



**HAL**  
open science

## **Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise : rapport final**

Laurent Devisme, Gael Augustin, Célia Dèbre, Julien Delile, Marc Dumont, Arnaud Bertolotti, Anne Bossé, Brenon Lucie, Guillaume Ertaud, Atef Majoul

### ► To cite this version:

Laurent Devisme, Gael Augustin, Célia Dèbre, Julien Delile, Marc Dumont, et al.. Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise : rapport final. [Rapport de recherche] Laboratoire Langages, Actions Urbaines, Altérités (LAUA). 2008, pp.161. hal-03205932

**HAL Id: hal-03205932**

**<https://hal.science/hal-03205932>**

Submitted on 28 Apr 2021

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

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



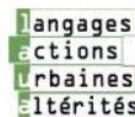
Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise : rapport final - 2008

Laurent DEVISME (responsable scientifique), Gael AUGUSTIN, Célia DEBRE, Julien DELILE, Marc DUMONT

Ont également été associés à la recherche: Arnaud Bertolotti, architecte; Anne Bossé, architecte, doctorante en géographie (Université de Tours); Lucie Brenon, architecte, doctorante en urbanisme (Institut d'Urbanisme de Paris); Guillaume Ertaud, photographe, technicien de recherche au LAUA; Atef Majoul, géographe

DRE des Pays de la Loire, service Logement Construction, CETE de l'Ouest, LAUA - Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes



# SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>PRÉLUDE « Salutations de la suburbia »</b> .....	<b>6</b>
1. Ce que les films de fiction nous enseignent .....	6
2. Ce que la photographie périurbaine nous enseigne .....	8
<b>CHAPITRE 1. Un mot pour une mosaïque de situations</b> .....	<b>13</b>
A. 14 SITUATIONS COMMUNALES .....	13
B. DIVERSITES ET INEGALITES DES SITUATIONS PERIURBAINES.....	31
1. Histoires de développements périurbains.....	31
2. Situations périurbaines et figures d'urbanisations .....	35
<b>CHAPITRE 2. Les projets de territoire, entre contexte global et action locale</b> .....	<b>45</b>
A. LES PROJETS DE TERRITOIRE MUNICIPAUX .....	45
1. La formulation du projet de territoire, PLU et autres cadres d'énonciations .....	45
2. L'inscription du projet de territoire dans une échelle élargie : DTA, SCOT, PLH et coopérations intercommunales .....	49
3. Développement durable, mixité sociale, densification, la relation du projet de territoire aux grandes problématiques de l'aménagement .....	54
B. TROIS CHAMPS D'INTERVENTION DE L'ACTION PUBLIQUE PERIURBAINE.....	61
1. Reprendre la main sur l'extension urbaine .....	62
2. Revenir sur l'urbanisation constituée.....	70
3. S'impliquer dans l'espace naturel.....	75
<b>CHAPITRE 3. Urbanisme et projets d'extension des communes périurbaines</b> .....	<b>84</b>
A. LES OPERATIONS D'EXTENSION PERIURBAINES, TENTATIVE DE DECONSTRUCTION .....	84
1. Du terrain 'substrat' et de la construction du 'support' .....	85
2. De la programmation de l'habitat.....	92
3. Du foncier au plan masse : postures et principes de structuration d'une opération.....	101
4. Le traitement de l'espace ouvert dans les opérations périurbaines.....	108
B. QUELQUES ENTRAVES AU 'RENOUVEAU' DES FORMES D'URBANISATION PERIURBAINES .....	118
1. Le générique référentiel, un inhibiteur de diversité ? .....	118
2. La zone : un principe urbanistique responsable d'un paysage ? .....	127
3. L'approche thérapeutique, vers un urbanisme toujours plus aseptisé ? .....	120
<b>CHAPITRE 4. Les promoteurs privés dans la construction périurbaine</b> .....	<b>135</b>
A. LES ENTREPRISES DE PROMOTION : UN TYPE D'ACTEUR, DES LOGIQUES VARIEES.....	136
1. Histoires et organisations des entreprises.....	136
2. Stratégies territoriales : une ligne directrice... et des opportunités foncières.....	140
3. Stratégies de programmation et de conception : produits génériques et adaptations contextuelles .....	146
B. LES OPERATIONS D'HABITAT : CADRES D'OPERATION ET CONDITIONS DE LA NEGOCIATION ENTRE LES ACTEURS PUBLICS ET PRIVES.....	148
1. « Bon gré, mal gré », intégration et stratégies d'adaptation ou d'évitement de la contrainte réglementaire .....	149
2. ZAC et concours d'aménagement d'îlots, une équation alternative ? .....	151
3. Le dépôt de permis de construire, un autre temps de la négociation .....	153
C. MIXITE SOCIALE, DEVELOPPEMENT DURABLE ET QUALITE ARCHITECTURALE : LES OBJETS DE LA NEGOCIATION ENTRE LES ACTEURS PUBLICS ET PROMOTEURS PRIVES .....	158
1. Le logement social et abordable : une logique strictement quantitative ? .....	158
2. Le développement durable : le 'patch HQE' .....	161
3. La qualité architecturale : une parure de façade ? .....	164
<b>CONCLUSION. La condition périurbaine en tension</b> .....	<b>169</b>
<b>Bibliographie, sources et références</b> .....	<b>172</b>

## INTRODUCTION

Bien des travaux géographiques et sociologiques ont porté récemment sur les espaces périurbains. Mais un décryptage poussé des modes opératoires présidant à la production de l'espace périurbain semble moins fréquent et ce manque, pour ce qui concerne la région nantaise tout au moins, préside au présent travail. Explicitons son titre d'abord :

- Y a-t-il d'abord des « formes périurbaines » ? Rien n'est moins sûr et c'est bien un questionnement qui court au long de cette recherche. Quelles seraient leurs spécificités ? Comment les élus et des acteurs de la production de nouveaux espaces urbanisés en parlent-ils ? Quelles références sont-elles mobilisées ? Par formes, il faut entendre aussi bien la morphologie que les architectures. Surtout, c'est bien davantage la dynamique de ces formes qui nous intéresse que celle de leurs types, sédimentés.

- Qu'est-ce qu'un gouvernement territorial ? C'est une manière d'organiser ce qui se déploie en un territoire, entendu comme corrélat spatial obligé d'une souveraineté. Justement, nous verrons à quel point la question de la souveraineté est labile pour les espaces en question. Non seulement au sein du champ politique stricto sensu (communes, EPCI) mais plus généralement avec aussi des acteurs privés qui comptent, assurément, dans le gouvernement territorial. Evoquons l'ouvrage récent de P. Estèbe *Gouverner la ville mobile* (PUF, 2008) qui émet l'hypothèse et argumente l'existence de plus en plus claire de deux régimes de gouvernement : l'un lié aux villes centres, tourné en priorité vers la compétition économique, l'autre essentiellement périurbain et dont les enjeux porteraient surtout sur les services à la personne.

- Y a-t-il des logiques d'acteurs ? Rien n'est moins sûr non plus, le terme est abusif si l'on omet de questionner des différenciations internes. Les promoteurs ne sont pas tous dans les mêmes rapports aux espaces et aux politiques. De même, les élus adjoints à l'urbanisme ne déploient pas des 'logiques' qui seraient implacables. Il faut donc restituer des épaisseurs et montrer comment ce sont souvent des combinaisons d'acteurs qui déclenchent des productions spatiales.

- Où commence, où s'arrête la « région urbaine nantaise » ? La question périmétrale ne doit pas selon nous être posée a priori et nous avons tenu à explorer une région urbaine qui ne se tient pas aux limites de l'intercommunalité centrée sur la ville de Nantes bien sûr ni à une couronne plutôt qu'à une autre. En étant notamment attentifs au couple générique/spécifique, nous cherchons à être autant tout contre la ville-centre qu' à la limite du département de la Vendée.

Retrouvons enfin le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* pour entendre :

- Le périurbain comme « géotype situé à une certaine distance d'une agglomération, caractérisé par une discontinuité territoriale vis- à -vis de cette agglomération ainsi que par une densité et une diversité faibles »,

- Les acteurs comme « actants pourvus d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative ».

En nous préoccupant centralement de la dimension spatiale de la société, nous avons surtout rencontré des discours, phénomènes, dispositifs et organisations permettant de gérer la distance et le côtoiement.

La recherche ici synthétisée<sup>1</sup> fait suite à une première phase bibliographique visant une connaissance actuelle de la littérature scientifique sur le périurbain. Publiée en Septembre 2007 (DRE Pays de la Loire, PUCA, DGUHC, MSH Ange Guépin) sous le titre « la structuration du périurbain », la synthèse bibliographique permettait un « passage en revue » selon 4 axes :

1. choix de résidence des nouveaux arrivants,
2. pratiques spatiales des périurbains,
3. acteurs en présence et régulation des conflits,
4. formes spatiales et formes d'habitat.

<sup>1</sup> Un rapport « épais » a été remis en mai 2008, consultable au laboratoire LAUA de l'ENSA Nantes et à la DRE des Pays de la Loire.

Nous avons depuis constitué une équipe plus restreinte, dirigée par Laurent Devisme, centrée autour du laboratoire LAUA, qui s'est attachée à approfondir, dans une logique de recherche de terrain, les interrogations contenues dans les axes 3 et 4, à savoir essentiellement des questions spatiales et institutionnelles, en lien avec la commande passée par l'État local (DRE Pays de la Loire). Une autre équipe, dans le cadre d'un appel d'offre régional, s'est concentrée sur des méthodes de géographie sociale pour interroger l'interface périurbaine du point de vue essentiellement de ses habitants (recherche intitulée PERIURB coordonnée par R. Dodier, Gregum, Université du Mans).

Le présent travail n'aborde pas les questions de stratification sociale dans l'espace, aujourd'hui abordées de manière majoritaire. En témoigne l'ouvrage récent *La France des « petits moyens »*. *Enquête sur la banlieue pavillonnaire* de Cartier, Coutant, Masclat et Siblot (La Découverte, 2008) et dont l'introduction situe bien les enjeux sociologiques de la périurbanisation de la société, essentiellement ce que les auteurs nomment les « petites mobilités sociales ». Nous avons plutôt cerné un champ de questions à dominante urbanistique. Le cadrage, élaboré conjointement entre la DRE et les chercheurs, pointait notamment l'enjeu d'interroger la mise en œuvre des politiques publiques, en portant en particulier une attention soutenue à la transformation des cultures professionnelles liée à la décentralisation (évolution des missions, redistribution du partage de compétences...). Ces cultures professionnelles évoluent de plus en plus à travers des interactions entre des partenaires privés et les interlocuteurs de la puissance publique : plus ou moins techniques, elles ont à composer avec le champ politique.

Focalisé sur la production de l'espace, sur ses incidences et conséquences en termes de rapports entre acteurs et de rapports à l'espace, ce travail supposait des investigations relatives à des cas précis. Quelques monographies communales ont été ainsi travaillées par des axes de travail que l'on retrouve ici en autant de chapitres : s'il est d'abord question de diversité sous un même vocable (le périurbain) – chapitre 1 –, c'est pour mieux cibler ensuite les projets de territoire, tirillés entre volontés locales et condition globale (chapitre 2) puis les qualités et questions urbanistiques posées par les extensions urbaines (chapitre 3) avant d'en venir à la construction périurbaine sous le prisme des promoteurs privés (chapitre 4).

Un important travail de terrain a été réalisé pour cette recherche, mené par des architectes, urbanistes, géographes et sociologues. Il a essentiellement consisté en des entretiens non directifs avec des élus et des acteurs professionnels – techniciens, promoteurs et en une observation fine avec relevés de nouvelles zones d'urbanisation et d'aménagements. De ressort ethnographique, cette recherche « laisse parler » et ne relève pas d'une expertise. L'essentiel du temps de terrain s'est fait en temps de pré-campagne puis de campagne électorale locale, ce qui ne s'est pas révélé un obstacle : plutôt l'occasion de bilan pour les élus avec une projection dans le temps suspendue au renouvellement démocratique. Les acteurs à travers lesquels sont explorées les différentes échelles de projet sont les élus et les responsables des services d'urbanisme ainsi que les promoteurs. Une certaine attention est portée sur les outils (outils de réglementation, outil de projection et support de formation et de réflexion de projets de territoire), sur les « bricolages » multiples qu'engagent les acteurs à propos de ces outils pour monter leur projet quel qu'en soit l'objet et l'échelle (entre acteurs privés et acteurs publics, acteurs publics entre eux, acteurs privés entre eux). Certes leurs statuts (élu, architecte, promoteur, etc.) sont engagés dans ces projets mais aussi leurs cultures professionnelles issues de corps de métier et de parcours individuels.

Parmi les fils rouges, pointons la problématique du générique : les représentations 'entendues' du périurbain semblent reposer sur des 'images génériques' alors que l'analyse de celui-ci révèle, aux différentes échelles et à travers les discours et les pratiques des acteurs, une articulation de générique (entendu en termes de standardisation et de reproduction) et de spécifique (propre à un contexte, à un lieu). Par exemple, les collaborations entre acteurs, la diffusion de modèles interroge ce binôme : ce qui est spécifique peut

*a posteriori*, à force de diffusion de l'exemplarité, construire des formes urbaines et des pratiques de projet génériques. Ainsi si les discours et les manières de faire et de penser le périurbain peuvent se transformer effectivement sous le coup d'outils (le PLU, l'agenda 21) et d'enjeux (développement durable, mixité sociale, densité et diversité urbaine, concertation/information), les formes urbaines produites ne semblent, elles, qu'évoluer à la marge.

Terminons sur l'enjeu d'une coproduction toujours sur le fil des sujets de recherche et des modalités de « concernement » des acteurs. Remercions dans ce cadre la DRE Pays de Loire, commanditaire, le CETE Ouest, structure d'appui et la MSH Ange Guépin de Nantes.



## PRELUDE « SALUTATIONS DE LA SUBURBIA »

Partons loin... pour mieux revenir à Nantes ensuite ! Si le périurbain ne fait pas bonne figure, c'est vraisemblablement avant tout du côté des outils légitimes et des questionnements des professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, nous y reviendrons ensuite. Car nous pouvons partir des domaines du sens commun pour montrer a contrario à quel point les espaces périurbains sont « bavards ». Si l'on prend au sérieux la photographie, le cinéma, la littérature ou encore la publicité, pour interroger ce que l'on pourrait appeler l'imagibilité du périurbain, on peut repérer des images, des valeurs que l'on associe à ces espèces d'espaces relevant de l'entre-villes autant que d'anciennes campagnes. Ne peut-on voir un véritable genre se constituer ? Il pourrait s'appeler le roman ou le film périurbain. Partir de cette drôle de question et essayer de qualifier ce genre revient à s'intéresser à l'enveloppe de notre sujet, et à ce qui, en elle, renvoie à une condition générique sur fond de laquelle nous dessinerons ensuite les formes, pouvoirs et logiques à l'œuvre dans la région urbaine nantaise.

### 1. Ce que les films de fiction nous enseignent

Prenons le cinéma afin de questionner l'univers de sociabilités associées au périurbain et déjouer au passage nombre de présupposés le concernant. Cette interrogation peut passer par deux questions simples motivant le visionnage thématique<sup>1</sup> : « qu'est-ce qui se passe quand je suis là ? » (pour les héros du film) et, concernant l'intrigue, « pourquoi là plus qu'ailleurs ? ». Dans les films, le rôle de l'espace par rapport au récit est d'apporter une part du sens. À la fois de part sa matérialité, car les éléments de décor, les objets présents, doivent signifier et ancrer culturellement l'intrigue. Mais surtout, l'espace peut être le support du récit, un actant à part entière. On peut alors tout à fait envisager les caractéristiques du périurbain comme des conditions de possibilité de ces histoires. Par exemple, comment mieux ancrer la quête identitaire du héros de *Podium* - le plus grand sosie de Claude François malheureusement simple employé de banque - que de le faire habiter dans un pavillon témoin d'un village expo ? Ou comment ne pas rendre exceptionnelle l'intrigue de *Je vais bien, ne t'en fais pas* et le rôle central du père s'il n'était si commun et partageant a priori la vie de nombre de français habitant un pavillon de banlieue ?

