locaux ;
- 2 La commune se charge des gros travaux de remise en état des lieux ;
- 3 Un particulier prend à sa charge l'aménagement d'un lieu, en privilégiant le développement d'une activité économique et culturelle ;
- 4 Pendant les deux premières années, une convention d'occupation précaire est établie. Si, au bout des deux années, l'activité s'est développée, le particulier achète définitivement le local à la collectivité.

<sup>\*</sup> Informations issues du site Centre-bourgs. Programme de revitalisation, URL : [centres-bourgs.logement.gouv.fr](http://centres-bourgs.logement.gouv.fr).

## La requalification de friches

Les friches urbaines sont le plus souvent des territoires abandonnés suite à la cessation d'activités, militaires, industrielles, ferroviaires, ou encore commerciales et de bureaux. Ainsi, les friches rencontrées en milieu urbain peuvent être composées d'éléments bâtis et/ou non bâtis, sur des terrains allant de quelques dizaines de mètres carrés à plusieurs hectares.

**Les activités présentes historiquement sur ces sites ont très souvent laissé des traces de pollution**, accidentelle ou diffuse, de métaux lourds, de solvants et d'hydrocarbures, pour ne citer que les plus courantes, ainsi que divers déchets.

En raison des risques sanitaires et des coûts de démolition et de nettoyage, ces sites ont très souvent été laissés en l'état, vacants et non repris, avant d'être requalifiés pour de nouveaux usages urbains (habitat, activités, loisirs, équipements publics...).

Dans le cadre de l'application de la loi Grenelle, une circulaire ministérielle de 2008 a encadré le processus de remise en état des sites ayant fait l'objet de pollution. Malgré cette avancée réglementaire, la requalification de friches reste un processus d'aménagement long, du fait notamment de la recherche d'anciens propriétaires et de la lourdeur des travaux à engager. En outre, travaux de dépollution et/ou de déconstruction supposent un processus forcément onéreux, au financement généralement problématique.

L'article 173 de la loi ALUR a permis d'alléger ces contraintes, en assurant non pas un transfert de responsabilité vis-à-vis de la pollution, mais en permettant aux nouveaux acquéreurs de prendre à leur charge les travaux de dépollution des sols, tout en défalquant cette prise en charge du prix d'achat du terrain. Cet article vient faciliter la requalification des parcelles polluées et la prise en charge de la dépollution, dans le souci de revitaliser des zones déjà urbanisées, évitant ainsi de mordre davantage sur des espaces « vierges » (agricoles ou naturels) en périphérie.





La friche industrielle au cœur de Lille

source : 2EI VEOLIA

## La requalification d'une friche industrielle de 17 ha au cœur de Lille

### Un projet intégré dans son environnement

C'est sur un espace situé au cœur de Lille représentant 25 ha, dont 17 ha de friche industrielle, que se développe l'un des grands projets urbains de la métropole lilloise. Exploité historiquement par l'entreprise Fives Cail Babcock entre 1861 et 2001, **le site fait depuis quelques années l'objet d'une ambitieuse opération de renouvellement urbain, d'envergure métropolitaine mais cherchant néanmoins à satisfaire aussi les besoins quotidiens des habitants** du quartier riverain de Fives. De premiers échanges entre collectivités et habitants ont eu lieu dès 2005, avant que ne soit créée la ZAC, en 2010, et les premières livraisons, effectuées en 2012. Au programme de ce vaste projet divisé en deux phases, dont l'une ne sera lancée qu'en 2020 : 1 200 logements, 60 000 m<sup>2</sup> d'activités / équipements / commerces, et 7 ha d'un vaste parc en réseau.

Les trois collectivités investies dans ce projet (Métropole européenne de Lille, Ville de Lille et Commune associée d'Hellemmes) visent ainsi à réaliser un projet qui s'intègre dans leur tissu urbain, social et économique environnant, en le redynamisant. Il tire parti de leur histoire et en conserve les éléments matériels majeurs tout en proposant des programmes mixtes, innovants et attractifs adaptés aux différents modes de vie contemporains (logements flexibles,

habitat participatif, SOHO \*...). L'engagement de l'opération dans une démarche de labellisation Éco-Quartier atteste de son ambition en matière de développement durable.

### L'association de la population

En raison de son passé industriel, la friche se caractérisait initialement par une importante pollution des sols, ainsi que par l'existence de grandes halles contenant de l'amiante, du plomb et présentant des risques d'effondrement. Pour pallier ces risques, de nombreux sondages et études techniques ont été menés (diagnostic de pollution, analyse hydrologique et hydrogéologique, etc.), suivis de lourds travaux de dépollution, de mise en sécurité et de démolition. **La position du site, en plein cœur du tissu urbain constitué, a également nécessité d'impliquer les riverains tout au long du processus d'aménagement.** La Ville a ainsi organisé, dès 2005, **des ateliers urbains de proximité pour définir et prendre en compte leurs besoins et attentes**, avant de les intégrer en amont de la procédure réglementaire d'approbation de la ZAC. **En phase opérationnelle, la population est associée à travers l'organisation de points « Info chantier » ainsi que d'« ateliers riverains », et d'« ateliers de projet », qui offrent autant de lieux de parole et d'échange.**

\* Concept SOHO (Small Office / Home Office, ou « habiter/travailler ») : duplex mêlant des espaces de travail en rez-de-chaussée et un logement au premier étage.

# La densification des zones pavillonnaires et des zones d'activités économiques

*La démarche expérimentale présentée ici l'est à titre d'illustration, sachant que les évolutions de plus en plus fortes des tissus pavillonnaires se font massivement de façon spontanée, et dans un certain nombre de départements, avec l'appui des CAUE (voir Fiche n°7 - Utiliser les outils de restructuration foncière et immobilière)*

## La démarche BIMBY, un mode groupé d'extension pavillonnaire

La construction et l'évolution des « zones pavillonnaires » est une page importante de l'histoire de l'urbanisme \*. Le projet BIMBY (« Build In My BackYard », par opposition au Nimby, Not in my backyard – pas dans mon jardin) tente de proposer une nouvelle filière de densification de la ville. La démarche se construit sur la base de divisions de

propriété groupées, et vise à intervenir massivement au sein de tissus pavillonnaires existants là où les processus « classiques » peinent à le faire en raison du nombre de propriétaires et de « l'individualisme » dominant dans ce type d'habitat.

Sélectionné en 2009 par l'Agence nationale de la recherche, dans le cadre de son appel à projets « Villes durables », le projet de recherche BIMBY \*\*, d'un budget global de 3,1 millions d'euros sur 3 ans, a rassemblé, pendant 3 années, 10 partenaires publics dont les centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) Normandie Centre et Île-de-France (copilote), ainsi que les communautés d'agglomération de Rouen et de Saint-Quentin-en-Yvelines, et le conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de l'Eure \*\*\*.

L'idée de mener des opérations groupées importantes en tissu pavillonnaire encadrée par une collectivité présente l'intérêt de disposer d'une certaine vision d'ensemble des transformations et d'impliquer la population. Elle repose également sur la possibilité pour les propriétaires de valoriser leur capital foncier et immobilier sans être obligés de vendre leur bien et de quitter leur quartier.



## L'expérience BIMBY de la commune du Tremblay-sur-Mauldre

### Produire du logement sans consommer de nouveaux espaces

Commune pilote dans la démarche BIMBY dès 2010, le Tremblay-sur-Mauldre fait partie de la communauté de communes Cœur d'Yvelines et du parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse. Elle dispose de la compétence urbanisme.

La commune, qui compte 1 100 habitants, accueille également 1 200 étudiants chaque année. Elle a la particularité d'offrir 400 emplois, en raison notamment de la présence de centres d'enseignement et de formation. **La commune souhaite proposer**

**des logements aux nouveaux arrivants, sans consommer de nouveaux espaces.** Ainsi, en accord avec le conseil général des Yvelines, elle s'est lancée dans une démarche BIMBY.

Son projet vise notamment la préservation des terres agricoles et la densification, ainsi que le renforcement de la qualité du cadre de vie, à travers un aménagement durable de son territoire (gestion des densités, performances énergétiques, qualité architecturale...).

\* Elle a marquée l'histoire de l'urbanisme, en particulier entre les deux grandes guerres, avec la crise des « lotissements défectueux », objet de diverses lois, notamment la loi du 19 juillet 1924, et loi Sarraut du 15 mars 1928.

\*\* BIMBY est une marque collective depuis 2014 (voir : Règlement d'usage de la marque collective BIMBY, version 1.0, juin 2014)

\*\*\* Informations fournies par le site internet BIMBY.fr.

**Au Tremblay-sur-Mauldre, l'approche BIMBY répond à une problématique qui n'était pas traitée sur le territoire. En effet, les opérateurs fonciers (Anah, Office foncier des Yvelines, bailleurs sociaux, etc.) n'ont pas souhaité s'occuper de petites opérations, même groupées.**

Des architectes-urbanistes ont donc travaillé par celle par parcelle, afin de faire, à chaque propriétaire intéressé, une proposition de division parcellaire. Une centaine de personnes a participé. Le projet a été ouvert à toute la commune, sans zonage. Le conseil général a financé ces architectes pour qu'ils assurent la présentation de la démarche BIMBY lors d'une réunion publique, et la réalisation des plans pour chaque parcelle potentiellement concernée. Le parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse a financé la seconde étape : les architectes ont reçu individuellement les habitants n'ayant pu se rendre à la réunion publique, pour leur faire des propositions d'aménagement. Une trentaine de constructions sont prévues à l'issue de ces échanges.

### L'articulation de la démarche BIMBY avec les projets du territoire

La commune prépare actuellement son PLU (l'enquête publique a eu lieu fin 2016). Ce PLU, qui succède au POS de la commune, permettra la réalisation des constructions prévues dans le cadre de la démarche BIMBY, que le POS actuel ne permet pas de lancer.

En complément, la commune mène des actions dans le centre-bourg, dans la même optique de densification. Elle a ainsi racheté des logements insalubres, et les a transformés en logements à caractère social.

De plus, la commune du Tremblay-sur-Mauldre souhaite se regrouper avec d'autres communes pour donner forme à des projets de 20 à 30 logements sociaux, et solliciter l'aide d'offices fonciers.

Le maire et les habitants sont assez satisfaits de l'expérience malgré certaines difficultés prévisibles. L'une des plus notables est qu'il ne s'agit pas d'une démarche intégrée prenant automatiquement en compte les besoins de restructuration urbaine en termes de services et d'équipements.

→ voir la fiche n°7  
«Utiliser les outils de restructuration foncière et immobilière»

Le préfet a néanmoins produit des notes incitant les communes du département des Yvelines à dupliquer la démarche. **Ces communes sont aujourd'hui plus attentives à de telles entreprises**, la lutte contre l'étalement urbain étant devenu l'un des axes majeurs de la réglementation. Notamment, en application de l'article L.141-3 du Code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLU (voir encart « Ce que dit la loi en matière d'urbanisme et de consommation d'espace » p.20 et paragraphe « État des lieux du potentiel foncier en centre urbain » p.26) « analyse... la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».



## La densification des zones d'activités existantes

Les zones d'activités économiques (zones industrielle, artisanale, commerciale, parc d'activités...) sont des espaces monofonctionnels généralement situés en entrée de ville et très peu denses. L'extension de ces zones et l'absence de compacité sont autant liées à des contraintes techniques (spécificités de process ne permettant pas cette densification, espaces de manutention et de manœuvre...) que stratégiques (volonté de disposer de réserves foncières pour une éventuelle extension ou refus de partager des locaux, pour des questions d'image). Néanmoins, dans une logique d'optimisation du foncier déjà artificialisé, la plupart de ces zones présentent un potentiel important de densification auquel il est nécessaire de s'intéresser. Le vieillissement des zones d'activités existantes qui se traduit par une dégradation de la qualité et de l'attractivité dans le temps (détérioration de la voirie, apparition de friches, signalétique devenant inadaptée, mitage par la présence de grandes enseignes commerciales\*), invite d'autant plus à les requalifier dans cet esprit.

La mise en place éventuelle d'une mixité fonctionnelle (activités/logements, activités/services...) pose évidemment un grand nombre de questions et n'est pas adaptée à tout type de territoire ; les possibilités dépendent entre autres

de la fonction économique de la zone, de la maîtrise du foncier ou des opportunités de négociation entre collectivités et entreprises, du contexte socioculturel, etc. Malgré ces difficultés, de plus en plus de collectivités se penchent sur cette question d'avenir, à l'image du pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, qui entame une première densification uniquement par l'implantation de nouvelles activités économiques dans les espaces sous-occupés existants.

**Même si la part d'artificialisation due aux zones commerciales reste très inférieure à celle de l'habitat (près de 20 000 ha par an de 1992 à 2004, pour le commerce, contre 300 000 environ pour l'habitat\*\*), son impact potentiel sur le cadre de vie (entrée de ville, paysage, etc.) et l'environnement apparaît majeur, ces zones étant souvent situées sur des secteurs névralgiques.**

\* Lire le compte rendu du Séminaire du CEREMA sur « La requalification des zones d'activités économiques » du 10 oct. 2013

\*\* Ministère de la transition écologique et solidaire, Observation et Statistiques, « La consommation d'espace par l'habitat »



# Introduction aux fiches techniques : Les outils d'observation, de diagnostic, de planification et de gestion des projets

L'ensemble des fiches proposées résulte d'un travail transversal sur les sujets abordés. Il a été conçu comme une « boîte à outils », la lecture de l'une appelle souvent à en consulter d'autres.

Ces fiches n'épuisent naturellement pas toutes les thématiques, en particulier l'impact de l'avènement du numérique sur l'étalement urbain, la nouvelle donne climatique et énergétique, les nouvelles formes de pauvreté, etc., considérés ici comme un contexte implicite. L'objectif, plus modeste, est de pointer quelques clefs et pistes d'action locale sur les sujets les plus structurants à court et moyen termes.

## Diagnostic et observation du territoire

### Fiche 1 – La morphologie du territoire, outil pour l'action

### Fiche 2 – L'approche paysagère du territoire, outil d'un aménagement économe et valorisant

En matière de prévention de l'étalement urbain, l'étude du paysage et de la morphologie spatiale permet d'asseoir aussi bien une planification « soutenable et désirable », que des projets opérationnels de qualité portant la même ambition. De bons diagnostics en ces matières fournissent des critères de hiérarchisation de premier plan, aussi bien pour des choix d'extension d'agglomérations que de densification de tissus urbains existants.

Certains de ces outils sont déjà familiers, qu'ils soient graphiques (cartographies, etc.) ou écrits (cahier des charges, règlement, etc.). D'autres commencent à émerger, en raison de l'évolution du cadre législatif (protection de la biodiversité, nouvelles possibilités de densification...), mais surtout du fait d'une demande sociale et politique croissante, et des innovations qu'elle suscite.

Morphologie du territoire et paysage ont nécessairement des liens étroits, mais ils recouvrent des réalités distinctes. Seul le paysage est directement intéressé par la lumière et sujet aux variations diurnes, nocturnes ou saisonnières. Il relève de l'univers de la perception et du « sensible ». À l'inverse, les formes du territoire sont relativement permanentes, et de nature fondamentalement géométrique. Ce sont notamment celles que l'on peut lire sur une carte d'état-major (carte topographique au 1/25 000<sup>e</sup> par excellence) ou sur une photo satellite, qui ne donnent qu'une idée assez vague des paysages perçus au sol. En outre, certaines morphologies importantes ne sont pas accessibles par une lecture visuelle immédiate sur le terrain, notamment celles dissimulées dans le sol (géologie, réseaux souterrains...). Chacun des deux champs dispose donc de ses propres outils d'analyse et de conception, même si on les étudie pour partie sur des matériaux informatifs communs, et si certaines techniques de représentation se recoupent.

Chacun a sa propre idée de ce que recouvre le terme « paysage », mais comprend qu'il s'agit de ce qu'un territoire propose comme « donné à voir <sup>\*</sup> », et de sa

*\* Le terme technique de « donné à voir » d'un territoire a été introduit par Éco-Projet lors de l'action gouvernementale en faveur du paysage urbain des villes moyennes, en 1974-1975. Il reste nettement plus précis que la récente formulation législative : « une partie de territoire [...] telle que perçue par les populations ».*

perception. Il n'est guère de meilleure entrée pour ouvrir le dialogue entre habitants sur les qualités – présentes et futures – de ce territoire. Cela se vérifie particulièrement avec l'étalement urbain dont les impacts visuels sont fortement ressentis. Les outils de l'analyse et de la conception paysagère aux différentes échelles sont aujourd'hui assez bien développés et utilisés.

Morphologie spatiale est un vocable de technicien encore ésotérique pour beaucoup d'élus. La morphologie des territoires joue pourtant un rôle considérable en termes de fonctionnalités, d'usages, de qualité de vie, mais aussi de droits de construire. Des outils existent, mais restent assez méconnus, et encore peu utilisés quant à l'étalement urbain, alors qu'ils sont en mesure d'apporter beaucoup à la réflexion préalable et à l'action en la matière.

Ces fiches s'efforcent de montrer des pistes de travail que l'on espère fécondes.

### **Fiche 3 – L'observation socio-économique: un outil de prévision et de dialogue**

En vue de mettre en place des politiques territoriales de lutte contre l'étalement urbain adaptées et efficaces, l'observation socio-économique vise à constater les tendances locales et cherche à en comprendre les causes pour les infléchir, dans un sens ou dans l'autre.

### **Fiche 4 – L'observation foncière pour élaborer une stratégie de territoire**

Processus de veille indispensable pour mettre en œuvre une politique de développement et d'aménagement pérenne, l'observation foncière permet d'acquérir une fine connaissance du stock et des flux fonciers sur un territoire donné.

Partant des données d'observation et des tendances qu'elles mettent en évidence, un diagnostic peut être construit en fonction des préoccupations de la collectivité.

## **Les outils de maîtrise et de mobilisation foncière**

Savoir où et comment agir sur le foncier s'impose pour identifier les terrains permettant l'accueil d'une population et d'une économie urbaines qui continuent de croître et de se modifier ; besoin que renforcent une demande de confort accru, de qualité de vie, et une multitude d'exigences environnementales (climat, énergie, biodiversité...).

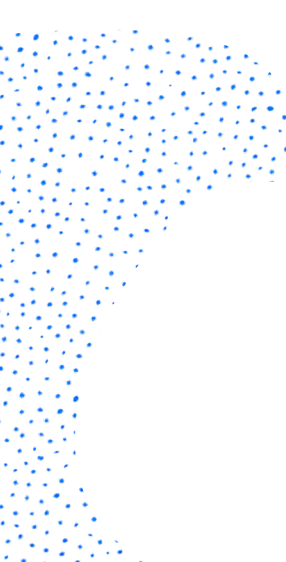
### **Fiche 5 – Reconquérir la ville avec la ZAC, zone d'aménagement concerté**

La ZAC, outil largement répandu, favorise tant les réalisations en extension qu'en resserrement urbain. Utilisée avec intelligence, la procédure de la zone d'aménagement concerté se prête bien à la conduite des projets, plus ou moins complexes, de transformation de la ville existante sur elle-même.

### **Fiche 6 – La maîtrise foncière au service du projet de territoire**

À côté du document d'urbanisme qui précise l'affectation des sols, la maîtrise foncière constitue un outil majeur pour gérer de manière économe la ressource « espace » et ses fonctionnalités. Elle s'impose pour permettre un resserrement et une « intensification urbaine raisonnée », qui comporte aussi un recentrage du développement de l'activité économique vers l'urbain proche.

Préserver des terrains d'une urbanisation incontrôlée ou mener à bien un projet d'aménagement est plus aisé lorsque la collectivité est en mesure de devenir propriétaire du foncier concerné, et a minima de guider son usage dans les secteurs stratégiques. L'acquisition de foncier ne peut pas être systématique. Néanmoins, une panoplie d'autres démarches et outils sont à la disposition des collectivités.



## **Fiche 7 – Utiliser les outils de restructuration foncière et immobilière**

Que ce soit pour adapter les parcelles aux usages contemporains ou pour compenser des terres agricoles artificialisées, la restructuration foncière est bien souvent nécessaire. Une panoplie d'outils et de dispositifs sont disponibles, des plus rodés aux plus expérimentaux, comme la démarche BIMBY (« build in my backyard »).

## **Les aides publiques et outils financiers et fiscaux**

### **Fiche 8 – Les aides publiques et les outils financiers et fiscaux**

Pour lutter efficacement contre l'étalement urbain, mobilisation de fonds et utilisation d'outils fiscaux dissuasifs ou incitatifs doivent souvent aller de pair.

## **La concertation**

### **Fiche 9 – Mettre en place une concertation adaptée à son projet**

Dimension importante de la gouvernance, elle appelle d'abord des méthodes de travail internes à la collectivité pour une meilleure sensibilisation des élus et une plus grande efficacité des services.

La concertation externe, à travers la participation citoyenne, l'implication des habitants, du public, et des associations, permet de légitimer la démarche et d'enrichir la construction et la mise en œuvre de la lutte contre l'étalement urbain.

# Les territoires observés: entre territoires institutionnels et territoires de vie

## Les Échelles

Pour permettre aux acteurs locaux de travailler sur des politiques publiques efficaces en matière d'étalement urbain, nous nous sommes intéressés aux échelles institutionnelles de gestion de l'aménagement du territoire, ainsi qu'aux possibilités d'agir dans un sens favorable sur le jeu des acteurs privés qui interviennent sur le foncier et dans l'aménagement, au-delà des simples cadres proposés par le Code de l'urbanisme : négociation, contrat... Cela est d'autant plus important que les périmètres concrets d'intervention des acteurs privés se jouent (et jouent), en effet, des périmètres institutionnels, comme cela s'observe très régulièrement dans les communes situées à la périphérie des schémas de cohérence territoriale (SCoT) d'agglomérations (voir paragraphe « Le rôle incontournable des documents d'urbanisme et d'aménagement »).

Les territoires institutionnels les plus anciens ont été créés sur des logiques politiques et fonctionnelles qui remontent parfois au Moyen Âge. Des découpages institutionnels plus récents comme les départements, créés en décembre 1789, répondaient à des logiques spatiales fortes, avec une relative homogénéité de taille (la journée de cheval depuis le siège de la préfecture) et l'importance accordée à des frontières naturelles comme les fleuves et rivières, à une époque où les ponts étaient rares. Aujourd'hui, les grandes infrastructures, les techniques nouvelles, le poids des services dans les activités, la décentralisation... et les modes de vie contemporains mettent à mal les périmètres des territoires institutionnels. Ces derniers s'avèrent de plus en plus décalés de la vie réelle des habitants et des acteurs économiques, en dépit d'un attachement des habitants à leur commune qui reste encore assez répandu, voire se redéveloppe. Les regroupements opérés ces dernières décennies, notamment en matière d'intercommunalité, pour

lesquels les affinités politiques locales ont souvent pesé, ont connu de fréquentes et fortes oppositions, surtout lorsque le projet commun n'apparaissait pas suffisamment clair, ou révélait des clivages dans la vision de l'avenir du territoire et la conception du « progrès ». À l'inverse, de vraies dynamiques territoriales se sont construites, parfois au-delà des sensibilités politiques, sur la base du volontariat et du partage d'un vrai projet. Certains de ces projets ont même pu franchir des frontières administratives redoutables (cantons, départements, régions...) pour prendre en charge des questions environnementales aussi essentielles que la gestion de l'eau, la protection et la valorisation d'ensembles ruraux et naturels remarquables (parcs, massifs montagneux, forêts...) ou la prévention des risques majeurs. La prise en charge de telles problématiques a souvent contribué à tisser des liens entre collectivités et à définir un nouveau paysage des découpages territoriaux et de leur gouvernance.

Dans les zones rurales relativement à l'écart des pressions, les politiques d'aménagement du territoire se gèrent parfaitement à l'échelon communal, dès lors que les élus y sont sensibilisés, pour différentes raisons (agricole, forestière, paysagère, financière, etc.) et sont décidés à faire prévaloir une vision d'intérêt général pour la collectivité.

Cette prise en main paraît beaucoup plus aléatoire dans des contextes très exposés à une forte demande d'espace à urbaniser, laquelle déclenche aussitôt des comportements spéculatifs. Pour autant, nombre de communes s'efforcent de maîtriser ces pressions de leur mieux à leur niveau, en les canalisant. Mais on observe qu'elles ne peuvent le faire dans la durée qu'à condition de s'adosser à des politiques menées à des échelons territoriaux plus larges venues les relayer au-delà des échéances électorales, en leur apportant des outils, notamment réglementaires et financiers.





On s'intéresse donc ici aux différentes échelles de vie des habitants et des acteurs locaux, qui vont de la parcelle au quartier et jusqu'au « bassin de vie », mais aussi à l'échelle du projet opérationnel, public ou privé, c'est-à-dire celle du périmètre d'intervention d'un maître d'ouvrage, élargi au territoire impacté par ce projet.

## Le bassin de vie

C'est à l'échelle du bassin de vie qu'apparaissent de la manière la plus visible les dysfonctionnements en termes de consommation d'espace, comme des projets « dévoreurs » (de densité relative trop faible ou contribuant au mitage), inutilement concurrents entre eux (zones d'activités, grandes surfaces, équipements sportifs et autres services), ou très conflictuels avec des intérêts généraux (projets présentant des risques excessifs du point de vue de l'environnement, etc.). C'est également à ce niveau que l'on observe le plus fréquemment un certain nombre de lacunes en termes d'habitat et d'initiatives économiques pour un développement équilibré et soutenable.

Il n'existe pratiquement aucun périmètre institutionnel qui corresponde à la réalité des bassins de vie – et l'on a bien noté que, dans les zones à forte dynamique démographique et/ou économique, le plus gros de l'étalement urbain se produit généralement en troisième voire en quatrième couronne des principaux pôles urbains. Le schéma de cohérence territorial (SCoT) – qui, pour les pôles urbains, couvre les première et seconde couronnes – reste néanmoins l'échelon institutionnel qui, par sa logique, s'en rapproche le plus. En effet, il est censé permettre la mise en cohérence des questions d'urbanisme, de logement, de développement économique, de déplacements et d'environnement, dans un périmètre relativement large\*.

Nous avons, par conséquent, choisi d'observer deux territoires possédant un SCoT.

Le Pays de Rennes (Bretagne, Ille-et-Vilaine), avec son SCoT arrêté le 31 janvier 2014, basé sur le concept de ville-archipel pour structurer l'organisation d'un territoire métropolitain attractif. Le Pays de Rennes est constitué de 76 communes qui appartiennent

à 5 EPCI. Il compte 483 694 habitants et couvre une superficie de 129 500 ha dont 12,4 % sont urbanisés, 59 % ont une vocation agricole et 10 % sont des milieux naturels d'intérêts écologique (MNIE). Le SCoT porte sur ce territoire.

Le Pays de la Provence Verte (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Var), qui couvre une zone rurale limitrophe de deux pôles urbains, Toulon et Draguignan, confrontée à une pression foncière continue, avec un SCoT grenellisé approuvé en janvier 2014, particulièrement prescriptif en matière de lutte contre la perte de terres agricoles. Le périmètre du Pays de la Provence Verte regroupe 43 communes, structurées en 4 communautés de communes, et accueille environ 110 000 habitants.

## Les intercommunalités

Plus restreint que celui des bassins de vie – et susceptible d'être à cheval sur deux de ces bassins –, le « projet de territoire » des intercommunalités est censé permettre d'harmoniser les stratégies de municipalités désireuses de travailler ensemble. Il favorise la création de solidarités à l'échelle d'un territoire de proximité qui dépasse des frontières communales trop étroites, notamment quant à la mobilité et à la gestion économe et rationnelle de l'espace. Un maire peut décider de la délivrance d'autorisations d'aménager ou de construire, par exemple pour une nouvelle zone d'habitat, en cohérence avec un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), et ainsi faire bénéficier sa commune et ses voisins d'une organisation plus cohérente en matière de transports, de gestion des déchets, etc. C'est aussi une échelle où l'on peut commencer à lire et gérer plus en détail une bonne part des problèmes environnementaux : qualité de l'air, ressources et cycle de l'eau, protection des ensembles naturels, forestiers et agricoles, biodiversité, etc.

C'est pourquoi nous avons choisi d'observer Brest Métropole\*\* (Finistère), première communauté urbaine à s'être dotée d'un PLUi « grenellisé », « PLUi facteur 4\*\*\* » (approuvé le 20 janvier 2014), et qui, malgré son statut de Métropole, doit faire face à un certain repli économique et à un déficit d'attractivité résidentielle, particulièrement marqué dans le centre-ville

\* Pour tenter de pallier les limites des SCoT, des EPCI limitrophes commencent à se lancer dans des démarches inter-SCoT, afin d'aller vers une meilleure cohérence et rechercher des synergies. Mais cela suppose une entente politique assez volontariste entre les collectivités concernées.