Relations sociales difficiles, relations familiales tendues ou conflictuelles, les individus sont assurément aux prises avec des questions identitaires. Violence souvent largement rentrée qui conduit dans certains films à des meurtres, des tentatives de suicide, des viols, ou d'autres sanctions qui paraissent les seules solutions à la libération de cette énergie destructrice. Le périurbain est également le support de films sur la famille. C'est très souvent elle qui se retrouve en question et mise en scène, avec des membres qui ont du mal à se respecter, à se comprendre. Plus largement, la plupart des films oscillent entre les deux extrêmes que sont la sublimation et la déréliction (modèles de vies idéalisés ou, à l'inverse, des effondrements relationnels et individuels), ou alors renvoient à un quotidien banal et ordinaire qui bascule et déjoue ce qu'on croit connaître<sup>2</sup>. Trois entrées permettent d'aller un peu plus loin dans cette analyse : celle des objets nécessaires à cette condition, celle des épreuves et des lieux communs qui la traversent et la caractérisent, celle enfin de la quête d'une certaine stabilité et ce sur plusieurs plans.

<sup>1</sup> Voici la liste des films que nous avons analysés : *Tout ce que le ciel permet*, réalisé par Douglas Sirk, Etats-Unis, 1956 ; *La femme infidèle*, réalisé par Claude Chabrol, France, 1969 ; *Ordinary People*, réalisé par Robert Redford, Etats-Unis, 1980 ; *Edward aux mains d'argent*, ('Edward scissorhands') réalisé par Tim Burton, Etats-Unis, 1990 ; *American beauty*, réalisé par Sam Mendes, Etats-Unis, 1999 ; *Dog Days*, réalisé par Ulrich Seidl, Autriche, 2002 ; *Podium*, réalisé par Yann Moix, France, 2003 ; *Je vais bien, ne t'en fais pas*, réalisé par Philippe Lioret, France, 2006 ; *Nos voisins, les hommes*, ('Over the hedge') réalisé par Tim Johnson et Karey Kirkpatrick (film d'animation repris du film du même nom de Jonathan Kaplan), Etats-Unis, 2006.

<sup>2</sup> Cf. A.Bossé, L.Devisme, M.Dumont, « Actualité des mythologies pavillonnaires. Le périurbain comme quasi-personnage » in *Annales de la recherche urbaine* n°102, Juillet 2007, pp141-152.

## Les technologies et objets de gestion des distances

Dans le périurbain, on a fort à faire avec la distance, et on pense très vite à la volonté de repli de ses habitants, jugement formulé fréquemment. Aussi sommes-nous frappés dans les films par l'importance prise par des technologies ou objets qui permettent de 'faire avec' la distance (la diminuer ou l'augmenter). Il faut relier, organiser, séparer, que ce soit entre les espaces périurbains concernés et une centralité autre, comme d'un point de vue plus micro, permettant de régir par exemple les relations de voisinage. Le téléphone, la nature, la haie, le lotissement, l'impasse, la voiture, la maison (voire ses volets ou fenêtres), la télévision, ou encore la table à manger, constituent les principales interfaces reliant le périurbain au monde (tout proche comme plus éloigné). La haie par exemple représente certes un modèle naturel (à l'opposé d'un fantasme de nature vierge), mais elle est aussi l'objet de la négociation de la coprésence au sein du voisinage : on n'en voit pas le bout ou on ne voit pas à travers ni au dessus. Incarnant une séparation délibérée, une volonté de clôturer, on peut dire que moins elle est présente, plus on s'observe et que plus elle est présente, moins on veut se voir ! Comme elle est aussi objet d'attention et d'entretien, c'est aussi par elle que s'installent des interactions. La voiture, de son côté, assure indéniablement une sociabilité spécifique. La distance à une centralité plus ou moins située peut être vécue comme une entrave à la liberté, et des scènes autour du transport permettent souvent de jouer de cette envie libertaire, représentative d'une émancipation recherchée souvent par des personnages féminins.

## Épreuves spatiales périurbaines et accroches géographiques

Les espaces périurbains révèlent que ce que combattent les personnages est souvent ce qui les aide aussi à se structurer. Ils accompagnent alors les évolutions émotionnelles ou morales, pouvant être tour à tour soutien, adjuvant, entrave, ou opposant. Ils ne sont pas en tous cas un miroir de ce que doit vivre le personnage, mais bien une ressource ou une épreuve impliquée dans ce qu'il vit, comme dans ce que le réalisateur lui fait vivre. On observe ainsi différentes co-constructions des trajectoires des héros ou héroïnes et de leurs espaces de vie. Mentionnons par exemple la figure de l'*indispensable sweet home* (entre espace repoussoir et espace refuge).

Du lotissement à la localisation impossible au périurbain de la région parisienne, avec noms de communes à l'appui, plusieurs niveaux d'accroches à la géographie environnante sont possibles. Certains types d'espaces cohabitent et proposent une logique : le pavillon, les parkings des zones commerciales, les petites villes perdues dans des régions françaises méconnues, les restaurants avec formules à volonté. L'hypothèse d'un univers de non-lieux pour des non-personnes peut être formulée, à moins qu'il s'agisse de donner une portée plus large aux questionnements principaux de films tournant autour de l'identité, du bonheur, du commun et du hors du commun. Plusieurs films proposent une traversée d'un périurbain mondialisé par une boîte de nuit, des bords d'autoroute, des parkings de supermarché, des travellings de strip commerciaux, avec des personnages tous plus méchants et violents les uns que les autres renvoyant à notre futur relationnel. Dans d'autres cas, la localisation géographique est clairement donnée et se trouve mobilisée sous différents aspects dans l'intrigue. En utilisant la ressource d'une ville spécifique, le réalisateur peut tirer profit de l'imaginaire qui lui est associé, par exemple la région parisienne et le « métro boulot dodo ». On n'est plus dans les non-lieux, ni dans des espaces génériques, mais dans le véridique. Pourtant cette profusion de détails 'justes' sur le quotidien qui caractérise certains films amène à signifier Mr tout le monde, souvent une sorte de 'héros du quotidien'

## La stabilité dans un monde changeant

L'ensemble des films semblent traversés par cet enjeu de la conservation de la stabilité même si elle se traduit par des aspects différents. Film « en boucle » avec une situation de départ stable, qui se dégrade, pour revenir à une autre normalité (ou la même), ou film linéaire, dans lequel conserver au mieux ce qu'on est semble crucial, sont les deux modèles caractéristiques. Des retours à la normale ou des étapes à franchir qui peuvent être des actes critiques, socialement ou individuellement, se traduire par des échecs relationnels bien souvent, sorte de quête qui occupe les personnages périurbains. La place des enfants mais surtout des adolescents est ainsi importante dans

ces films, âge de la vie dont la représentation commune est le trouble identitaire, la recherche de soi.

Les films donnent à entendre la difficulté de prendre ses propres décisions, définir ce qui serait mieux pour soi. Habiter un lotissement ou une petite ville, c'est prendre en compte ce que les autres vont en dire. Que l'environnement social soit homogène ou non, la cohabitation est difficile (voire explosive) car l'ingérence se manifeste. La situation peut se révéler d'autant plus problématique quand le poids de la communauté intervient clairement sur la santé morale et physique des membres de la famille. D'autant que la famille, définie par l'intimité et le privé est ce qu'il faut maintenir. Elle ne doit rien donner à voir de dissonant à cette communauté 'intégratrice'. Ce sont donc les membres d'une même famille qui les uns face aux autres veulent également garder la face. Ce caractère subi des relations sociales de voisinage ressort doublement du fait que les autres relations 'disponibles' que semblent avoir les personnages sont les relations de travail (un collègue peut parfois faire figure de confident), relations qui comportent finalement un caractère obligé. La relation choisie ou affinitaire est elle presque inexistante (c'est peut-être ce qui participe de l'étrangeté que provoque souvent la phrase « on sonne à la porte »). Plusieurs films jouent alors sur cette idée que les relations 'vraies' se perdraient dans l'urbanisation des modes de vie.

L'analyse filmique ici thématifiée pointe du doigt certaines récurrences et des sociabilités mises en tension par l'espace. Alors, le film périurbain finit-il par constituer un genre ? Peut-être bien. Quelle serait alors la version périurbaine de l'annonce « du suspens, de l'action, du frisson et des scènes d'amour » ? Nous dirions volontiers « De l'émotion, de simples héros, de l'indécision, et pas le moral ». Souvent, les films sont émouvants, on y trouve quelque chose qui nous touche. C'est plutôt le second degré ou le côté tragi-comique qui empêche que les films ne tombent dans un côté trop larmoyant. Hormis quelques exceptions, les films ne sont pas moralisateurs (dans le rapport à la voiture par exemple, complètement intégrée au récit comme un espace-temps s'apparentant à des parenthèses, des respirations), ils ménagent de l'espace au spectateur. Ils extraient des traits de société, les forcent peut-être, tout en laissant souvent entrevoir une issue à la situation. Les sujets sociaux sont avant tout des familles : leurs éclatements, leurs dispersions certes, mais au final ce sont presque des 'odes' à la famille (pour reprendre le titre d'*Ode pavillonnaire*, film de Frédéric Ramade où une famille joue son propre rôle dans son pavillon). On nous emmène dans des intérieurs, voir comment les gens mangent, comment ça se passe entre eux. Et puis il y a des moments où ça se passe très mal et on le voit aussi. En ce sens, les films périurbains ont peut-être une portée plus universaliste que d'autres types de films dont les acteurs et intrigues se situent dans un registre plus restreint.

## 2. Ce que la photographie périurbaine nous enseigne

Alors que les fictions croisent les sphères intérieures et extérieures, intimes et extimes, la photographie, autre genre artistique, permet de dresser un autre portrait, clairement paysager. Notre repérage<sup>1</sup>, parmi la photographie contemporaine, s'appuie sur des travaux photographiques des espaces périurbains, volontairement pris depuis le ras du sol (dans le sillage de la Mission photographique de la DATAR qui en construit quelques codes à partir de 1980) pour détourner la suprématie visuelle du « par le haut ». Il nous amène à constater des récurrences, dans ce qui est photographié comme dans le point de vue. Une place prépondérante est accordée au paysage, on n'a peu (voire pas) accès par exemple à l'intérieur des logements. Le point de vue offert est toujours plutôt extérieur qu'intérieur et on peut dire également plutôt externe qu'interne en ce sens que peu

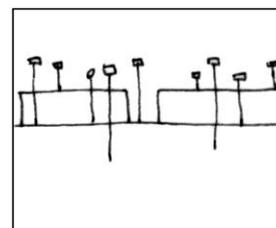
---

<sup>1</sup> Nous indiquons quelques liens ou sites Internet où des travaux de photographes sur lesquels nous nous appuyons peuvent être consultés : Darzacq (D.) série « Nu », URL <http://www.denis-darzacq.com/nu/index.html> [consulté le 2 mai 2008] ; Debanne (V.), série « Welcome to children », URL : <http://vincentdebanne.fr/imagestrolley/trolley.htm> [consulté le 2 mai 2008] ; Hayeur (I.) série « Excavations », URL : <http://isabelle-hayeur.com.hosting.domaindirect.com/photos/excavations/index.html> [Consulté le 2 mai 2008] ; Nefzger (J.), série « Aux portes du royaume », URL [http://www.juergenefzger.com/frameset\\_intro.htm](http://www.juergenefzger.com/frameset_intro.htm) [consulté le 2 mai 2008] ; Pinard (E.), série « Paysages périphérique », URL : <http://www.emmanuelpinard.com/> [consulté le 2 mai 2008] ; Roux (E.), série « Euro-land », URL : <http://www.edithroux.fr/works/euroland/index.php> [consulté le 2 mai 2008]

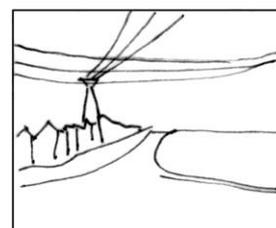
de photographes semblent partir d'une situation personnelle vécue dans le périurbain. Cette posture paysagère conduit à euphémiser la plupart du temps les questions sociales peu introduites par ce point de vue qu'on peut appeler contemplatif, qui fabrique plutôt la mise à distance et la présentation des paysages à un observateur juge. Les espaces périurbains semblent photographiés avec un certain académisme que traduit, formellement, le choix de l'horizon placé à la moitié de l'image, avec un positionnement souvent frontal, qui fait que le skyline périurbain se détache juste au-dessus de cet horizon. On note également un registre dénonciatif plus que compréhensif qui n'est pas sans rappeler les critiques récurrentes des acteurs professionnels autour de la consommation excessive d'espaces, de l'absence d'intelligibilité des aménagements, de l'uniformité...

Six grands objets photographiques travaillés par cette posture paysagère ont ainsi pu être repérés.

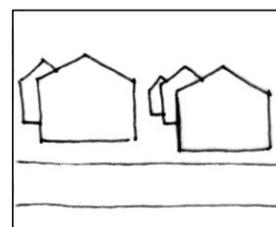
**Le centre commercial**, photographié depuis ses espaces extérieurs. Pelouse, herbes (friche) ou étendue de bitume aux lignes graphiques constituent les premiers plans qui viennent découper ou poser les « boîtes » du centre commercial et ses détails colorés de signalétique diverse et fourmillante.



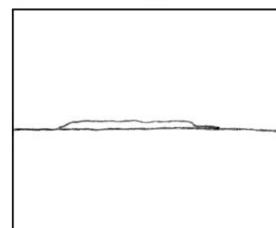
**L'infrastructure**, prise sous l'angle de ses restes ou des externalités spatiales. La nécessité d'acheminer, de relier les différents réseaux est mise en exergue dans des photographies qui font du périurbain d'abord un espace péri (phérique) aux dessous de voiries traumatisantes, aux fils électriques omniprésents, aux juxtapositions brutales (petite maison - grand réseau) mises en valeur par les cadrages des photographes, non sans ironie parfois.



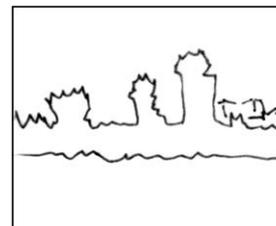
**Le lotissement**, que la maison individuelle plus ou moins en série et plus ou moins serrée, stigmatise. Cette répétition de la géométrie simple du pavillon qui en fait un objet « factice », non habité, est fréquente dans les photographies. Le lotissement se transforme parfois en une maquette de petits jouets-pavillons.



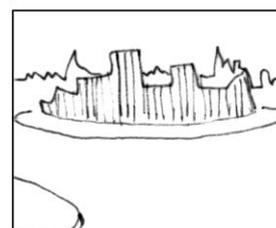
**Les industries et les espaces dédiés à la logistique** souvent entourés d'un no man's land, la nature sert alors vraiment à mettre à l'écart, à gérer la distance. On aperçoit loin, très loin dans le fond du paysage naturel, telle raffinerie, tel énorme lieu de stockage ou plate-forme de distribution, qui prennent des allures de mastodontes mécaniques échoués au milieu des champs. On est alors vraiment dans l'espace dévoré.



**Les friches**, au développement propice dans l'entre-deux, font écho au précédent. À côté des logiques préexistantes de découpages de secteurs prévus pour l'aménagement ou l'urbanisation, ces espaces paraissent indéterminés, non inclus dans une future planification, et semblent d'autant plus porteurs d'étrangeté. Les photographies sont alors moins dénonciatrices peut-être que volontairement interrogatives : que se passe-t-il ici ? Où sommes nous ?



**Le giratoire**, dispositif par excellence de la circulation périurbaine. Entre rond-point des villes et rond-point des champs, ils sont souvent des supports d'emblèmes, de la localité ou de l'identité rurale, ils permettent l'expression des



savoir-faire jardiniers ou encore accueillent un aménagement plus contemporain, plus ou moins abstrait.

Malgré ce repérage, il semble que les emblèmes de la condition périurbaine relèvent plutôt de tiraillements que d'une stabilisation au sein d'un même bassin sémantique. Le statut d'entre deux est en effet prépondérant : pas tant entre « chien et loup » - cette atmosphère qui fait toucher du doigt une consistance particulière - mais entre des images et valeurs antinomiques : par exemple entre aspiration nostalgique et volonté de relever des défis de l'urbanité contemporaine, ou entre déréliction relationnelle et sublimation sentimentale.

Ce prologue peut amener à poser une question redoutable propre à la condition périurbaine : est-il impossible d'être soi et d'être avec les autres ? L'homme périurbain ne serait-il bien que nulle part ? Les espaces périurbains sont bien qualifiés idéologiquement et associés à certains objets et acteurs. Ils ne sont en tout cas ni muets ni univoques.







## CHAPITRE 1

# UN MOT POUR UNE MOSAÏQUE DE SITUATIONS

Comment faire pour comprendre la fabrication de la ville périurbaine ? Depuis plus d'une dizaine d'années maintenant, la production scientifique se fait prolifique à ce sujet, proposant régulièrement de nouveaux concepts pour tenter de saisir ces nouvelles formes de l'urbain. Pour certains il s'agit de l'urbain généralisé<sup>1</sup>, de la *sprawl-city*, pour d'autres, de la ville émergente<sup>2</sup>, de la ville-territoire, de la ville générique<sup>3</sup>, de la *citta diffusa*<sup>4</sup>, de l'entre-ville<sup>5</sup> ou encore des campagnes urbaines<sup>6</sup>, de la rurbanisation, etc. Derrière chaque terme se retrouve la même ambiguïté, qui est d'osciller entre une dénomination circonscrite d'un ou plusieurs exemples de formes d'urbanisation actuelles, et la tentation d'une généralisation universelle à l'ensemble de l'urbain contemporain, qui semble effectivement, au moins en apparence, marqué par ce caractère de dispersion quelque soit le coin de la planète considéré. On retrouve dans le terme 'périurbain' cette équivoque, cette tendance à qualifier par un même vocable une réalité hétérogène, qui prend même à l'échelle d'une aire urbaine donnée des formes parfois très contrastées, sans pour autant être dénuée, et c'est bien là toute la difficulté, d'éléments et de processus récurrents qui invitent à la considérer de manière globale. Dès lors comment s'y prendre ? Entre vision globalisante et vision hyper localisée, le risque auquel on est confronté est de négliger toute une partie de la structuration du périurbain en occultant les échelles intermédiaires de décisions et d'actions, telles que les conséquences de la politique urbanistique d'une municipalité donnée, des méthodes de travail d'un lotisseur ou encore des effets de contextes produits par une entité géographique particulière. En centrant l'analyse sur le cas de quatorze communes de l'aire urbaine nantaise, c'est à l'une de ces échelles intermédiaires que cette partie de l'étude entend s'intéresser.

### A. 14 SITUATIONS COMMUNALES

S'il est vrai que les mutations engendrées par les processus de périurbanisation concernent aujourd'hui des territoires sans cesse élargis amenant à peu près toutes les communes à se confronter à cette problématique, force est de constater qu'elles n'affectent pas ces communes de manière homogène. Chaque commune se retrouve ainsi prise dans un jeu de polarisations de plus en plus complexe qui conditionne son développement, dépendant entre autres de son attractivité propre (commerces, emplois, services, cadre de vie), de son accessibilité (automobile, mais aussi train, bus, etc.), de sa disponibilité foncière, de la volonté des élus locaux, et de sa proximité à la ville centre certes, mais aussi à certains pôles périphériques, à des villes moyennes secondaires ou encore au littoral. De fait, le territoire évolue de manière différenciée. Ainsi, des communes parfois très proches de Nantes, comme St-Aignan-de-Grandlieu, vont voir leur population stagner sur les dix dernières années alors que des communes très éloignées, comme St-Philbert-de-Bouaine, ont connu dans le même temps une croissance exponentielle. Les causes de ces différentiels sont multiples et parfois difficiles à identifier, mais permettent d'ores et déjà d'affirmer que le seul critère de l'accessibilité à la ville-centre ne suffit pas à expliquer les processus de périurbanisation que peut connaître un espace. Dès lors, placer la focale au niveau d'une commune, ou plutôt d'un échantillon de communes prises à divers endroits de l'aire urbaine, permet d'éviter les difficultés posées par une vision trop globalisante et centralisante de la périurbanisation, en permettant de prendre en compte l'ensemble du jeu de polarisations agissant sur le territoire, l'influence de dynamiques politiques et économiques locales ou encore l'effet de la présence d'une grande infrastructure ou d'un espace naturel majeur. L'autre intérêt de cette focalisation vient du fait que, même en prenant en compte le développement des structures intercommunales, la commune reste l'entité territoriale de référence pour la plupart des décisions relatives à l'aménagement de l'espace, avec en premier lieu le droit des sols à travers les Plans Lo-

<sup>1</sup> CHOAY F., Pour une anthropologie de l'espace, le règne de l'urbain et la mort de la ville, 2006, éd du Seuil

<sup>2</sup> DUBOIS-TAINE Geneviève, CHALAS Yves, *La Ville émergente*, 1997, éd de l'Aube

<sup>3</sup> MANGIN David, *La Ville franchisée*, 2004, éd de La Villette, Paris

<sup>4</sup> Terme employé par Francesco Indovina (1990) et par Bernardo Secchi, urbanistes italiens

<sup>5</sup> Traduction du concept allemand de *Zwischenstadt*, développé par Thomas Sieverts

<sup>6</sup> DONADIEU Pierre, *Campagnes urbaines*, 1998, éd Actes Sud, Saint-Amand-Montrond

caux d'Urbanisme (PLU) et les autorisations de constructions (permis de construire, permis de lotir, etc.). Si ces décisions restent conditionnées par un cadre réglementaire national et par le contrôle des services de l'Etat, elles relèvent aussi en grande partie de l'expression d'une politique municipale définie par les élus de la commune, qui sont de ce fait des acteurs clés pour comprendre la structuration du périurbain.

Pour mener à bien cette analyse des situations communales, les quatorze communes qui constituent notre échantillon ont chacune fait l'objet d'une double investigation, par exploration in situ et par entretien auprès des élus et des techniciens des services d'urbanisme. Le compte-rendu de ces explorations se concrétise sous la forme des fiches qui suivent. Elles adoptent une mise en page systématique qui permet à la fois d'avoir une présentation détaillée de chaque commune et d'effectuer des lectures thématiques comparatives sur l'ensemble de l'échantillon. Leur construction s'appuie sur quatre approches, correspondant chacune à une des caractéristiques généralement utilisées pour définir un territoire périurbain. Une cinquième catégorie s'y ajoute pour apporter un éclairage différent, centré sur des événements plus atypiques qui, malgré leur caractère anecdotique, nous ont semblé révélateurs des processus à l'œuvre dans les territoires périurbains et ont souvent constitué un point de départ pour nos réflexions.

La première approche pourrait être qualifiée de géographique, voire de 'géopolitique', et vise à interroger la manière dont se positionne une commune dans l'aire urbaine. Le propre d'une commune dite 'périurbaine' est de présenter une certaine dépendance vis-à-vis de la ville centre, une polarisation qui s'exprime par le fait que la majeure partie de la population ne travaille pas sur la commune mais plutôt dans l'agglomération principale de l'aire urbaine à laquelle elles appartiennent. En conséquence, ces communes se caractérisent aussi souvent par un déficit d'activités, de services et de commerces par rapport à leur population, qui ira aussi les chercher dans la ville-centre. Néanmoins, ce déficit est à relativiser, car chacune des communes étudiées présentent dans des proportions variables des activités et des commerces 'locaux' qui peuvent être vus comme un facteur de différenciation important des situations communales.

La seconde approche est quant à elle plutôt historique, même si elle entend surtout s'intéresser à un passé récent, à savoir le développement périurbain qu'ont connu les communes étudiées essentiellement au cours des quarante dernières années. Cette transformation souvent radicale, qui a fait passer ces communes d'une condition que l'on s'accordera à qualifier de rurale à une condition que l'on peine encore à définir clairement, qui n'est plus rurale mais pas non plus encore urbaine, est une autre caractéristique qui définit le périurbain aujourd'hui à laquelle on s'attachera pour différencier les situations communales. En effet, toutes les communes n'ont pas la même origine historique et ne se sont pas forcément développées au même moment, ni de la même façon, et ces facteurs sont importants pour comprendre leur contexte actuel.

La troisième approche se veut géomorphologique, économique et paysagère, et s'intéresse à au patrimoine naturel et agricole des communes. Une des définitions du périurbain étant de présenter une rupture d'urbanisation avec l'agglomération principale, se pencher sur la nature de cet espace 'non urbain' est capital. Toutes les communes étudiées témoignent de cette coexistence entre un espace urbanisé, produit et géré par une logique urbaine, et un espace naturel produit et géré par une logique rurale, ou tout du moins agricole (nous verrons en effet dans la suite en quoi on peut parler d'espaces agricoles ou naturels urbains). En se penchant sur le paysage, la géographie physique et la nature de l'agriculture de chaque commune, on verra que cette 'face agricole' prend des formes très diversifiées, avec des incidences sensibles sur la commune.

La quatrième et dernière approche est à la fois morphologique et topologique, et s'intéresse logiquement à l'autre 'face' des communes, leur 'face urbaine', leur espace urbanisé. On associe généralement à l'urbanisation périurbaine un type de développement, l'étalement (le fameux *sprawl* en anglais), un modèle urbanistique, le lotissement pavillonnaire, et un type architectural, la maison individuelle 'de constructeur' (même si ces maisons sont parfois le fait d'autres types de professionnels). Cependant, à bien y regarder on s'aperçoit que cette apparente hégémonie pavillonnaire est à relativiser et qu'elle admet, sinon des alternatives, au moins des variantes qui font que les agglomérations

des communes étudiées montrent des différences parfois importantes. Pour décrire ces différences, on s'appuiera sur deux notions, empruntées à Pascal Amphoux. La première est la figure d'urbanisation, qui permet de qualifier l'aspect global d'une agglomération, ce qui la rend reconnaissable. Elle se fonde sur une analogie illustrant à la fois la forme de l'urbanisation (caractères morphologiques) et son mode de développement (caractères morphogénétiques). La seconde est le motif d'urbanisation, qui renvoie lui à des dispositifs urbains particuliers, des formes urbaines spécifiques au sein de l'agglomération. Comme pour la figure, le motif utilise une analogie qui exprime à la fois le dispositif spatial repéré (le motif comme dessin reproductible) et facteurs de l'environnement qui l'ont déterminé (le motif comme raison d'agir).



*Fiches communes*

*Fiches communes*

*Fiches communes*



*Fiches communes*



*Fiches communes*



*Fiches communes*



*Fiches communes*



*Fiches communes*



## B. DIVERSITES ET INEGALITES DES SITUATIONS PERIURBAINES

Après le premier temps passé à analyser les situations périurbaines commune par commune, on peut maintenant tenter de tirer un bilan plus transversal de ce que nous apprennent les différents cas étudiés. Si dans une large mesure, on peut dire que chaque situation est unique, on constate tout de même à travers les différentes fiches des phénomènes récurrents, des effets similaires, des événements et configurations spatiales comparables, qui autorisent des recoupements entre communes et qui permettent d'identifier quelques grands facteurs à l'origine de la différenciation des situations périurbaines. Dans la suite, on tentera de mettre en évidence quelques uns de ces grands facteurs, en s'attachant à montrer à chaque fois quelles sont les incidences aujourd'hui sur la commune et surtout sur la politique et les projets municipaux.

### 1. Histoires de développements périurbains

Lorsque l'urbain est sorti de ses murs puis des limites communales des grandes villes historiques, il a colonisé des territoires que l'on s'accorde généralement à qualifier de ruraux. Cet état antérieur, cette condition rurale a progressivement été remise en cause en profondeur par un processus global de périurbanisation qui durant les dernières décennies n'a cessé de concerner des territoires toujours plus éloignés. Cette extension progressive, qu'illustrent bien les cartes du développement de l'urbanisation dans l'aire urbaine ou les courbes démographiques des fiches, fait que suivant leur distance et leur accessibilité à la ville-centre, les communes ont amorcé leur développement à des moments très différents. Ainsi, alors que dès les années 1970, voire même un peu avant, les communes riveraines de Nantes connaissent des augmentations de population très significatives (La Chapelle-sur-Erdre passe ainsi dans cette décennie de 3000 à 12000 habitants environ), les communes plus éloignées comme Grandchamp ou Geneston ont un accroissement de population assez faible jusqu'au milieu des années 90, moment auquel s'amorce un essor bien plus marqué. Ces écarts constituent sans doute le facteur de différenciation des situations périurbaines le plus évident, et permettent une première classification des communes selon grossièrement des couronnes de développement successif. Cependant, dès que l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que ce mouvement de développement est loin d'être aussi homogène qu'il paraît, et que suivant sa localisation précise, ses prédispositions à accueillir de nouvelles constructions et de nouveaux habitants, les volontés politiques de ses élus et même suivant certains événements ou particularités a priori anecdotiques, chaque commune a connu des formes et des temporalités de développement qui lui sont propres. On peut ainsi, par analogie à la distinction souvent utilisée par les historiens, parler d'une grande et de petites histoires du développement périurbain. Les caractéristiques de la première étant mieux connues, on s'intéressera essentiellement dans la suite aux secondes, et à ce qu'elles impliquent sur la structuration actuelle des territoires périurbains.

#### Vagues d'urbanisations et temps de pause, les rythmes différenciés de la périurbanisation

Si on retrouve dans toutes les communes l'importante croissance démographique caractéristique de la périurbanisation, force est de constater que cette croissance prend pour des formes variables même pour des communes aux situations similaires vis-à-vis de la ville centre, avec des implications parfois radicalement différente pour la commune. Une première divergence est l'intensité de cette croissance. Si l'on compare des villes comme Orvault, la Chapelle, Bouguenais et Ste-Luce, toutes quatre riveraines de Nantes, on s'aperçoit que les deux premières ont connu des périodes assez courtes de croissance extrêmement rapide, de l'ordre du millier d'habitants par an, alors que les deux autres ont eu un rythme d'évolution plus constant, mais avec une croissance plus faible (de l'ordre de 300hab/an). On retrouve le même type de contrastes entre des communes un peu plus éloignées, comme Sucé-sur-Erdre, Bouaye et Basse-Goulaine. Grandchamp, St-Julien et le Loroux-Bottereau quant à elles connaissent une croissance en deux temps, marquée par une

'pause' autour des années 1980, qui correspond globalement à un ralentissement de la production de logements dans ces communes à ce moment<sup>1</sup>.

Considérer dans le détail ces différentes tendances d'évolution de population est primordial, car elles permettent de mieux comprendre la situation des communes aujourd'hui. En effet, un essor trop rapide bouleverse l'équilibre démographique du territoire. Cela pose à plus ou moins court terme des questions au niveau des établissements scolaires, des services publics, des infrastructures de transports, mais cela ouvre aussi des nouveaux potentiels commerciaux ou associatifs, cela peut changer la donne politique, etc. Au niveau scolaire par exemple, lorsqu'à Geneston, qui ne comptait en 1999 que 2255 habitants, la construction rapprochée de nombreux lotissements provoquent une augmentation de presque 1100 habitants, essentiellement constituée de jeunes ménages avec enfants, très rapidement les capacités d'accueil des écoles ne suffisent plus. Cela a pour conséquence directe de monopoliser les capacités d'investissements municipales pour rattraper le retard d'équipements sur un temps plus ou moins long, durant lequel les autres projets (aménagement de centre-bourg, valorisation d'espaces naturels, constitution de réserves foncières, etc.) sont de fait reportés à plus tard.

Le problème est qu'ensuite ces vagues de ménages homogènes vieillissent et évoluent de manière similaire, et on observe ainsi un tassement de la croissance démographique, voire une stagnation de la population, qui correspond le plus souvent non pas tant à un ralentissement de la construction de logements mais plutôt à la décohabitation massive et rapprochée des enfants des premières générations de nouveaux habitants. Conséquence, à moins que la commune continue de construire au même rythme, les classes se vident peu à peu. On assiste là à un des principaux problèmes que pose l'urbanisation périurbaine, constituée essentiellement de maisons individuelles privées qui fixent généralement durablement une famille. En conséquence, la seule solution trouvée pour assurer le renouvellement est souvent de continuer à construire pour faire venir de nouvelles générations de jeunes ménages avec enfants. On assiste à ce que David Mangin nomme une fuite en avant<sup>2</sup>, avec des nouvelles constructions qui nécessitent de nouveaux équipements qui eux-mêmes nécessitent de nouvelles constructions, etc. C'est encore plus vrai lorsque la principale ressource municipale est la taxe d'habitation, car alors les enjeux budgétaires se superposent aux enjeux démographiques pour motiver le maintien d'une forte croissance démographique.

Cependant, il est des cas où ce maintien n'est plus possible, soit parce que comme à St-Aignan les terrains constructibles se font rares, soit parce que le prix du foncier ou des maisons à la revente est devenu si important que les seuls ménages encore capables d'acheter seront des couples plus âgés, souvent en seconde accession, et avec des enfants plus grands (adolescents ou étudiants qui ne rempliront donc pas les écoles maternelles et primaires...). Pour les communes riveraines de Nantes comme Bouguenais ou Orvault, cette question de l'accès au logement et à la propriété des jeunes couples est devenue capitale dans les projets d'urbanisation. C'est encore plus vrai pour des communes comme Les Sorinières ou Sucé-sur-Erdre où la demande en logements collectifs locatifs, solution idéale pour assurer un renouvellement de population, reste faible et où il faut donc trouver des typologies de logements individuels alternatives pour remplir cet objectif.