\*\* Anciennement BMO, Brest Métropole océane.

\*\*\* En référence à l'objectif de réduction par 4 des émissions de GES, proposé comme horizon de la lutte contre le changement climatique par la mission interministérielle contre l'effet de serre, et validé par le gouvernement français (initialement par M. Raffarin, alors Premier ministre).

de Brest. Confrontée au départ d'une partie des activités liées à la Marine nationale et désormais au fléchissement de l'agro-industrie bretonne, bénéficiant d'un site maritime exceptionnel mais écologiquement vulnérable, l'agglomération brestoise est vouée à une nécessaire reconquête urbaine et économique riche de contradictions. Brest Métropole regroupe 8 communes pour 207 000 habitants.

## La commune

Sauf dévolution à une intercommunalité compétente, cet échelon institutionnel conserve la compétence en matière d'urbanisme et de délivrance des permis de construire.

Nous avons choisi d'observer la commune de Marpent (Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Nord), laquelle affiche un objectif zéro artificialisation. Cette commune de 2 700 habitants connaît une faible pression foncière, à l'image de son bassin d'emploi, mais dispose de peu de foncier constructible du fait d'une faible superficie et d'un taux d'urbanisation déjà élevé.

## Le quartier

Le quartier est l'échelle la plus familière pour ceux qui y résident, y travaillent ou le fréquentent régulièrement pour des raisons diverses (éducation, consommation, loisirs, etc.). Espace de vie par excellence, le quartier est le lieu de « l'habiter » au sens large : socialisation avec les voisins, fréquentation des services et équipements proches, achats dans les commerces de proximité, etc. L'échelle du quartier marque souvent les disparités économiques et sociales, certains quartiers étant subis, d'autres choisis.

C'est au niveau des quartiers que se gèrent pour une bonne part les opérations de réhabilitation – rénovation urbaine, en secteur central, comme en périphérie, en tissu ancien comme en tissu plus contemporain. Cela vaut même pour l'implantation de grands équipements conçus au niveau de la commune ou de l'agglomération tout entière, opérations qu'il convient au minimum de bien raccorder aux quartiers environnants, par les cheminements et par

la structuration urbaine et le traitement des lisières. S'agissant de territoires urbains occupés de plus ou moins longue date, appartenant souvent à une multiplicité de propriétaires, deux questions essentielles se posent : la libération éventuelle de biens fonciers et immobiliers (notamment pour la création ou l'extension de nouveaux équipements et services), et l'implication incontournable des occupants et des propriétaires dans la définition de projets comportant presque toujours un volet densification, même s'il y a création de nouveaux espaces ouverts.

Pour ce qui est de la fabrication de nouveaux quartiers, la question du foncier est naturellement primordiale. Quant à la nécessité de la « couture urbaine » – mise en relation avec l'existant –, qui s'impose là aussi, elle peut conduire également à de micro-interventions foncières.

On voit bien, en pratique, que les politiques et les promoteurs qui portent des projets de quartiers neufs (qui se voudraient tous « ÉcoQuartiers ») tentent de plus en plus de consulter, sinon d'associer à leur conception, les populations environnantes des quartiers riverains – et, même pour les projets les plus innovants, de travailler avec les futurs habitants et usagers.

## La parcelle

La qualité de l'aménagement de la parcelle conditionne, sur le terrain, à l'échelle de l'habitant et du piéton, aussi bien la qualité d'usage ou le paysage que la biodiversité ou la gestion des eaux pluviales, voire des eaux grises. C'est une échelle fondamentale, dans la mesure où cet aménagement de la parcelle conditionne l'attractivité de l'habitation ou du lieu de travail, au point que, par accumulation, il configure les spécificités et la qualité d'un quartier tout entier, voire au-delà.

Dans ce contexte, nous avons étudié la démarche BIMBY engagée sur la commune du Tremblay-sur-Mauldre (Île-de-France, Yvelines) et son intégration dans un PLU. La commune compte environ 1 100 habitants à l'année, et accueille 1 200 étudiants par an. C'est l'une des premières communes rurales, située à 40 kilomètres à l'ouest de Paris. On y observe donc une pression foncière importante.









# **La morphologie du territoire, outil pour l'action**

La morphologie des territoires joue un rôle considérable en termes de fonctionnalités, d'usages, de qualité de vie, mais aussi de droit de construire. Encore assez méconnus et trop peu utilisés en matière d'étalement urbain, des outils sont disponibles et en mesure d'apporter beaucoup à la réflexion préalable et à l'action.

## Observer son territoire sous plusieurs angles

La morphologie spatiale d'un territoire peut s'examiner de plusieurs points de vue.

### La morphologie physique

Matériellement, les territoires sont d'abord caractérisés par :

- Le relief naturel plus ou moins remanié du terrain – bassins-versants, lignes de crête, vallonements, pentes et coteaux, dépressions, hydrographie, exposition...
- Les formes physiques de tous les aménagements, occupations et constructions humaines – ensembles bâtis, limites et tissus urbains, réseau viaire et parcellaire, bâtiments, espaces aménagés (jardins, parkings, etc.), murs, végétation domestique, bâtiments, limites et tissus urbains, massifs boisés, haies...
- Au sein de ces deux catégories (plutôt naturelle ou plutôt anthropique), on distingue des éléments qu'on peut qualifier d'«infrastructuraux» (sols, parcellaire, voirie...) et de «superstructurels» (édifices, végétation...).

Cette **morphologie physique** du territoire a pour caractéristique d'être **généralement réglementée, en zone « urbaine »** (zones U du règlement : occupation du sol bâti et non-bâti, implantation et hauteur des constructions...). Les critères utilisés dans ce but doivent alors être définis précisément pour éviter ambiguïtés et contestations\*. Lorsqu'elle est directement accessible au regard, cette morphologie devient déterminante dans les paysages et leur perception. De plus, ses principales composantes font pour la plupart montre d'une grande rémanence dans le temps («inertie du parcellaire», etc.).

### Les morphologies socio-économiques

Parallèlement à la réalité géométrique des formes matérielles, et fréquemment corrélées avec celle-ci (quartiers «résidentiels» sur les coteaux bien exposés, quartiers industriels en bord de fleuve...), d'autres morphologies caractérisent l'organisation spatiale du territoire. Celles-ci reposent sur des critères économiques ou sociaux plus ou moins imbriqués (distribution géographique des valeurs foncières, des catégories socioprofessionnelles, des équipements et des commerces, des divers types de logements et d'activités, des déplacements, etc.). En milieu urbanisé, les correspondances sont souvent très fortes entre morphologie physique et morphologies socio-économiques, par exemple dans le dessin des lotissements qui varie, pour un prix du foncier donné, selon le statut social des habitants. À l'inverse, sous une forme géométrique qui reste sensiblement la même, la barre peut abriter aussi bien la population paupérisée d'une ZUP enclavée qu'une population aisée en bordure d'un parc urbain.

\* cf. La difficulté de définir un niveau altimétrique de référence des parcelles en déclivité en vue de la détermination de la hauteur réglementaire des bâtiments

### Traduction cartographique des morphologies

À l'échelle métropolitaine et régionale, les morphologies sont en général traduites par des cartographies allant du 1/200 000 au 1/50 000.

L'échelle intercommunale de l'agglomération, du pays ou de la commune se lit du 1/100 000 au 1/5 000, voire au 1/2 000, selon son étendue.

L'échelle du quartier, des rues et des îlots, de la parcelle, propose une vision cadastrale détaillée, voire plus fine (distinction entre façades avant et façades arrière, etc.), du 1/2 000 au 1/50.

Les représentations les plus communes sont planimétriques (cartes et plans), et celles en 3D (maquettes physiques et virtuelles, perspectives...) plutôt utilisées à des échelles relativement fines, en particulier celle des projets d'aménagement. Le mode 3D virtuel tend néanmoins à se développer pour des territoires plus vastes, mais de manière progressive, compte tenu des coûts de saisie et de modélisation. Le développement de l'impression 3D en architecture, urbanisme et paysage autorisera désormais la jonction entre les modes physique et virtuel.

## Analyser les données pour mieux appréhender son territoire

En situation opérationnelle, la prise en compte de la morphologie des sites urbains d'intervention (conformation du terrain, pentes, volumes bâtis et vides environnants...) est une **contrainte de base pour les projets**. Néanmoins, elle s'effectue le plus souvent sur des bases assez rudimentaires : le projet ne s'intéresse généralement qu'aux parcelles adjacentes, sans s'élargir à l'échelle du territoire impacté (rue, colline...), et il n'est que rarement adossé à une **méthodologie robuste d'analyse** du contexte comme du projet lui-même.

C'est surtout dans le cadre de planifications patrimoniales comme les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP), et désormais les « sites patrimoniaux remarquables »\*, ou encore à l'occasion de projets de qualité en situation complexe, que l'on trouve des démarches bien développées d'analyse du tissu urbain d'accueil. Néanmoins, ce type de travaux tend à se développer.

Première étape, l'analyse de la morphologie urbaine sert essentiellement à **faire apparaître**, à toutes les échelles, les structures et la **topologie des organisations spatiales** dans lesquelles le projet vient inscrire les siennes.

Traduisibles en plan ou en volumes, ces structures peuvent aussi se lire sous forme de séquences temporelles, si l'on veut comprendre la logique des transformations antérieures du site.

La plupart des documents de planification comme des projets urbains témoignent non seulement de la rareté d'études préalables substantielles, mais aussi et surtout du besoin d'une claire vision des nombreux enjeux qui sont attachés aux choix morphologiques. En effet, à l'échelle du bassin de vie comme du projet ponctuel, la **détermination des formes spatiales que l'on projette induit de fortes conséquences – voulues ou inattendues –, sociales, environnementales, économiques et financières**. Ces effets tiennent d'abord aux continuités, aux coupures, à la mixité, à la ségrégation... induites par la distance matérielle et les liaisons physiques entre les éléments. L'étalement urbain renforce mécaniquement les aspects nuisibles de l'éloignement et des ruptures (difficultés d'accès, coût des réseaux...). Pour autant, la mise à distance peut être recherchée à certaines fins, comme d'éloigner des activités dangereuses, ou de bénéficier d'espaces de tranquillité.

\* Institués par la loi du 7 juillet 2016, loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, ils se substitueront progressivement à tous les types antérieurs de zones de protection du patrimoine, en unifiant les règles.

**L'échelle régionale et métropolitaine**, et celle des bassins de vie, permet d'appréhender la forme du réseau des « villes », bourgs, villages, ... et la répartition des types d'occupation des sols, la localisation des polarités, équipements et infrastructures majeures (y compris souterraines), etc.

À ce niveau (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires -SRADDET, Schéma de cohérence territoriale -SCoT, plan local d'urbanisme intercommunal -PLUi), il est possible d'identifier les grands enjeux de l'étalement urbain : équilibre entre agglomérations au sein de « l'armature urbaine », équilibre entre espace artificialisé et zones agricoles et naturelles, éclatement ou compacité de la logistique et des fonctions commerciales, ségrégations sociales, continuités écologiques, etc., et, indirectement, croissance des mobilités et consommation d'énergie, émissions de GES...

À l'échelle plus locale, **la vision morphologique donne aussi des éléments d'arbitrage** pour l'utilisation des sols, aussi bien dans le choix et la gestion des extensions urbaines que pour les possibilités de localisation et de densification acceptables.

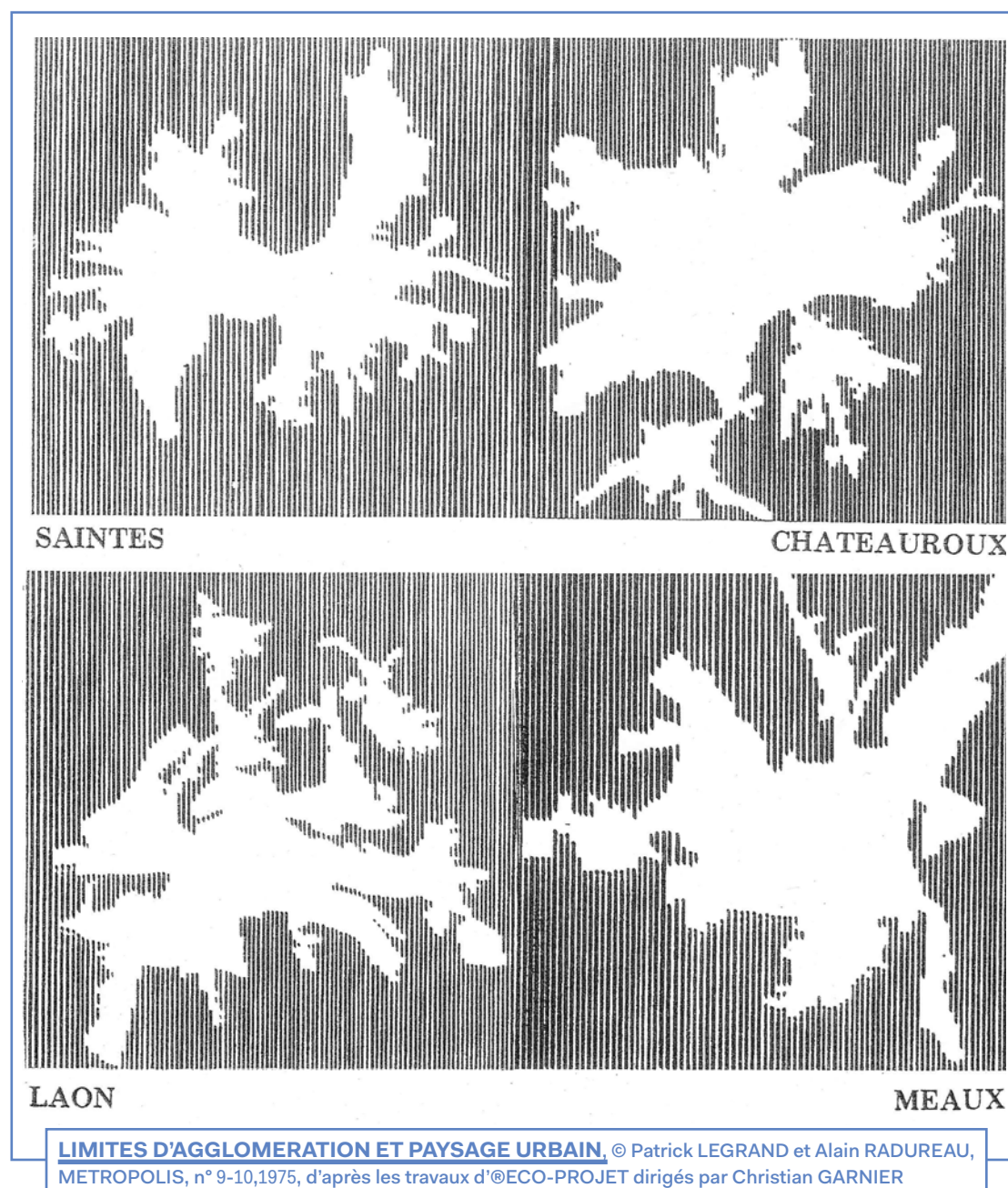
La visualisation des limites internes du domaine bâti met ainsi en évidence les « **creux urbains** » éventuellement mobilisables. Toutefois ces « creux » ne doivent pas être trop vite assimilés à des « dents creuses », un espace boisé classé, un vallon humide, ou une zone maraîchère ne constituant pas du tout des « espaces vides » à combler, mais des éléments de la trame des espaces libres, publics comme privés, qui assurent des aménités sociales et des fonctionnalités environnementales.

Par ailleurs, la lecture des polarités comme des secteurs en manque d'équipements et de services, peut générer une politique d'incitation ou d'intervention sur certains sites, afin de mieux équiper ou mieux desservir les quartiers mal pourvus, et de renforcer ainsi la compacité de l'habitat.

Les choix morphologiques peuvent notamment être retranscrits **dans les projets d'aménagement et de développement durables (PADD), les documents d'orientation et d'objectifs (DOO), les plans de déplacement urbains (PDU), les programmes locaux de l'habitat (PLH), règlements et zonages**. Dans ce cas, la traduction réglementaire des options prises fournit des arguments concrets à la collectivité pour **négoier les projets à l'amont de la délivrance des autorisations et faciliter cette dernière**.

La recherche d'une morphologie tendant au resserrement urbain contribue fortement à une meilleure gestion des dimensions sociales, écologiques et économiques de l'aménagement.





Issue de l'interprétation de photos aériennes, la « tache urbaine » de 4 agglomérations de taille moyenne (exprimée ici en blanc) illustre la complexité du périmètre de l'artificialisation et de la topologie. Cette exploitation met notamment en évidence divers degrés de pénétration, dans le territoire urbain, des espaces agricoles et naturels, au gré du relief, du risque d'inondation, des espaces protégés, etc. Cela donne une première idée de la plus ou moins grande proximité pour les habitants des espaces et paysages naturels et ruraux, ou des potentialités de couloirs écologiques et bioclimatiques urbains. De même, la lecture d'urbanisations linéaires plus ou moins distendues laisse pressentir des besoins de mobilité ou d'équipements de quartier.

# Des étapes indispensables à respecter

## Exploiter spatialement les données brutes

### Recueil et exploitation des données

Le recueil et la compilation des données sont à la base de l'analyse. Ils s'opèrent sur deux critères habituels, facilité d'accès et pertinence. La pertinence se construit à partir de savoir-faire existants et de la sensibilité aux spécificités locales, voire d'une certaine anticipation des enjeux. Le recueil est donc d'autant plus efficace qu'il bénéficie d'un soutien méthodologique, mais n'a pas besoin d'être nécessairement réalisé par des experts.

Quant à l'exploitation des données, par croisement et hiérarchisation, en vue d'un diagnostic et de préconisations, elle requiert davantage une compétence spécifique.

### Intégrer systématiquement les éléments de base de la morphologie physique

Avant tout, **les courbes de niveau et l'hydrographie** font partie des couches de base qu'il est nécessaire d'associer :

- Avec les diverses cartographies du PLU (permettant, par exemple, de les faire apparaître sur les plans de voirie, d'assainissement ou des espaces agricoles et naturels, etc.) ;
- Avec les fonds cadastraux utilisés pour les projets d'équipement et d'aménagement.

Ces données - accessibles sur le site gouvernemental Geoportail géré par l'Institut géographique national (IGN) - sont évidemment insuffisantes pour un travail à la parcelle et ne remplacent pas les levés de géomètre, surtout dans des secteurs où le sol « naturel » a été remblayé ou remanié, mais elles restent une indication contextuelle utile.

La plupart des données pertinentes dans la lutte contre l'étalement urbain sont exploitables via des traitements cartographiques qui conduisent à visualiser des structures spatiales. Ces « radiographies » du territoire permettent des diagnostics et la production de réponses à des questions d'aménagement complexes et prospectives. Ces méthodes permettent d'aller très au-delà de l'interprétation habituelle des données statistiques en vue de la programmation, laquelle se borne habituellement à constater des ratios (consommation d'espace, surfaces utilisées par logement, distances parcourues journalièrement, structure démographique et socioprofessionnelle de la population, etc.) et, surtout, ne spatialise pas les choses.

En ce qui concerne les données d'occupation des sols, **une cartographie des emprises bâties ou imperméabilisées** fournit quant à elle un élément fondamental pour caractériser **l'état initial de la cohérence des espaces agricoles** et apprécier leur vulnérabilité au risque de fragmentation. Il en va de même pour **les espaces naturels et les continuités écologiques**.

De tels éléments de diagnostic spatial sont également précieux à de nombreux titres : meilleure gestion de l'énergie, des eaux pluviales, des mobilités \*, etc., autant de dimensions que s'efforce de faire prendre en compte notamment l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), avec les démarches et marques déposées ADDOU (Approche développement durable des opérations d'urbanisme) et AEU (Approche environnementale de l'urbanisme), ou bien le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) qui diffuse divers documents techniques, comme la fiche « [Prendre en compte les eaux pluviales dans la gestion de la voirie](#) » (octobre 2013).

\* voir Livret, paragraphe « Des pistes pour intégrer la mobilité et répondre aux besoins » p.29, cartographie réalisée par 2EI Veolia de la vulnérabilité liée à la mobilité sur la communauté d'agglomération de Rouen



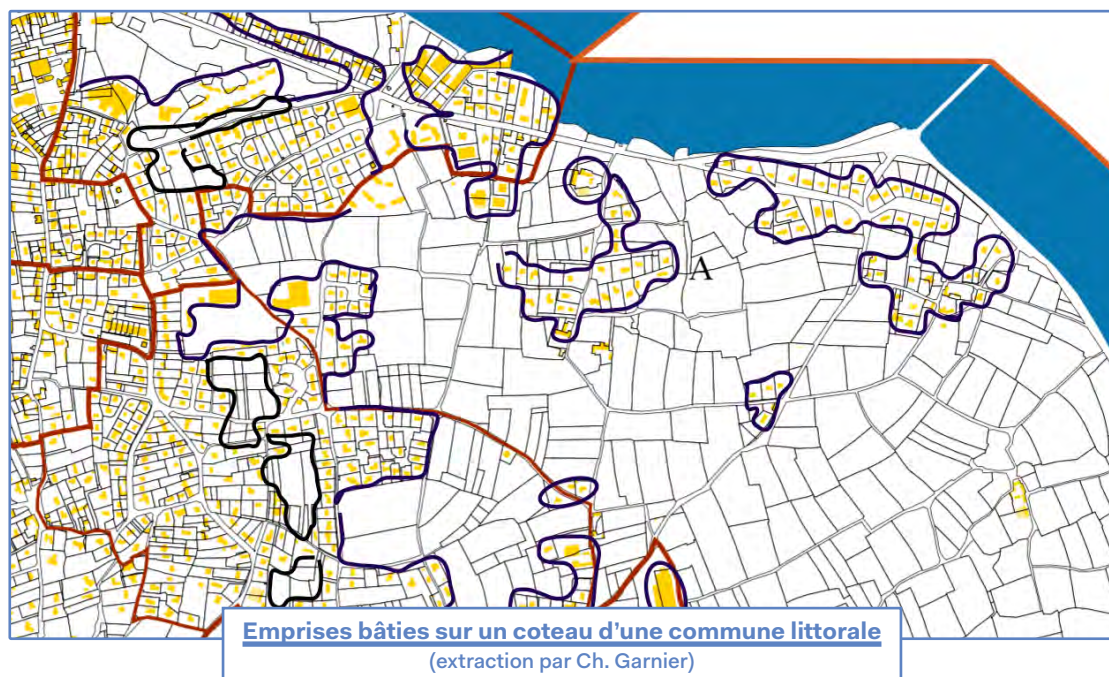
La **cartographie des extensions récentes et des permis de construire concrétisés** donne une claire lecture des tendances de l'étalement urbain, et la localisation des pressions foncières immédiates. Au-delà de l'analyse quantitative de la consommation d'espace – exercice désormais imposé par la loi –, l'analyse morphologique (comme l'analyse paysagère) apporte des informations utiles pour la gestion fine des nouvelles emprises, et pour la stratégie foncière progressive dans les zones à urbaniser à court et moyen termes (zones inscrites au PLU en 1AU).

Ainsi, la visualisation et la qualification des « **frontières** » ou « **lisières** » de l'artificialisation par le bâti (« espace habité ») aident à **rationaliser la progression des urbanisations nouvelles** en visant à la fois une relative compacité des secteurs agglomérés et la cohérence des zones agricoles et naturelles. Il s'agit ici d'orienter le choix des terrains qu'il faudrait occuper **en priorité au sein des zones d'extension planifiée**, qui sont souvent assez étendues et rarement remplies sur la durée d'un seul PLU. Cette priorité dépend des caractéristiques propres de ces

zones, mais aussi de nombreux paramètres « techniques » et environnementaux.

Pour compléter l'approche cartographique, la prise en compte de l'occupation de l'espace en 3D amène à se préoccuper des volumes construits et végétaux. Cela conduit à considérer des éléments comme le **velum urbain** (enveloppe / plafond des volumes urbains), les **silhouettes** et découpes urbaines (et notamment villageoises), les **rapports pleins / vides** (bâti / non bâti des voies et espaces publics, comme des intérieurs d'îlots), etc.

Gérer la morphologie et la topologie des extensions, c'est aussi bien avoir le souci de la progressivité des dépenses publiques d'infrastructures, l'optimisation des coûts de collecte des déchets, que s'intéresser à l'accessibilité piétonnière des services de proximité, des lieux de travail et des centralités, la continuité et la commodité des circulations agricoles (hommes, engins, bétail) pour les éventuels exploitants (condition essentielle du maintien de leur activité), le maintien d'une attractivité paysagère et touristique, etc.



*Exploitation rapide du cadastre d'une commune littorale montrant le « périmètre d'artificialisation » (enveloppe géométrique des parties effectivement bâties, en faisant abstraction des limites parcellaires) et les « creux urbains ». Cette lecture morphologique met en évidence la progression de la fragmentation des espaces agricoles et « naturels » et suggère les transformations du paysage d'un coteau. Pour une représentation plus précise de « l'artificialisation », il faudrait inclure les surfaces imperméabilisées de façon pérenne, comme les parkings, voies de desserte en dur, etc.*

### Les données à prendre en compte pour réaliser l'état des lieux

L'état des lieux porte à la fois sur la morphologie au moment **présent**, sur certaines **évolutions passées** et sur des **tendances** qui s'en dégagent (pressions, déprises, vulnérabilités, potentialités...).

#### 1 Sources d'information et collecte de données :

- Photographies aériennes, cadastre, cartes topographiques, points géodésiques, plans des réseaux ;
- Cartographies anciennes et modernes, photos aériennes et satellite, photos obliques, relevés de terrain (géomètres, services techniques, BET...) ;
- Documents montrant la chronologie de l'occupation du territoire, notamment cadastres et vues aériennes anciennes ;

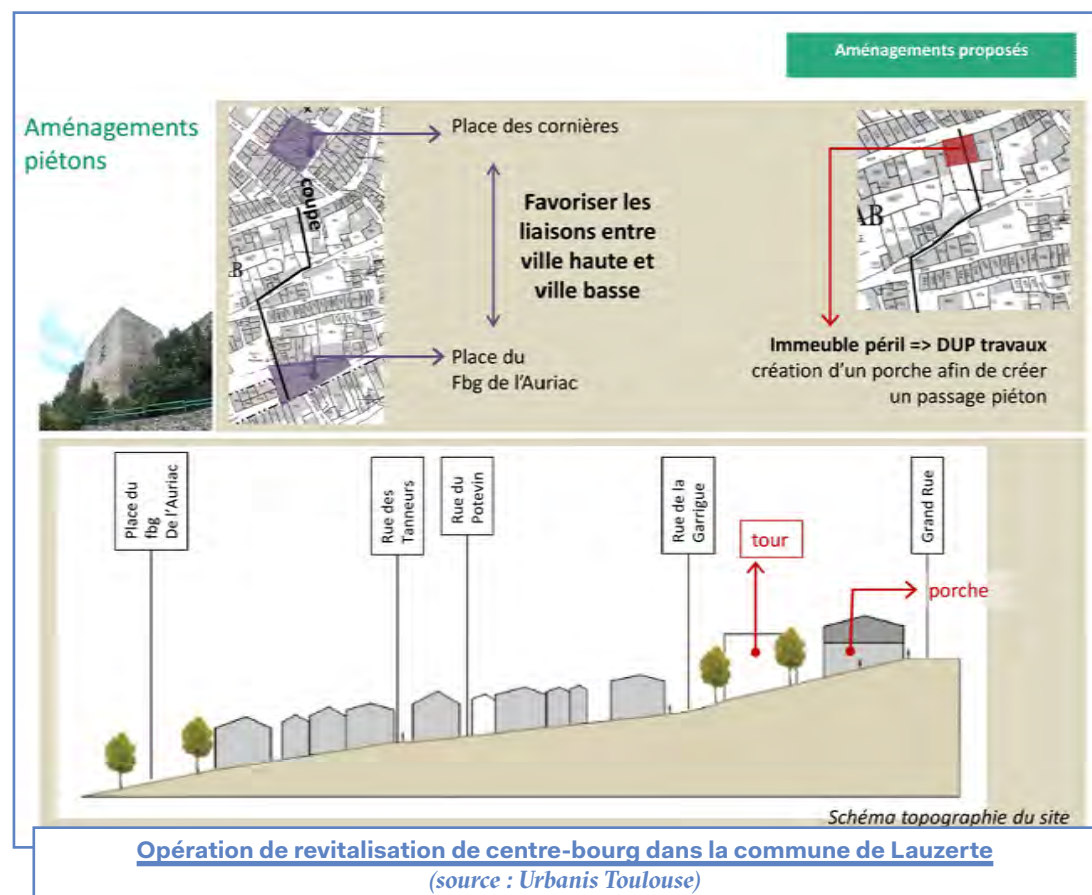
→ Travaux des instituts, écoles et départements universitaires d'architecture, de paysage et d'aménagement ;

→ Sources statistiques nationales et locales (données spatiales – taille des parcelles, distance aux services de proximité, données des enquêtes de mobilité, données socio-économiques, etc.).