Une autre observation intéressante concernant les rythmes de développement est que les phases de constructions plus intenses coïncident souvent avec la mise en place des documents d'urbanisme locaux, alors que les temps de ralentissement coïncident eux avec la période précédant une révision de POS ou de PLU. C'est somme toute peu surprenant étant donné qu'avec un nouveau POS ou PLU s'ouvrent à chaque fois de nouveaux terrains constructibles, mais cela n'en

<sup>1</sup> D'après un technicien de la ville, la ZAC du Petit Anjou à St-Julien a effectivement connu des difficultés sérieuses de commercialisation à cette période, et d'après l'élu à l'urbanisme de Grandchamp, la commune avait du mal à convaincre les lotisseurs de venir sur son territoire à la même époque.

<sup>2</sup> MANGIN David, *La Ville franchisée*, éditions de La Villette, Paris, 2004

est pas moins déterminant sur l'évolution des territoires périurbains. Les deux moments charnières que constituent la promulgation de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) en 1967 et celle de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 1999 sont sans doute les plus spectaculaires. Ce n'est pas tant le contenu de ces textes qui est en cause que l'effet de synchronisation qu'elles ont eu sur les rythmes de révision des documents d'urbanisme. Dans le cas de la LOF, toutes les communes ont été amenées dans un temps relativement court à élaborer leur POS, dispositif introduit par cette loi. C'est ainsi que se sont ouverts à la construction un peu partout des hectares de terrains, ce qui a permis, sinon incité, la grande vague de périurbanisation des années 1970. Le cas de la Loi SRU est un peu différent, car les communes se sont plutôt empressées de réviser une dernière fois leur POS avant la promulgation de la loi, afin d'éviter de se confronter trop tôt à la procédure plus complexe que représente l'élaboration d'un PLU. Dans les communes étudiées, beaucoup avaient un POS dont la révision datait de 1999. Et logiquement, toutes les communes se retrouvent encore aujourd'hui à élaborer leur PLU à peu près en même temps, avec une autre vague de projets de quartiers d'extensions que l'on a pu relever durant le temps d'enquête. Face à cette homogénéité dans les temporalités urbanistiques, les communes qui se situent un peu en décalage se mettent dans une situation plutôt privilégiée, puisqu'elles vont offrir des terrains constructibles au moment où ils manquent le plus. Cela a été le cas du Loroux-Bottreau qui a entériné son PLU en décembre 2003, soit deux à cinq ans avant toutes les communes qui l'entourent.

À travers ces différents exemples, on comprend que les variations dans les rythmes de développement placent les communes dans des situations assez contrastées. Ainsi, les communes qui ont connu un développement précoce sont aujourd'hui confrontées aux questions posées par le vieillissement de ce patrimoine et de ses habitants, tandis que d'autres commencent tout juste à voir leur population augmenter et leur territoire se transformer avec l'extension des processus de périurbanisation. De même, si certaines connaissent un développement lent et constant qu'elles parviennent à gérer facilement, d'autres se sont mises dans des situations problématiques, voire critiques, à cause du brusque essor démographique engendré par une phase de construction intensive, dont les conséquences se répercutent sur tous les aspects de la gestion communale. Ces divergences dans le développement, comme nous allons le voir maintenant, tiennent parfois à peu de choses, mais elles n'en conditionnent pas moins la manière dont les élus vont pouvoir envisager le devenir de leur commune.

### Les 'accidents de parcours', petites et grandes conséquences d'évènements singuliers sur les développements périurbains

Pratiquement dans chaque commune étudiée, on peut relever au moins un exemple d'un évènement spécifique qui a ou a eu des conséquences importantes, et parfois imprévues, sur son développement périurbain, souvent sans que la municipalité ait réellement de prises sur la situation. Ces 'accidents de parcours' peuvent être de nature très différente, mais ils constituent un phénomène récurrent sur lequel il est important de s'attarder, en tant que facteur majeur de différenciation des situations périurbaines.

Un premier registre d'accidents de parcours vient de conséquences locales d'infrastructures pensées à une échelle régionale ou nationale. L'exemple le plus commun est sans doute celui de la construction d'une autoroute ou d'une voie express, qui va faire que les communes traversées, pour peu qu'elles soient situées près d'une sortie, vont connaître une croissance nettement plus marquée dès la mise en service de l'infrastructure. Un autre exemple est celui des aéroports et des Plans d'Exposition au Bruit qui leur sont associés, qui ont pour effet direct de geler la construction sur tout un espace autour d'eux. Le cas de St-Aignan, dont le bourg est situé dans le prolongement des pistes, est à cet égard éloquent, mais on pourrait aussi citer Grandchamp-des-Fontaines, où le projet de nouvel aéroport modifie complètement les perspectives de développement de la commune, puisque tout le territoire communal situé au nord du bourg se trouve maintenant dans une aire de restriction réglementaire. Ces accidents peuvent aussi être le fait d'émanations du pouvoir central autres que 'physiques', telles qu'une loi ou une politique de subvention notamment. D'une certaine manière, eu égard aux multiples implications qu'elles ont eues sur le développement de

certaines communes périurbaines (urbanisation des villages avec la suppression des surfaces minimales de terrain par exemple), les lois LOF et SRU mentionnées plus haut peuvent être vues comme des bouleversements de cet ordre. Mais on peut trouver des exemples plus circonscrits, qui n'affectent que des espaces spécifiques. Le cas de la Loi Littoral est à ce titre très illustratif. Promulguée en 1986, cette loi qui s'applique également aux grands lacs de plaines a par exemple considérablement réduit la surface potentiellement constructible à St-Aignan, étant donné que son bourg et l'essentiel de ses hameaux sont dans les périmètres de protection définis par la loi. Avec en plus la loi sur les nuisances sonores aéroportuaires, qui date elle de 1985, on peut dire que la commune a vu en l'espace de quelques années son avenir prendre un tout autre chemin...

Mais au-delà du simple effet catalyseur/inhibiteur pour l'urbanisation, on peut trouver des exemples d'événements qui ont eu des conséquences d'une autre nature. Le cas du projet de Centre d'Enfouissement Technique (CET) à St-Philbert-de-Bouaine et celui de la route des Maraîchers à St-Julien-de-Concelles, tous deux évoqués dans les fiches, en sont de bonnes illustrations. On a là deux exemples de ce que l'on pourrait appeler des 'effets boule de neige' qui, partis d'un événement particulier ont abouti à un important renouvellement des pratiques et des projets sur l'ensemble de la commune. Sur cette thématique, on pourrait aussi évoquer les projets touristiques ou les festivals qui ont fait sortir de l'anonymat des communes et qui ont complètement réorienté leur développement, comme par exemple aux Epesses avec le Puy du Fou et aux Lucs-sur-Boulogne avec le mémorial de Vendée.

Mais les 'accidents de parcours' ne proviennent pas exclusivement des conséquences locales de politiques d'échelles supérieures, ils peuvent également émaner de conséquences imprévues de politiques municipales, d'erreurs d'appréciation ou encore d'une intervention d'un acteur privé qui va changer la donne pour la commune. On peut rappeler le cas déjà évoqué de Geneston, où une 'erreur d'appréciation réglementaire'<sup>1</sup> lors la révision de POS explique que la population de 3500 habitants prévue pour 2015 a en fait été atteinte dès 2005, avec toutes les implications que cela représente pour le budget communal. Un autre exemple pourrait être celui de Ste-Luce-sur-Loire et de la politique de constructions d'équipements prestigieux de l'ancienne municipalité<sup>2</sup>. Là encore, on constate que des options choisies à un moment par une équipe municipale donnée peuvent placer aujourd'hui la commune dans une situation assez délicate, avec des conséquences touchant tous les aspects de la vie municipale.

Les derniers exemples illustreront ce que l'on ne peut pas vraiment appeler des accidents, mais plutôt des rencontres, des coopérations sortant un peu de l'ordinaire qui ont pu de manières très diverses influencer sur le développement d'une commune. Un cas emblématique est celui de la construction de la Cité Radieuse à Rezé, fruit de la rencontre entre Le Corbusier et les pouvoirs locaux de l'époque par l'intermédiaire de l'avocat Gabriel Chéreau<sup>3</sup>. Outre le bâtiment en lui-même, cette collaboration a initié dans cette ville ce que l'on pourrait presque appeler une tradition d'expérimentation et d'architecture contemporaine. Si les exemples de cette portée restent évidemment assez rares, on peut cependant relever dans presque toutes les communes étudiées des histoires de rencontres, d'affinités particulières, de coopérations sur des durées dépassant les temporalités d'une opération urbanistique ou d'un mandat. Elles s'établissent avec des acteurs très divers suivant les communes : un concepteur, un promoteur ou un lotisseur, un service de l'Etat ou du département, un universitaire, un industriel, une association, etc. À chaque fois, de telles rencontres ont eu pour effet d'orienter le développement d'une commune dans telle ou telle direction, avec des conséquences parfois positives, parfois négatives, parfois simplement atypiques...

Au fil de ces différents exemples, on constate que le devenir d'une commune périurbaine tient parfois à peu de choses, ou alors à des choses sur lesquelles les acteurs peuvent n'avoir que très peu de prises. On pourrait arguer que c'est sans doute une loi universelle, applicable à toutes les

<sup>1</sup> Entretien avec l'élu adjoint à l'urbanisme et aux constructions neuves de Geneston

<sup>2</sup> cf. fiche des communes pour plus de détails sur ces exemples

<sup>3</sup> cf. *Nantes, Ville Radieuse ou l'Appel au Corbusier : le Projet Chéreau*, G. Bienvenu et P. Saddy, in 303, Recherches et Créations, 4<sup>ème</sup> trimestre 1987 et <http://www.maisonradieuse.org>

villes quelles que soient leur taille et leur situation géographique, mais il n'en reste pas moins que dans un contexte périurbain ces événements semblent se faire plus saillants, s'exprimer d'une manière plus directe et plus radicale. Dans une grande ville comme Nantes, le poids de l'héritage historique et surtout le nombre et la variété des forces en présence fait qu'à moins d'une succession de coïncidences exceptionnelles ou d'une catastrophe de grande ampleur, ce type d'évènement a peu de chances de changer d'une manière radicale le devenir de la ville.

On pourrait ici développer l'idée d'une inertie qui ferait défaut aux communes périurbaines, et retrouver par là les observations de la partie précédente sur les rythmes de développements et leurs conséquences. La plupart des communes témoignent en effet d'un développement fait par à-coups, par une succession d'évènements urbanistiques, politiques, économiques qui, relativement à la taille de ces communes, ont été de l'ordre du bouleversement. Leur condition rurale s'en est vue irrémédiablement révoquée, et avec elle toute une organisation sociale et spatiale du territoire. Face à ces déstabilisations, les élus ont été amenés à rechercher de nouveaux équilibres, même si dans un premier temps au moins, les réactions visant à compenser ces bouleversements n'ont pu être que d'une nature à susciter de nouveaux déséquilibres, une sorte de fuite en avant où chaque action en appelle de nouvelles. Néanmoins, on constate qu'au fur et à mesure de leur développement, certaines communes ont progressivement réussi à retrouver une relative stabilité. En partie naturellement par le simple fait que leur population étant aujourd'hui assez importante, elles subissent moins les 'effets de yo-yo' démographiques expliqués plus haut, et en partie volontairement en se forçant à mieux anticiper les multiples incidences de la croissance urbaine et en adaptant leur politique en conséquence. Des villes comme Bouguenais ou Orvault semblent ainsi avoir trouvé leurs 'rythmes de croisière', qui les placent dans une situation plus sereine, un équilibre dynamique qui n'est pas celui de la ville-centre et qui dessine peut-être les contours d'une nouvelle condition urbaine. Mais d'autres communes sont encore a priori assez loin de cet équilibre retrouvé, et sont au contraire aujourd'hui pour de multiples raisons dans des situations où les marges de manœuvre sont réduites. En se gardant d'une généralisation excessive et de trop étendre l'analogie, on pourrait parler de différents degrés de 'maturation' de la ville périurbaine. L'un d'eux serait alors cette 'crise d'adolescence' où seules l'importation de nouvelles populations et la consommation d'espace pour l'urbanisation permettent à la commune de continuer à fonctionner. Quels moyens les élus mobilisent-ils pour dépasser ce stade de développement problématique à de multiples égards ? On tentera dans la suite d'apporter les éléments de réponses à cette question transversale dans notre recherche.

## 2. Situations périurbaines et figures d'urbanisations

Intéressons nous maintenant à un autre registre de facteurs amenant une différenciation des situations périurbaines, à savoir ceux qui influent sur la structuration morphologique de l'espace urbanisé des communes. Décrire l'urbanisation périurbaine de manière satisfaisante est rarement chose aisée, tant il est vrai qu'elle est caractérisée par une forte homogénéité de ses formes et de ses modes de fabrication. Dans toutes les communes, les opérations d'extensions semblent s'être succédées d'une manière similaire, sans donner l'impression d'avoir particulièrement négocié leurs formes avec un territoire spécifique, et sans que l'on puisse a priori voir dans cette accumulation un dessein particulier, une intentionnalité visant à l'organiser selon un certain mode, une certaine structure. Mais toute accidentelle qu'elle semble être, elle n'en produit pas moins une agglomération résultante qui a ses formes, ses réseaux, ses relations de proximité et de mise à distance, ses continuités et ses ruptures. Il est difficile depuis le seul point de vue du piéton de percevoir les composantes de cette organisation, celui-ci nous cantonnant le plus souvent dans l'impression d'un paysage urbain confus et indifférencié. Il faut donc croiser ce point de vue avec celui de la vue d'avion, qui permet d'abord de saisir de manière panoramique la forme d'une agglomération, la structure de son réseau viaire, l'organisation de son bâti, mais qui permet aussi d'adopter le point de vue à partir duquel l'urbanisation est souvent conçue, celui du plan de zonage des documents d'urbanisme, celui du cadastre, celui du plan masse. En croisant ces deux points de vue, les différences morphologiques entre communes deviennent plus évidentes.

Chaque agglomération périurbaine montre alors une forme qui lui est propre, plus ou moins étendue ou limitée, étirée ou ramassée, concentrée ou fragmentée. Dans tous les cas rencontrés, cette 'figure d'urbanisation' n'est jamais le fruit d'une volonté unique, d'une structure explicitée à partir desquelles aurait été conçu l'ensemble de l'agglomération. Au contraire, elle constitue plutôt le résultat de nombreux facteurs de natures variées et des réactions d'une multiplicité d'acteurs à ceux-ci. Quelques-uns d'entre eux apparaissent comme déterminant de façon récurrente, et on peut revenir dessus en mettant en évidence leurs incidences sur la structuration de l'espace urbanisé communal et sur son évolution.

### Petite ville ou gros village, l'origine urbaine des communes

Si les communes avant que ne s'amorce la périurbanisation présentaient plutôt un caractère rural, l'état de leurs agglomérations à ce moment pouvait être extrêmement variable suivant les cas. Pour certaines, le bourg ne consistait qu'en une petite église entourée d'une dizaine de maisons, l'essentiel de la population étant réparti sur l'ensemble du territoire municipal dans des fermes isolées et des petits hameaux, alors que pour d'autres, il y avait déjà une agglomération constituée, une petite ville qui par ses activités et ses commerces renvoyait à un fonctionnement plus urbain que rural. Ce 'point de départ' est capital pour comprendre la structuration du territoire périurbain aujourd'hui. L'exemple des communes du vignoble est à ce titre révélateur. Malgré une population plus importante, St-Julien-de-Concelles est resté un gros village, alors que le Loroux-Bottereau était et demeure une petite ville. Cela se traduit en termes de commerces, de services, d'activités, mais aussi en termes de forme urbaine. L'urbanisation du Loroux est globalement plus dense, plus compacte et s'appuie sur une trame viaire plus interconnectée, avec peu de voies en impasse. Elle constitue une actualisation et un prolongement de l'organisation radioconcentrique de la ville fortifiée au Moyen-Âge, ce qui produit l'impression d'un paysage plus urbain, malgré que les éléments constitutifs de ce paysage (petits collectifs, pavillons, voirie résidentielle, etc.) sont d'une facture similaire à ceux de St-Julien.

Il est difficile de dire quelles communes seraient plutôt issues d'un village rural, quelles communes émaneraient plutôt d'une ville déjà constituée, et il est encore plus ardu de qualifier ce qu'elles sont devenues aujourd'hui. Ce n'est pas seulement une affaire de population ou de taille de l'agglomération. C'est sûrement lié à la densité de commerces, d'industries et de services, au degré d'indépendance vis-à-vis de l'activité agricole. Des communes comme Grandchamp ou St-Aignan, qui sont restées longtemps tournées exclusivement vers l'agriculture, présentent un bourg historique très réduit et des implantations dispersées de hameaux et de fermes isolées. L'inverse, des communes comme Sucé-sur-Erdre grâce au trafic fluvial, comme Geneston en tant que carrefour commercial, ou comme le Loroux en tant que centre politique du secteur, ont toutes développé un noyau historique plus conséquent, noyau qui est devenu l'infrastructure commerciale, politique, de services, morphologique et routière sur laquelle est venu se greffer le développement périurbain.

On a ainsi deux situations d'origine pour les communes très différentes, qui ont des incidences multiples sur leur structuration actuelle et sur la manière dont elles ont été ou sont transformées par la périurbanisation. Elles ne sont sans doute pas non plus sans conséquences sur le jeu des polarisations du territoire, car comme le montre les fiches, les communes plus urbaines tendent à garder un ascendant sur leurs voisines pour ce qui est de l'implantation et de l'accès aux commerces et aux services. Pour autant, en termes de perspectives de développement, d'outils règlementaires utilisés pour encadrer ce développement et de formes urbaines mobilisées dans les opérations d'extensions, il semble que cette divergence entre rarement en ligne de compte et ne produit pas des modes d'actions véritablement différenciés, comme nous le verront par la suite.

Sur un plan plus morphologique, les particularités issues des implantations bâties historiques se révèlent aussi intéressantes. Par exemple, plusieurs des communes étudiées (Bouguenais, Basse-Goulaine, Orvault) sont dans le cas d'une urbanisation 'bicéphale', fondée sur deux noyaux histo-

riques distincts, avec des incidences différant suivant les cas. Pour Orvault, cela a par exemple plutôt préservé le bourg de l'urbanisation périurbaine jusqu'à maintenant. À Basse-Goulaine cela a favorisé un développement de l'entre-deux, d'abord de manière linéaire puis par 'plaques' de lotissements. À Bouguenais on observe un développement réparti autour des deux bourgs et une dualité encore sensible. Ces trois exemples permettent de mettre en évidence le fait qu'une figure d'urbanisation actuelle n'est pas la conséquence d'un seul facteur. Dans chaque cas, la présence à l'origine de deux noyaux se combine avec de nombreux autres facteurs et décisions politiques pour donner la forme de l'urbanisation actuelle. Il n'y a pas de déterminisme direct, mais plutôt des incidences sur le développement, qui contribuent à l'orienter dans une certaine direction.

Un autre exemple de spécificités morphologiques est le cas des 'villages-routes', ces agglomérations linéaires qui se sont déployées autour d'un axe structurant, souvent sous la forme d'une rangée de maisons de part et d'autre de la route. Les bourgs de Bouaye, Les Sorinières et Geneston par exemple sont clairement dans cette logique. Cette forme urbaine particulière, homologue à celle du faubourg, a dans la plupart des cas été fortement remaniée avec la périurbanisation. Les lotissements et autres opérations sont venus se placer derrière le premier rideau de bâti, 'arrondissant' de cette façon l'agglomération. Néanmoins, cette forme d'origine n'est pas sans conséquences aujourd'hui sur le tissu urbain, notamment au niveau de la structure du réseau viaire et de la trame foncière. On pourrait encore citer le cas de villes comme Sucé, Bouaye, les Sorinières ou la Chapelle/Erdre où la présence de châteaux et de grandes demeures bourgeoises, avec les grands domaines qui leur sont associés, vient jouer de manière singulière avec le développement périurbain, parfois en tant qu'enclaves autour desquelles l'urbanisation se referme progressivement, parfois en tant que barrière à l'urbanisation qui maintient un espacement agricole ou naturel, et parfois même en tant 'qu'élément de référence' pour les grandes villas périurbaines qui se construisent à côté. Là encore une même particularité morphologique n'entraîne pas forcément des effets homologues suivant les communes.

### Vastes friches et vignes AOC, la part de l'espacement naturel dans la situation communale

Morphologiquement, l'urbanisation périurbaine se définit par son caractère discontinu, autrement dit par un espacement qui est d'un autre ordre que l'espace urbanisé, ordre que l'on qualifiera pour l'instant de 'naturel', avec toute l'ambiguïté que peut avoir ce terme quand il s'applique à des territoires directement remaniés par l'homme. On pourrait être tentés de les qualifier d'agricoles, mais même si l'agriculture y occupe encore une place importante, force est de constater qu'elle y est aujourd'hui plutôt en recul et qu'une part non négligeable de ces espaces sont aujourd'hui sortis d'une logique de gestion agricole. Naturels donc, à défaut de mieux. Malgré cette difficulté à le qualifier, ou plutôt justement à cause de cela, cet espacement est capital pour comprendre les situations communales périurbaines. D'abord simplement parce que c'est sur ces espaces que s'effectue l'extension urbaine de ces communes, ensuite parce que tout comme la partie 'urbanisée', cette partie 'naturelle' présente à l'heure actuelle de nombreuses incertitudes quant à son devenir, incertitudes qui amènent de plus en plus les élus à prendre position vis-à-vis de ces espaces et à y projeter de nouvelles formes d'occupation et de gestion du territoire.

De la même manière que l'héritage urbain, et sans doute de manière plus saillante encore, le patrimoine agricole d'une commune joue un rôle dans la façon dont s'incarnent et se sont incarnés les processus de périurbanisation. Chacune des communes étudiées témoigne à sa manière de cette transformation et de cette mise en valeur du territoire au fil des siècles, de cette adaptation de l'espace à un certain type de cultures, de son partage en parcelles, de l'organisation d'un système de clôtures, de haies, de drainage, etc. Entre les grandes parcelles remembrées de St-Philbert-de-Bouaine et les petites parcelles en lanières héritées de l'agriculture monastique de Geneston, entre le parcellaire morcelé et chaotique de Bouguenais et la grille quasiment régulière des tenues maraîchères des prairies de Loire à St-Julien-de-Concelles, l'héritage agricole induit une morphologie parcellaire spécifique à chaque type d'agriculture. Celle-ci a une incidence directe sur les formes d'urbanisation périurbaine, simplement déjà car le plus souvent, les opérations d'extension épou-

sent les contours des terrains agricoles sur lesquels elles prennent place. Les grands terrains donneront donc généralement de grandes opérations, les parcellaires complexes transmettront cette complexité au tissu périurbain. Les petites parcelles, lorsqu'elles ne sont pas remembrées, pourront soit faire l'objet de 'micro-lotissements' de trois ou quatre lots, soit devenir de grandes propriétés pour énormes villas.

Il faut bien sûr se garder d'un déterminisme direct, car beaucoup d'opérations d'extension réunissent plusieurs terrains dont elles effacent les anciennes limites. Néanmoins, quand on regarde les agglomérations périurbaines vues d'avion, on arrive le plus souvent à retrouver les contours de l'espace agricole antérieur. C'est encore plus lisible dans les opérations les plus récentes, car avec le développement des 'approches paysagères', la préservation de la trame bocagère et l'inscription dans le parcellaire ancien sont devenues des pratiques quasi systématiques. Pour autant, du point de vue du piéton, la lecture de ces traces est souvent moins évidente, car c'est plutôt la logique du découpage en lots, matérialisé par les haies et les clôtures, qui va s'imposer au regard. L'incidence de l'héritage agricole sur la forme urbaine porte ainsi plus sur la structure que sur l'aspect. L'exemple de Basse-Goulaine illustre bien ce point. L'ancien espace agricole, fait d'une imbrication de petites parcelles aux formes complexes, explique en grande partie les formes 'biscornues' que prennent les lotissements et leur réseau viaire. Cependant lorsqu'on parcourt la commune on ne perçoit pas les traces de cet ancien parcellaire et on a plutôt l'impression d'une absence de logique d'organisation, d'un tissu pavillonnaire chaotique et indifférencié.

Un autre aspect de l'espacement naturel périurbain tient dans les implications de l'activité agricole qui s'y déploie, en termes économiques, réglementaires et de disponibilité foncière. Suivant le type de cultures pour lequel est utilisé un terrain, sa 'résistance' à l'urbanisation ne sera pas la même. Il y a d'abord la valeur ajoutée des cultures, qui dicte le prix du foncier agricole : une vigne ou un terrain boisé valent beaucoup plus cher qu'un pâturage par exemple. Le dynamisme local de l'agriculture est également déterminant : tant que les terres agricoles trouvent des repreneurs, la tentation de les ouvrir à la construction est moins forte que lorsqu'elles deviennent des friches. Ce dynamisme est très variable et dépend autant de facteurs locaux (présence de jeunes agriculteurs, enclavement des terres par les infrastructures ou l'urbanisation, etc.) que d'un contexte économique et politique global (subvention européenne pour l'arrachage des vignes, crise de tel secteur de production, augmentation ou diminution des quotas de production, etc.). On peut aussi évoquer la question de la répartition de la propriété agricole, qui a aussi des incidences sur le montage des opérations d'extensions. Par exemple, autour du bourg de Bouguenais, on trouve une multitude de petites parcelles appartenant à autant de propriétaires, avec même parfois des co-propriétaires suite à des successions. Il est évident qu'acquérir ce foncier en vue d'une opération est passablement plus compliqué, plus long, voire plus coûteux qu'à Grandchamp, où se trouvent essentiellement de grands terrains appartenant à des agriculteurs de la commune. L'effet inverse existe aussi, comme aux Sorinières ou à Bouaye, avec de grandes propriétés appartenant à une seule personne qui refuse de vendre ses terrains (ou qui en réclame un prix prohibitif...), bloquant ou retardant ainsi des projets municipaux. Enfin, et c'est peut-être l'aspect le plus directement lisible dans l'urbanisation, les réglementations associées à certaines cultures, telles que les vignes en Appellations d'Origine Contrôlée, peuvent interdire à tel terrain de passer constructible. Cela peut produire des effets de discontinuités de l'urbanisation assez singuliers, comme par exemple au Loroux-Bottereau et à Bouaye, où des vignes classées en AOC s'intercalent dans l'agglomération.

À travers ces différentes dimensions, on constate que chaque commune, suivant la nature et l'organisation de l'activité agricole qu'elle accueille, se trouve dans une situation particulière qui conditionne en partie son développement, spatialement et quantitativement. Ainsi, des communes comme Geneston, qui connaît des problèmes de déprise agricole autour de son bourg, ou comme Ste-Luce, dont les terres agricoles ont progressivement été enclavées par l'urbanisation et les infrastructures, sont plutôt dans une logique où le passage en zone constructible est presque une solution pour prévenir les friches. Au contraire, pour des communes comme St-Julien-de-Concelles ou St-Philbert-de-Bouaine, où l'agriculture est très dynamique, ou comme le Loroux et Bouaye, où

les terrains sont protégés réglementairement, l'agriculture a pu bloquer et peut continuer à freiner l'extension urbaine, ou tout du moins la contraindre dans une certaine direction.

### Rivières, voies express et PEB, les contraintes territoriales des agglomérations périurbaines

Dernier registre de facteurs récurrents dans la détermination des configurations spatiales des agglomérations périurbaines que nous aborderons, celui des différentes contraintes territoriales, que l'on retrouve dans toutes les communes étudiées. La première de ces contraintes est simplement la forme du territoire communal. Quand on regarde une carte du découpage administratif du département (et à plus forte raison du pays), on est amené à constater la grande diversité de formes et de tailles que peuvent prendre les communes. Entre les 5000 hectares de St-Philbert-de-Bouaine et les 800 hectares de sa voisine Geneston, il existe déjà une différence simplement quantitative, qui fait que l'une ne verra selon toute probabilité jamais son territoire entièrement urbanisé, conservant *ad vitam aeternam* une coexistence entre espace urbain et espace agricole, tandis que l'autre doit envisager qu'à long terme elle pourrait avoir urbanisé la totalité de sa surface. De même, les formes résultantes du découpage communal, qui s'appuient certes souvent sur des éléments physiques comme des routes ou des cours d'eau, représentent un autre facteur conditionnant le développement de l'urbanisation. Entre le territoire ramassé d'une commune comme Les Sorinières et celui très étiré de la Chapelle-sur-Erdre, l'urbanisation peut être amenée vers des formes très différentes. Plus encore que le contour du territoire communal, c'est la localisation du ou des noyaux urbains historiques dans cette surface qui est déterminante. L'agglomération de Treillères, dont le bourg est situé tout contre la limite avec Grandchamp, est ainsi comme taillée au couteau, son développement interrompu comme par une barrière invisible. D'une manière moins spectaculaire, la position décentrée du bourg au Loroux-Bottreau et à Geneston préserve dans l'immédiat de l'extension urbaine toute une partie du territoire. Ici la ville, là-bas la campagne, la dichotomie s'installe a priori plus naturellement que dans le cas où la forme et la localisation du bourg n'induisent pas de direction d'extension privilégiée.

Une seconde sorte de contraintes territoriales est l'impact que peuvent avoir des grandes formations tels que le relief, le réseau hydrographique ou les grandes infrastructures. Plaines, collines, plateaux, vallées, rivières, marais, la morphologie du territoire, même à l'échelle d'une aire urbaine, montre une diversité certaine, qui fait que chaque commune présente un certain nombre de caractéristiques géographiques qui lui sont propres, et avec lesquelles elle doit composer. En effet, même si les techniques de construction et d'urbanisation modernes ont permis de s'affranchir en grande partie de cet héritage naturel, force est de constater qu'ils ont et continuent d'avoir des incidences sur la forme et le développement des agglomérations. La plus évidente est que le relief détermine en général là où l'on pourra construire ou pas (au moins où cela sera si compliqué que l'on préférera d'autres endroits). On peut pour s'en convaincre simplement observer, dans des communes comme la Chapelle-sur-Erdre ou Bouguenais, comment l'urbanisation est découpée par les vallées et se concentre plutôt sur les parties plus hautes et plus planes des plateaux. C'est plus évident encore avec les îles de Loire, ces formations sableuses qui s'élèvent parfois seulement d'une dizaine de mètres par rapport au niveau des prairies, ce qui suffit pourtant à garantir une relative sécurité vis-à-vis des crues du fleuve. Sur ces espaces restreints, les constructions se tassent et viennent redessiner les contours du relief. Malgré tout, s'il est vrai que les communes présentent des formes d'agglomérations plus ou moins en cohérence avec des reliefs et des paysages spécifiques, on observe aussi presque partout la même indifférence des typologies urbaines à leur contexte. Chaque lotissement pourrait très bien se trouver ailleurs sans que sa forme bouge beaucoup. En règle générale, les caractères géographiques auront donc une incidence sur la localisation de l'urbanisation et pas ou peu sur les typologies qu'elle adopte.

Une autre manière d'envisager l'impact de ces caractères géographiques est de les penser en termes de ruptures et de continuités territoriales. Tout territoire traversé par un fleuve ou une rivière est de fait séparé en plusieurs entités qui ne sont plus reliées que par les ponts, souvent limités en nombre. Cette situation présente ses inconvénients et ses avantages. Dans des communes

comme Grandchamp ou Sucé, où les bourgs sont traversés par des cours d'eau avec un unique point de passage, on constate que tous les flux intra et extra communaux sont amenés à passer dans le centre-bourg, ce qui peut certes créer des problèmes de circulation, mais qui est aussi une opportunité de rencontres et de clientèle pour le commerce. À cet égard, le nombre des promeneurs du dimanche sur le pont de Sucé est assez éloquent. À l'inverse pour une ville comme Bouaye ou St-Julien-de-Concelles, où l'élément naturel crée une rupture au bord du bourg, les flux auront plutôt tendance à éviter celui-ci. On peut ainsi dire que les cours d'eau, les lacs et étangs, les marais, les escarpements créent de l'anisotropie dans le territoire : ils donnent une valeur stratégique à certains lieux et renforcent l'isolement d'autres, et par là ils changent la donne quand il s'agit de penser l'évolution du territoire.