#### 2 Relevés morphologiques et travaux spécifiques

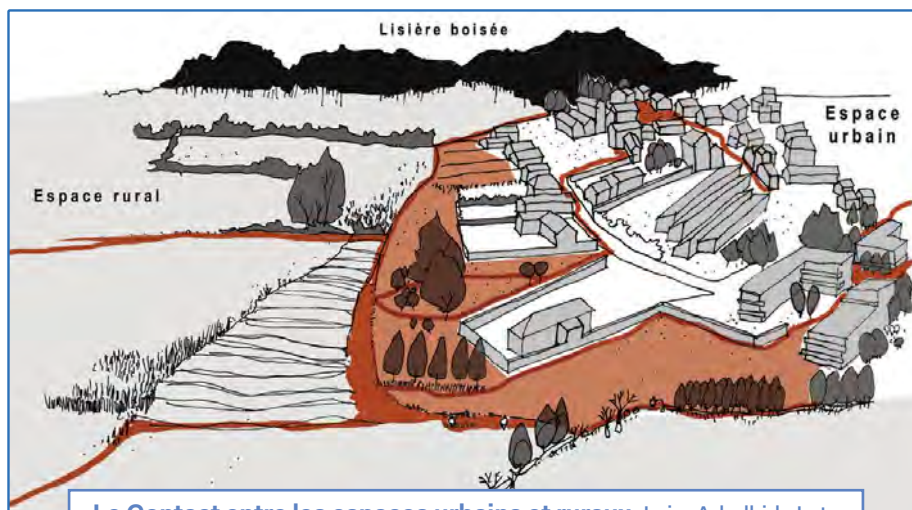
Les outils diffèrent en fonction des échelles, mais ils reposent surtout sur :

- des **cartographies** et des **transects** (profils en travers ou profils en long sur des plans de coupe ou selon des parcours sélectionnés),
- des **visualisations en 3D** (blocs diagrammes, maquettes, vidéos).



Il s'agit du profil en long d'un itinéraire piéton projeté empruntant un cœur d'îlot et des voies publiques. On lit l'homogénéité de gabarit des pleins et des vides où ce parcours s'inscrit, en correspondance avec le plan.





**Le Contact entre les espaces urbains et ruraux**, Leire Arbelbide Lete

(source : Les Carnets pratiques, IAU île-de-France - mars 2010)

S'il est évidemment intéressant de disposer d'une étude morphologique détaillée de l'ensemble du territoire concerné, cela n'est cependant pas à la portée immédiate de toutes les collectivités, beaucoup n'ayant pas eu la chance de bénéficier d'études dédiées ou de travaux académiques ; d'autant qu'il est en principe nécessaire d'être en capacité de réaliser des mises à jour périodiques.

Toutefois, certains éléments directement exploitables pour la confection des PLU, tels que le périmètre d'artificialisation, sont relativement faciles à établir à partir du cadastre et de la photo aérienne. L'identification des principales entités morphologiques (types de tissus, etc.) est également relativement abordable, moyennant certaines précautions.

Quand elle est accessible, la maquette est un outil de dialogue particulièrement intéressant tant pour les responsables que pour le public. Les maquettes numériques sont aujourd'hui les plus utilisées, mais ne remplacent pas totalement les maquettes physiques qui facilitent une appréhension globale directe.

### 3 Exploitation / Outils d'interprétation-transcription :

À titre indicatif, voici quelques types d'exploitation utile des données, plus particulièrement pour le PLUi ou pour un secteur opérationnel : Caractérisation topologique des relations parties urbanisées / non urbanisées (positionnement relatif des principaux

éléments les uns par rapport aux autres / « distance » et relations entre ces éléments ; dissociation / interpénétration...);

- Relations topographie / parcellaire – topographie / constructions ;
- Emprise au sol et altimétrie du bâti et de la végétation ;
- Caractérisation morphologique des limites, franges, fronts et « creux » urbains\*.

### 4 Typologies des fronts urbain

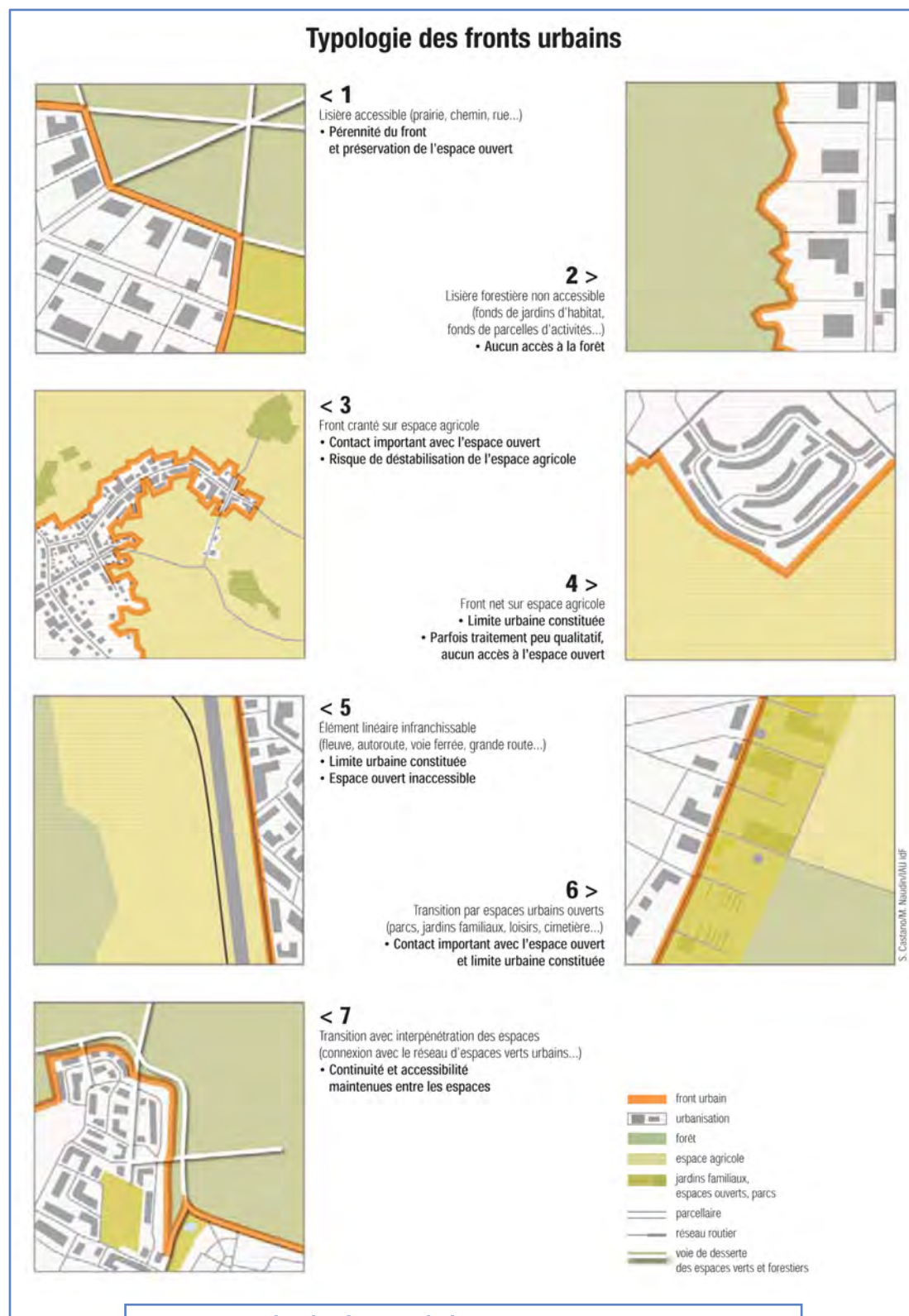
- Identification des principaux types de tissus urbanisés (centre-ville dense, noyaux villageois, faubourgs, extensions anciennes, hameaux, divers types d'extensions contemporaines de l'automobile – habitat, équipements, zones d'activités...) \*\*;
- Détermination d'entités morphologiques aux échelles ad hoc (depuis l'échelle de l'armature urbaine d'un SCOT à celles d'unités cohérentes sur un fragment d'îlot ou une portion de rue) ;
- Topologie de l'occupation bâti / non bâti des unités foncières (parcelles, îlots, voiries) ;

\* À ce sujet, l'ouvrage de l'IAU « Comment traiter les fronts urbain » offre définitions et illustrations (voir p. 27 et 9, « Positionner et articuler les fronts des espaces à urbaniser » et « Qu'est-ce qu'un front urbain ») [www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/comment-traiter-les-fronts-urbains.html](http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/comment-traiter-les-fronts-urbains.html).

\*\* Voir l'ouvrage de l'Agence d'étude d'urbanisme de Caen « Métropole, Analyse de la morphologie urbaine » [www.aucame.fr/web/territoire/fichiers/1-3\\_Analyse-de-la-morphologie-urbaine.pdf](http://www.aucame.fr/web/territoire/fichiers/1-3_Analyse-de-la-morphologie-urbaine.pdf)

## LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN : BOÎTE À OUTILS

- Études fines du non-bâti, des limites et de la végétation, au niveau du quartier ou du secteur, avec intégration de la morphologie des bâtiments.



**Comment traiter les fronts urbains ?** - Les Carnets pratiques, IAU île-de-France - mars 2010, Typologie des fronts urbains, S. Castano/M. Naudin

## Élaborer sa stratégie et concrétiser

L'état des lieux des morphologies spatiales, à commencer par la morphologie physique, conduit normalement à identifier un certain nombre d'enjeux, à exprimer et à hiérarchiser diverses priorités, pour en tirer une stratégie.

- Bilan spatialisé, diagnostic des consommations d'espace et des délivrances de permis de construire et autorisations d'urbanisme diverses ;
- Enjeux :
  - Enjeux morphologiques principaux sur les secteurs subissant des transformations ou de projet,
  - Enjeux par secteurs / entités morphologiques,
  - Hiérarchisation / enjeux morphologiques prioritaires à l'échelle du territoire et secteurs sensibles ;
- Projections et scénarios morphologiques ;
- Traduction opérationnelle :
  - SRADDET, Schéma régional de cohérence écologique (SRCE),
  - Démarches Territoires énergie positive, agendas 21, chartes de parc naturel régional (PNR) ou Pays, etc.,
  - SCoT et PLU(i) : rapports de présentation, PADD, DOO, PLH, PDU,

- Règlements d'urbanisme (PLU, Aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine -AVAP...),
- Cahier des charges d'opérations, d'appels à projets,
- Gestion des autorisations d'urbanisme,
- Maîtrise foncière ;

- Mesures d'accompagnement :
  - Information, sensibilisation des élus (Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement -CAUE, transferts d'expérience inter-collectivités...),
  - Formation du personnel.

Une manière classique d'aide à la définition d'une stratégie repose sur l'élaboration de scénarios, praticable à toutes les échelles. À l'échelle d'une commune rurale soumise à une certaine pression d'urbanisation, on peut citer, à titre d'exemple, les travaux de l'agence VU D'ICI, portant sur trois scénarios pour la commune de Pouzauges (85).

À une autre échelle, [le projet d'aménagement de la rue Garibaldi, à Lyon](#), fournit un cas de requalification de voirie urbaine dont la structure morphologique permet d'allier meilleure fonctionnalité des circulations, gestion de la biodiversité et qualité de vie \*.

## S'affranchir des frontières territoriales pour renforcer la cohérence de son projet

Plusieurs considérations s'imposent :

- **Ne pas s'enfermer dans un périmètre trop étroit.** Les démarches de projet ont une très forte tendance à ne considérer que leur propre emprise (territoire couvert par le SCoT ou le PLU, quartiers neufs, zones d'aménagement concerté -ZAC de renouvellement urbain, terrains d'opérations ponctuelles – aménagements d'espaces publics, de tra-

versées d'îlots). L'analyse paysagère amène spontanément à s'affranchir de ce cadre ; pour la morphologie, cela n'a rien d'automatique ;

- Un regard professionnel compétent est éminemment souhaitable pour les autorisations individuelles d'urbanisme, et un volet d'insertion morphologique devrait faire partie du volet paysager du permis de construire (le nouveau règlement du PLU(i) permet de faire figurer des éléments graphiques précisant les préconisations morphologiques) ;

\* voir « [La Multifonctionnalité des trames verte et bleue en zones urbaines et périurbaines](#) », synthèse bibliographique – IAU, décembre 2011, p. 109-111



→ **Mettre en question les périmètres administratifs**, qui conduisent à commettre de lourdes erreurs, **comme le découpage en îlots** – utilisé par commodité. En particulier dans les tissus urbains constitués et transformés, les îlots sont souvent très dissymétriques et présentent des morphologies très différentes selon la hiérarchie des voies qui les bordent. Dans de tels cas, mais aussi de manière générale à cette échelle, il est nécessaire de **prendre en compte au minimum la totalité des parcelles qui se trouvent de part et d'autres des rues**. Les entités morphologiques opérationnelles ont généralement des **périmètres qui passent au milieu des îlots**, et

non au milieu des rues (les opérations de réhabilitation de l'habitat sont ainsi amenées à définir des périmètres qui s'arrêtent en fond de parcelles et non pas en limite de voie, c'est à dire en bordure d'îlot) ;

→ **Ne pas s'enfermer dans les limites communales**, en particulier pour comprendre la cohérence des espaces agricoles et naturels ou l'accessibilité (services, aménités, emplois, etc.) ;

→ **Une étude morphologique approfondie est tout à fait nécessaire sur les secteurs à enjeux ou devant faire l'objet de réalisations.**

## Les acteurs sur lesquels s'appuyer

Les agences d'urbanisme, les CAUE, certaines agences régionales de l'énergie et de l'environnement, des parcs naturels..., ainsi qu'un certain nombre de cabinets et conseils en urbanisme, paysage et architecture, constituent autant d'instances en capacité de produire analyses, diagnostics et recommandations morphologiques innovants pour la lutte contre l'étalement urbain.

### Pour aller plus loin

- En matière de diagnostic et d'orientations : « [Comment traiter les fronts urbains ?](#) », Les Cahiers pratiques IAU, mars 2010 :
  - « **Pérenniser les fronts constitués : à Fleurines, des études pour la valorisation et l'inscription de fronts urbains** » (page 26) ;
  - « **Une bonne continuité entre l'espace urbain et l'espace rural : à Bois d'Arcy, le nouveau quartier de la Croix-Bonnet en lien direct avec la forêt domaniale** » (page 45) ;
  - « **Positionner et articuler les fronts des espaces à urbaniser** » : Montpellier (page 27) ;
- « [Analyse de la morphologie urbaine](#) », Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole, mai 2008 ;
- Fiche : « [Prendre en compte les eaux pluviales dans la gestion de la voirie](#) », Cerema, octobre 2013 ;
- « [La multifonctionnalité des trames verte et bleue en zones urbaines et périurbaines](#) », Synthèse bibliographique, IAU, décembre 2011, pages 109 à 111 ;
- **METROPOLIS**, volume II, numéro 9-10, novembre-décembre 1975.



# L'approche paysagère du territoire, outil d'un aménagement économe et valorisant

## Le paysage : un sujet qui parle au plus grand nombre

Le paysage est souvent la meilleure entrée pour ouvrir le dialogue entre citoyens, sur les qualités – présentes et futures – d'un territoire. Cela se vérifie tout particulièrement avec l'étalement urbain dont les impacts visuels sont fortement ressentis.

Le paysage est à la fois ce qu'un territoire offre comme « donné à voir », et les perceptions que chacun peut en avoir.

Ainsi que le rappelle la Convention européenne, le « caractère [du paysage] résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (c'est le cas du territoire lui-même, en tant que production sociale et historique, comme cela est explicité dans le précédent volume « [L'étalement urbain : Réflexions croisées - éléments de définition et termes du débat](#) »).

« Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage » (art. L.110-1 du Code de l'environnement).

Depuis les dernières lois relatives à l'urbanisme, et notamment les lois Grenelle II (2009) et ALUR (2014) qui ont posé la nécessité d'objectifs de qualité paysagère, la gestion du paysage est devenue une obligation importante des documents d'aménagement et d'urbanisme (PADD, DOO, DOQP, plans de paysage, plans de secteurs...), dans lesquels elle se traduit de multiples façons. En outre, l'information paysagère est ouverte de plein droit au public depuis 2005 (art. L.124-1 et 2 du Code de l'environnement).

L'évolution du cadre légal dans son ensemble est appuyée par l'État, au travers d'un plan national d'actions, et accompagnée par différents réseaux et structures tels que les CAUE, les PNR, certains conseils régionaux et départementaux ayant des programmes dédiés, le programme des 1 000 paysages en action, etc.

Le paysage est diurne et nocturne, comme l'a rappelé la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (JO du 9 août 2016). La problématique nocturne intéresse non seulement la perception humaine, et notamment celle du confort, du bien-être et de l'esthétique (« plans lumière »), mais aussi les effets de la pollution lumineuse sur certaines activités (conduite nocturne, observation astronomique, etc.) et sur la biodiversité (perturbations, accidents, mortalité...).

### Un diagnostic paysager comporte deux étapes :

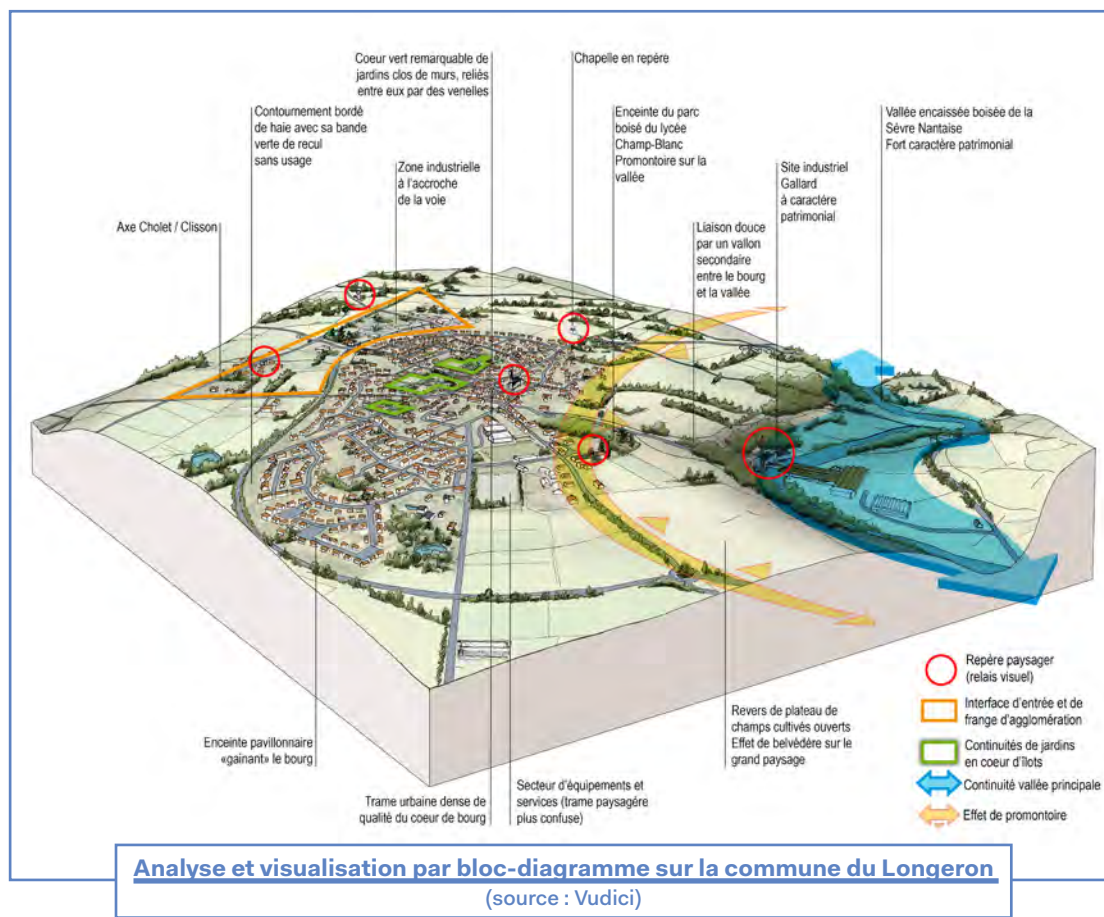
- **Un état des lieux** (souvent dénommé « analyse ») qui dégage les principaux éléments (selon les lieux, les saisons, le jour, la nuit) du territoire, leurs **traits saillants** : caractérisation par rapport à des « types » de paysages reconnaissables servant de références (« quartier pavillonnaire de l'entre-deux-guerres »), par leurs **spécificités** (ce qui en constitue l'identité : « populaire, en plateau... »), ainsi que par leur **évolution**. Afin de prendre du recul et de permettre une discussion sur des données partageables par le plus grand nombre, l'état des lieux met notamment en évidence **les structures, entités, unités, relations visuelles et éléments paysagers** les plus marquants – termes désormais adoptés par les professionnels et, pour l'essentiel, entérinés par la loi.
- **Une analyse transversale et une hiérarchisation des enjeux** (souvent dénommée « diagnostic »), à la lumière des évolutions passées et de ce que la collectivité souhaite maîtriser, dans le cadre tracé par la loi.

### En matière d'étalement urbain, il est nécessaire d'effectuer :

- Le repérage et la caractérisation paysagère, à une échelle fine, des secteurs soumis à des pressions d'urbanisation, et ceux dont le paysage est impacté par les urbanisations nouvelles (périmètres de co-visibilité ou « périmètres de paysage » de ces extensions), avec leurs enjeux ;
- La définition des éléments (silhouettes, lisières, fronts urbains ; séquences paysagères ; cônes de vision ; etc.) ou secteurs concernés dont la préservation (conservation) ou la protection (maîtrise des transformations) sont souhaitables ;
- Le repérage et la caractérisation des secteurs et des terrains offrant les meilleures possibilités d'accueil de nouvelles urbanisations du point de vue du paysage – en extension comme en densification.

Il existe de **multiples démarches de compréhension et d'intervention paysagères adaptées aux diverses échelles**, depuis l'échelle régionale jusqu'à celle de la rue et de la parcelle, appuyées sur autant d'outils. Les représentations visuelles – présentes ou projetées – du territoire et de l'habitat humain sont le fruit d'une pluralité d'approches qui se sont mises en place au fil du temps : artistique, géographique, militaire, d'aménagement (représentation de l'espace des projets, urbain, architectural et paysager), touristique et, très récemment, virtuelle (bande dessinée, espaces imaginaires).

## Un outil d'aide à la décision



Outre qu'il est destiné à respecter la réglementation, le diagnostic paysager du territoire et de l'étalement urbain fournit des éléments importants pour :

considérablement la gestion par la collectivité, en même temps qu'il fournit des repères aux pétitionnaires pour confectionner le volet paysager exigé pour le permis de construire.

### Fonder des choix de localisation et optimiser les projets

Cela vaut tant pour l'habitat que pour les activités qui ne peuvent être insérées en tissu mixte (habitat traditionnel). L'existence d'un atlas paysager – ou document équivalent – permet de gagner un temps précieux au moment de l'élaboration des SCoT et des PLU(i). La confection d'un volet paysager intégré au document permet par la suite d'en faciliter

### Préparer la révision d'un document

Le diagnostic paysager du territoire et de l'étalement urbain permet de préparer la révision d'un document à plusieurs niveaux :

→ Révision des zonages ; définitions de structures et d'éléments à développer ou protéger (entités morphologiques et paysagères, limites urbaines paysagères, parcellaire, structures végétales) ;

- Modalités d'implantation des bâtiments et de la végétation ;
- Gestion de bosquets, d'architectures singulières, jouant un rôle particulier pour le paysage ;
- Adaptation de réglementations (alignements, types de toitures, couleurs, enseignes commerciales) et de politiques urbaines (entrées de ville, trame végétale...).

### Définir un phasage dans le cadre d'un SCoT ou d'un PLU

Cette question concerne en priorité les secteurs où se matérialise la poussée urbaine, avec la possibilité d'introduire une gestion paysagère de la progression des zones constructibles. Pour les zones 1AU ouvertes à l'urbanisation et constructibles à court et moyen terme, l'occupation peut parfois prendre des années. La collectivité peut, s'il y a notamment un enjeu paysager fort, se doter d'une **stratégie foncière** d'occupation progressive de telles zones, en privilégiant la compacité et en évitant par exemple un développement linéaire le long de voies de communication, ou bien en conservant durant quelques années une lisière urbaine intéressante, le temps d'en recréer une nouvelle de qualité, ou encore d'anticiper des évolutions. Dans ce type de secteur destiné à accueillir de nouveaux aménagements, elle a aussi intérêt à se doter d'un **cahier des charges paysager**, pour guider la délivrance des autorisations, édicter des prescriptions, et se prémunir accessoirement de l'accusation d'arbitraire.

Ces considérations valent tout particulièrement pour des opérations d'aménagement qui utilisent des outils tels que des zones d'aménagement concerté (ZAC) ou des périmètres d'aménagement d'ensemble (nouveaux quartiers, lotissements, zones d'activité, etc.). Il s'agit d'éviter de simples « paysages décoratifs » alors que ces opérations, sans cohérence avec le contexte, devraient au contraire s'intégrer dans une stratégie paysagère d'ensemble du territoire.

### Enrichir les outils réglementaires et contractuels

#### 1 OUTILS RÉGLEMENTAIRES

On retrouve des éléments ayant trait au paysage dans les documents d'urbanisme :

##### SCOT

- Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) définit les **objectifs** en matière de qualité paysagère (comme d'étalement d'urbain) ;
- le **rapport de présentation** « identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation » ;
- le **DOO (document d'orientation et d'objectifs)**, « détermine les conditions de valorisation des paysages ».

##### PLUi

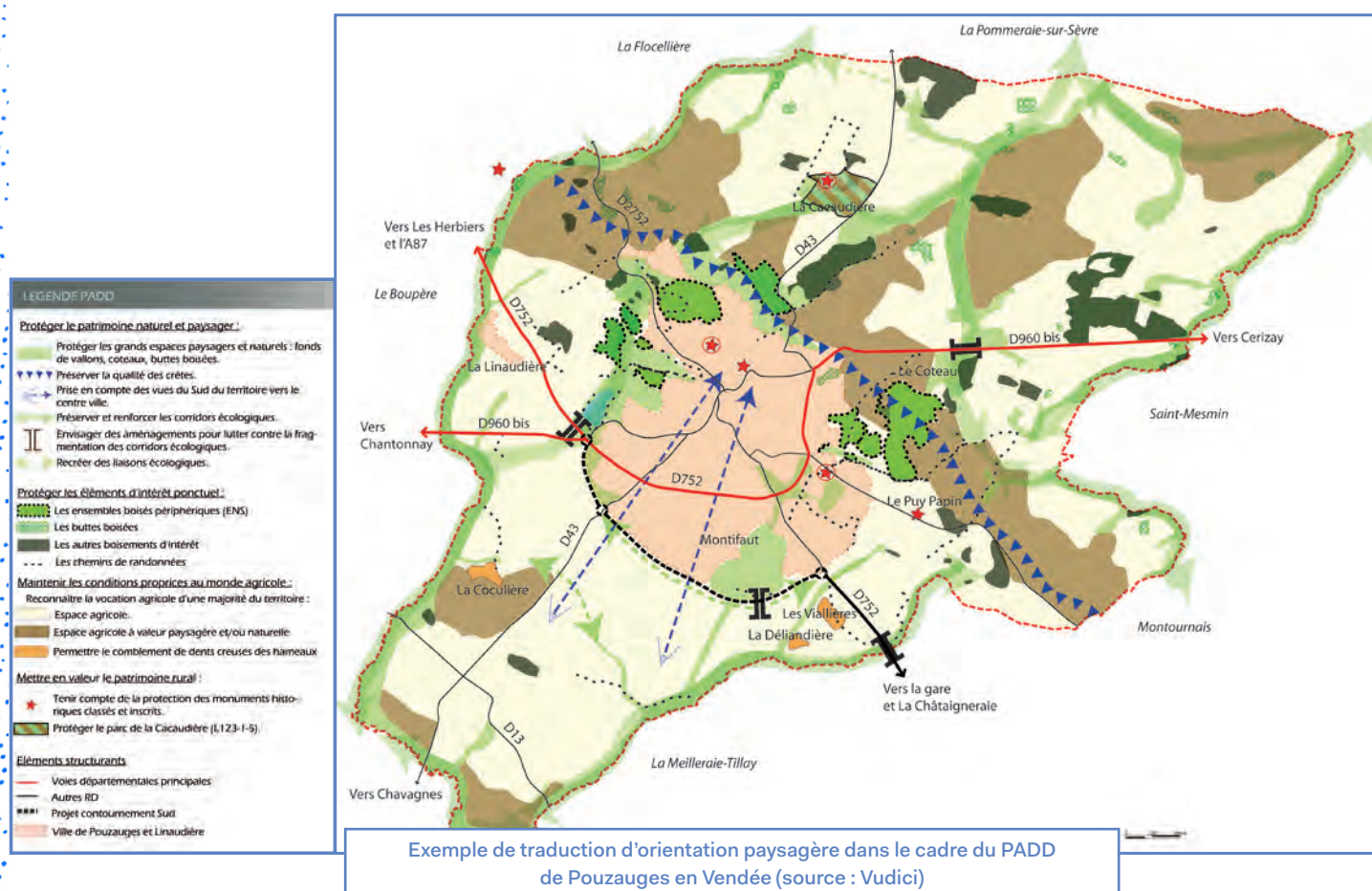
- Le **PADD** définit « les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques » ;
- Les **OAP, orientations d'aménagement et de programmation**, peuvent notamment « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine » ;
- Le **règlement** du PLU(i) (entièrement refondu par le décret du 28/12/2015) renvoie à la gestion paysagère dans l'article R.151-11 et R.151-12. Il définit les zonages et prescriptions diverses, permettant d'inscrire un volet paysager comportant des prescriptions.