On retrouve sensiblement le même type d'effets avec les grandes infrastructures, qui relient aussi dans un sens en séparant dans l'autre. Les autoroutes, les voies express, les voies ferrées et, dans une moindre mesure, les grandes routes nationales provoquent ainsi des discontinuités du territoire en n'autorisant les traversées qu'en un nombre limité de points. Pour des villes comme Bouguenais, Ste-Luce ou Orvault, on observe facilement comment les voies express découpent l'agglomération en plusieurs secteurs qui tendent à s'autonomiser les uns par rapport aux autres. Cela se joue à la fois au niveau pratique (circulations, services, etc.) et symbolique (représentation du territoire comme plusieurs quartiers bien définis, avec leurs noms, leurs centralités, leurs spécificités, etc.). Les infrastructures ne sont pas la seule cause de cet état de fait, mais on peut affirmer qu'au minimum, elles le renforcent. Avec le cas de St-Julien-de-Concelles ou de St-Philbert-de-Bouaine, on comprend également en quoi la présence d'une infrastructure peut orienter, voire contraindre l'extension de l'urbanisation dans une direction donnée. Les contournements des bourgs de ces communes ont été conçus au début des années 1970, alors qu'on ne prévoyait sans doute pas le développement qui s'est produit par la suite. Leurs tracés frôlent donc les noyaux historiques et leur profil les isolent de leur contexte immédiat (talus, glissières, fossés, pas de connections aux voiries résidentielles, pas de dessertes des habitations riveraines). Face à la barrière créée, l'extension de l'urbanisation s'est clairement faite plutôt d'un côté de la voie, laissant ainsi le bourg ancien en bord d'agglomération.

Mais à la contrainte physique imposée par une infrastructure ou une formation naturelle se surimpose parfois une contrainte réglementaire, à la portée variable. Pour une infrastructure routière par exemple, cela peut aller de la simple prescription de dispositifs de protection sonore à l'interdiction de certaines occupations du sol, voire à l'inconstructibilité pure et simple. Ces dispositifs réglementaires peuvent avoir des incidences parfois assez significatives sur la forme de l'urbanisation. Encore une fois le bourg de St-Aignan, dont l'urbanisation est presque entièrement bloqué par la zone C du Plan d'Exposition au Bruit, est sûrement l'exemple le plus spectaculaire, mais il existe des réglementations qui peuvent influencer sur la forme et les typologies d'urbanisation plus légèrement ou indirectement. Par exemple, sur certaines routes départementales classées en itinéraire à grande circulation, il est interdit de desservir les riverains directement depuis la voie. Ces dispositions, parfois assez anciennes ou ayant été supprimées depuis, produisent ou ont produit, aux Sorinières par exemple, des typologies de quartiers avec des dessertes en impasses, où les bâtiments tournent le dos à la voie principale, renforçant son caractère infrastructurel. Le classement des voies bruyantes est un autre exemple plus récent de réglementation qui elle va imposer des mesures de protection acoustique, donc des surcoûts de construction. Cela peut potentiellement orienter le type de constructions qu'accueilleront les espaces concernés, voire motiver certains acteurs à délaisser ces espaces au profit d'autres moins contraignants. On retrouve des effets similaires avec toutes les réglementations associées aux espaces naturels et agricoles. On peut ainsi parfois retrouver 'en négatif' dans une agglomération la découpe des périmètres d'un Espace Naturel Sensible (ENS), de parcelles AOC, d'un Espace Boisé Classé (EBC), d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI). C'est assez éloquent dans le cas de St-Julien-de-Concelles, où le PPRI se superpose avec le début du coteau et avec le contournement de bourg, créant une ligne abstraite sur laquelle l'urbanisation semble buter.

Finalement, on peut dire que les contraintes territoriales contribuent à la différenciation des situations communales en influant sur le développement global des villes, mais sans pour autant sembler parvenir à les différencier à l'échelle micro, celle des opérations d'urbanisme et des constructions périurbaines. Néanmoins, par leurs dimensions et par leur indépendance vis-à-vis des limites administratives, ces éléments contribuent aussi à créer des continuités, des similarités, des récurrences qui amènent des problématiques partagées entre une commune et ses voisines. Par exemple, il y a une certaine cohérence entre la partie sud de Bouguenais et la partie nord de St-Aignan et de Bouaye, en termes de paysage, de présence de boisements, de type d'agriculture, de rapport à l'urbanisation, etc. Mais par ailleurs, ces deux dernières partagent aussi dans leur partie sud un autre paysage, celui du lac de Grandlieu, qui les rapprochent là de toutes les communes riveraines du lac, alors que la partie nord de Bouguenais, typique des bords de Loire, la ramène plutôt vers des communes comme La Montagne, Basse-Goulaine ou Ste-Luce. Ces rapprochements dessinent un entrelacement de nouveaux périmètres de réflexion potentiels, qui correspondent rarement aux contours des municipalités et des EPCI, mais qui seraient sûrement pertinents pour penser le devenir des territoires périurbains.

Pour conclure cette partie, on peut revenir plus avant sur la notion de figure d'urbanisation, notamment en questionnant le degré d'explicitation et le potentiel opératoire des figures d'urbanisation relevées. Sur le premier point d'abord, il est clair que dans la majorité des cas, les figures énoncées dans les fiches ne sont pas formulées comme telles par les élus ou les techniciens que nous avons rencontrés, elles sont simplement des analogies que nous proposons en guise de représentation synthétique permettant d'appréhender la diversité des situations. Pour autant, lorsque ces acteurs présentent leur commune, ils associent pratiquement systématiquement les caractéristiques morphologiques particulières de l'agglomération aux éléments qui les produisent, construisant ainsi une représentation du territoire assez proche d'une figure. Dans certains cas, cette figure est même clairement énoncée, comme à Bouguenais où l'idée d'une agglomération dédoublée, à la base de la description de la commune, est présentée comme la particularité qui fait son identité. Ici, la figure est le point de départ de la réflexion sur l'évolution du territoire, ce qui nous amène à notre second point, le potentiel opératoire d'une figure. Qu'elle soit ou non énoncée explicitement, une figure d'urbanisation est une représentation du territoire qui porte déjà en elle un projet ou au moins des orientations de développement et d'évolution pour la commune. Comme nous le verrons plus en détail dans la suite, les élus se positionnent souvent par rapport à ces figures pour élaborer leur projet de territoire, notamment à travers le PLU. Ils peuvent se placer en prolongement de la figure actuelle, comme à Bouguenais avec le double développement ou aux Sorinières, avec l'idée d'une partition territoriale habitat/activités de par et d'autre du 'trident' de routes. Mais plus souvent, on observe qu'ils se placent plutôt en réaction, en optant pour des orientations d'aménagement qui vont à l'encontre de la figure actuelle. Elle est perçue comme un dysfonctionnement de l'agglomération, un développement anormal par rapport à ce que devrait être une 'bonne' agglomération périurbaine, à savoir celui d'une urbanisation compacte, bien répartie autour du bourg historique, sans discontinuité et avec un développement le plus limité possible des hameaux. On voit ainsi le Loroux-Bottereau combler ses doigts de gants, Basse-Goulaine remplir l'espace entre son bourg et son faubourg, Grandchamp grossir son bourg et Geneston épaissir la forme longiligne de son agglomération, avec comme objectif commun l'idée de parvenir à cette figure de la 'ville ronde'.

À travers les différentes fiches et les deux notions de 'maturation périurbaine' et de 'figure d'urbanisation', on a pu mettre en évidence la diversité, mais aussi l'inégalité des situations communales. On peut ainsi affirmer le caractère hétérogène du territoire périurbain, jusqu'à remettre en cause le terme même de commune périurbaine, car à bien y regarder, on pourrait dire que chaque commune témoigne en son sein d'une part d'urbain, de suburbain, de périurbain et de rural. Pour autant, force est de constater que cette diversité n'empêche pas non plus de reconnaître un mouvement de transformation globale de ce territoire, consistant bien souvent en des formes et des

actions largement stéréotypées. Si uniformité il y a, elle serait donc plutôt à chercher dans l'homogénéité des projets et des processus engagés par les différents acteurs. Avec la décentralisation, l'essor des problématiques patrimoniales, écologiques et paysagères, et l'expérience acquise depuis plusieurs décennies de périurbanisation, on pourrait penser que les conditions semblent aujourd'hui réunies pour permettre une remise en cause profonde de ce mode de transformation du territoire et pour aller vers des projets plus spécifiques et plus localisés. Qu'en est-il réellement ? C'est la question à laquelle nous proposons de répondre dans la seconde partie de notre étude, dans laquelle nous tenterons de montrer comment les pouvoirs municipaux se saisissent et composent avec les spécificités et les inégalités des situations communales que nous avons relevées, et comment ils élaborent à partir de là ce que nous appellerons leur projet de territoire.





## CHAPITRE 2

# LES PROJETS DE TERRITOIRE, ENTRE CONTEXTE GLOBAL ET ACTION LOCALE

Dans une recherche intitulée 'Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs', examiner la manière dont les élus locaux mettent en place leurs documents d'urbanisme constitue un passage obligé. Pour la plupart des communes, le temps d'enquête a coïncidé avec l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), moment qui est pour beaucoup de municipalités l'occasion de faire le bilan des évolutions qu'a connues leur territoire et de là de prolonger/ ajuster/réorienter leurs politiques territoriales. Afin de rendre compte de ce processus fondamental pour comprendre la structuration des territoires périurbains, cette partie s'appuiera sur l'autre facette du travail d'enquête, à savoir les entretiens réalisés avec les élus et les techniciens des communes étudiées. On distinguera deux temps. Tout d'abord, il s'agira de mettre en évidence et en comparaison la façon dont les équipes municipales se saisissent de leur situation communale et comment elles élaborent à partir d'elle ce que nous nommerons leur projet de territoire, entendu comme un ensemble de stratégies, de politiques, de partenariats mis en place pour orienter le devenir de leur commune. On interrogera le rôle de la loi SRU dans cette élaboration, tant au niveau des enjeux qu'elle porte que du cadre qu'elle propose (le PLU). Dans un second temps, on rentrera plus dans le contenu de ces projets de territoire en s'intéressant successivement à trois champs d'intervention sur le territoire périurbain : l'organisation de l'extension urbaine, le travail sur l'urbanisation constituée et les projets et dispositions concernant 'l'espace naturel'.

### A. LES PROJETS DE TERRITOIRE MUNICIPAUX

Avant d'aller plus loin dans l'analyse, il faut préciser que lorsque l'on utilise la notion de 'projet de territoire', il s'agit pour nous de résumer un ensemble de volontés, de priorités, de projets énoncés par les élus au cours des entretiens, qui dans certains cas sont présentés comme un tout cohérent, un projet global et dans d'autres plutôt livrés de manière disjointe, sans que leur coordination soit affirmée explicitement. Notre analyse est évidemment aussi tributaire du cadre dans lequel ont été énoncés ces discours. La plupart des entretiens réalisés avaient pour fil conducteur l'élaboration du PLU de la commune et ses dernières opérations d'urbanisme, et c'est donc à travers ce filtre, assumé comme tel, qu'il faut analyser les discours. À l'inverse, lorsque la révision des POS en PLU n'était pas encore lancée (Geneston et St-Julien-de-Concelles), ou dans les cas des premiers entretiens réalisés où cette entrée par le PLU n'était pas autant affirmée, le discours de l'élu a forcément pris une autre teneur. Enfin, eu égard aux situations d'énonciation différenciées, il est clair que la mise en comparaison de ces discours n'a pas pour finalité de juger de la valeur ou de la pertinence de telle ou telle orientation, mais plutôt d'illustrer les récurrences et les disparités existant dans ces projets de territoire et dans la manière de les élaborer.

#### 1. La formulation du projet de territoire, PLU et autres cadres d'énonciations

Le premier point à examiner est le cadre dans lequel s'énonce le projet de territoire. Si pour toutes les communes le PLU semble jouer un rôle déterminant, on peut constater d'une part que ce n'est pas le même selon les cas et que d'autre part il existe des cadres autres qui peuvent être tout aussi moteur dans cette élaboration.

#### Les trois dimensions constitutives du PLU

Un PLU est un dispositif que l'on peut saisir sous trois dimensions constitutives. Il est tout d'abord un *instrument juridique*, trait directement hérité de l'ancien POS, permettant de définir la réglementation du sol zone par zone sur l'ensemble du territoire communal. Cependant, du fait de la marge

de manœuvre dont dispose les élus pour définir cette réglementation et surtout de par le PADD<sup>1</sup>, le PLU peut être considéré comme un *projet* à l'échelle de la commune, caractéristique qui le distingue sûrement le plus du POS. Enfin, un PLU est aussi une *procédure*, souvent longue et complexe (entre deux et cinq ans dans les cas étudiés), qui amène les acteurs publics locaux à rencontrer, voire se confronter à beaucoup d'autres acteurs : le bureau d'études missionné pour le réaliser, les différents services de l'Etat, la population via les réunions de concertation et l'enquête publique, etc. Ces trois dimensions permettent de mieux comprendre la diversité des rôles du PLU dans le projet de territoire, car chaque commune investit différemment ces trois dimensions.

Il y a tout d'abord les communes où devoir faire le PLU a été la véritable amorce d'un projet de territoire. La prise d'informations sur les enjeux de la loi SRU, les discussions avec le bureau d'études engagé, la réflexion autour du PADD amènent une prise de conscience de l'intérêt d'un projet global et ont lancé un travail dans ce sens. Ici, c'est le cadre proposé par la procédure d'élaboration qui est déterminant pour le projet de territoire, puisqu'il motive la municipalité à passer d'une posture uniquement de gestion et d'administration à une posture plus active et prospective (ce qui est par ailleurs un des objectifs majeurs de la Loi SRU). Plusieurs élus reconnaissent volontiers ce rôle déclencheur du PLU pour leur réflexion :

Que n'a-t-on pas le temps de faire ? C'est de se poser et de regarder un peu ce qu'il se passe. Le problème, c'est qu'on est toujours un petit peu en retard, et le problème dans les constructions, c'est de prévoir quoi ! Je dirais que la chance du PLU, c'est que pendant toute l'élaboration du PLU, on a quand même pris le temps de regarder comment était notre commune. [...] Et puis, le fait de se faire assister par un cabinet extérieur, je veux dire qu'il a une autre vision ! On connaît la commune, mais on ne la connaît pas à fond, donc ça, c'était pas mal. (élu Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Alors on est en train de réfléchir. Quand vous me parliez tout à l'heure d'aménagement du territoire, j'avais envie de vous dire que c'est quelque chose qu'on a réfléchi sur la totalité d'Orvault, et justement le PLU nous a menés à faire ça : un travail pointu, un travail global et à revenir vers chaque quartier. C'est un va-et-vient entre les deux de façon à ce qu'on garde l'identité de chaque quartier. (élu d'Orvault\_18-12-07)

Aujourd'hui la commune du Loroux a mis en place, depuis déjà 3 ans, son Plan Local d'Urbanisme, dans la région on a été les premiers à faire le PLU, [...] En 2002 on a donc lancé une opération consistant à revoir le POS et à le modifier en plan local d'urbanisme. Donc à partir de cela on a travaillé 2 ans. J'ai managé une équipe pendant deux ans pour repenser entièrement l'urbanisation de la commune, selon les directives de la loi SRU, donc dans ce cadre-là on a modifié complètement la commune (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

Pour d'autres communes, le PLU est plutôt l'occasion de faire la synthèse entre des études, des projets et des idées déjà en cours d'élaboration ou de réalisation, qui peuvent par ce biais être réévalués et surtout coordonnés les uns aux autres pour s'ajuster mutuellement. Ici, le caractère transversal et global du dispositif, amené notamment par le PADD, crée une synergie entre des politiques et des projets jusque là pensés plus indépendamment et permet de les formaliser en un projet de territoire plus complet et plus cohérent.

Donc on a eu, je l'avais oubliée, l'étude sur l'entrée d'agglomération, là c'est en termes de structuration, on a eu bien sûr le réaménagement foncier, on a eu l'étude sur le centre-ville, celle sur la rocade contournement, on a eu celle sur l'assainissement. Et tout ça est venu enrichir notre réflexion sur le PLU, ça nous a permis de travailler à ce que serait notre PLU. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Pour d'autres enfin, le PLU va plutôt permettre de donner à un projet de territoire déjà constitué une traduction réglementaire, lui offrir une reconnaissance 'officielle' par son inscription noir sur blanc sur un document de référence en matière d'occupation du sol. C'est le cas de Bouguenais qui a trouvé, à travers les nouveaux zonages pour les espaces agricoles et naturels, des outils juridiques en adéquation avec ses préoccupations environnementales et paysagères. La Chapelle-sur-Erdre a elle aussi pu voir dans ce nouveau cadre un prolongement des principes déjà mis en œuvre pour

<sup>1</sup> Plan d'Aménagement et de Développement Durable, dispositif introduit par la loi SRU et intégré au PLU, exprimant le projet de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans.

la ZAC de la Source. On peut également penser que lorsque les élus de St-Julien-de-Concelles se lanceront dans leur PLU, ils y transposeront le travail de réflexion et de projet sur le paysage déjà mentionné. Mais la dimension d'instrument juridique peut aussi être dominante 'à défaut', quand les élus n'investissent pas la dimension prospective pour une raison ou une autre.

De part sa nature même, le PLU amène à interroger, directement ou indirectement, pratiquement tous les aspects de la vie d'une commune, d'une manière globale, par exemple à travers le rapport de présentation et le PADD, mais aussi d'une manière extrêmement détaillée, à travers le choix de zonage de telle ou telle parcelle ou les inventaires de patrimoine bâti ou naturel à protéger. Que ce soit en tant qu'amorce, synthèse ou traduction réglementaire, il remplit une fonction de catalyseur intéressante dans l'élaboration des projets de territoire. D'un autre côté, il constitue aussi un format pouvant être contraignant, avec des documents à produire assez cadrés, des thématiques à aborder relativement définies. De ce fait, on pourrait lui trouver un caractère réducteur, une tendance à orienter le projet de territoire communal dans une certaine direction. Pour ne donner qu'un seul exemple, il impose de penser l'occupation du sol presque uniquement avec la méthode du zonage, associée à un outil de représentation du territoire, le cadastre, alors que certaines des questions abordées mériteraient sûrement des instruments plus subtils.

### Les ZAC et autres grands projets

Le PLU n'est pas pour autant le seul cadre dans lequel s'effectue la réflexion sur un projet de territoire, et les signes des mêmes effets d'amorce, de synthèse et de catalyseur sont relevables dans d'autres contextes, comme les grands projets communaux. Les exemples les plus récurrents sont sans doute les ZAC d'habitat, qui dans les communes périurbaines représentent souvent pour les élus un investissement comparable, voire plus grand, que le PLU. En effet, depuis l'idée de créer une ZAC jusqu'à sa finalisation, il s'écoule souvent plus d'une dizaine d'années<sup>1</sup>, et les types d'acteurs rencontrés sont encore plus variés (aménageurs, promoteurs, propriétaires fonciers, etc.). Il n'est donc pas étonnant que ces projets revêtent pour certaines municipalités un rôle central dans la réflexion sur le projet de territoire et que les principes élaborés dans le cadre de la ZAC soient ensuite transposés à toute la commune. C'est particulièrement sensible dans les entretiens avec les élus des communes de Nantes Métropole, où les ZAC sont souvent antérieures au PLU, qui est lui plutôt piloté au niveau intercommunal, et de ce fait moins directement saisissable pour les élus (même s'ils gardent le pouvoir de décision final). À la Chapelle-sur-Erdre par exemple, on constate que la ZAC de la Source, présentée sur le site Internet de la ville comme une application de la loi SRU avant l'heure, a été le réel cadre à partir duquel la nouvelle équipe municipale a repensé le développement de la ville, réflexion qu'elle poursuit maintenant à travers la ZAC des Perrières. Dans ce cas, le triptyque élus, urbanistes et SEM d'aménagement semble avoir joué un rôle déterminant dans la formulation de ce nouveau projet de territoire, tandis que le PLU semble lui se limiter à retraduire des orientations déjà largement définies. Le cas des Sorinières est assez comparable, avec la ZAC des Vignes et la ZAC centre-ville, autour desquelles gravitent à peu près tous les projets et politiques de la municipalité.

Mais des projets autres que des opérations d'urbanisation peuvent aussi remplir ce rôle, notamment quand ils sont directement liés à une spécificité de la situation communale. L'exemple le plus significatif est sans doute St-Philbert-de-Bouaine, où comme on l'a vu l'enjeu de trouver un contre-projet au centre d'enfouissement technique départemental a amené la municipalité dans une dynamique environnementale. D'abord centrée sur des projets 'techniques' (centrale de compostage, champ d'éoliennes, bassin de lagunage en projet), cette dynamique s'est progressivement étendue à la gestion municipale (par exemple avec l'entretien différencié des espaces verts) et à l'urbanisme via le PLU et la ZAC en projet, s'érigeant ainsi en véritable projet de territoire. Ce type de projet support de réflexion est d'autant plus intéressant qu'il permet en quelque sorte d'échapper au 'formatage' partiel inhérent à toutes les procédures plus définies. Sa spécificité et/ou son originalité

---

<sup>1</sup> À titre d'exemples, la ZAC du Petit Anjou de St-Julien-de-Concelles, amorcée en 1985 a été clôturée en 2002 et celle des Ormeaux, créée en 1995 devrait se finaliser fin 2008

produisent aussi une démarcation valorisante pour la commune, qui semble motiver les élus à porter leur projet de territoire avec d'autant plus de force :

Et bon, il y a même d'autres projets qui sont à l'étude avec Valorem (entreprise en charge du projet éolien), sur la méthanisation et tout ça, mais qui en sont aux balbutiements pour l'instant. Il y a des possibilités de récupérer des déchets dans des entreprises agroalimentaires qui ne sont pas trop loin dans le secteur, et de produire ensuite de l'énergie. Et il y a aussi toute une étude en cours sur la filière bois. Il y a eu des plantations depuis quinze ans, tous les ans il y a des plantations de kilomètres de haies, et donc maintenant, on essaie de travailler sur la valorisation de toutes ces haies. [...] Vraiment, c'est une grosse partie du travail de la commune, tout ce qui est environnement et tout ça. On travaille aussi beaucoup maintenant sur ce qui est la non utilisation de pesticides, de désherbants et de choses comme ça. On essaie pour l'instant d'étendre les zones d'étude, on a défini différents secteurs sur la commune où on ne fait aucun traitement chimique. Bon, on va voir ce que ça va donner, et essayer de continuer dans ce sens... (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

### Charte paysagère, Agenda 21, conseil de développement, la question du 'faux-droit'

Parmi les cadres d'élaboration alternatifs au PLU, on trouve également une famille spécifique de documents dont le propre est de ne pas avoir d'effectivité réglementaire en eux-mêmes. Ils peuvent être des documents renvoyant à un cadre institutionnel défini ou bien procéder d'une intention spécifique, comme les chartes et autres dispositifs de cooptation d'une politique particulière. Pour les premiers, l'agenda 21 est sans doute l'exemple le plus significatif, bien que ces documents dotés d'un statut très particulier restent difficiles à aborder. Il n'est en effet pas évident de se frayer un chemin entre d'un côté ce qui ressort de l'arsenal de termes et thèmes généraux partout reproduits quant au respect de la planète et à la responsabilité individuelle qui s'exerce au quotidien, et de l'autre côté ce qui affecte et concerne réellement une commune. Le hiatus entre la déclaration de principes généraux et les propositions d'applications locales prêterait même parfois à sourire. De fait, les pratiques sont assez différentes, mais pour des communes, ce document revêt une importance particulière, notamment s'il permet à la municipalité de se repositionner vis-à-vis de la politique de l'intercommunalité, en inscrivant son projet de territoire 'avec ses propres mots' dans un document dont elle a l'entière maîtrise. Le but est rarement de placer l'agenda 21 en contradiction avec un PLU communautaire, il s'agit plutôt d'une manière d'adopter un point de vue depuis la commune : ce n'est pas Nantes Métropole qui met en œuvre telle politique intercommunale, c'est la commune qui dans le cadre de ses actions répond aussi aux enjeux communautaires. L'agenda 21 devient alors le cadre privilégié d'élaboration et de synthèse du projet de territoire, comme à Bouaye par exemple. Les 42 actions définies par son agenda 21 dépassent le registre du 'geste écologique', car elles traduisent toutes les orientations communales en matière de développement économique, d'urbanisation, d'agriculture, de déplacements, de restructuration du centre-bourg, etc., le tout dans un discours où le caractère urbain de la commune et l'enjeu de participer au développement métropolitain sont clairement affirmés :

L'enjeu a été d'élaborer un Agenda 21 intégrant l'ensemble des perspectives du développement durable tout en s'adaptant au territoire spécifique de Bouaye, territoire qui souhaite construire son identité « entre ville et vignoble ». Les actions de l'Agenda 21 ont été initiées autour de 3 grands axes fondamentaux que sont les ressources du territoire, la diversité économique, l'harmonie humaine et la solidarité. (Présentation de l'agenda 21 sur le site Internet de la ville)

Le second type de documents supports concerne des dispositifs à l'initiative des communes (ou des intercommunalités), fondés sur une démarche de concertation auprès des habitants ou d'un type d'acteur spécifique, et visant à élaborer un certain nombre de principes et d'actions cooptés à l'issue d'un processus de réflexion et de négociation. Ces dispositifs peuvent parfois se concrétiser sous la forme d'une charte ou d'un guide, parfois consister en un 'groupe de pilotage' ou un 'conseil de développement' élaborant des propositions d'actions. Aux dires des élus, de tels dispositifs semblent être plutôt porteurs pour les projets municipaux, notamment parce qu'ils permettent de 'faire avec' plutôt que de 'faire contre' et ouvrent par ce biais des perspectives qui autrement auraient été inenvisageables, ou simplement non envisagées. À St-Julien-de-Concelles par exemple,

citons le travail de la municipalité autour de la question paysagère dans la plaine maraîchère (cf. fiche de la commune). À partir d'une étude du CAUE, la commune a lancé un groupe de réflexion associant élus, techniciens municipaux, agriculteurs de la commune, chambre agriculture. Son but est de trouver des idées de valorisations pertinentes de l'espace agricole communal, avec l'objectif à terme d'aboutir à une charte paysagère qui pourrait s'étendre à l'habitat, aux zones d'activités, aux aménagements routiers. Un autre exemple est le programme POLLEN, mis en place en 1994 par la ville de Bouguenais, autour de la question de la maîtrise de l'urbanisation, du maintien de l'activité agricole sur la commune et de la valorisation des villages et des espaces naturels. Des groupes de réflexion mis en place à ce moment ont émergé plusieurs associations et de nombreuses actions qui participent toutes d'un projet global et polymorphe de gestion et de protection d'espace naturel de la commune. Dans le cas de Bouguenais, il est clair que ce programme a été le vrai support de l'élaboration du projet de territoire, les autres cadres ne constituant qu'en une retranscription et un prolongement de la réflexion initiale<sup>1</sup> :

Donc en 1997, il y a eu révision du POS qui a beaucoup été faite avec la concertation, à partir des groupes POLLEN, mais aussi avec l'ensemble des habitants. Et là c'est véritablement à ce moment qu'a été mise en place toute une réserve de zones agricoles, toute une réserve 'verte' pour la vallée, les bois. C'est là que quasiment je peux dire que la loi SRU, donc Solidarité et Renouveau Urbain, a été mise en application avant même que... parce qu'elle est arrivée en 2000, la loi. Donc oui en 97-98 on était déjà dans l'esprit du plan local de développement durable, véritablement. Donc on a un peu anticipé les choses, et aujourd'hui on reprend quasiment la trame pour la révision en PLU. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Pour conclure cette partie, on peut s'interroger sur le statut qu'occupe aujourd'hui ce genre d'initiatives dans la structuration des territoires périurbains. Chartes, référentiels, et 'guides de bonnes pratiques' du côté des productions, conseils de développement, comités d'orientation ou de réflexion du côté des dispositifs, ont en effet longtemps fait sourire du fait de leur peu de crédibilité, de leur effectivité en apparence limitée. Mais quelle est exactement cette effectivité ? Doit-elle être systématiquement comparée à celle des instruments juridiques ? Ou ne doit-elle pas être ramenée - comme l'instrument juridique d'ailleurs - à l'ensemble de l'arsenal des technologies propres à l'action sur le territoire, et mobilisées par elle ? Au regard des exemples précédents, on peut dire que cette prolifération de ce qu'on peut appeler un 'faux-droit' vaut la peine d'être prise au sérieux, car s'il ne semble pas pour l'instant égaler l'effectivité dans la précision que peuvent avoir des documents réglementaires comme un PLU, force est de constater que par les dynamiques de réflexions, de négociations et d'actions qu'il met en place, il constitue pour les pouvoirs locaux un moyen de formulation et de concrétisation du projet de territoire au final souvent plus efficace.

## 2. L'inscription du projet de territoire dans une échelle élargie : DTA, SCOT, PLH et coopérations intercommunales

Le second point à examiner concerne les rapports qu'entretiennent les projets de territoires communaux avec les échelles plus larges de décision. Qu'ils s'élaborent à travers un PLU, un projet de ZAC ou un agenda 21, les projets de territoires, de par le périmètre de compétence du pouvoir municipal, ont une certaine tendance à se limiter à une vision très 'communalo-centrée'. Rapidement, l'inscription dans un territoire élargi peut se restreindre à une déclaration générique dans le premier chapitre du rapport de présentation du PLU : inclusion dans l'espace européen, positionnement de l'Ouest à la fois attractif mais un peu aux marges des grands axes de circulation, inclusion dans l'espace de la "métropole nantaise", etc. Néanmoins, à travers les exemples étudiés, on constate que par choix ou par contrainte, toutes les communes sont amenées à un moment ou à un autre de leur réflexion à intégrer les questions d'une échelle de territoire dépassant la limite communale. Déjà parce qu'en vertu du principe de compatibilité des documents d'urbanisme, un PLU est tenu d'être en cohérence avec les orientations et les prescriptions de tous les documents d'échelle supérieure, avec en premier lieu la Loi contenue dans les différents codes, mais aussi les Directives Territoriales d'Aménagement, les Schémas de Cohérence Territoriale, voire encore quand ils existent les Programmes Locaux d'Habitat et autres émanations des structures intercommunales. Cha-

<sup>1</sup> Affirmation de cette filiation, la dénomination 'Agenda 21 POLLEN' utilisée par la ville.

cun de ces échelons peut littéralement définir des morceaux du PLU et réduire à sa manière le champ des possibles pour les élus municipaux. Mais on peut aussi relever des exemples d'un autre ordre que la contrainte, notamment avec des intercommunalités investies comme un lieu de réflexion partagée sur le territoire ou dans le cas de coopérations plus ponctuelles, hors cadre institutionnel, autour de projets que nous qualifierons de 'transcommunaux'. Qu'est-ce qui se joue dans ces multiples jeux d'échelles et quelles sont leurs incidences sur les projets de territoire communaux et, d'une manière plus générale, sur la structuration du territoire ?