→ Le **traitement du paysage** dans le PLU(i) est donc entièrement à la discrétion de la collectivité, sous réserve des obligations et servitudes qui s'imposent (SCoT, protections particulières...), en particulier des objectifs de qualité paysagère. Ce volet exprime la politique de la collectivité en la matière et intègre les résultats du diagnostic. Il se traduit dans le zonage et par des prescriptions. Il peut prendre la forme d'un «volet paysager» ou, plus ambitieux, d'un «plan de paysage» – lequel va au-delà du PLU(i), car il mène jusqu'à la programmation d'actions. Des collectivités qui consi-

dèrent le paysage comme un élément clef de leur développement n'hésitent pas à prendre celui-ci comme l'une des bases essentielles de leur document local d'urbanisme.

Pour mémoire, il existe des directives de protection et de mise en valeur des paysages qui concernent des ensembles exceptionnels au niveau national, mais restent très rarement utilisées. Il s'agit de documents opposables établis par l'État qui s'impose à tous les documents d'urbanisme.



## 2 OUTILS CONTRACTUELS

Sur la base de données paysagères territoriales, la lutte contre l'étalement urbain peut s'appuyer sur des politiques de nature contractuelle de deux types :

- Des **contrats** favorisant une dynamique foncière de protection et de maintien d'espaces agricoles et naturels ;
- Des **cahiers des charges négociés** pour l'autorisation d'opérations d'aménagement.

Les contrats, engagements et conventions peuvent être passés :

- Avec des structures mises en place par les collectivités elles-mêmes (offices ou établissements

publics locaux, etc.), par des établissements publics de l'État, et avec **d'autres collectivités**, dans le cadre de divers projets de territoire – plans de paysage, chartes de paysage, charte de PNR, charte de Pays ; conventions avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Office national des forêts (ONG)... ;

- **Avec des opérateurs privés** – APNE (associations de protection de la nature et de l'environnement) gestionnaires d'espaces naturels, chambres consulaires (établissements publics gérés de façon privée), chambres professionnelles, agriculteurs (propriétaires exploitants, fermiers), entreprises, promoteurs, propriétaires fonciers de terrains jugés stratégiques...

## Des outils de travail accessible

Relevant de diverses disciplines, l'exploitation des outils de transcription et d'interprétation paysagère implique généralement une technicité et des savoir-faire multidisciplinaires que l'on trouve chez des professionnels qualifiés (principalement les « paysagistes-concepteurs », terme officiel consacré en 2017<sup>\*</sup>) encore assez peu nombreux. Divers types d'aides financières et techniques sont par ailleurs périodiquement disponibles (européennes, nationales, régionales...).

Toutefois, qu'elle dispose ou non de capacités internes ou d'assistance extérieure, la collectivité est confrontée dans tous les cas à la nécessité de s'emparer du sujet pour formaliser ses enjeux, et définir priorités et stratégie paysagères, à intégrer à la politique de maîtrise de son développement.

Avec l'aide d'un certain nombre de ressources documentaires, de guides et d'outils d'usage maintenant assez répandus, et le recours aux services des CAUE, des paysagistes-conseils

de l'État dans les départements, des techniciens compétents des intercommunalités, la question peut être défrichée à l'échelon local, et l'appropriation des concepts de base être engagée, à commencer par **ceux énoncés dans la loi (identification, caractérisation, qualification des paysages ; unités, entités et structures paysagères ; etc.)**.

À titre d'exemple, parmi beaucoup d'autres sites, celui de nature 33 permet d'accéder à [l'atlas des paysages de la Gironde](#), qui offre un exemple de délimitation d'unités de paysages à l'échelle d'un département.

\* Le terme anglais correspondant est *landscape architect*, mais le ministère en charge a voulu écarter une confusion possible avec la profession d'architecte.



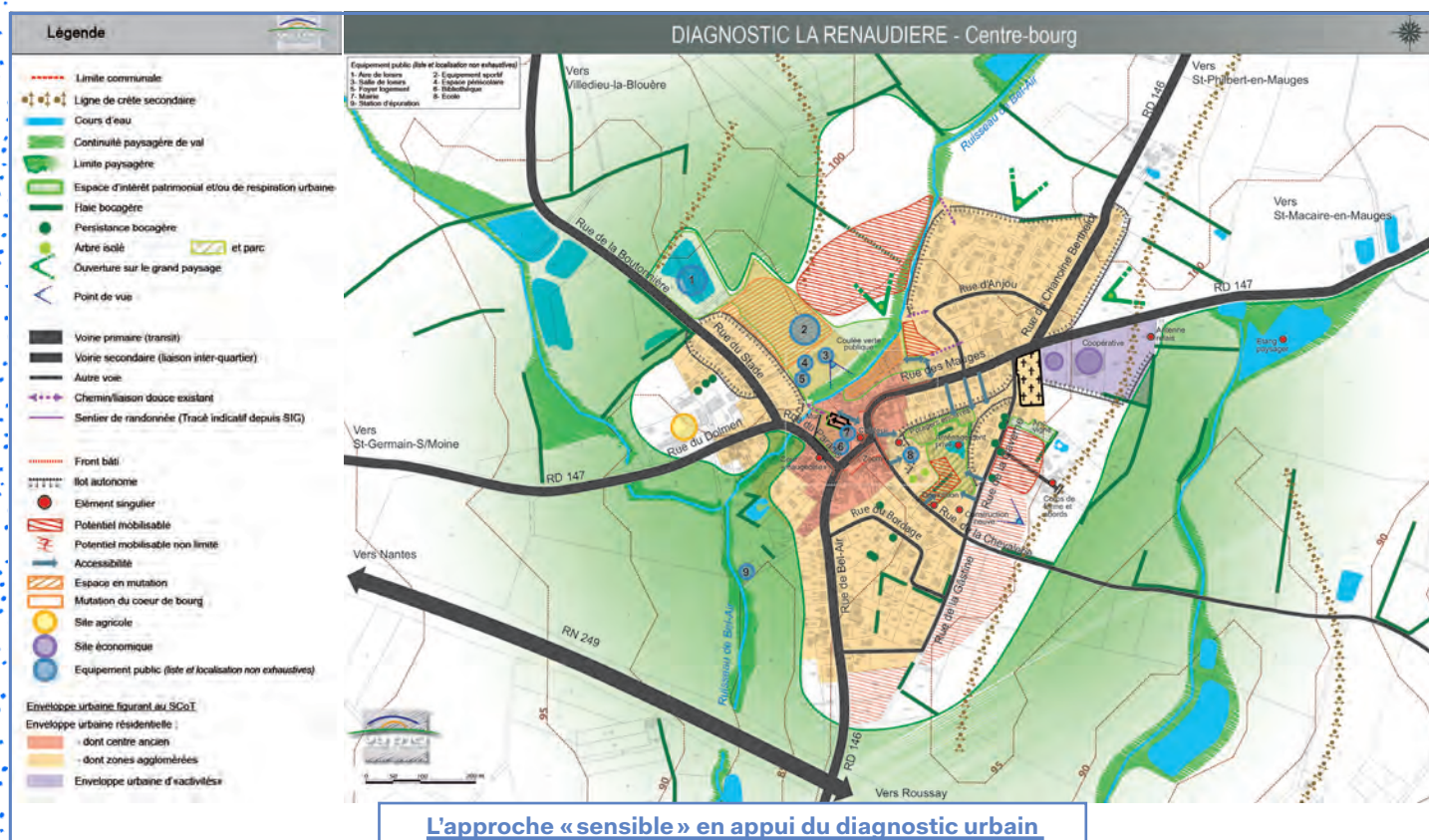
# Une opportunité pour construire un projet désirable

## Paysage et identité territoriale

Le paysage peut se concevoir comme le « visage » – l'apparence – d'un territoire, largement façonné par l'activité humaine dans un contexte géographique donné. Il est à ce titre le produit d'une culture, de représentations, de pratiques individuelles et collectives, de modes de production, de rapports sociaux, en dialogue avec les facteurs et phénomènes « naturels », en un lieu et un temps donnés. C'est l'identité visible du territoire, également révélatrice d'autres identités moins directement perceptibles.

Au regard de l'étalement urbain, la prise en charge de l'identité paysagère, avec ses forces et ses faiblesses, est une question première face au **risque généralisé de banalisation et d'indifférenciation** des territoires, mais aussi **un enjeu majeur de leur valorisation**.

Cela requiert la compréhension des spécificités locales du rapport paysager entre espace urbanisé et espace naturel ou rural, d'une part, et des rapports entre bâti et non bâti, d'autre part. En d'autres termes, **le paysage devrait être compris comme un critère essentiel de choix pour la limitation et les options d'extension comme de densification urbaine, et pour la maîtrise de la qualité des projets.**



**L'approche « sensible » en appui du diagnostic urbain  
du centre bourg de la Renaudière, canton de Montfaucon**  
(source : Vudici)



### Concertation : sortir des sentiers battus

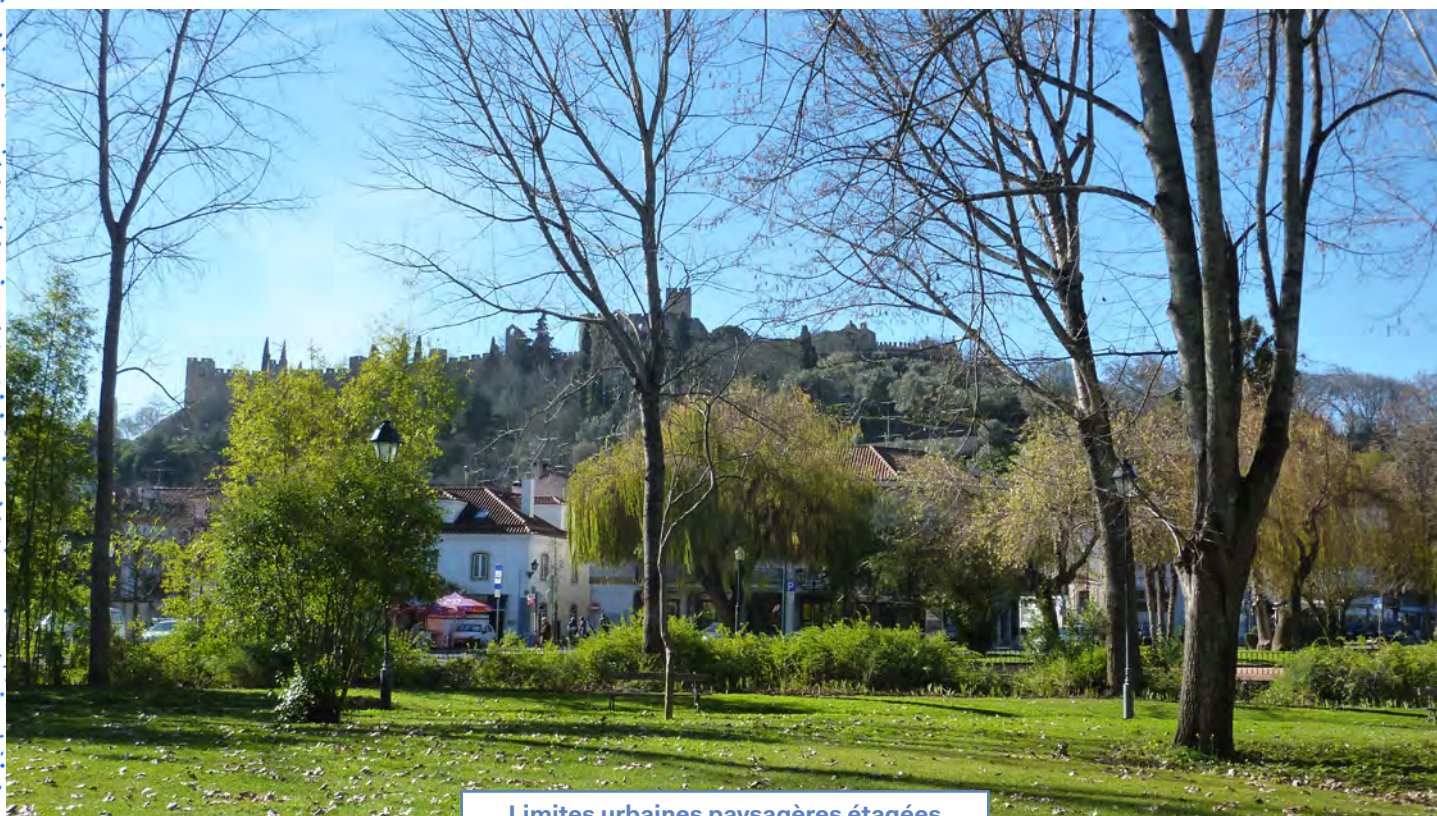
Qu'elles soient internes à la collectivité ou plus ou moins ouvertes aux acteurs extérieurs, animation et participation peuvent s'appuyer sur la panoplie classique : groupes de travail, ateliers, séminaires de réflexion, sondages, conférences, etc. S'il est bien illustré, le sujet s'y prête très bien.

Plus spécifiquement, un travail et une reconnaissance visuelle sur le terrain sont particulièrement nécessaires : visites au sol, observation et analyse

à partir de parcours usuels ou sur des transects, exploitation de points dominants (clochers, tours, collines), survols aériens. Dans le cas de démarches participatives, ce travail peut faire l'objet de nombreuses animations : lecture de paysage sur le terrain avec débat, ascensions, survols en montgolfières, à l'appui de réunions publiques et d'expositions. Ces dernières, particulièrement appropriées s'agissant du domaine visuel, sont propices aux techniques interactives (jeux, maquettes, écrans), qui peuvent être aussi très utiles pour des travaux en ateliers. [La démarche participative de l'Argonne](#), prenant en compte le paysage, et lauréate du programme 1 000 paysages, est particulièrement intéressante à cet égard.

→ voir la fiche n°9  
«Mettre en place une concertation adaptée à son projet»

### Donner envie



**Limites urbaines paysagères étagées**  
(source : Christian Garnier)

*Dans des agglomérations présentant un relief marqué ou découpées par des ensembles naturels importants (fleuve, massif boisé...), les limites urbaines (que l'on peut localiser sur une carte et caractériser morphologiquement : front bien délimité, frange nettement lisible mais plus complexe, frange diffuse, etc.) peuvent se développer en horizons paysagers étagés. Elles peuvent témoigner d'époques, de statuts (centre, faubourg...) et d'ambiances variées. Ici, la citadelle de Tomar au Portugal et son faubourg en bordure de rivière.*



En ce qui concerne les **extensions nouvelles**, la priorité est de **déterminer la sensibilité paysagère comme les capacités d'accueil des diverses parties du territoire**, au regard de la construction et de l'aménagement de celui-ci.

Ce qui conduit à déterminer :

- Les secteurs, les lisières urbaines, les **parcours, les vues que l'on veut protéger ou reconquérir ;**
- **Ceux qu'il s'agit particulièrement de ménager, tout en y accueillant de nouvelles utilisations ;**
- Les éléments appelant une gestion attentive – velum bâti et végétal, silhouettes, vues éloignées, écrans, transparences, parcours singuliers, approches et séquences visuelles...

Pour les **opérations de densification et de renouvellement urbain**, les mêmes questions se retrouvent, mais avec l'exigence première de production d'un paysage et d'un cadre de vie de très bonne qualité, **tant pour les opérations projetées elles-mêmes que pour leur environnement proche.**

La requalification des tissus urbains ou industriels concernés doit en effet proposer une qualité de vie très attractive si l'on veut endiguer la fuite des habitants vers les périphéries – tout comme l'éviction des catégories à faible revenu, voire moyennes, pour des raisons financières. C'est pourquoi la thématique de la « nature en ville » devient très forte en termes de qualité paysagère et d'ambiance, condition d'une perception positive d'une densification relative maîtrisée.

## Mobiliser les documents et techniques adéquats

### Une documentation élémentaire d'accès facile

- Photos, cartes postales – montrent ce qui est valorisé aux yeux des touristes (et pas forcément aux yeux des habitants) ;
- Photos aériennes – essentielles pour lire le territoire, à la portée de tous, mais vision abstraite qui demande des interprétations ;
- Cartes topographiques : 1/25 000 et 1/100 000, et si possible minutes IGN au 1/10 000 ;
- Cadastres.

### Une documentation spécialisée, dont :

- Inventaires et observatoires photographiques (national, régionaux – SINP d'Île-de-France, Observatoire de Corse, etc. –, départementaux) ;
- Les atlas des paysages (régionaux, départementaux – réalisés pour 90 % du territoire) ;
- Les études paysagères territoriales, de plus en plus répandues ;
- Les études géographiques et morphologiques locales ;
- Les guides pour l'aménagement (SCoT, PLU(i), EcoQuartiers...), les portails Environnement régionaux, départementaux ;
- Les cartes, gravures, peintures et photos anciennes, et autres documents historiques
- Exemples de portail locaux :
- [Bretagne-Environnement, portail régional](#)
- [Mon Environnement/La Teste, portail communal](#)

### Des techniques de visualisation :

La représentation visuelle fournit différentes lectures descriptives du paysage. Elle favorise la recherche de structures qu'il s'agit de mettre en évidence. Certains modes de représentation particulièrement réalistes, comme les maquettes ou les blocs-diagrammes, permettent une appréhension directe qui se prête à des échanges avec tout type d'acteurs. Les outils cartographiques, coupes et profils demandent au contraire que l'on se soit approprié un mode de lecture adéquat.

Outre l'exploitation directe de photos pour décrire et caractériser des secteurs, parcours, etc., de nombreuses techniques plus ou moins accessibles sont disponibles :

- Blocs-diagrammes, transects, maquettes, ...
- Cartographies de diagnostic, d'enjeux et de prospective
- Et pour une restitution plus sensible : vidéos, photomontages, dessins, aquarelles...
- **Profils et transects : ces techniques permettent de mettre à jour des phénomènes parfois difficiles à comprendre par des méthodes statistiques traditionnelles.**
  - On peut établir des correspondances entre morphologie spatiale et morphologie sociale (voir : [Transect rural et urbain figurant dans un projet lauréat de la société American Society of Landscape Architects](#)) ;

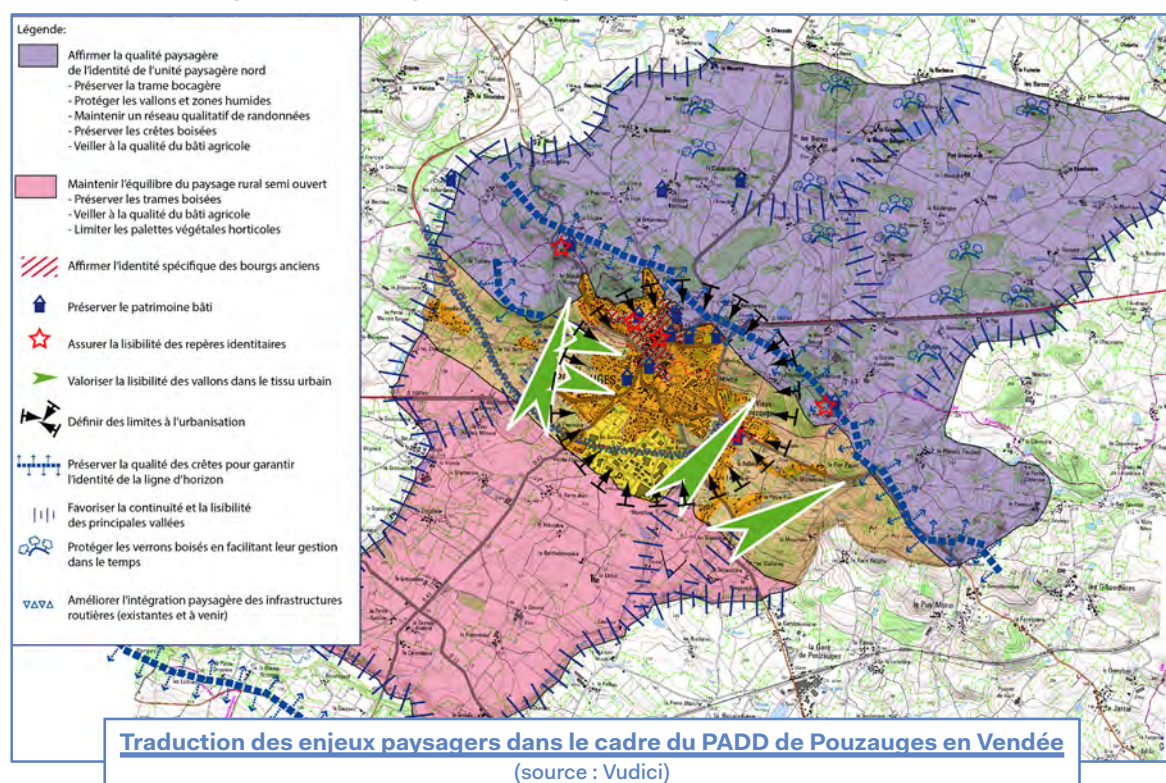
## LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN : BOÎTE À OUTILS

- Ou montrer des variations de perception de l'environnement par les habitants selon leurs pratiques (voir [Transect hommes-femmes en Gambie](#)).

### Des techniques de traitement et d'interprétation

Les données brutes paysagères font l'objet de très nombreux types d'exploitation. Il s'agit non seulement de créer des supports de dialogue, mais aussi de faire apparaître des structures, des entités, ou encore de traduire des perceptions sensibles.

### Traduire le diagnostic paysager dans la gestion des projets de territoire



Deux outils principaux sont à cet égard disponibles :

- **Volet paysager** des autorisations d'urbanisme et d'aménagement : Il s'agit d'un critère d'évaluation des projets. Les collectivités qui délivrent les autorisations sont en mesure d'exiger que le contenu de ce volet (obligatoire pour les permis de construire) donne une idée précise de l'impact visuel et des incidences paysagères des projets déposés. C'est également la responsabilité des services instructeurs.
- **Politique foncière** au service du paysage et de la prévention de l'étalement urbain : Outre les actions foncières habituelles de préemption, acquisition, concession, les collectivités ont leur mot à dire sur des orientations ou sur des autorisations d'opération foncière en divers lieux – instances dirigeantes et de travail des EPF, participation à diverses organismes telles que les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), les SEM d'aménagement, certains offices d'HLM, etc.

## Des éléments de vigilance pour le diagnostic paysager

Points de vigilance pointés par la loi :

- Structures paysagères, entités ;
- Entrées de ville routières (surtout publicité, mais pas seulement) ;
- Éléments remarquables (monuments, sites, paysages protégés ou labellisés).

Points de vigilance non réglementés mais opérationnels :

- **Approches d'agglomérations** autres que routières (train, vélo, randonnée, avion) ;
- **Limites** urbaines, fronts, franges ; **écrans** (permanents, saisonniers) ;
- Points de vue, parcours, **séquences ; continuités** paysagères (et écologiques) ;
- Réseaux et articulation des espaces publics et privés ;
- Espaces et éléments de transition ;
- Prise en compte des paysages diurnes et nocturnes ;
- Prise en compte des variations saisonnières.

## S'intéresser aux travaux des réseaux d'acteurs

Il existe des réseaux d'acteurs, au niveau national, comme le Club PLUi, ou le réseau du programme 1000 paysages initié par le ministère de l'Écologie ; et, au niveau local, comme les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou encore Nature 33 (réseau des acteurs de la biodiversité et du paysage en Gironde).

### Pour aller plus loin

#### → Exemples d'état des lieux

- Les atlas de paysage : [exemple de l'Atlas des Paysages de Loire-Atlantique](#)
- Observatoires photographiques : [L'Observatoire des paysages de la Garonne](#)

#### → Exemple de diagnostic des enjeux, prospective, et préconisations

- [L'exemple du SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre](#) ;
- [L'Atlas du Pays de Lorient](#).

#### → Autres références

- [Newsletter n° 4](#) du réseau Biodiversité et Paysage, octobre 2015 ;
- [Système d'information sur la nature et les paysages \(SINP\)](#) mis en place par le MEDDE ;
- « [Exemple de délimitation d'unité paysagère à l'échelle d'un département](#) », Atlas des paysages de la Gironde, 2013 ;
- [Étude de paysage participative sur le secteur géographique de l'Argonne](#), 2014 ;
- [Site du Club PLUi](#) ;
- [Convention européenne du paysage](#), Florence, site du Conseil de l'Europe, 20 octobre 2000.



# L'observation socio-économique : un outil de prévision et de dialogue

Les données socio-économiques permettent de mettre en lumière les besoins du territoire, de ses habitants et utilisateurs. Outils largement accessibles aux collectivités, elles permettent d'orienter une stratégie urbaine.

## Connaître son territoire pour définir sa stratégie

La première préoccupation en matière d'étalement urbain est de comprendre quel est l'état de la démographie, de l'occupation de l'espace, tous usages confondus, du logement, des activités, des déplacements, et, plus particulièrement, d'en analyser les transformations et les tendances.

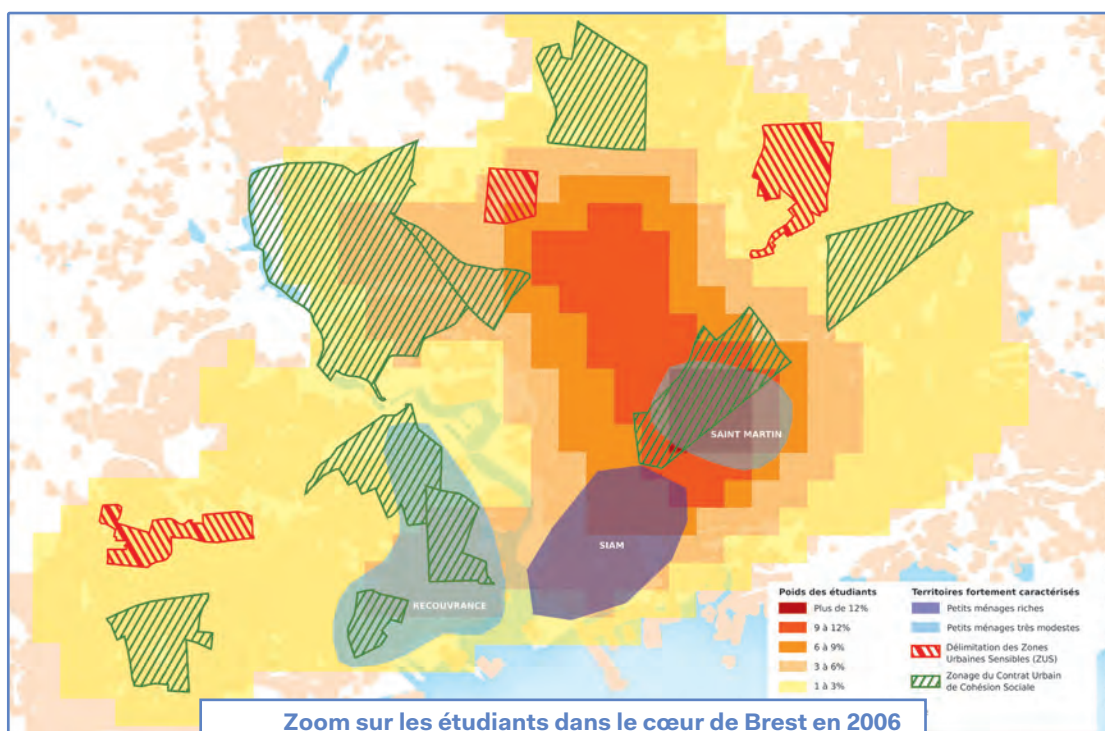
Au-delà du constat de ce qui se lit matériellement sur le terrain, il s'agit de comprendre, en second lieu, les causes des évolutions mesurées, si l'on espère se mettre en capacité de les

infléchir dans un sens ou un autre, tant pour freiner l'exode vers les périphéries extérieures que pour ré-attirer une part de la population et des activités vers les quartiers centraux.

## Comprendre les tendances de son territoire et mieux dialoguer avec les acteurs locaux

Les données socio-économiques sont évidemment essentielles pour l'établissement de toutes les politiques locales ayant un fort impact sur l'étalement urbain, notamment en matière de logement, mobilité, équipements publics, commerce, activité économique, etc.

La question la plus importante pour la collectivité est de caractériser la population (en termes de courbe d'âge, profil familial et résidentiel, mobilité, CSP, etc.), les activités (type d'activités, localisation, besoins logistiques, etc.) mais aussi **les tendances, positives ou négatives** qui peuvent être dégagées (paupérisation, gentrification, rajeunissement, structure familiale, accès à la formation et aux services de proximité, etc.). Cela peut permettre de **pointer les atouts et vulnérabilités socio-économiques**.



### Zoom sur les étudiants dans le cœur de Brest en 2006

Source : Insee 2006 / ADEUPa, Dossier d'Octant n°53, 2010

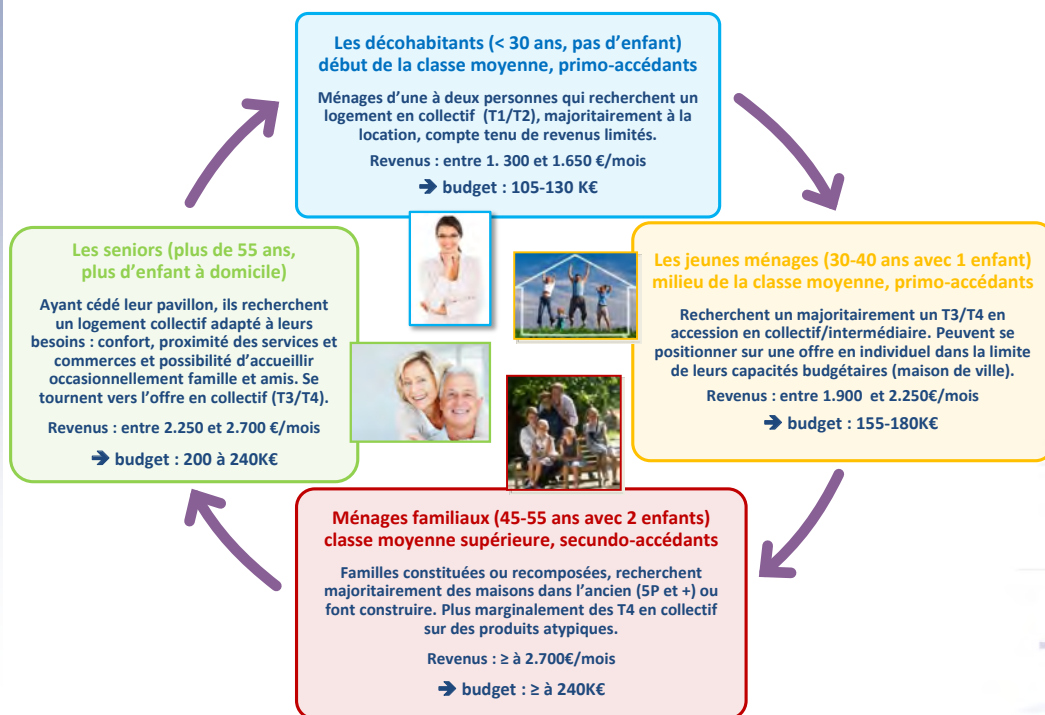
Ce document donne un exemple de croisement de données : les lieux où résident les étudiants (pour une bonne part au voisinage des universités et dans les résidences satellites), et les lieux de résidence des populations modestes ou riches (petits ménages) ou en quartier prioritaires. On notait une assez forte présence dans les ZUS, et très faible dans les ZCS, ce qui pouvait provenir à l'époque d'une divergence

dans les objectifs ou les moyens de ces politiques. On avait aussi une très faible présence étudiante dans les autres quartiers de la ville, ce qui a peut-être évolué avec la mise en service de la 1<sup>re</sup> ligne de tramway en 2012. Un tel constat peut donner des clefs intéressantes, notamment à l'occasion de l'élaboration d'un PLH et de projets publics d'aménagement.

Plus particulièrement, l'analyse de la situation financière et des caractéristiques des ménages est fondamentale pour éviter des erreurs de programmation malheureusement courantes en matière de programmes de logement.

Des besoins qui évoluent aux différentes étapes du parcours résidentiel, à adapter à la stratégie de peuplement du territoire

Parcours résidentiel des ménages



Le diagramme ci-dessus montre l'évolution de la capacité financière des ménages vis-à-vis de l'offre de logements. Ne pas la respecter peut conduire à l'échec des programmes de logements visant explicitement certaines catégories de population (jeunes ménages avec enfants par exemple).

A noter que les revenus et budgets mentionnés sont cités à titre d'exemple, et correspondent à ceux d'une petite communauté de communes de Bourgogne Franche-Comté.

Source : conférence de Laurent Escobar, directeur associé d'Adequation, dans la cadre de la Rencontre Nationale Ecoquartiers du mardi 6 juin 2017, organisée par le Ministère de la Cohésion des Territoires et le Cerema.

© Adequation - Rencontre Nationale Ecoquartiers - Renouveler l'existant : économiquement possible ?

6 juin 2017

9

Oltre une exploitation technique et fonctionnelle à laquelle se prête habituellement, l'information socio-économique peut jouer un rôle essentiel dans le dialogue des collectivités locales avec les acteurs du territoire. Utilisée avec clairvoyance, elle peut contribuer à établir des ponts entre une collectivité, les habitants, les citoyens, les entreprises, à l'occasion de la concertation, favorisant la bonne adaptation de toute opération d'aménagement ou de politique territoriale – et donc, son acceptabilité.



Le focus du guide de l'IAU IdF, [Les Carnets pratiques : Comment encourager l'intensification urbaine?](#) intitulé « À Montrouge, enquêtes sociales et concertation ont garanti l'acceptation d'un projet complexe » permet d'illustrer la pertinence d'une approche socio-économique pour faciliter le dialogue entre les habitants et l'aménageur (Agence foncière et technique de la région parisienne), dans le cadre d'un projet urbain.

En raison d'un passé difficile en matière de construction de nouveaux quartiers (rénovations brutales de quartiers populaires avec éviction de populations ; constitution de ghettos périphériques de logements très sociaux), la question la plus délicate en France est bien celle de l'acceptation de projets sur lesquels se projettent fortement la mémoire et l'imaginaire attachés à de multiples opérations décriées.

La volonté de surmonter les craintes légitimes de la population vis-à-vis de la « densification » ou de « l'intensification » urbaine conduit souvent les collectivités à identifier les données socio-économiques qui mettent en lumière les besoins des habitants, des commerces et des activités en termes de logements et d'espaces dédiés. En outre, elles recourent souvent à des « médiateurs » ou des « passeurs » pour bien expliquer les projets aux « habitants », pour s'adapter au mieux aux besoins qui se dégagent des débats.

## Des données accessibles pour toutes les collectivités

Toutes les collectivités territoriales disposent et utilisent d'abondantes données socio-économiques, à commencer par celles produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à divers niveaux de découpages territoriaux.

Généralement, une part importante de ces données provient parallèlement d'enquêtes et d'études spécifiques menées en interne comme en externe (agences d'urbanisme, bureaux d'études, travaux universitaires et de recherche...). Elles peuvent être issues

aussi bien de travaux quantitatifs (poids respectifs du logement et des déplacements dans le budget des ménages, mesure de la ségrégation sociale, mesure de l'accès au marché du travail...) que de travaux plus qualitatifs (perception du cadre de vie et des conditions de vie, demandes sociales, critères objectifs et subjectifs de localisation des entreprises...).

## Regarder au-delà de son territoire

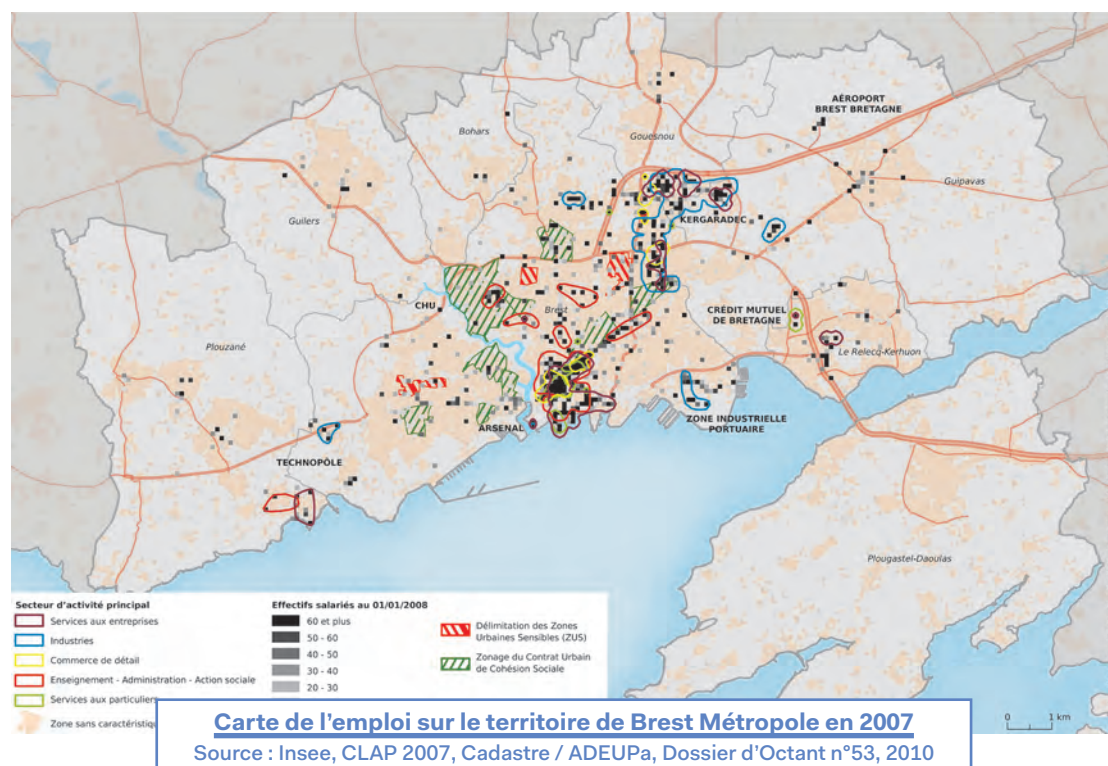
Il est généralement fort utile sinon indispensable de porter le regard au delà des périmètres de compétences ou de projet.

→ Regarder au-delà des limites administratives pour avoir la lecture des continuités du territoire dans lesquelles on s'inscrit, afin notamment de pouvoir proposer une lecture des interactions entre différentes variables (marché de l'emploi, déplacements domicile-travail, accessibilité des services, etc.) ;

## LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN : BOÎTE À OUTILS

→ Aborder les données socio-économiques avec une vision transversale et dans leur relation étroite au territoire (spatialisation fonctionnelle reposant sur une approche assez fine ; exemple : regarder la réalité socio-économique au niveau de la rue

plutôt qu'au niveau de l'îlot, dans les tissus urbains mixtes et diversifiés, pour ne pas passer à côté des phénomènes de polarité qui se situent essentiellement sur les voies publiques et non pas en cœur d'îlot).



À titre d'exemple, ce document permet d'envisager une première série de croisements avec la localisation des actifs, des CSP, des zones logistiques, des infrastructures de communication, des transports en commun... ou avec des cartes tirées du plan de protection de l'atmosphère, du schéma d'aménagement des eaux, etc. Cela fournit des éléments pour la compréhension des enjeux en vue de l'orientation de diverses politiques publiques.

Pour une lecture encore plus efficace, la cartographie doit être étendue au Pays de Brest environnant, de manière à comprendre les éventuels « effet de lisière » et les possibilités de mutualisation des perspectives et stratégies – comme cela se pratique de plus en plus aujourd'hui dans le nouveau cadre métropolitain.

### Pour aller plus loin

- **Les sites des observatoires fonciers des collectivités territoriales** : par exemple [l'Observatoire foncier de l'Audiar](#) (couvrant Rennes métropole, le Pays de Rennes et le département) et [l'Observatoire foncier partenarial de l'Isère](#) ;
- « **À Montrouge, enquêtes sociales et concertation ont garanti l'acceptation d'un projet complexe** », « **Les Carnets pratiques : Comment encourager l'intensification urbaine ?** », IAU IdF, 2009.

## Fiche n° 4

# L'observation foncière pour élaborer une stratégie de territoire

Processus de veille indispensable pour mettre en œuvre une politique de développement et d'aménagement pérenne, l'observation foncière permet d'acquérir une fine connaissance du stock et des flux fonciers sur un territoire donné.

## Une étape indispensable pour déterminer les secteurs à densifier et à protéger

L'observation est un **dispositif de veille** déjà développé par de grandes collectivités et par les organismes d'intervention foncière -- ou via leurs outils dédiés, agences d'urbanisme, observatoires,... De plus en plus, les collectivités la prennent elles-mêmes en charge, lorsqu'elles en ont les moyens, **de manière à guider et évaluer directement leur action foncière**. Le développement de l'observation foncière va ainsi de pair avec le développement des intercommunalités. L'observation foncière constitue un **prérequis** si une collectivité souhaite mettre en œuvre une politique de développement et d'aménagement efficiente et pérenne à l'échelle de son territoire, particulièrement au regard de l'étalement urbain. Elle paraît incontournable pour l'évaluation du potentiel de densification lorsque cette analyse est requise dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Pour être efficace, l'observation foncière doit assurer le suivi de plusieurs éléments : les transactions foncières et immobilières, les prix des cessions (avec comparaison sur des secteurs et des biens équivalents pour établir des références), les caractéristiques des biens (affectation principale...) et les éventuelles contraintes pesant sur les terrains (servitudes réglementaires, pollutions des parcelles...), les biens et secteurs mutables (terrains ou bâtiments en déshérence ou manifestement sous-utilisés).



## Évaluer les opportunités de son territoire

L'observation foncière permet d'évaluer tant les dynamiques, enjeux ou potentialités des extensions urbaines, que les risques de disparition d'espaces agricoles et naturels situés aux portes des agglomérations ou aux abords des hameaux.

L'identification en continu des opportunités foncières et immobilières permet de compléter et d'alimenter les données issues des études de densification qui accompagnent les PLU(i).

La veille foncière repose donc sur trois éléments : l'analyse des marchés fonciers, l'observation territoriale de l'existant et la représentation cartographique.

### L'analyse des marchés fonciers pour identifier les flux

Les éléments du marché foncier à prendre en compte pour identifier les flux (source : 2EIVEOLIA)



#### Le prix

Suivi des prix de cession sur des secteurs et des biens comparables



#### Le volume

Nombre et mutations de biens fonciers



#### La typologie de vendeur



#### La surface et l'affectation des terrains



#### La localisation



#### La typologie d'acquéreur

Organisme public, acteur privé, opérateur de l'immobilier



#### Les servitudes

Informations inhérentes aux règles d'urbanisme

### L'observation territoriale pour identifier le stock

L'observation territoriale détermine les usages, la propriété et le droit du sol. Elle permet **d'examiner la cohérence d'un marché** que l'on souhaite sonder. Ce travail repose sur plusieurs éléments :

- L'observation de l'usage des sols à partir d'une analyse conjointe de l'usage physique, fonctionnel et autorisé des terrains susceptibles de changer d'affectation ;
- La propriété des sols et leur statut qui permet, pour chaque terrain, d'identifier les typologies de propriétaires : propriétaires publics et parapublics (notamment l'armée et la Caisse des dépôts), investisseurs immobiliers, SNCF, chaînes commerciales, institutions religieuses ;
- La prise en compte du phénomène d'urbanisation progressive par mutations foncières, parfois non maîtrisées, qui affecte prioritairement l'espace rural périphérique : de nombreuses transforma-

tions d'activités peuvent s'opérer sur des terrains d'origine naturelle, forestière ou agricole, terrains dont la valeur vénale reste généralement relativement faible au regard des prix pratiqués au sein des unités urbaines ;

- L'observation d'un phénomène spontané méritant l'attention : la division pavillonnaire à l'initiative des acteurs privés.

### La représentation cartographique

La **représentation cartographique** permet *in fine* d'illustrer l'occupation du territoire. Cet outil permet de synthétiser les différentes informations récoltées, lesquelles peuvent également faire l'objet de traitements statistiques divers.

## Rechercher l'information nécessaire au projet de territoire

Pour réaliser une observation foncière, il est nécessaire de consulter et de collecter un certain nombre de données – un travail pour lequel de nombreux acteurs territoriaux sont d'une aide précieuse. Il est possible de consulter :

- L'étude de l'Association des études foncières (ADEF) sur l'observation foncière (voir partie « Pour aller plus loin ») ;
- Les études de l'observatoire foncier local ;
- La base de données Vigifoncier de la Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) : *base de données répertoriant, par bassin, les différents projets de vente de biens sur un territoire, et une analyse des dynamiques foncières locales* ;
- Les guides établis par certaines SAFER en région ;
- Les demandes d'autorisations d'urbanisme ;

- Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) ;
- Les bases de données notariales BIEN et PERVAL ;
- Les publicités et annonces immobilières ;

→ L'observatoire des évaluations immobilières locales : *base de données créée à partir des différents actes de mutation* ;

- Les données de la base Demande de valeurs foncières (DVF) ;
- Le Mode d'occupation des sols (MOS), *atlas cartographique informatisé de l'occupation des sols, lorsqu'il existe* ;
- Le Secteur d'information sur les sols (SIS) : *base de données créée à la suite de la loi ALUR et de avant répertoire, au 1er janvier 2017, l'ensemble des zones anciennement industrielles et polluées sur un territoire* ;
- Les bases de données BASOL et BASIAS : *bases de données recensant les sites et sols pollués et les sites industriels abandonnés ou non, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement.*

# Une multitude d'acteurs au service de l'observation foncière

## **L'association des études foncières (ADEF) ;**

## **Les observatoires fonciers régionaux :**

Entités qui participent à la veille des marchés fonciers ainsi qu'à la réalisation de cartographies d'observation territoriale.

## **La direction immobilière de l'État (ex-service France Domaine), au sein de la direction générale des Finances publiques :**

Elle joue le rôle d'expert immobilier, notamment à l'occasion des expropriations, et d'acteur foncier, au service des collectivités territoriales.

## **Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) :**

Entités qui ont pour principales missions la dynamisation de l'agriculture et des espaces forestiers, la protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles, et l'accompagnement du développement de l'économie locale.

## **Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) :**

Comme les SAFER, il établit parfois des guides thématiques participant à la prise en compte de problématiques foncières.

## **Les Établissements Publics Fonciers (EPF) :**

Les EPF sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont la mission est d'assister les collectivités dans les démarches de recyclage foncier, en amont de la réalisation de projets d'aménagement. Le cœur de métier des EPF relève des étapes suivantes : négociation foncière, acquisition, portage, gestion, remise en état des terrains (possible dépollution-déconstruction). Parallèlement, les EPF développent une ingénierie propre à l'accompagnement des projets d'aménagement des collectivités et, plus globalement, l'assistance à l'élaboration de stratégies foncières mobilisant, notamment, les outils d'observation foncière.

Certains EPF ont très bien su s'emparer des objectifs vertueux de la lutte contre l'étalement urbain et bâtir, avec les collectivités, de véritables stratégies. Cependant, il serait pertinent de renforcer cette orientation, dans le cadre d'une nouvelle réforme foncière, mettant l'accent sur l'articulation des rôles de chacun pour un développement des territoires économe en ressources.

## **Les promoteurs publics et privés et leurs organisations professionnelles ;**

## **Les agences immobilières et leurs syndicats ;**

## **Les bureaux d'études externes :**

Ils permettent d'approfondir la caractérisation de certains espaces d'un point de vue agricole et agromique, forestier, ou encore à l'égard de la biodiversité, de la mobilité ou de la desserte par les différents services urbains...



## Prendre en compte les évolutions locales

L'observation foncière, pour être en mesure de répondre à ce qu'on attend d'elle, doit répondre à certains principes et éviter quelques écueils, en particulier:

- **Ne pas se contenter d'observer les flux passés**, pour des études prospectives à long terme ; il faut intégrer des éléments d'analyse de la propriété foncière ;

→ **Ne pas oublier le phénomène de division pavillonnaire**, un phénomène spontané à l'initiative des acteurs privés qui peut poser des problèmes en termes d'équipements publics ou de qualité sanitaire ;

- **Ne pas confondre l'outil d'observation foncière avec sa finalité**, qui est de concourir à la définition et à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement rationnel et soutenable.

## La méthode en 7 étapes de l'epf de Bretagne

### Carte d'identité:

**Structure** : Établissement public foncier de Bretagne

**Localisation** : Région Bretagne

### Missions et réalisations:

- Accompagnement des collectivités dans l'élaboration de référentiels fonciers (outil au service de la stratégie foncière des collectivités) et la mobilisation d'outils de préservation foncière ;
- Mise au point d'une méthode en 7 étapes, appelée « Démarche de référentiel foncier et immobilier », permettant d'identifier les gisements fonciers bâtis et non bâtis au sein de l'enveloppe urbaine (recensement des friches, dents creuses, logements vacants...). En complément de ce recensement, la méthodologie propose une qualification des gisements, c'est-à-dire une description des biens au regard de la « dureté foncière » (i.e. difficulté à mobiliser le foncier), d'une approche financière (coût), du potentiel d'aménagement, et d'une approche qualitative (en quoi un projet de renouvel-

lement urbain sur le bien peut-il faire sens à l'échelle de l'ensemble du tissu urbain ?). La démarche proposée est conçue comme une véritable « boîte à outils » à destination des élus et des techniciens des collectivités ;

- Portage : les acquisitions et portages fonciers réalisés par l'EPF s'inscrivent dans le cadre de conventions opérationnelles d'une durée de 7 ans. De manière exceptionnelle, lorsque la complexité de l'opération l'exige, la durée de la convention opérationnelle peut être portée à 10 ans voire 15 ans.



**Les différentes étapes de la démarche de référentiel foncier de l'Établissement Public Foncier de Bretagne**  
(source : EPF de Bretagne)

# Les multiples actions de la SAFER Provence-Alpes-Côtes-d'azur

## Carte d'identité:

**Structure :** SAFER

**Localisation :** Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

## Missions et réalisations :

- Établissement d'une stratégie foncière sur l'ensemble du territoire rural et naturel de la région, en partenariat avec AID Observatoire (structure indépendante spécialisée dans l'observation territoriale et l'établissement de stratégies de planification des territoires) ;

→ Création d'un « espace foncier » dédié, répertoriant les différents projets de vente transmis par les notaires à travers des déclarations d'Intentions d'aliéner, les parcelles que la SAFER se propose de rétrocéder. Cet espace foncier constitue ainsi l'observatoire foncier de l'ensemble de l'espace rural de la région ;

- Assistance au Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée dans la rédaction d'un guide à l'attention des collectivités, permettant de prendre en considération la biodiversité dans la valorisation foncière et la préservation d'espaces naturels.

## Pour aller plus loin

- « **Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques – Observer et caractériser les dynamiques foncières.** » Fiches A-A1-A2, Éditions du Certu, collection Références ;
- Divers observatoires fonciers en ligne : Brest Métropole (Adeupa), Île-de-France (IAU), Rennes (Audiard), Bordeaux (A'urba) et Gironde, Valenciennes Métropole, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais (Hauts-de-France), Alsace, Paca, etc. ;
- [Les données de la base Demande de valeurs foncières](#) (DVF) ;
- « [État des lieux de l'observation foncière en France](#) », ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et Association des études foncières, novembre 2007.

**Le travail actuellement le plus innovant est sans doute la déclinaison du MOS (Mode d'occupation des sols, développé de longue date par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme -IAU) au sein de l'Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne -Adeupa).**



# Reconquérir la ville avec la ZAC, Zone d'Aménagement Concerté

La procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC), largement répandue, permet aussi bien des réalisations en extension qu'en resserrement urbain.

## Une opération au service de la transformation de la ville

Parmi les outils d'aménagement opérationnels proposés par le droit français, la procédure de réalisation de zone d'aménagement concerté (ZAC), lorsqu'elle est bien utilisée, permet de mener à bien des projets, plus ou moins complexes, de transformation de la ville existante sur elle-même.

En pratique, la ZAC est une procédure à l'initiative d'une collectivité ou d'un établissement public, qui a pour objet de réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains au sein d'un périmètre délimité, dans un but d'intérêt général (notamment par la réalisation d'équipements publics). Procédure encadrée juridiquement (réalisation d'études préalables, concertation, constitution d'un « dossier de création »...), elle est aujourd'hui très largement utilisée, notamment en reconquête urbaine. Généralement, la collectivité délègue la conduite du projet à une structure publique – société locale d'aménagement, établissement public – ou d'économie mixte qui s'adosse à elle. L'opération doit répondre à la règle de l'équilibre financier.

## Un cadre complet pour maîtriser son projet urbain

Outil opérationnel, la ZAC permet l'acquisition de terrains, leur aménagement, la réalisation d'équipements et de constructions via un partenariat entre la collectivité (ou l'organisme mandataire) et divers acteurs de l'aménagement, au sein d'un projet cohérent. Dès lors que la réalisation d'une ZAC est justifiée par l'utilité publique, le projet peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP), cas fréquent voire quasi automatique en matière de restructuration de

tissus existants, qui ouvre notamment le droit à l'expropriation.

Contrairement au lotissement, il s'agit d'un outil particulièrement adapté pour les opérations complexes, avec une pluralité de propriétaires fonciers, une programmation mixte et portant sur des périmètres potentiellement importants. Elle permet en outre à la collectivité de maîtriser avec précision le programme et son contenu, élément garant de l'intérêt général et de l'éventuel caractère d'utilité publique de l'aménagement. La ZAC est donc particulièrement adaptée pour mener à bien des opérations en renouvellement urbain, réhabilitation de quartiers en voie de dégradation et/ou en reconquête de friches.

## Veiller à la bonne intégration du projet dans son environnement

### La concertation : étape indispensable

La procédure de ZAC est très réglementée s'agissant des acteurs à impliquer, d'étapes à suivre et de données à collecter ou produire. L'étape de concertation préalable est à cet égard obligatoire ; il s'agit d'associer la population et les associations dès le stade des études préalables, afin de concevoir un projet conciliant les différents intérêts. Comme à l'accoutumée en matière de participation du public, la collectivité reste maîtresse quant aux modalités pratiques, lesquelles dépendent de l'importance des projets et de leurs enjeux.

Bien qu'une concertation préalable soit obligatoire, les résultats de cette étape ne lient pas juridiquement les collectivités. Pour autant, mettre en place un processus participatif en vue d'enrichir le projet est un bon moyen de garantir son appropriation et sa réelle adéquation avec les besoins des habitants présents comme futurs. Ce processus requiert néanmoins compétences et savoir-faire.

→ voir la fiche n°9  
*Mettre en place une concertation adaptée à son projet*

### S'appuyer sur la certification

Lancer une procédure de ZAC n'est pas nécessairement synonyme de démarche vertueuse ; de nombreuses ZAC en extension urbaine, sans intégration avec le tissu urbain environnant, sont encore réalisées. La mise en place de démarches telles que la certification HQE Aménagement ou le label EcoQuartier, pourra être une solution pour garantir la réalisation d'une opération s'insérant positivement dans le tissu constitué.

### Assurer la bonne intégration urbanistique et paysagère

La cohérence interne du projet qui produit souvent un quartier neuf (ou profondément modifié) plus ou moins important et relativement homogène pose toujours la question d'un risque de disjonction/rupture vis à vis des tissus urbains environnants. La bonne articulation du neuf et de l'ancien, au niveau des voiries, des équipements, des espaces publics... est donc un critère essentiel de la réussite des ZAC.

→ Voir les fiches n°1 et n°2  
*La morphologie du territoire, outil pour l'action et L'approche paysagère du territoire, outil d'un aménagement économe et valorisant*



## Le projet de la ZAC du plateau des Capucins à Brest : construire un quartier sur un site dépollué

### Le projet

- Opération de renouvellement urbain sur 16 hectares d'un ancien site de la Marine nationale, situé au sein des fortifications historiques de la ville.

→ Site initialement constitué de deux parties : le Plateau, qui était une friche, et une partie constituée de grands ateliers.

→ **Programmation** : 560 logements, 25 000 m<sup>2</sup> de bureaux, commerces, services, et 2 000 m<sup>2</sup> de programme tertiaire.

→ **Calendrier de projet** : Dès la fermeture définitive des ateliers en 2004, la collectivité mène les premières études afin de concevoir un plan guide de projet puis un réel projet d'aménagement. Le protocole de cession de terrain entre l'État et Brest Métropole océane a été signé en janvier 2009, avant que ne soit créée la ZAC, en



**Opération majeure de renouvellement urbain à Brest sur une ancienne  
emprise militaire : la ZAC du plateau des Capucins**

(Source : Brest Métropole et Panoramic Bretagne)



avril 2009. Les travaux de dépollution industrielle et pyrotechnique ont été menés de 2009 à 2010 et la cession est effective depuis 2012, date du début des travaux d'aménagement. La mise en service des premiers programmes était prévue fin 2016 et l'arrivée des premiers habitants, fin 2017.

→ Projet engagé dans la labellisation EcoQuartier.

→ **Le processus**

L'opération s'est faite dans le cadre d'une négociation classique avec cession de terrain par l'État et priorité donnée à la collectivité ; elle s'inscrit dans le cadre de la restructuration de la Défense nationale, qui permet de libérer de nombreuses emprises souvent emblématiques. Sur cette emprise, d'importants travaux de dépollution des sols ont été menés et les ateliers ont fait l'objet de réhabilitations lourdes : seuls les murs ont été conservés, afin d'accueillir de nouveaux programmes.

Situé en plein cœur de ville, le nouveau quartier est pleinement intégré au tissu urbain, se situant sur le tracé du tramway et bénéficiant de la création d'un téléphérique urbain qui relie les hauteurs au reste de la ville.

**La contrainte du temps**

Comme pour toute opération, la principale difficulté concerne la temporalité du projet : la longue durée de programmation et de réalisation se confronte à la réalité des marchés immobiliers qui peuvent rapidement évoluer. L'opération des Capucins aurait complètement trouvé son marché il y a de cela seulement quelques années, mais s'échelonnera aujourd'hui sur une plus longue période car le marché s'est complètement transformé : il est très fortement dominé par la maison individuelle à faible prix, et il est difficile de trouver un équilibre (dépense-recette) dans les coûts de sortie d'opérations de logement collectif. Par ailleurs, les anciens sites industriels présentent des enjeux de dépollution/déconstruction qui pèsent lourdement sur l'équilibre du bilan financier. Il est donc primordial de penser à la réalité du marché immobilier (prix et attentes des habitants) et de mettre en place une politique foncière qui permette d'orienter celui-ci, en limitant autant que possible la concurrence entre projets en renouvellement et en extension.

## Le pari réussi de la ZAC Boucicaut à Paris : Créer un quartier dans un ancien hôpital

### Le projet

Il s'agit de la reconversion d'une ancienne zone urbaine de 3 ha en plein cœur urbain, située à l'ouest du 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Ce terrain, historiquement hôpital de Boucicaut créé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a fait l'objet d'une réhabilitation, suite à son abandon au début des années 2000. Il a pendant plusieurs années occupé la fonction d'annexe universitaire à la faculté de Jussieu avant de faire l'objet d'une convention puis d'une concession d'aménagement, à partir de 2009. Il s'agit d'un programme de

réhabilitation des anciens bâtiments et de construction d'un nouveau projet d'aménagement, inscrit dans le PLU de la Ville de Paris, incluant :

- Une diversité d'offre en logements comprenant à la fois du logement social, du logement intermédiaire, du logement en accession libre et du logement en accession maîtrisée ;
- Une offre tertiaire, avec notamment l'aménagement d'une pépinière d'entreprises ;
- Des équipements dédiés au service à la personne, dont un équipement privé ;
- Des commerces de proximité (650 m<sup>2</sup>) ;
- Des équipements scolaires (école maternelle, école primaire).



**ZAC Boucicaut Paris**  
(Source : 2EI Eco-Environnement Ingénierie)

### Le processus

Le projet d'aménagement s'est déroulé sur 7 ans, en deux phases. Une première phase a permis l'aménagement d'un immeuble de logements sociaux, ainsi que de la crèche. La seconde phase, en cours d'achèvement, a permis l'aménagement des 6 lots bâtis restants ainsi que de l'ensemble des espaces publics internes au quartier. Ce projet s'est parallèlement engagé dans un processus de labellisation EcoQuartier, et fait ainsi partie des projets labellisés « EcoQuartier » en Île-de-France dès 2014.

La SEM PariSeine (aménageur), la ville de Paris, des promoteurs, des bailleurs sociaux, des architectes, des urbanistes, des bureaux d'études, un assistant à maîtrise d'ouvrage développement durable, des paysagistes ont été associés au projet.

### Un projet ancré dans son environnement

Afin de garantir la bonne réalisation du projet d'aménagement, la ville a souhaité transmettre la maîtrise d'ouvrage et l'aménagement de l'ensemble de la ZAC à une Société d'économie mixte (SEM). Celle-ci a su, par la suite, s'entourer des bonnes compétences et, plus encore, maintenir un processus de concertation permanent à la fois avec les différents services de la Ville (service de la voirie, de l'eau et de l'assainissement, espaces verts...) et avec les riverains. Ce travail a permis d'ancrer le projet dans son environnement et favoriser sa bonne intégration sur le territoire, garantissant par là même sa fonctionnalité et sa pérennité au sein de l'espace urbain.

### Pour aller plus loin

- Fiche pratique : « [Zone d'aménagement concerté \(ZAC\)](#) », octobre 2005, CAUE de Midi-Pyrénées, fiche du Cerema, décembre 2007 ;
- [Présentation de la ZAC](#), site du Cerema, décembre 2007



## Fiche n°6

# La maîtrise foncière au service du projet de territoire

La **maîtrise foncière** constitue un outil majeur pour gérer de manière économe la ressource « espace » et bien prendre en charge ses multiples fonctionnalités. Elle s'impose dans l'optique d'un resserrement et d'une « intensification urbaine raisonnée », qui ne se limite pas à l'habitat et passe aussi par un recentrage du développement de l'activité économique vers l'urbain proche.

## S'outiller pour prévenir une artificialisation débordante

permettent de protéger les zones agricoles. Une pluralité d'outils fiscaux est également à disposition.

→ voir la Fiche n°8  
Les aides publiques et les outils financiers et fiscaux

Pour qu'une collectivité soit en mesure de protéger efficacement son territoire d'une urbanisation sans frein, de contrôler les coûts du foncier ou de mener des projets de revitalisation, la maîtrise foncière est indispensable.

→ Maîtrise sans acquisition du foncier : parmi les nombreux outils existants, le sursis à statuer (qui ne peut excéder deux ans) et le périmètre d'inconstructibilité (d'une durée maximale de cinq ans) permettent d'instaurer des délais de réflexion, tandis que les zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

→ Maîtrise avec acquisition du foncier :

- elle peut s'exercer de deux manières, souvent complémentaires : l'acquisition ciblée grâce à un travail de prospection foncière, et l'acquisition au gré des opportunités du marché immobilier ;
- deux modalités sont possibles, achat direct par la collectivité (ou l'une de ses émanations directes : société d'économie mixte d'aménagement, etc.) ou « portage » du foncier par une institution financière externe.

## Les outils d'acquisition du foncier

Les collectivités qui souhaitent acquérir ou récupérer du foncier, pour un projet déjà déterminé ou afin de constituer des réserves foncières, disposent de plusieurs outils :

### 1 L'acquisition amiable

Régime naturel des transactions foncières, elle est en général la voie privilégiée par les collectivités. Que ce soit au gré des opportunités du marché ou dans des prospections foncières, elle suppose un travail assidu de négociation avec les propriétaires, en dehors d'une procédure spécifique.

Parfois, une collectivité peut aussi bénéficier d'une donation de terrains ou d'une cession pour l'euro symbolique.

### 2 Le droit de préemption urbain (DPU)

C'est une procédure permettant à une collectivité d'acquérir en priorité, dans certaines zones urbaines préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par son propriétaire (au prix convenu lors de la cession). L'outil a été renforcé par la loi ALUR et permet aujourd'hui d'agir sur une plus grande gamme de biens : appartements ou éléments de parties communes d'une copropriété (DPU renforcé).

Hors périmètre urbain (zones U et AU), le conseil départemental dispose du droit de préemption au sein des espaces naturels sensibles (ENS). De même, les collectivités locales y ont également accès au moyen des zones d'aménagement différé (ZAD), qu'elles peuvent instaurer. Pour les zones agricoles, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) disposent de ce droit, qu'elles peuvent exercer indirectement au profit d'une collectivité.

### 3 La récupération de biens sans maître

L'abandon manifeste de biens fonciers ou immobiliers permet à la commune l'incorporation de ces biens à son domaine privé, par décision du conseil municipal.

### 4 L'expropriation

Politiquement sensible, cette procédure ne peut être mise en place que pour un projet d'intérêt général (via une déclaration d'utilité publique). Il s'agit en général du dernier recours des collectivités en matière d'acquisition foncière, ou parfois d'un simple instrument de pression ou de négociation.

## Les modalités de portage de l'acquisition du foncier

Une fois identifié le foncier dont l'acquisition est jugée prioritaire, la collectivité doit mettre en place des conditions de financement ou de portage adaptées à ses contraintes budgétaires. Deux solutions s'offrent à elle : acquisition sur fonds budgétaires propres ou portage par un tiers (établissement public foncier – EPF) ou par une autre structure (Caisse des dépôts, Établissement public de coopération intercommunale -EPCI...). Ce dernier réalise l'acquisition en lieu et place de la collectivité, pour lui donner le temps de monter un projet, avant qu'elle ne rachète ensuite

elle-même les terrains acquis, au moment du lancement de l'opération (i.e., lorsqu'elle a pu en boucler le financement). Pour amortir l'investissement foncier, et réaliser l'équilibre de l'opération décidée, de multiples montages financiers sont possibles, en fonction des programmes : mise à bail du foncier, partenariats avec des bailleurs sociaux ou autres, mise en place de conventions d'utilisation ou d'usage temporaire moyennant loyers (avec ou sans aménagement ou construction préalable...), subventions diverses (par exemple, pour un aménagement de parc, sur la part départementale de la taxe d'aménagement, destinée aux espaces naturels).

## Une diversité d'outils pour maîtriser l'aménagement de son territoire

Acquérir du foncier permet d'en avoir la maîtrise totale, que ce soit pour engager un projet d'aménagement entièrement contrôlé par la collectivité, immédiatement ou à plus long terme, pour préserver des espaces non urbanisés ou pour exercer un contrôle des prix. Le droit de préemption urbain (DPU) est

un outil particulièrement intéressant dans une double optique : son instauration sur un secteur donné oblige les notaires à transmettre systématiquement à la collectivité les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) concernant les biens du secteur. Dès lors, il permet d'acquérir prioritairement du foncier

de manière relativement « douce », tout en exerçant une observation des transactions. En effet, les cas où la collectivité doit se retourner vers le juge pour contester un prix de vente excessif restent relativement rares.



**Le site du futur quartier en projet du Rody-Kermeur-Coataudon, en bordure de Brest et Guipavas**

Source : ADEUPa sous licence Creative Commons (BY-NC-SA)

La maîtrise du foncier sur le territoire de la métropole brestoise se fait très majoritairement par la voie de l'acquisition amiable, faisant éventuellement intervenir le portage par sa société d'économie mixte d'aménagement (désormais Brest Métropole Aménagement), y compris pour une opération de moyen terme aussi importante que cet aménagement couvrant environ 400ha dont à l'origine 105 classés en zone 2AUH, et comportant un vaste parc, etc. Ces acquisitions devant s'étaler sur nombre d'années et se poursuivent.

Par ailleurs, l'institution d'une ZAD présente un intérêt dans les secteurs d'extension qui pourraient

être soumis à une spéculation foncière ; en « gelant » les terrains, cette procédure permet de stabiliser les prix pendant une durée de 6 ans renouvelables, sans avoir besoin de constituer des réserves foncières. L'expropriation permet quant à elle de contraindre des propriétaires à céder leur bien ou terrain, pour des raisons d'intérêt général.

La collectivité en charge de l'aménagement a également la possibilité de geler des périmètres pour une durée maximale de 5 ans, en vue de la définition d'un « projet d'aménagement global » (voir art. L.151-41-50 du Code de l'urbanisme).



## Des acteurs pour accompagner les collectivités locales

Les collectivités qui souhaitent exercer une maîtrise du foncier sur leur périmètre peuvent s'appuyer sur plusieurs acteurs, qui disposent à la fois de l'ingénierie et de financements :

### L'Établissement public foncier (EPF)

En matière de maîtrise foncière, le partenaire le plus approprié est bien souvent l'établissement public foncier (EPF) le plus proche. Opérateur public, il est compétent pour réaliser des acquisitions foncières au profit de la collectivité, et peut également assurer un portage financier des acquisitions à taux modéré sur une durée limitée dans le temps, dans le cadre de conventions élaborées avec les collectivités. Pour autant, le coût du foncier reste à la charge de la collectivité qui doit dénouer le portage plus ou moins rapidement, ne serait-ce que pour limiter les intérêts dus.

### La société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Si l'objectif est de préserver du foncier en milieu agricole, les SAFER ont la faculté juridique de préempter des terrains et d'accompagner les collectivités.

### L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

L'EPCI compétent, le cas échéant, peut apporter une aide en ingénierie, et se porter lui-même acquéreur si l'objet est d'intérêt intercommunal.

Pour chaque outil, il existe des guides pratiques qui détaillent la procédure spécifique à suivre : données à recueillir (déclarations d'intention d'aliéner pour l'acquisition amiable ou la préemption, par exemple, Code de l'urbanisme...), acteurs à contacter (notaires, agences immobilières, chambres d'agriculture...), démarches à entreprendre, délais à respecter, etc. (voir partie « Pour aller plus loin »).

## Préparer le terrain pour éviter les écueils

Lors de l'utilisation des différents outils de maîtrise foncière, plusieurs risques sont à anticiper :

- La négociation directe avec les propriétaires fonciers, lors d'une acquisition amiable, implique une excellente connaissance du marché foncier, des acteurs locaux et des attentes de la population ;
- Le recours au droit de préemption urbain (DPU) ne se justifie juridiquement que si l'aménagement envisagé est bien réel, consistant, et d'intérêt

général. Les servitudes de préemption foncière imposées par la collectivité impliquent que celle-ci dispose de fonds lui permettant d'effectuer des achats. Les propriétaires de biens concernés disposent d'un « droit de délaissement » (lequel joue surtout pour les « emplacements réservés », le propriétaire pouvant dans ce cas mettre en demeure la collectivité d'acheter sans qu'elle puisse refuser). Si elle décide de ne pas acquérir le bien, elle ne peut plus exercer son droit de préemption à l'égard du même propriétaire et pour la même parcelle pendant 5 ans. Ainsi, une politique foncière sans réelle stratégie ni moyens suffisants peut conduire à bloquer la préemption, à rendre impossible l'acquisition de

parcelles stratégiques, voire à contraindre à la rétrocession de biens déjà préemptés ;

- Le DPU donne lieu à des acquisitions éparées, au gré des mises en vente. Il est donc nécessaire de non seulement assurer une veille aussi permanente que possible sur les transactions, mais aussi de disposer d'études sur les perspectives de ventes en essayant d'anticiper les comportements des acteurs du marché ;
- Les réserves foncières engendrent un investissement lourd pour les collectivités. Les coûts d'acquisition et de portage peuvent être minimisés

grâce à une telle anticipation, et par une véritable politique de gestion du foncier dont la collectivité est maîtresse, les reventes programmées permettant de financer de nouvelles interventions.

Les collectivités n'ont toutefois pas toujours les moyens financiers et techniques de maîtriser le foncier. En ce cas, la fiscalité locale et la négociation avec les acteurs privés, promoteurs ou particuliers, demeurent les principaux moyens d'orienter les projets d'aménagement. Cela suppose inévitablement une forte implication des élus et des services de la collectivité.

## Brest Métropole : une lecture fine du territoire

### Carte d'identité

- Le pôle métropolitain de Brest constitué de 8 communes [212 900 habitants] est le cœur du Pays de Brest qui comporte 89 communes avec plus de 400 000 habitants\*.

**Contexte** : Dès la création de la communauté urbaine, en 1974, un document d'urbanisme intercommunal a été élaboré. En réalisant, en 2014, un PLU facteur 4 qui combine PLU, PLH et PDU, en lien direct avec le plan Climat, la collectivité a surtout été amenée à changer d'approche en profondeur, et affiche depuis ses ambitions de réduction de la consommation d'espace\*\* et de lutte contre le changement climatique. Le diagnostic territorial a mis en lumière la faible attractivité du parc de logements métropolitain vis-à-vis de la périphérie, la cherté du foncier et l'absence de réserves foncières ; 500 hectares ont été consommés par l'urbanisation en dix ans, principalement pour l'habitat.

### Que fait la Métropole ?

**Processus** : La Métropole a posé les jalons d'une stratégie foncière à partir de l'identification des secteurs à enjeux en matière de renouvellement urbain et en matière de maîtrise des prix. L'agence d'urbanisme et la collectivité ont mené une réflexion commune pour identifier les sites sur lesquels la Métropole devait se mettre en veille ou dans une position active d'acquisition. Ce travail suppose une bonne lecture du fonctionnement du marché immobilier, ainsi qu'un travail étroit avec les acteurs privés du marché, la collectivité ne devant pas se positionner là où ces derniers se lanceraient seuls.

\* C'est par un amendement de la loi MAPTAM (27/1/2014) que le bassin d'emploi (ici le Pays) a été pris comme référence pour décider que le statut de métropole serait accordé à la communauté d'agglomération de Brest (seuil des 400 000 habitants).  
Modification généralisée par la loi NOTRE en 2015 (7/8/2015).

\*\* Dans le cadre de la révision du SCoT, en cours, la proposition d'une diminution globale de 25% de consommation foncière a été mise en débat (Atelier du 4 oct. 2016)



**Acquisition foncière d'un ancien garage avant revente pour permettre la réalisation d'un programme de 12 logements**

Source : ADEUPa sous licence Creative Commons (BY-NC-SA)

Dans l'espace urbain, Brest Métropole utilise le DPU en zones U et AU, et le DPU renforcé dans les zones de renouvellement prioritaires. Ce dernier est particulièrement utilisé vis-à-vis des copropriétés afin de permettre la réalisation de travaux de rénovation, parfois difficiles à faire accepter. L'utilisation des outils de maîtrise foncière est soutenue par un observatoire du foncier à l'échelle du Pays de Brest.

Au total, au cours de ces dernières années, 50 % des nouveaux logements construits sur les 8 communes métropolitaines ont été produits dans la zone déjà urbanisée, en densification ou en renouvellement urbain. En outre, dans le cadre de la restructuration de la Défense nationale, 22 emprises de la Marine, situées en cœur de ville, vont être cédées par l'État. Si on additionne les nombreux espaces peu denses qui jouxtent la Penfeld (emprises universitaires, hôpital...), on obtient un potentiel de renouvellement équivalent à cinq ou six années de production de logements sur la métropole.

**Les acteurs sur lesquels elle s'appuie :** au sein de son périmètre, toute la négociation et l'acquisition foncière est le fait de la Métropole ; l'EPF prend ensuite en charge le portage financier. La Métropole travaille également en étroite collaboration avec l'agence d'urbanisme (ADEUPa) sur les questions foncières.

### **Les difficultés à surmonter, selon BMO**

Une politique foncière ne peut être cohérente que si elle est menée à l'échelle d'un bassin de vie ; dans le cas contraire, avoir des objectifs de réduction de consommation d'espace n'aurait pas de sens, les communes proposant un habitat étalé ne permettant pas de rester compétitif. Par ailleurs, deux difficultés peuvent être rencontrées en matière de maîtrise foncière : une difficulté politique, peu d'élus étant prêts à se lancer – par méconnaissance du dossier, et au vu de la complexité de la démarche –, et une difficulté liée à un manque d'ingénierie et de financement, notamment pour les petites collectivités.





Destruction d'anciens hangars sur l'une des ZAC où a été construit un quartier de bureaux, sur des terrains dont le portage foncier a été effectué par la collectivité et BMA (Brest Métropole Aménagement)

Source : ADEUPa sous licence Creative Commons (BY-NC-SA)

## La reconquête du port de brest

Le port de commerce de Brest a connu et poursuit une mutation foncière et immobilière considérable, en raison de la libération de vastes emprises ferroviaires, et de transformations sur les emprises privées, industrielles et commerciales. Un recyclage majeur a pu être engagé sur la partie la plus proche du centre, ainsi que dans le secteur port de plaisance du Moulin Blanc. Avec une série de ZAC ont émergé une vaste zone de bureaux et d'activités culturelles, et une autre tournée vers les activités du monde de la mer, dont Océanopolis est le clou.

Cette évolution va se poursuivre avec la vraisemblable libération de vastes espaces militaires qui n'ont plus guère d'utilité pour la Marine, à commencer par ceux situés sur la rivière Penfeld, en plein cœur de ville, les Capucins en présentent un exemple frappant (voir fiche ZAC).



**L'emblématique immeuble du journal Le Télégramme en cours de construction  
dans le quartier de bureaux du Port de commerce**

ADEUPa sous licence Creative Commons (BY-NC-SA)



# Une stratégie au service de l'arrêt de l'artificialisation des sols à Marpent

## Carte d'identité

Commune de Marpent [Nord] : 2700 habitants, membre de la communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre.

**Contexte** : La commune a peu de foncier disponible et souhaite protéger les zones agricoles, naturelles et inondables qui l'entourent. Elle a traduit politiquement et concrètement cette orientation dans le PLU par une réduction drastique des zones d'extension (AU) qui sont passées de 19 à 7 ha, tout en montrant sa capacité à redresser son développement.

## Que fait la Ville ?

**Processus** : Pour respecter son objectif de « zéro artificialisation », la commune travaille sur le concept de « resserrement urbain » autour du bourg au moyen d'un ensemble de démarches ou d'outils de maîtrise du foncier qui lui permettent de mener une politique efficace en matière de réinvestissement du parc ancien, en mauvais état et occupé par des populations à faibles ressources. Elle pratique ainsi une politique de « recyclage foncier » :

- **Préemption** : La commune rachète en moyenne un logement par an d'une valeur de 30 000 € en préemption. En 2016, elle a acquis un bien de cette façon à l'occasion d'une vente aux enchères, et a utilisé à plusieurs reprises la préemption avec revente à des investisseurs privés dans le cadre d'un engagement de fixation de loyers à caractère social. Elle a ainsi préempté et démoli un logement précaire pour requalifier l'entrée de la résidence *Pierre Mendès France*.
- De manière générale, chaque commune qui reçoit une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) la renvoie à la communauté d'agglomération, com-

pétente en matière de préemption, qui pourra délivrer à la commune une délégation d'autorisation de préempter. Il est donc nécessaire d'être très réactif, dès réception de DIA intéressantes.

→ **Négociation** : Largement pratiquée par la mairie qui s'y investit beaucoup. Ainsi une friche de 4 ha objet d'une liquidation judiciaire, et à cheval sur le territoire de Marpent et de Jeumont, après être passée entre plusieurs mains a été finalement réaménagée dans le cadre d'un accord entre un groupe promoteur et la municipalité, après acceptation du dossier de la commission régionale compétente pour les établissements médicalisés. Finalement, ce sont 68 logements BBC (bâtiment basse consommation) et un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EPHAD) de 90 lits qui ont été réalisés pour former le nouveau quartier de la Fraternité.

→ **Expropriation** : La commune utilise l'expropriation, selon les cas, comme un moyen coercitif de négociation, ou en allant parfois jusqu'au bout de la procédure.

- Ainsi, en rappelant la procédure de DUP et la possibilité d'une expropriation (donnant lieu à indemnisation négociée à l'amiable ou, à défaut d'entente, fixée par le juge), la commune a réussi à inciter le propriétaire d'une vieille brasserie située en centre-bourg à vendre son bien à un investisseur privé disposé, dans le cadre d'un engagement, à réaliser le projet d'intérêt général de la municipalité. Soucieux de ne pas aller jusqu'à l'expropriation, celui-ci s'est finalement décidé à vendre, ce qui a permis de réaliser dans ce bâtiment une vingtaine de logements conventionnés.
- Dans un autre cas, elle a eu recours à l'expropriation pour acquérir une maison de maître en état d'abandon et de délabrement située entre la rue principale et le nouveau quartier de la Fraternité. La demeure, irrécupérable, a été démolie pour laisser place à une résidence de six logements sociaux supplémentaires desservis par un cheminement qui établit la liaison entre le centre-bourg et le nouveau quartier.



→ **Abandon manifeste** : La commune de Marpent se sert régulièrement de cet outil utilisable en cas de carence d'un propriétaire, vis-à-vis d'un bien en état de délabrement, sans attendre qu'il soit besoin d'un état de péril. Cela lui permet de re-

prendre les bâtiments et parcelles en cause, avant de procéder à leur revente au profit d'une réhabilitation ou d'une démolition-construction par des investisseurs privés en vue de mise en location sous conditions de loyer.



Destruction d'une propriété dégradée pour réaliser de nouveaux logements ainsi qu'un accès renforçant la mobilité douce dans la commune (source : Ville de Marpent)

Au-delà de ces outils, la communauté d'agglomération s'intéresse au permis de louer qui doit permettre aux communes, avant chaque mise en location, de donner leur feu vert au propriétaire concernant le respect des normes, notamment en matière de décence du logement. En matière de portage, elle s'intéresse également au bail à réhabilitation. Ce dispositif est un contrat par lequel le preneur s'engage à réhabiliter le logement et à le mettre en location à usage d'habitation pour une durée minimale de douze ans. La difficulté est alors de trouver la structure porteuse, car la collectivité n'est pas nécessairement en mesure d'assurer ce portage.

Les acteurs sur lesquels elle s'appuie : Dans l'utilisation des outils de maîtrise du foncier, la commune ne se fait pas accompagner, mais elle peut bénéficier de l'ingénierie de la **communauté d'agglomération**, notamment grâce à la présence d'une juriste au sein du pôle Aménagement.

La Ville a en revanche signé une convention avec l'**EPF Nord-Pas-de-Calais** pour l'acquisition de terrains au sein d'un quartier en cœur du centre-bourg. L'EPF ne peut toutefois pas assurer le portage pour les biens faisant l'objet d'une procédure d'abandon manifeste.

### Les difficultés rencontrées :

- Lorsqu'elle agit seule, la Commune de Marpent effectue le portage foncier et devient donc propriétaire du bien qu'elle a acquis, avant de le revendre à des partenaires privés, ce qui nécessite de la trésorerie. Lorsqu'elle prend à sa charge le portage d'un bâtiment, elle est notamment en charge de la remise en état du bien avant revente. La commune de Marpent a donc un besoin en compétences dans le domaine du bâtiment. À cette fin, elle a mis en place des emplois d'insertion spécialisés dans le BTP afin d'être en mesure d'assurer les travaux de réhabilitation.

- Sur un bien en déshérence, la commune a obtenu du tribunal la nomination d'un curateur, en l'occurrence le service des Domaines. Ce dernier, peut-être par surcharge de travail et par éloignement (basé à Lille) a mis neuf années avant de vendre le bien aux enchères. La commune pouvait préempter sur la meilleure offre mais n'a pas souhaité bloquer un projet d'initiative privée qui avait pour but la réhabilitation en vue de la mise en location.
- Lorsque la commune utilise son droit de préemption, elle court le risque que le particulier en demande l'annulation, si le bien préempté n'a pu être utilisé dans les délais légaux et pour la destination prévue (droit de rétrocession).
- L'absence d'harmonisation fiscale peut engendrer des effets pervers. Alors que la commune-centre doit financer des équipements, la population peut préférer s'implanter en périphérie. À l'inverse, l'utilisation des différents outils de maîtrise foncière est plutôt bien perçue par les habitants, ces derniers ne supportant parfois plus d'avoir des logements vides (squats, risques d'incendie...) et se manifestant alors pour que la commune intervienne.

## Le portage financier de l'EPF

Pour aider les collectivités à maîtriser le foncier, l'EPF de Bretagne assure des portages à 5 ans, avec la possibilité d'aller jusqu'à 10 ans sur les projets complexes. Alors que les portages sur 10 ans ne devaient, à l'origine, représenter que 10 % du portage total réalisé, ils concernent aujourd'hui 30 à 40 % des portages effectués. L'EPF permet ainsi de sécuriser le dispositif financier des territoires possédant de l'ingénierie.

Attention cependant : les portages ont un coût, et plus les collectivités tardent dans leurs projets, plus le coût de l'opération résultante augmentera.



## Réhabilitation d'un logement insalubre dans la commune de Marpent (source : Ville de Marpent)



*Le droit de préemption a été exercé par Marpent sur un logement déclaré insalubre. Le locataire a été relogé et le bâtiment transformé pour accueillir un local commercial en rez-de-chaussée et logement d'urgence à l'étage.*

### Pour aller plus loin

- Fiche « [Le foncier au service du projet – Comment mobiliser du foncier ?](#) », DDT Rhône, juin 2015 ;
- [Fiches des outils de l'action foncière au service des politiques publiques](#), Cerema, juin 2013 ;
- Fiche pédagogique « [Agir avec ou sans maîtrise foncière](#) », CERF Rhône-Alpes, juin 2013 ;
- « [Les Outils de l'action foncière](#) », syndicat mixte d'études pour le schéma de cohérence territoriale de l'Artois, 2011 ;
- « [Catalogue des outils fonciers — Outils, méthodes et structures](#) », A'urba, juin 2007 ;
- Rapport « [La Mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement](#) », Rapport établi par Thierry REPENTIN, ancien ministre, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier remis à Sylvia PINEL, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 7 janvier 2015.



# Utiliser les outils de restructuration foncière et immobilière

Que ce soit pour adapter les parcelles aux usages contemporains ou pour compenser des terres agricoles artificialisées, la restructuration foncière est bien souvent nécessaire. Une panoplie d'outils et de dispositifs est disponible, des plus encadrés juridiquement aux plus novateurs, comme la démarche **Build In My BackYard**, dite BIMBY \*, et plus généralement les démarches de densification et requalification des quartiers pavillonnaires, comme celle impulsée par les CAUE, Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

\* BIMBY est une marque collective depuis 2014 (voir : Règlement d'usage de la marque collective BIMBY, version 1.0, juin 2014)

## Restructurer le foncier pour favoriser l'émergence de projets d'aménagement

Le foncier en milieu urbain n'est souvent pas propice à la réalisation d'opérations de renouvellement majeures, du fait de la taille ou de la forme des parcelles. Pour pallier cette difficulté, plusieurs outils permettent de restructurer les sols, en découpant, regroupant ou recomposant le parcellaire, qu'il s'agisse de la procédure

classique de la zone d'aménagement concertée (ZAC) – qui fait l'objet d'une fiche dédiée – ou de démarches plus innovantes comme la division parcellaire ou l'association foncière urbaine.



### La division parcellaire groupée

Les tissus pavillonnaires représentent la grande majorité des surfaces urbanisées en France. Ils font depuis longtemps l'objet de restructurations, depuis l'échelle de l'habitation isolée à des opérations beaucoup plus larges. L'une d'elles, la démarche BYMBY (« Build In My BackYard »), utilise la technique foncière de la division parcellaire groupée. Initiée de diverses manières, elle est portée par les habitants eux-mêmes, et autorise la densification progressive d'un quartier avec leur adhésion, alors que la densification est difficile à faire accepter en règle générale lorsqu'elle n'est pas spontanée.

Ce mode opératoire n'a pas de cadre juridique mais il se fait nécessairement sous le regard ou à l'initiative de la collectivité. Comme tout mécanisme de densification pavillonnaire, il relève juridiquement du document d'urbanisme en vigueur. Il exige en outre la délivrance d'autorisations de division.



### L'association foncière urbaine (AFU)

C'est un regroupement de propriétaires fonciers sous un statut d'association syndicale de propriétaires, qui souhaitent réaliser un projet d'aménagement couvrant toutes leurs parcelles, avec l'assistance d'un professionnel de l'aménagement et suite à une réflexion menée en amont en réelle concertation. L'AFU permet de modifier un parcellaire morcelé (remembrement) ou de l'effacer (groupement-fusion de parcelles) et d'ouvrir la possibilité de réaliser des opérations de densification. Les coûts de l'aménagement sont pris en charge par les propriétaires, qui en contrepartie valorisent financièrement leurs terrains grâce à une viabilisation globale réalisée par l'AFU. Ce mécanisme est très encadré par le Code de l'urbanisme et reste encore assez peu utilisé en dépit des possibilités qu'il offre.

## Restructurer l'immobilier pour favoriser le recyclage et le resserrement urbain

Les restructurations immobilières sont une pratique au moins aussi ancienne que celle des extensions. Elles reflètent l'évolution des sociétés, tant pour les usages dans l'habitat que dans l'activité économique, ainsi que les migrations internes (résidentielles et économiques) au sein des agglomérations. De nos jours, les plus visibles sont celles qui s'opèrent au moyen d'outils bien connus comme les ZAC (voir fiche dédiée) ou les OPAH, Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, généralement sur des périmètres de bonne taille.

Si l'on connaît bien aussi les opérations de réhabilitation ou de recyclage **à la parcelle** d'immeubles de ville ou de bâtiments industriels importants, celles qui se réalisent dans le pavillonnaire **sans restructuration foncière** sont à la fois familières et moins analysées.

C'est pourtant une dynamique essentielle pour la France, où ce type d'habitat pèse d'un poids territorial et social majeur. La nouvelle réglementation de l'urbanisme permet de la faciliter considérablement.

Parmi les institutions qui s'y intéressent le plus figurent les CAUE, organismes de conseil très utiles mis en place par les Départements\*. On peut notamment citer les départements 63, 94 et 91, ce dernier ayant opportunément créé un Observatoire des mutations pavillonnaires (voir encadré et références en fin de fiche).

## S'adapter aux pratiques des utilisateurs

Les restructurations parcellaires visent à adapter le cadastre aux usages contemporains et aux besoins futurs, les parcelles existantes étant souvent inadaptées (trop grandes, trop petites, etc.). Dans le même temps, la compensation foncière cherche à minimiser la perte de surfaces agricoles liée à des projets d'aménagement.

Dispositif prévu par la loi, la compensation collective agricole intervient une fois les politiques d'évitement et de réduction de la consommation d'espaces agricoles épuisées, dans la

logique de la doctrine « éviter, réduire, compenser ». Ce dispositif inclut la compensation foncière, qui n'est possible que dans le cas où des espaces sont disponibles pour une reconversion agricole et, à défaut, la compensation financière.

\* Ils sont financés par une part spécifique prélevée désormais sur les recettes de la taxe d'aménagement



## Des démarches parfois difficiles à mettre en œuvre

### La difficulté de compenser la perte des espaces agricoles

Les procédures à suivre, les acteurs à rencontrer et les délais à respecter lors de l'utilisation de ces outils sont détaillés au sein de divers guides existants. En pratique, la compensation foncière reste difficilement applicable ; la compensation agricole au détriment de surfaces naturelles et forestières étant en général réglementairement impossible, peu de terres sont à même d'être utilisées (friches urbaines, friches industrielles ou commerciales, parcelles abandonnées...), posant la question des démolitions et de la potentielle décontamination des sols. La compensation financière semble donc être pour l'heure une réponse plus facile à mettre en œuvre, et d'autant plus pertinente si des mécanismes financiers de solidarité peuvent être mobilisés (mise en place d'un fonds de compensation à un échelon supracommunal adapté, afin que la compensation prenne en compte les réalités territoriales).

### L'indispensable encadrement des processus de division parcellaire

Pour la réussite de démarches groupées de densification des tissus pavillonnaires portées par les propriétaires, il est nécessaire que la commune **encourage, maîtrise et canalise les initiatives collectives** par la définition de règles d'urbanisme adéquates et la mise à disposition d'un conseil au particulier en matière d'architecture et d'urbanisme dense. Le processus doit être intégré aux documents d'urbanisme pour éviter toute dérive, comme la non-adéquation entre l'augmentation de la population et les équipements communaux. C'est pourquoi la question de la préemption et des réservations foncières (« emplacements réservés ») au profit d'équipements et de services de proximité doit être systématiquement envisagée par la collectivité, notamment dans les secteurs concernés par des opérations de type BIMBY. De son côté, l'AFU nécessite également un encadrement par la collectivité afin de maîtriser la qualité des réalisations sur de potentiels lots libérés.

Ces démarches sont surtout intéressantes lorsqu'elles visent à réaliser plus que des extensions ou des logements supplémentaires, en intégrant de nouvelles fonctions qui renforcent le quartier dans une perspective de projet urbain. Elles ne sont réalisables que dans la mesure où la capacité des réseaux (et la voirie) l'autorisent. Sur ce dernier point, une vigilance s'impose dans les secteurs où une densification substantielle et « heureuse » peut être attendue dans les années à venir, compte tenu de la demande ; mieux vaut identifier les lotissements et autres secteurs pavillonnaires qui sont susceptibles de se retrouver déficients à horizon rapproché, pour ne pas tomber à terme dans une situation source potentielle d'inconfort, voire de risque.

# Commune de Tremblay-sur-Mauldre : une démarche bimby initiée pour protéger les espaces agricoles

## Carte d'identité

Commune rurale du Tremblay-sur-Mauldre [Yvelines, 1 100 habitants].

**Démarche** : La Mairie a lancé une démarche BIMBY sur tout le territoire communal, sans restriction de zonage. L'objectif initial était de permettre la découpe des terrains en vue de réaliser une division parcellaire permettant à la commune de continuer à évoluer sans impacter les terres agricoles alentours. Au sein de la commune, le coût des terrains est en effet élevé et souvent trop grands pour leurs propriétaires. De plus, le taux de logements insalubres est important dans le bourg ainsi que dans les fermes.

## Comment la commune fait-elle ?

**Processus** : Le projet BIMBY, initialement démarche expérimentale, a été lancé via un accord passé entre le conseil général des Yvelines et la commune. La demande des habitants était déjà présente, ces derniers souhaitant diviser leurs terrains ou permettre la construction pour leurs enfants. La démarche a d'abord fait l'objet d'une présentation lors d'une réunion publique, puis les participants se sont vu proposer individuellement des projets de division parcellaire par les architectes missionnés. La municipalité souhaite à présent intégrer la démarche dans son Plan local d'urbanisme (PLU) en cours de révision. Pour les propriétaires qui accepteront une division parcellaire, le PLU prescrira une obligation de construire : la non-construction de la parcelle sera sanctionnée par une taxe.

## Acteurs impliqués :

- Les habitants ont été sensibilisés et impliqués à travers l'organisation de réunions d'information auxquelles une centaine de personnes a participé ;
- Le conseil général a financé des architectes, le parc naturel régional a financé la seconde étape (réception individuelle des habitants n'ayant pu se rendre à la réunion publique par les architectes) ;
- Des architectes-urbanistes ont travaillé parcelle par parcelle, afin de faire, à chaque propriétaire intéressé, une proposition de division parcellaire.

## Quels écueils rencontre-t-elle ?

Pour que le projet participe à la réussite de la densification pavillonnaire, il faut penser aussi à réserver des terrains pour les infrastructures communales. Or, pour l'heure, au Tremblay-sur-Mauldre, les architectes ont uniquement prévu des parkings supplémentaires sur les parcelles nouvellement divisées pour éviter un stationnement anarchique sur la voirie.

## Le pays de la provence verte : une forte volonté politique de préserver le foncier agricole



Habitat diffus dans le pays de la Provence Verte (source : SMPPV)

### Carte d'identité

**Pays de la Provence Verte :** Schéma de cohérence territorial (SCoT) regroupant au 1er janvier 2017 la communauté de communes de Provence Verdon et la communauté d'agglomération Provence Verte, soit 43 communes [Var, 117 000 habitants].

**Contexte :** Les communes du SCoT de la Provence Verte, qui ont mis en place les mesures de densification et de renouvellement urbain mais qui ne peuvent éviter de s'étendre en partie sur l'espace agricole, doivent d'abord s'efforcer d'en réduire les impacts, puis mettre en place des mesures de compensation de la surface agricole perdue.

**Démarche :** Le Pays de la Provence Verte tente de mettre en place une procédure de compensation agricole réaliste. Son SCoT prévoit ainsi que « dans le cas d'un déclassement de tout ou partie d'une zone NC [non constructible] et A [agricole] et sous certaines réserves, le SCoT mette en place un principe de compensation des terres agricoles et fixe les caractéristiques des surfaces concernées par cette compensation ». Il s'agit de faire en sorte que l'urbanisation d'une zone NC et A soit compensée par la transformation d'une zone de même superficie en zone A. Il est également important de préciser que la compensation agricole doit se faire sur un espace qui ne se situe pas déjà en zone A. L'idée est née du fait qu'une grande majorité des élus du Pays ne veulent



plus urbaniser leurs zones agricoles (sauf rares exceptions). Inscrit dans le SCoT et voté, le choix politique de ne pas consommer les espaces agricoles et, dans les cas exceptionnels, de mettre en œuvre la compensation agricole est aujourd'hui acté. Étant donné le contexte local, cette démarche vise avant tout à limiter les impacts sur les terres agricoles, tout en permettant le développement du territoire.

### Comment la commune fait-elle ?

**Marc Juillet, co-Directeur du Syndicat Mixte du Pays de la Provence Verte nous explique le processus :** « L'idée qui a prévalu était de mettre en place une caisse pour recevoir sous forme de recettes un pourcentage de l'opération immobilière réalisée par les promoteurs, ou bien dès que les communes déclassent des zones A en U ou AU. Plusieurs acteurs ont été envisagés pour gérer cette caisse : structure intercommunale (le problème étant qu'aucune ne recouvre l'intégralité du SCoT), Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), Groupement d'intérêt économique (GIE) ou association de la loi de 1901. Le SCoT oblige les communes à indiquer dans leurs PLU, avec un zonage et un indice spécifique (Af, Ap), les zones de reconquête agricole pour le futur dites aussi « zones agricolables ». En termes financiers, de premières estimations portent sur des recettes à percevoir de la promotion immobilière de l'ordre de 20 000 € à 25 000 € par hectare, soit le coût de transformation d'un hectare de forêt en terre agricole cultivable. Une des conséquences éventuelles de cette compensation, qui est possible d'une commune à l'autre à l'intérieur du SCoT, est de tendre vers une spécialisation des communes, certaines devenant plus agricoles et d'autres plus urbaines. »

**Acteurs impliqués :** Syndicat mixte Pays Provence Verte, SAFER, bureau d'étude spécialisé en agro-pédologie, chambre d'agriculture, commission d'élus, cabinet externe : Bureau d'études de gestion de l'espace et d'aménagement du territoire (BEGEAT), Terres et Territoires, SCP, Bleza Consulting.

### Quels écueils rencontre-t-elle ?

Une étude de mise en œuvre du dispositif est commencée depuis juin 2016. Le syndicat mixte du Pays est en cours de validation d'une nouvelle démarche, plus concrète, permettant d'effectuer cette compensation et s'appuyant sur une combinaison du mode d'occupation du sol agricole (MOSA) avec des zonages des documents d'urbanisme communaux. Pour l'heure, certaines communes du Pays se retrouvent donc avec une élaboration de PLU ralentie car elles doivent rechercher des terres de compensation pour une validation par la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

### Questions en suspens

- La révision des documents d'urbanisme pour intégrer ces nouveaux zonages faisant figurer les zones en compensation agricole doit être financée. Quelle entité prendrait à sa charge le financement de la révision de ces documents ?
- Par ailleurs, la nature juridique de l'organisme porteur du fonds doit être identifiée : Établissement public de coopération intercommunal (EPCI), SAFER, communauté de communes, communauté d'agglomération, association, GIE, Société d'économie mixte (SEM) ?
- Se pose également la question de l'entité disposant des compétences à la fois en agro-pédologie et maîtrise du foncier pouvant prendre la responsabilité d'évaluer les dossiers de compensations agricole soumis et d'apporter un conseil : la maîtrise d'ouvrage du SCoT, le comité syndical ?
- L'identification d'une structure neutre qui prend à sa charge l'attribution de valeur au foncier. Cette structure pourrait être éventuellement l'Établissement public foncier (EPF) ou Les Domaines.
- Les futurs agriculteurs susceptibles de reprendre ces nouvelles parcelles agricoles de compensation doivent être identifiés en amont.

# La politique de densification pavillonnaire soutenue par les CAUE 91 et 94

## Carte d'identité

Les Départements de l'Essonne (91) et du Val-de-Marne (94) en Ile de France par leur structure dédiée, les CAUE.

**Démarche :** Ces Conseils, émanation directe des collectivités départementales, ont lancé et soutenu sur leur territoire une démarche de restructuration de l'immobilier pavillonnaire existant, pouvant occasionnellement impliquer la division parcellaire. L'objectif initial était d'accompagner et d'amplifier une dynamique déjà à l'œuvre, portant une vision urbanistique encourageant non seulement une densification de qualité architecturale et environnementale, mais aussi une mixité fonctionnelle, sociale, et économique.

### APPEL A CONTRIBUTION

**Vous êtes habitant d'un pavillon ? Porteur de projet pour votre quartier ou votre commune ? Vous connaissez des initiatives ?**

**Proposez un projet !**

Particuliers, organisations citoyennes, collectivités locales ou professionnels, vous avez pris part à un projet au sein d'un tissu pavillonnaire existant, vous pouvez alimenter l'Observatoire en complétant le formulaire en ligne : [www.caue91.asso.fr/Apel-a-contribution.html](http://www.caue91.asso.fr/Apel-a-contribution.html)

Contact : [nmarchand@caue91.asso.fr](mailto:nmarchand@caue91.asso.fr) / 01.60.79.35.44

Vignette figurant en fin du dépliant de la campagne « Hissez pavillons » du CAUE 91



**Logements d'insertion dans une maison de ville à Chevreuse (78)**  
Maîtrise d'œuvre : Hélène Reinhard et Maud Revol Bordone Architectes / ©  
Solidarités Nouvelles pour le Logement (Photo : Clément Guillaume)

Plusieurs logements ont été créés dans cette maison de ville, de types différents, autorisant une **diversité des ménages**. La requalification complète du bâtiment et des espaces intègre notamment des **panneaux solaires** en toiture ; elle sait **conserver un arbre** devant la **façade exposée**, ce qui assurera en été un confort bioclimatique par l'ombre protégeant la façade et par évapotranspiration (humidification et refroidissement de l'air du jardin).

Dans d'autres restructurations de petite dimension procédant d'une démarche sociale de mixité et d'accessibilité urbaine, ce sont des **personnes âgées ou à mobilité restreinte** qui ont pu être accueillies au rez-de-chaussée de bâtiments restructurés, ou bien des **étudiants**. Ces **réalisations diffuses** évitent l'effet « ghetto » plus ou moins marqué des grandes résidences spécialisées.





Pavillon comme espace de travail partagé à Maisons-Alfort (94)  
Maîtrise d'œuvre : NZA, Fariba Nourdeh / © CAUE 94

Cet exemple illustre la **nécessité d'amener dans le pavillonnaire des activités, des emplois et des services** chaque fois que cela est pertinent, en tous cas avant de laisser des situations critiques s'installer dans ces tissus. Cette restructuration-extension a permis de créer de nouveaux espaces de travail, à côté de bureaux qui s'étaient déjà implantés. Aujourd'hui, le bâtiment abrite, outre le CAUE 94, l'Agence régionale du Val-de-Marne et diverses organisations. La façade sur rue propose un **signal discret**, mais néanmoins visible et contemporain **dans le paysage urbain**.



Surélévation et éco-rénovation - Veneux-les-sablons (77) Maîtrise d'œuvre :  
Collectif Multi Champs – Cyril Vallée / © Collectif Multi Champs

Cette « simple » extension sur le toit d'un garage comporte des façades en mélèze brut, la création d'une toiture végétalisée, l'installation d'un poêle à bois performant et de toilettes sèches.... De plus en plus d'opérations de ce type s'efforcent de **capitaliser des matériaux et des technologies performantes**. Celle-ci propose en outre **un clin d'œil contemporain dans le paysage d'une rue** qui ne présente pas de caractère particulier et qui veut apporter un autre « plus » environnemental.





**Maison neuve sur une parcelle contrainte - Bagnolet (93) Maîtrise d'œuvre : ck architectures, Fabienne Costel / © ck architectures**

Cette réalisation a été confrontée à de multiples difficultés : terrain en pente, sous-sol de carrières, surface exiguë de 200m<sup>2</sup>, situation à un angle de rue assez fermé.... Construction nécessairement assez coûteuse, elle a su proposer 145m<sup>2</sup> habitables à ossature bois, un jardin et une grande terrasse. Outre ses qualités techniques, elle traite de manière audacieuse et intéressante **un grand classique architectural et paysager : la physionomie d'un angle de rue**, fortement perçu **depuis de multiples parcours et points de vue. Un volet paysager essentiel**, trop souvent traité à la légère, et peu contrôlé dans les autorisations d'urbanisme.

### Pour aller plus loin

- [Pour mobiliser rapidement et sans conflit, les espaces constructibles en zones urbaines](#), L'Association foncière urbaine, 2014 ;
- [La division des maisons individuelles au cœur de l'Île-de-France](#), note rapide no 633 de l'IAU Île-de-France, octobre 2013 ;
- [Observatoire des mutations pavillonnaires, et opération Hissez pavillons](#), CAUE 91.



# Les aides publiques et les outils financiers et fiscaux

Pour lutter efficacement contre l'étalement urbain, mobilisation de fonds et utilisation d'outils fiscaux dissuasifs ou incitatifs doivent souvent aller de pair.

## Une diversité de sources de financement

Lutter contre l'étalement urbain en incitant au resserrement urbain et à la densification est une démarche qui requiert la mobilisation de fonds importants. Les opérations d'aménagement et de restructuration peuvent être effectuées dans divers cadres : initiative et financement publics purement locaux, initiative

purement privée, opérations mixtes (notamment via des sociétés d'économie mixte pérennes ou des partenariats public-privé (PPP) ponctuels). Les investissements urbains requis pour

les opérations publiques peuvent impliquer des emprunts par la collectivité mais mobiliser également des fonds nationaux, européens ou locaux, par des montages plus ou moins complexes. Outre les mécanismes de subvention, des outils fiscaux dissuasifs ou, au contraire, incitatifs sont disponibles.

## Des mécanismes à adapter à son projet de territoire

aux collectivités souhaitant requalifier l'habitat ancien.

### Les mécanismes de subventions

→ **L'Agence Nationale de l'habitat (ANAH)** : Cet établissement public, placé sous la tutelle de l'État, a pour mission d'améliorer le parc de logements privés existants. L'ANAH accorde des aides financières pour travaux sous conditions de ressources à des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés, et propose une offre de service (dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat dites OPAH)

→ **Les fonds européens** : Les régions gèrent les enveloppes des fonds FEDER (fonds européen de développement régional) et FEADER (fonds européen agricole pour le développement rural), mobilisables dans le cadre de projets locaux répondant aux objectifs du programme européen.

→ **Les fonds départementaux** : Il s'agit en particulier des lignes budgétaires des conseils départementaux affectées à l'action foncière, alimentées notamment par la taxe d'aménagement.

→ **Les fonds intercommunaux** : Certaines intercommunalités mettent en place des programmes d'action foncière.

**Les prêts** émanent du secteur public ou parapublic (Caisse des dépôts, notamment), du secteur privé (banques) ou de partenariats publics/privés (type EcoQuartier). Par exemple, depuis début 2016, les propriétaires de biens anciens ont accès au prêt à taux zéro.

À ces dispositifs peuvent s'ajouter divers financements à but spécifique, publics et privés (fondations, chambres consulaires, etc.). Les plus importants à l'heure actuelle sont ceux qui ont pour but d'assurer la transition énergétique (incitations en faveur des énergies renouvelables -EnR, lutte contre la précarité énergétique, etc.). Mais il peut y en avoir d'autres, par exemple au titre d'aides à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

### La fiscalité dissuasive

→ **Versement pour Sous-densité (VSD)** : Permet de favoriser la densité au sein de zones U et AU via une fiscalité pénalisant les projets n'atteignant par un seuil minimal prédéfini (seuil instauré par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale-EPCI compétents en matière de PLU sur un secteur).

→ **Taxe sur le foncier non bâti constructible (TFNB)** : Les propriétés non bâties de toute nature situées en France sont imposables à la taxe foncière. La valeur locative des terrains constructibles sou-

mis à la taxe foncière sur les propriétés non bâties est majorée de droit dans certaines communes, sur délibération des conseils municipaux dans d'autres.

→ **Taxe d'habitation pour les logements vacants** : Les agglomérations de plus de 50 000 habitants peuvent être soumises à une taxe sur les logements vacants (TLV), due par les propriétaires privés qui disposent d'un logement non meublé vacant depuis au moins un an au 1<sup>er</sup> janvier.

### → La fiscalité incitative

Les opérations de restructuration urbaine ou de reconquête de friches, des opérations innovantes et certaines acquisitions foncières et immobilières peuvent bénéficier d'allègements fiscaux divers qui peuvent se cumuler avec des dispositifs de soutien financier direct. Compte tenu de la complexité des dispositions fiscales dérogatoires en la matière (TVA, taxe d'aménagement – ex-TLE –, taxes foncières...), il est nécessaire de procéder à une analyse précise en fonction du type d'opération et des modalités juridiques de mise en œuvre.

### Une aide indirecte : les EPF

Établissements publics fonciers à caractère industriel et commercial, les EPF négocient et mènent des procédures pour constituer des réserves foncières. Ils peuvent financer leurs acquisitions par la taxe spéciale d'équipement si les collectivités décident de l'instaurer, mais aussi par des emprunts ou subventions spécifiques.

## Choisir son outil en fonction de son objectif

Le choix est ici de réaliser des focus sur les outils de préservation des espaces naturels et agricoles et d'incitation aux propriétaires, enjeux pour de nombreuses collectivités

### Des outils pour protéger les espaces naturels et agricoles

Pour protéger certains espaces naturels et agricoles, il est parfois nécessaire que les collectivités effectuent des acquisitions. Le Département peut, pour ce faire, disposer d'une part départementale de la

taxe d'aménagement afin de financer sa politique de protection des espaces naturels sensibles (ancienne TDENS, taxe départementale absorbée par la taxe d'aménagement (TA)). Les SAFER

accompagnent quant à elles les collectivités dans leur politique de maintien des terres agricoles et de protection de l'environnement (préservation des espaces naturels, de la ressource en eau et des paysages ; restructuration forestière, mise en place de trames vertes, etc.) en achetant des biens agricoles et ruraux avant de les stocker ou les revendre à des agriculteurs ou des collectivités, établissements publics (Conservatoire du littoral, parcs, agences, etc.), personnes privées, dont les projets répondent à ses missions. Ces transactions sur le marché des terres bénéficient d'une exonération fiscale.

Les aides et incitations publiques permettent de dynamiser les réhabilitations ou les acquisitions foncières, en incitant les propriétaires ou futurs propriétaires à effectuer des travaux pour rendre les logements conformes aux besoins contemporains, en aidant les collectivités à maîtriser le foncier... La fiscalité dissuasive vise quant à elle à réduire les comportements de rétention en poussant les propriétaires à louer ou se séparer de logements vacants, et à vendre leurs terrains constructibles non utilisés.



# Roubaix : un investissement fort pour redynamiser son centre ville

## Carte d'identité :

- Ville de Roubaix [Nord, 96 000 habitants]
- Contexte : Près de 4 000 logements vacants dans la ville, le parc immobilier étant particulièrement dégradé.

## Que fait la Ville?

Pour permettre la remise sur le marché, à moindre coût, de logements actuellement vacants et dans un état souvent délabré, la Ville va lancer en fin d'année 2017 une démarche expérimentale

«Maison à 1€ avec travaux». La collectivité souhaite à terme, si l'expérimentation sur une vingtaine d'immeubles institutionnels est concluante, acheter des maisons actuellement inoccupées pour les mettre ensuite en vente au prix symbolique de 1 euro. Calqué sur la démarche similaire menée à Liverpool, ce projet vise à permettre à une partie de la population, aux revenus modestes, d'accéder à la propriété, tout en redynamisant la ville. Les travaux, à la charge des nouveaux propriétaires, atteindront des montants estimés à 80 000€ (une moyenne car ce montant évolue en fonction de l'état des biens et de leur surface).



Immeubles susceptibles d'être intégrés à l'expérimentation «maison à 1€ avec travaux»

(Source : ville de Roubaix)

## Marpent : des leviers pour accompagner le renouvellement urbain

### Carte d'identité:

→ Commune de Marpent [Nord] : 2700 habitants, membre de la Communauté d'Agglomération Maubeuge-Val de Sambre

→ Contexte : La commune, soucieuse de réhabiliter son centre-bourg, mobilise régulièrement plusieurs outils financiers et fiscaux pour mener à bien ses projets d'intérêt général.



**Réhabilitation d'une friche industrielle dans le quartier de la Fraternité de Marpent**

(source : Ville de Marpent)

Cette réhabilitation d'une ancienne fonderie occupant 6 hectares a été réalisée par un opérateur privé, avec le soutien de la commune. Le projet portait sur la création d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), d'un béguinage social et de maisons familiales.

→ voir la Fiche n°6

*La maîtrise foncière au service du projet de territoire*

### Comment la commune fait-elle ?

Une convention entre l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais et la commune prépare la maîtrise des terrains délaissés du vieux bourg. L'EPF effectue un portage financier pour la reconversion environnementale d'une friche industrielle (opération subventionnée à 100 %), aujourd'hui classée « Trame verte et bleue », et pour la constitution d'une réserve foncière à vocation d'habitat.

Par ailleurs, en actionnant la majoration de taxe foncière sur le foncier non bâti en zone constructible, la municipalité a fait remettre sur le marché un terrain en déshérence d'une zone urbanisée, où un investisseur privé a réalisé 4 logements locatifs et vendu une dizaine de parcelles, aujourd'hui construites. En utilisant le même outil, la commune a également incité à vendre et a racheté une parcelle dans le quartier Delbreil, sur laquelle ont été construits, dans le cadre d'un bail emphytéotique, 17 logements sociaux à haute qualité environnementale.

### Quelles difficultés mentionne-t-elle ?

- Les aides pour les acquisitions sont difficiles d'accès pour les collectivités ; il en existe notamment dans le cadre des crédits « Pays » mais les dossiers sont lourds à monter. De telles aides pourraient être proposées dans le cadre de l'appel à projets du Département sur les centres bourgs et les villages ;
- Bien que certains outils comme la taxe de vacance soient peu coûteux et donc peu incitatifs pour les propriétaires, il est nécessaire de bien connaître son parc de logements pour obtenir les conséquences souhaitées car l'effet peut être pervers : parfois, les propriétaires n'ont pas les moyens de financer les travaux.

### Pour aller plus loin

- « **La majoration de la taxe foncière sur les terrains non bâtis** » et « **Le versement pour sous-densité** », fiches 2H et 2I du « [Guide pratique de mise en œuvre du PLH](#) » agence d'urbanisme de la région mulhousienne, juin 2014 ;
- « [Les outils mobilisables par les collectivités](#) », Bertrand Leroux, service Politiques territoriale et foncière, Pôle de compétence et d'innovation foncier et stratégies foncières, Convention nationale de l'intercommunalité, 3 octobre 2013 ;
- **Sites du gouvernement** : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/fiscalite-indirecte> et <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/fiscalite-directe> ;
- « [Brochure pratique impôts locaux 2016](#) », direction générale des Finances publiques, 2016.



# Mettre en place une concertation adaptée à son projet

La concertation est un outil de participation autorisant l'expression des citoyens et des acteurs du territoire sur les projets qui les concernent, depuis leur naissance jusqu'au suivi de leur réalisation. Bien construite, elle permet de légitimer et d'enrichir les projets d'aménagement au service de la lutte contre l'étalement urbain. Ses différentes étapes et les acteurs associés doivent être définis en amont du projet.

## Un processus encadré par la loi

Sous le chapeau général de « concertation » se regroupent de multiples termes et des réalités fort différentes. Le Code de l'urbanisme lui-même utilise parallèlement « participation » et « concertation », qui n'ont pas toujours le même sens en fonction des différents acteurs. On n'en retient communément qu'une seule forme, la plus connue, celle désormais inscrite dans le préambule de la Constitution, à savoir la « **participation citoyenne** », avec les droits d'information et d'expression qui lui sont aujourd'hui attachés. Le Code de l'environnement n'utilise que du mot « participation ». On note que « la participation du public » va bien au-delà de la « participation des

habitants », expression très usitée politiquement, mais restrictive. Cette dernière, très pratiquée historiquement dans le logement social et véritable

pivot de la politique de la « Ville » (issue de Banlieues 89 et de ses suites), a aussi trouvé une traduction légale avec l'institution des « comités de quartier » par la loi relative à la démocratie de proximité (Code général des collectivités territoriales, chapitre « Participation des habitants à la vie locale », 27 février 2002).

Peut-être en raison de son utilisation historique dans la sphère économique (en particulier celle qu'on doit au général de Gaulle, qui a instauré la « participation des travailleurs » du secteur privé aux résultats financiers de leur entreprise, aujourd'hui dénommée « intéressement »), le terme « participation » semble

légèrement plus impliquant pour les acteurs, et paraît se rapprocher davantage de la sphère de la décision que le mot « concertation » ; et ce d'autant plus qu'en matière d'aménagement, elle implique davantage l'accès à des droits. Mais mieux vaut s'assurer avec chaque interlocuteur du sens qu'il donne à ces vocables concurrents et peu stabilisés.

Le Code de l'urbanisme parle essentiellement de « concertation préalable » à des projets ou décisions relevant de l'autorité publique. Il en existe de nombreuses formes, et surtout de multiples degrés. Toutefois, une ordonnance du 23 septembre 2015 (art. L.103-1 CU) est venue renforcer considérablement un cadre juridique resté passablement permissif jusqu'à la loi ALUR de mars 2014.

À côté de la concertation organisée pour et avec le public, on trouve fréquemment des **concertations internes à la collectivité locale, qui peuvent représenter un investissement important**. L'initiative peut en revenir aux élus en charge, ou à un responsable des services, mais elle suppose un travail en commun des uns avec les autres. Elle peut faire appel à des contributions externes à certains moments, ou, sur certains sujets, en provenance de partenaires institutionnels le plus souvent (agences d'urbanisme, établissements fonciers, etc.). Ce n'est pas l'objet de cette fiche qui se concentre sur la participation citoyenne.

La concertation en urbanisme est encadrée par le Code de l'urbanisme. On peut notamment citer les articles L.103-1 à 6, R.103-1 et L.121-5 (audition à leur demande des associations) et 6 (commission de conciliation). Le cadre plus général de la participation du public en matière d'aménagement et d'équipement est posé dans le Code de l'environnement, article L.120-1 et 2.

## Partager ses idées pour enrichir le projet

d'«intelligence collective» pouvant aller jusqu'au **partage d'une vision prospective du territoire**.

- Une concertation publique offre aux acteurs du territoire sollicités la possibilité **d'échanger leurs points de vue et propositions** sur un projet. Cela peut permettre à des acteurs qui ne se connaissent pas de nouer un dialogue, et d'aller vers une **reconnaissance réciproque**. En effet, participer à l'élaboration d'un projet commun est un excellent moyen de sortir de **conflits antérieurs et des a priori** réciproques.
- Associer dès l'amont les acteurs intéressés, c'est **profiter de leurs connaissances et savoir-faire**, et améliorer les chances de parvenir à un projet le plus transversal possible, dans un processus
- Il semble important qu'à l'occasion du diagnostic, les **éléments de désaccord et les conflits puissent être mis à plat**, pour ne pas avoir à les « découvrir » à contretemps, lorsque le projet est lancé.
- Plus les acteurs seront **associés tôt** au projet, plus l'appropriation sera grande, et le risque de remise en cause après coup, réduit.
- L'implication d'acteurs de la société civile, extérieurs à la collectivité locale, est souvent d'un apport précieux. Elle contribue à ancrer les dynamiques dans le corps social et dans le temps et à surmonter d'éventuels hiatus imputables à la

- durée des mandats et aux alternances, en contribuant à la **robustesse du projet**.
- Il ne faut pas non plus négliger le **rôle de diffuseurs** que vont jouer auprès de leurs pairs les acteurs qui participent au projet de territoire.
- Enfin, la concertation joue un rôle pédagogique fondamental dans la connaissance des enjeux et problèmes à résoudre – chacun pouvant apprendre des autres, y compris les « experts » – et dans l'acculturation d'une pratique démocratique et citoyenne. Beaucoup de responsables politiques ou associatifs se sont révélés et ont fait leurs premières armes à l'occasion de concertations locales.

## Associer le bon acteur au bon moment

Il paraît parfois difficile pour la collectivité d'identifier les acteurs qu'il importe de solliciter. **L'état des**

leurs attentes et leurs compétences.

On peut identifier diverses catégories d'acteurs habituels, présents selon les circonstances, sans prétendre en établir la liste exhaustive :



### Les acteurs institutionnels porteurs de projet

Les élus

Les services (collectivités locales)

Les services de l'État, entreprises publiques et parapubliques



### Les structures d'études et de conseils



### Les services instructeurs et de contrôle



### Les acteurs et gestionnaires du foncier

Les propriétaires fonciers publics-privés

Les organismes d'intervention foncière (SAFER, EPF, etc.)

Les associations et groupements fonciers

Les organismes gestionnaires (délégataires de service public, concessionnaires du domaine public, syndicats de rivière, associations, etc.)



### Les porteurs de projet opérationnels

Les Sociétés d'Économie Mixte Locales (SEML, instituées par la loi)

Les SemOp, SEM destinées à une seule réalisation

Les promoteurs, parapublics (SNCF, Offices publics de logement social...) et privés



### Les experts (universités-recherche, associations, ...)



### Les acteurs de l'économie

Industrie

Agriculture

Autres services

Commerce

Établissement public



### Les instances et organismes financiers

Publics nationaux (l'ANAH, CDC, ADEME, conservatoire du littoral etc.)

Comités de programmation des fonds européens et services instructeurs

Publics territoriaux : agences de l'eau, collectivités territoriales accordant aides et subventions

Privés (établissements financiers divers, fondations...)



### Les réseaux d'élus (inter-collectivités)



### Les réseaux de techniciens

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), réseaux techniques professionnels, etc.



### La société civile

#### Les socio-professionnels

Les syndicats

Les organisations professionnelles (chambres consulaires : cci, chambres des métiers, d'agriculture, ...)

#### Les associations :

d'intérêt général (humanitaire, environnement, culture, etc.)

d'usagers et de consommateurs (services publics, sportive, transports, etc.)

d'intérêt collectif local (associations de quartier, parents d'élèves, etc.)



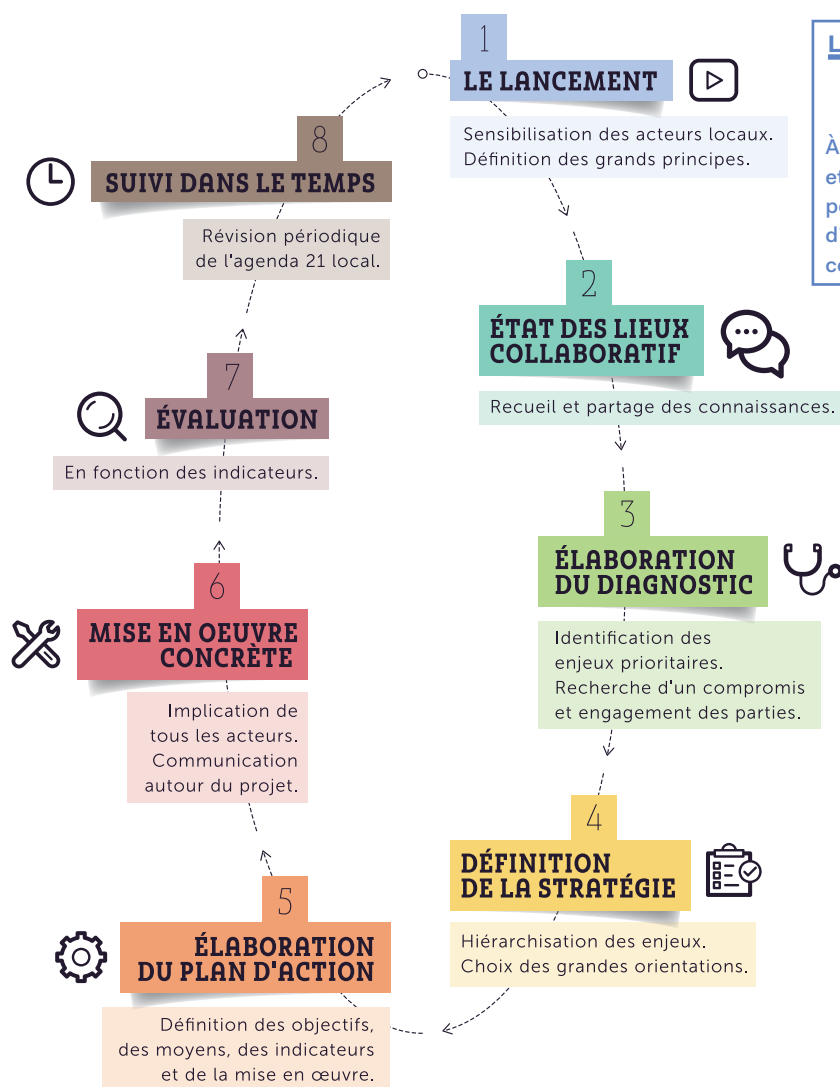
Il paraît pertinent de solliciter les acteurs les plus concernés par l'aménagement du point de vue de l'intérêt général pour venir partager leur expertise dès **l'état des lieux** du territoire, puis pour le **diagnostic**, dans un processus d'« intelligence collective ». Ce qui n'exclut pas d'y adjoindre, comme cela se pratique parfois dans de grandes collectivités, des citoyens tirés au sort.

Les acteurs peuvent être associés au **comité de pilotage**, à une commission dédiée, à des groupes de travail, etc. Le comité de pilotage conduit le projet et suit son évolution et son évaluation, sous l'autorité

du référent politique que se donne le territoire (maire, adjoint, président ou vice-président d'EPCI, secrétaire général, DGS, etc.).

Chaque cas est spécifique, car les pressions d'étalement urbain sont à la fois inégales, et de nature variable selon le lieu, la structure socio-économique et leur dynamique.

Néanmoins, avec des variantes, le cheminement de la concertation suit généralement l'enchaînement reproduit ci-dessous.



**Les étapes d'un projet de territoire** (source : plaquette Engager son association dans un agenda 21 local, FNE-MEEM, 2015).

À noter que cette chronologie n'est pas linéaire, et que des va-et-vient (boucles de rétroaction) peuvent s'installer entre ces étapes (complément d'état des lieux, ajustement du diagnostic, correction du plan d'action, etc.).

Il est rare que tous les acteurs restent présents avec la même intensité à toutes les phases, surtout si les choses s'étirent dans le temps.

## Adopter un cadre clair pour construire le projet sur des bases saines

→ **Favoriser la transparence** : La meilleure transparence possible est une condition essentielle pour établir une relation de confiance entre les acteurs locaux et réussir à les mobiliser. **Cartographies et indicateurs partagés** sont des outils indispensables du dialogue et de la compréhension mutuelle à tous les stades, et doivent être élaborés en fonction de l'avancement du projet.

→ **Définir un cadre** : Il est très souhaitable de définir dès l'amont, entre collectivité et acteurs représentatifs, des règles de participation, qui précisent à la fois les participants aux différentes instances, ainsi que les référents des secteurs sollicités, la façon

dont les remarques et propositions seront exploitées... Cela doit se traduire par un cadre, « cahier des charges », « charte », « engagement d'acteurs », etc. qui précise l'organisation du dispositif de travail, la répartition des rôles, les modalités d'animation et de

restitution des travaux, le suivi des suggestions, ainsi que par un calendrier prévisionnel. Ce cadre « négocié » peut évoluer de façon concertée au fil du temps, en fonction des besoins.

→ **Recourir aux services de professionnels de la médiation en aménagement** : Surtout dans les cas où des conflits d'intérêts s'expriment de manière forte ou sont susceptibles de se manifester, l'expérience en montre l'intérêt, tant pour éviter des débats stériles que pour aider à faire surgir des compromis équitables validés par le plus grand nombre. Ce recours s'avère également utile en situation plus apaisée, pour gagner à la fois temps et qualité sur le fond.

## Associer les habitants pour un projet qui dure

Un travail particulier est à mener si l'on veut associer la population à la lutte contre l'étalement urbain, par exemple sur la question de la « densification heureuse ». Dans ce cas, mieux vaut s'en préoccuper le plus en amont possible, avant que des a priori hostiles ne s'ancrent dans les esprits. Cela vaut aussi si la collectivité veut déployer une stratégie spatiale ciblée de ses extensions, soutenue par les habitants, et ménager la qualité de ses limites urbaines. Les choses auront d'autant plus de chances de fonctionner de manière satisfaisante que la population se sentira réellement appelée à contribuer à la réflexion et en mesure de s'approprier les problématiques.

Il faut souligner l'importance du temps long, et notamment la difficulté qu'il y a à maintenir l'attention et l'investissement des citoyens. Pour ce faire, les modalités de concertation de la po-

pulation doivent varier et relancer périodiquement l'intérêt : cahier d'observations, bulletin municipal/intercommunal, presse, réunions publiques, animations-expositions, ateliers thématiques ou de quartiers, jeux...

**À ce titre, la création d'un conseil de développement \* permet d'associer des membres bénévoles issus de la société civile et de les impliquer dans la construction des politiques publiques locales.**

\* Les conseils de développement peuvent être créés à l'initiative des métropoles, communautés urbaines, d'agglomération, de communes (à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants), pays et PETR

La communauté de communes Sèves-Taute s'est engagée dans la revitalisation de son centre-bourg : **concertation** et **originalité** sont les maîtres mots de ce projet.



(source : communauté de communes Sèves-Taute)

éléments issus de cette opération pourront donc être intégrés au PLUi.

- Le projet est issu d'une véritable volonté des élus, ce qui se traduit par la mise à disposition d'un employé à temps plein, qui bénéficie en outre de l'appui d'un salarié travaillant sur le PLUi et le PDU.



### Que fait la ville ?

Son projet de revitalisation porte sur plusieurs dimensions (économiques, sociales, urbaines, relatives à l'habitat privé, etc.). Il intègre notamment :

- La réalisation d'un plan guide portant sur l'aménagement du bourg pour les 20 prochaines années, autour d'une problématique de vacance de logements dans l'hypercentre et un déficit d'équipements ;
- La réalisation d'un programme pour les années 2017-2020 avec des projets plus modestes, portant sur la qualité de vie dans le bourg et sur des aménagements du quotidien (comme des promenades avec des signalétiques, des éclairages, une végétalisation de certains espaces, etc.)

L'équipe projet sélectionnée a mis en place un cadre de concertation original. Delphine Fournier, chef de projet Opération de revitalisation du territoire à la communauté de communes Sève-Haute, raconte : *« L'équipe sélectionnée pour le projet urbain (composée de différents corps de métier, architecte, paysagiste, paysagiste) a souhaité disposer d'un lieu de concertation pour y travailler. La collectivité a donc trouvé un lieu original dont la dernière activité était un pressing. Le lieu s'est ainsi appelé "la Laverie à*

*idées". L'équipe de la Laverie à idées y travaille tous les jeudis et accueille le public. Le lieu sert également à mener des ateliers avec les habitants et les élus. La résidence a débuté en mars 2016 et est prévue jusqu'en novembre 2016. En parallèle, des sociologues réalisant une étude sur l'attractivité du bourg ont mené des entretiens avec les habitants. Les conclusions de cette étude servent à alimenter le travail de l'équipe de la Laverie. Un projet artistique a également été mené avec des photographes, avec l'appui du PNR. Les photographes ont sillonné le territoire et ont ramené un corpus de photographies (250 clichés) ayant pour thème les habitants dans leurs lieux de vie. Leur travail a été présenté en tirage grand format sur des totems en bois installés pour l'occasion sur la place principale. »*

### Point de vigilance

- En parallèle, la commune poursuit un projet de lotissement en extension de bourg. La conduite d'une telle opération, sans que soit encore connu l'aboutissement de la démarche de concertation de revitalisation du centre-bourg, risque de poser un problème de mise en cohérence pour la commune, qui devra être vigilante.

## Le pays de Rennes : la participation du public encouragée

À l'occasion de la révision de son Schéma de cohérence territoriale (SCoT) (révision approuvée en mai 2015), le Pays de Rennes a mis en place une démarche de concertation classique : réunions publiques aux étapes clés de la révision ; publications sur le site internet du Pays de Rennes ; articles de presse. Une exposition évolutive a également été réalisée en 3 étapes : « Le SCoT en révision » ; « Le projet : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) » ; « Les règles du jeu : le document d'orientation et d'objectifs (DOO) », et mise

à disposition du public sur le site internet du Pays de Rennes, au siège du syndicat mixte du SCoT et dans les 5 Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont est constitué le Pays.

Lors de l'approbation initiale du SCoT, en 2007, une démarche de consultation originale avait été mise en place, via une exposition intitulée « Horizon 2020 », la réalisation de films par des artistes et des temps conviviaux. À l'époque avait également été réalisé un film des élus en place, expliquant le SCoT, à l'attention des futurs élus, les équipes municipales étant amenées à être modifiées. Pour Samuel Mignard, chargé de mission urbanisme au Pays de Rennes, « Les enjeux n'étaient évidemment pas les mêmes lors de ces deux concertations, puisque le nouveau

SCoT s'inscrit dans la ligne du précédent. **Cependant, on constate que la mise en place d'une démarche de concertation originale permet d'avoir une meilleure participation du public.** »

Le Pays de Rennes avait notamment réalisé une plaquette, Le Pays de Rennes à l'horizon 2020, en mai 2007. Les dessins humoristiques permettaient d'illustrer l'impact du SCoT sur la vie des citoyens.



#### L'agriculture au contact des habitants

(source : plaquette « Le Pays de Rennes à l'horizon 2020 », dessin : Riad Sattouf).

### Pour aller plus loin

- **Le Pays de Rennes à l'horizon 2020**, Pays de Rennes, mai 2007;
- **Engager son association dans un agenda 21 local**, FNE-MEEM, novembre 2015;
- **La concertation dans les PDU : Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?** Béatrice VESSILLER et Catherine ATGER / CERTU, septembre 2003;
- **Charte de la concertation**, Ministère de l'environnement, dirigé par Corinne LEPAGE, 1996;
- **Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux**, MEEM, août 2013.

Il peut également être intéressant d'observer les expériences réussies à proximité ou dans des territoires placés dans des situations relativement comparables et confrontés aux mêmes enjeux.

## Bibliographie

*L'Étalement urbain, réflexions croisées. - Eléments de définition et termes du débat.*  
FNE-VEOLIA, octobre 2013;

*L'Artificialisation des terres de 2006 à 2014: pour deux tiers sur des espaces agricoles.*  
Agrest Primeur, no 326, juillet 2015;

*Les sols portent notre avenir*, Ademe, 2015;

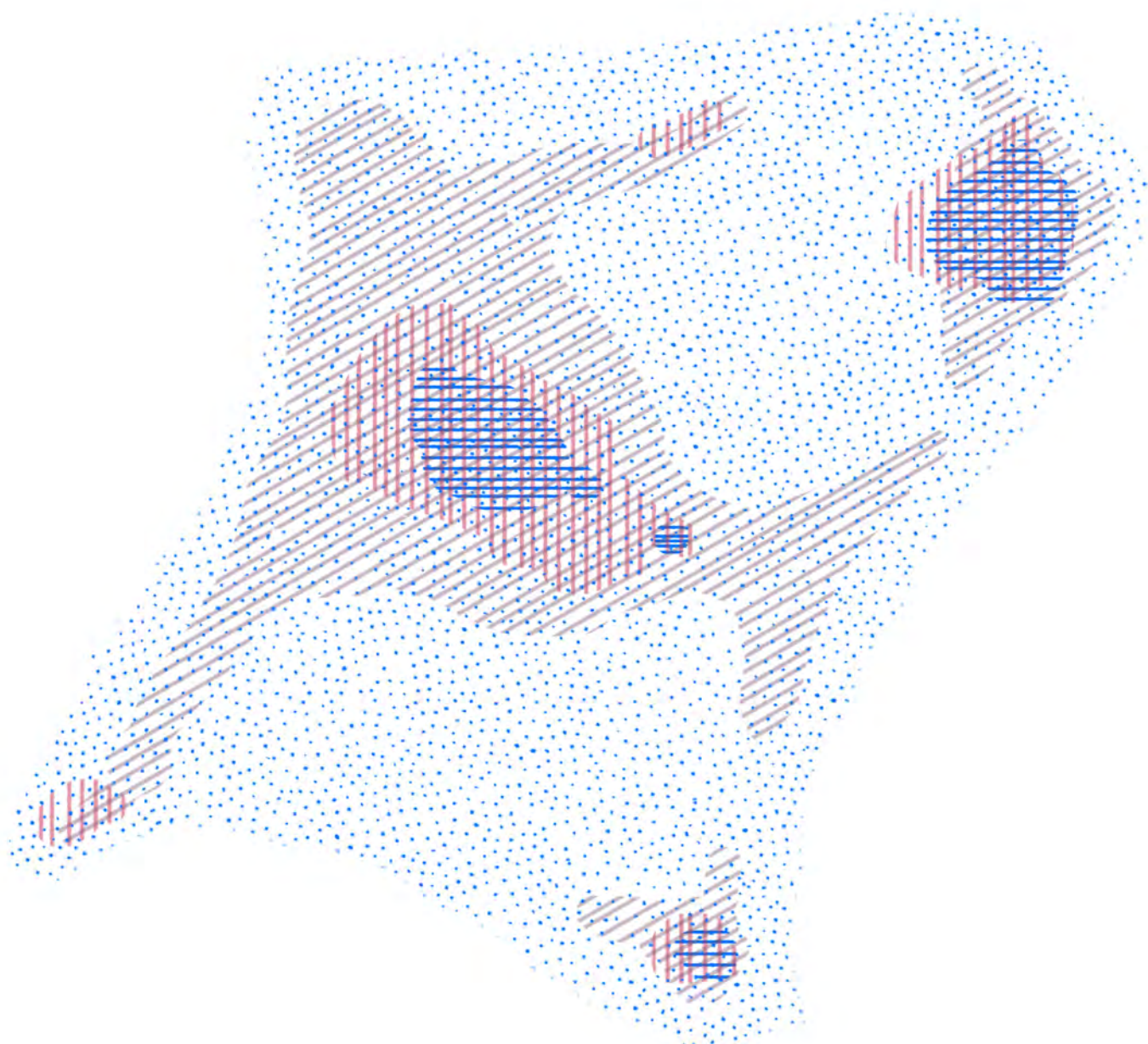
*L'économie d'espace au cœur d'un aménagement durable et de la qualité de vie en Bretagne.* ADEUPA Brest Bretagne, AUDELOR - Agence d'urbanisme et de Développement Economique du Pays de Lorient, AUDIAR - Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise, 2010 ;

*La Requalification des zones d'activités économiques*, Présentations et comptes rendus, séminaire organisé par le Cerema (Direction technique Territoires et ville) en partenariat avec AdCF, PUCA, égis France, Etd, ADEF et CCI France, octobre 2013 ;

*(Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville*, Ariella Masboungui, avril 2013, Éditions du Moniteur







**France Nature Environnement** est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, reconnue d'utilité publique depuis 1976. Forte de ses 70 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer, elle est le porte-parole d'un mouvement de plus de 3500 associations. Au sein de France Nature Environnement, le réseau Villes et Territoires Soutenables est engagé dans la mise en œuvre d'un urbanisme et d'un aménagement du territoire réellement soucieux de l'environnement et des hommes.



**Le groupe Veolia** est la référence mondiale de la gestion optimisée des ressources. Présent sur les cinq continents avec plus de 163 000 salariés, le Groupe conçoit et déploie des solutions pour la gestion de l'eau, des déchets et de l'énergie, qui participent au développement durable des villes et des industries. Au travers de ses trois activités complémentaires, Veolia contribue à développer l'accès aux ressources, à préserver les ressources disponibles et à les renouveler.



**2EI Veolia** a pour mission d'accompagner les acteurs locaux, publics et privés, en proposant des solutions innovantes et concrètes, pour un développement harmonieux et durable des villes et territoires. Son Pôle Conseil accompagne les porteurs de projets urbains et territoriaux pour la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies de Développement Durable. Son Pôle Innovation a pour objectif de concevoir et d'expérimenter de nouvelles offres de service à travers des démonstrateurs et incubateurs, pour les clients municipaux et industriels du Groupe.