### Les tensions entre pouvoir 'local' et pouvoir 'central'

Dans presque tous les entretiens, est mentionnée l'existence de contraintes imposées par un pouvoir autre, qui peuvent venir de l'Etat et de ses représentants, mais aussi d'une politique intercommunale que la commune réproouve en partie. Commençons par les émanations de l'Etat, qui partagent le fait de provenir de politiques sur lesquelles la municipalité n'a a priori aucune prise, dont elle n'est pas partie prenante. Elles se concrétisent sous deux formes. D'une part comme des servitudes et des contraintes territoriales réglementaires, qui se positionnent comme une sorte de préalable au PLU, et d'autre part sous la forme du contrôle de légalité exercé par les services de l'Etat (DDE, DIREN, DDAS, Monuments Historiques, etc.), qui intervient une fois le PLU finalisé. Dans la plupart des entretiens, les élus présentent cette phase finale de validation comme quelque chose d'assez imprévisible. On croise les doigts en espérant que cela passe, que le couperet de la non-conformité ne s'abatte pas sur le PLU fraîchement bouclé. Beaucoup témoignent de la crainte, parfois vérifiée, que les petites entorses au règlement, opérées pour faire coïncider le cadre juridique du document d'urbanisme avec les spécificités et les enjeux locaux, ne soient pas tolérées par les instructeurs de l'Etat :

Alors les villages, on leur applique deux ou trois règles... le UH4 : alors le UH4, en fait, c'est les anciens terrains à 3 000 m<sup>2</sup>, donc on en a gardés un petit peu, parce que c'est vraiment des zones qui ont un caractère très bocager. Alors bon, on a un peu peur justement que la préfecture nous toque là-dessus, parce que normalement, on ne doit pas mettre de surface minimum ! Donc on va voir... (élu Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Dans certains cas, ce rapport devient beaucoup plus problématique, voire conflictuel, comme à Sucé-sur-Erdre, au Loroux-Bottereau et à St-Aignan-Grandlieu. Si dans les trois cas le motif du désaccord diffère, on retrouve l'idée d'une application trop rigide de la loi par l'administration étatique, d'une méconnaissance, d'un refus de prendre en considérations la situation locale :

Donc on a travaillé sur les villages également. On a souhaité densifier certains villages ce qui n'a pas été du goût du préfet, puisque le préfet a voulu nous suspendre notre PLU, on est toujours en procès avec lui. Le commissaire du gouvernement nous a donné raison, mais on attend la décision définitive. On s'est engagé malgré tout auprès des services de l'Etat et du préfet à modifier certains villages, c'est vrai qu'on a un peu abusé. Un peu, on le reconnaît. On a rencontré ses services, on s'est mis d'accord. On a travaillé sur des photos aériennes et on a remodifié quelques villages, c'est vrai qu'on avait mis un peu trop de terrains de certains villages. Le tort qu'on a eu, c'est que l'on a été les premiers à faire le PLU dans le secteur, donc on a essuyé les plâtres. On est parti à l'aventure, et le cabinet Archidée en était pratiquement à son premier PLU. (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

Je vous ai un peu relaté comment le dossier a été traité à la commission qui est garante de l'application de la Loi Littoral – je vous ai dit c'est un tribunal, et vous avez 5-10 personnes en face de vous, avec des personnes qui n'hésitent pas à vous dire, « vous avez des contraintes sur votre territoire, vous devriez accepter que les communes de Bouaye et de Pont-St-Martin autour de vous construisent et que vous, vous ne construisiez pas ». Il y a une remarque qui a été faite comme ça ! Dire ça à un maire, qui a des habitants, qui a des équipements, c'est pour moi méconnaître complètement les enjeux de la vie d'une commune. (Technicien de St-Aignan-Grandlieu\_29-03-07)

Je reviens aux difficultés que l'on a rencontrées avec la DDE, si ça vous intéresse- donc c'est que dans notre PLU, on avait mis des zones d'habitat, on avait tenté de faire des zones d'habitat en bord d'Erdre, je vous disais tout à l'heure, à caractère large, peu dense, pour faire vraiment des belles résidences. Alors ça n'a pas plu à la DIREN, et à la DDE, qui nous ont tapé sur les doigts, et on a maintenu notre position, etc., il y a eu des débats, et puis le préfet a parlé, puisque tout le monde est monté au créneau. [...] Donc il est venu sur le terrain, avec les représentants de la DIREN et de la DDE. Donc on a vu les zones, il a dit

non, là ce n'est pas possible, vous ne pouvez pas faire ça, etc. il s'est rangé à l'avis de la DDE. Le problème du préfet, c'est qu'il ne peut pas désavouer totalement ses services, et ça l'embête de désavouer totalement le maire. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

À travers ces différents exemples, on comprend bien les tensions qui peuvent exister entre les deux parties. Chacune d'entre elles s'appuie en effet sur une légitimité différente (grossièrement locale vs nationale) et doit argumenter ses décisions sur la base de textes dont l'application est sujette à interprétations. En conséquence, du point de vue des municipalités, les services de l'Etat sont souvent présentés comme des entraves, des obstacles potentiels au libre déroulement du projet de territoire communal.

Les mêmes phénomènes sont parfois observables lorsqu'une commune se trouve dans une situation de 'dominée' au sein de la structure intercommunale, comme dans le cas de Nantes Métropole où, vis-à-vis de la ville-centre, les communes périphériques ont logiquement moins de poids sur la décision. On retrouve alors une présentation des politiques intercommunales comme des contraintes imposées, allant potentiellement à l'encontre du projet de territoire, notamment lorsque l'équipe municipale n'a pas la même orientation politique que celle de la ville-centre :

Bon, c'est une commune de droite, vous le savez ça, divers droite, on n'est pas un satellite de Jean-Marc Ayrault. On travaille en bonne intelligence quand même avec la communauté urbaine. Mais on est quand même une commune de droite, on a quand même des orientations qui nous sont propres [...] C'est-à-dire qu'on vient de faire le diagnostic avec le PLU donc qui est intégré dans le SCOT, et c'est quelque chose où on a vraiment travaillé, sur tous les quartiers, point par point, voir ce qu'on peut y faire, est-ce qu'on peut développer ça ou ne pas le faire. Vous voyez, on a été très vigilant, très attentif, on a d'ailleurs travaillé avec la communauté urbaine, avec M. Retière qui est vice président et avec un bureau d'études mandaté par Nantes Métropole. Mais on a refusé qu'on fasse un copier coller d'une commune à l'autre, puisque chaque commune a une identité propre et on voulait absolument que ce soit respecté. Ce qui n'a pas été toujours facile, parce qu'on nous impose des choses. (élue d'Orvault\_18-12-07)

On a un petit déficit de travail en partenariat avec Nantes Métropole, pas forcément avec les services techniques qui fonctionnent plutôt très bien mais surtout au niveau des élus parce que la municipalité précédente ne montrait pas avec empressement son souhait de collaborer avec Nantes Métropole. Je pense que ça contribue au fait que toute cette partie Est de Nantes soit un peu en retard par rapport à d'autres communes de l'agglomération qui disposent déjà de transports déjà un peu plus performants que Ste Luce. (élue de Ste-Luce-sur-Loire\_14-01-08)

Ces différentes tensions méritent qu'on s'y attarde, car elles sont le signe d'un vieux débat jamais tranché entre centralisation et décentralisation du pouvoir de décision. La commune est-elle le bon échelon pour penser la structuration du territoire périurbain ? La question est sans cesse posée, les uns mettant en avant la connaissance de la situation locale et la capacité à agir dans le détail, les autres dénonçant le manque de considération d'enjeux plus globaux et pointant la nécessité d'une action cohérente à l'échelle de l'aire urbaine entière. Plutôt que chercher à trancher, suggérons ici une autre possibilité, qui est d'affirmer que non seulement ces deux visions de l'intérêt général sont l'une comme l'autre indispensables au gouvernement territorial, mais que leur coexistence, voire leur confrontation, est une condition à une structuration du territoire pertinente. En effet, dans chacun des exemples ci-dessus, on s'aperçoit que quand la controverse a lieu, elle débouche très souvent par la négociation sur une reformulation plus élaborée du projet ou de la politique initiale. Entre pouvoir 'central' et pouvoir délocalisé, on pourrait donc dire qu'il n'y a pas à choisir, mais plutôt à organiser les cadres de négociations pour les rendre moins antagonistes et plus complémentaires.

### Intercommunalité et projets de territoire

Le niveau intercommunal peut aussi faire l'objet d'une importante démarche réflexive dans laquelle viennent s'inscrire les projets communaux. On mettra de côté ici le cas plus spécifique de la communauté urbaine, où la présence de la ville-centre amène des enjeux très différents, pour se centrer sur deux exemples : la CC Erdre et Gesvres (qui inclut Sucé-sur-Erdre et Grandchamp-des-Fontaines) et le SCOT Vignoble (Loroux-Bottereau, St-Julien-de-Concelles, Geneston).

La CCEG tout d'abord est une intercommunalité issue de la fusion de deux petits EPCI, avec l'ambition explicite d'éviter de se faire 'phagocyter' par la communauté urbaine en expansion. Dans son document fondateur, elle reconnaît en effet que son territoire est fortement polarisé par l'agglomération nantaise mais affirme l'enjeu d'une indépendance décisionnelle vis-à-vis de Nantes Métropole, l'idée de se placer plus comme un partenaire que comme un subalterne. Un des signes de cette posture est son implication active dans le SCOT Métropolitain, dont elle traduit les objectifs presque avec zèle. De toutes les communautés de communes étudiées, celle d'Erdre et Gesvres est sans doute la plus structurée et avancée en matière de politique communautaire, notamment avec l'élaboration d'un projet de territoire<sup>1</sup> composé d'un 'diagnostic commun', d'une 'stratégie de territoire pour une action commune' et d'un volet 'contractualisation' coordonnant les diverses subventions départementales et régionales. À ce document initial s'est ajouté la mise en place d'un Conseil de Développement et d'un PLH ambitieux, notamment à travers l'imposition de 36% de logements aidés par opérations, alors que les communes membres ne sont pas concernées par la règle des 20% de logements sociaux. Dans les entretiens avec les élus relevant de la CCEG, la référence à ces dispositifs intercommunaux est récurrente, et le projet de territoire communal y est présenté comme la déclinaison directe des objectifs communautaires :

Et aussi on a à prendre en compte les désirs de la CCEG, désirs dans lesquels on s'était inscrit, moi je suis vice-président de la communauté de commune, chargé du développement économique. Donc on a eu à prendre en compte le choix que l'on avait fait au niveau de la communauté de communes d'équiper le territoire de la CCEG en zones d'activités.[...] Donc Sucé avait donné, offert à la CCEG la possibilité de créer une zone d'activités à la Jacopièrre, donc elle existait déjà dans le POS hein, pour 18 ha, et on l'a portée à 54 ha. Et on a ouvert aussi la zone de la Durandière pour du tertiaire, et uniquement tertiaire, parce que c'est une zone sensible, et on voulait y faire quelque chose de... parce que c'est en entrée d'agglomération, et on veut y faire quelque chose de Très Haute Qualité Environnementale. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Donc maintenant on a mis en place avec la CC ce qu'on appelle un PLH, avec des règles plus strictes, et c'est vrai que ça guide un petit peu notre action, surtout sur l'habitat. Donc nous, on a des objectifs, entre 40 et 50 nouvelles habitations par an, en faisant attention, très attention, au logement social. Le maire de la commune est aussi secrétaire général d'un office HLM, donc évidemment on est très sensible à l'habitat social, et c'est vrai que dans nos derniers lotissements, on a même réussi à imposer aux lotisseurs privés [...] de mettre à disposition des bailleurs sociaux des terrains pour du logement social.

Par comparaison à Erdre et Gesvres, les autres intercommunalités dont dépendent les communes de l'échantillon, à savoir la CC Loire-Divatte (St-Julien, Le Loroux), la CC de Grand Lieu (Geneston) et la CC du canton de Rocheservière (St-Philbert-de-Bouaine), se fondent plus sur une simple collectivisation de moyens que sur un réel projet de territoire. Sur leurs sites Internet respectifs, l'accent est clairement mis sur l'aspect économique et le discours sur le territoire se limite le plus souvent à l'énumération des communes et à la mise en avant de la proximité de Nantes et des infrastructures de transports. Par ailleurs, lorsque les élus de ces communes évoquent les questions d'aménagement du territoire, ils font rarement référence à l'intercommunalité. Dans le cas de St-Julien et du Loroux, on retrouve tout de même l'idée d'une inscription dans un projet territorial plus vaste avec le SCOT Vignoble, sur lequel les élus appuient en partie leurs politiques locales, notamment en termes d'espace naturel, de services et de rythmes d'urbanisation :

Alors on y a réfléchi (au potentiel d'urbanisation) dans le cadre du SCOT, en faisant un classement des communes (de 1 à 4, du plus grand ou plus petit potentiel de développement). Alors une commune comme St Julien peut se développer parce qu'on a les infrastructures pour, mais comme on a la zone inondable et bien on ne peut pas tant que ça et comme on n'a pas envie et bien c'est très bien. Le Loroux elle en revanche a moins de potentiel que nous, pourtant elle fait la même taille mais historiquement c'est assez récent qu'ils se développent comme ils se développent. Avant ils y allaient tranquillement. Mais pourtant ils ont un potentiel moins grand que nous pour accueillir de la population, mais ils ont plus de place, pour le faire et je crois qu'ils s'en donnent les moyens. [...] c'est normal c'est le chef-lieu de canton, et puis en terme de paysage ils ont de quoi car c'est la commune la plus étendue. Alors les familles 4, celles qui ont peu de potentiel, ils ont pleuré, en-

<sup>1</sup> Appelé comme tel par la CC et disponible sur son site Internet : [www.cceg.fr](http://www.cceg.fr)

fin cela ne va pas s'appeler comme ça. Mais il faut que ce soit un choix des gens, pour qu'ils n'aillent pas pleurer ensuite auprès des élus pour avoir tous les services. (élue St-Julien-de-Concelles\_23-03-2007)

Si les exemples de la CCEG et du SCOT Vignoble sont les plus signifiants, les références à des travaux d'élaboration de documents et de politiques à caractère intercommunal peuvent tout de même se trouver dans une moindre mesure dans les autres communes. On irait donc vers un affranchissement de 'l'effet de zone' communal, dans le sens où périmètre d'action et périmètre de réflexion ne sont plus rigoureusement confondus. Il faut néanmoins pondérer cette observation par deux réserves. La première est que ces projets de territoire intercommunaux semblent souvent se constituer dans une logique d'opposition, ou tout du moins de concurrence, vis-à-vis entre autres de la ville-centre. Ils pourraient donc être vus à la base plus comme une 'alliance obligée', une moindre concession faite par la commune pour éviter une domination politique, que comme une réelle volonté d'un développement concerté. L'autre réserve est que les municipalités ont tendance à retenir surtout de ces politiques communautaires ce qui correspond à leurs orientations propres, comme le montrent en filigrane les extraits ci-dessus. Pour autant, il ne faut pas nier l'impact globalement positif de l'élaboration d'un PLH, d'un SCOT, d'une charte de développement économique. Avec les négociations que suscitent ces documents, les démarches communautaires prennent en effet un rôle plus prospectif, alors qu'elles étaient sans doute auparavant plus limitées à des rôles de gestion. De plus, ces temps de rencontre favorisent une meilleure interconnaissance des situations communales, des échanges de compétences entre les élus et entre les services municipaux, des transferts de méthodes ou de solutions, qui vont souvent aller bien au-delà du strict sujet du document institutionnel à élaborer.

### Les projets 'transcommunaux', le cas de Grandchamp-Treillières

Pour finir, on peut s'intéresser à des cas plus originaux de coopération entre deux ou plusieurs communes pour un projet commun, généralement en bord de limites communales. Parmi les communes étudiées, on peut citer le projet de forêts urbaines, mis en place par Nantes Métropole sur trois secteurs de friches forestières, chacun situés à la frange de plusieurs communes, ou la coopération envisagée par la Montagne et Bouguenais autour de deux projets d'urbanisation contigus. Mais l'exemple le plus significatif est sans doute celui de Grandchamp-des-Fontaines et de Treillières, qui du fait de la configuration particulière de cette dernière, travaillent à la mise en place d'un pôle d'urbanisation conséquent prolongeant le bourg de Treillières sur la commune de Grandchamp. Articulé autour du projet de station du tram-train vers le nouvel aéroport, il prévoit la construction de plusieurs équipements (collège, gendarmerie), de logements et de surfaces tertiaires. Il a amené les deux communes à une coordination importante au niveau de leur PLU :

Bon, après, ce qu'il y a, c'est qu'on est mitoyen de la commune de Treillères. C'est vrai qu'il y aurait plein de choses à dire ! Parce qu'en fait on a un gros projet en commun, même si les deux municipalités sont d'une couleur politique un peu différente \_ bon, Treillères, c'est une liste PS, ici c'est une liste un peu plus ouverte quoi \_ mais bon, les deux communes s'entendent très bien. Et on travaille... Je ne vais pas dire qu'on a fait nos PLU ensemble, mais bon, on a eu une coopération proche, pour savoir ce que faisaient les uns, les autres. Parce que le bourg de Treillères est en limite de notre commune, et il ne peut pas trop se développer sur le sud, parce qu'ils ont le Gesvres en bas. Donc eux, ce qu'ils souhaitent, c'est qu'on vienne développer cette partie qui est proche d'eux pour en fait avoir une homogénéité, je dirais, de territoire. (élu Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Si cet exemple nous semble capital, c'est qu'il illustre un rapport à l'espace très différent de celui que l'on constate en général dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire, où on a tendance à d'abord découper le territoire en zones bien définies pour ensuite réfléchir à ce que l'on fait à l'intérieur. On pourrait parler ici d'une logique 'transcommunale', plutôt qu'intercommunale, dans le sens où le périmètre de réflexion concerne plusieurs communes, mais seulement une partie de chacune d'elles, et où ce n'est pas un regroupement 'exclusif', mais au contraire circonstancié à une problématique ou à un projet, pour lequel il est pertinent. Partant de là, on pourrait imaginer penser le rapport du projet de territoire communal aux échelles plus larges comme un enchaînement de ces périmètres 'transcommunaux', où pour chaque dimension on inclurait tout ou partie de l'espace communal et on se coordonnerait avec les espaces 'extra-communaux' pertinents. On

éviterait ainsi les blocages produits par les logiques d'emboîtement (Etat-région-département-commune ou SCOT-Intercommunalité-commune) et les effets de zone souvent problématiques qu'elles produisent inmanquablement à la périphérie de chaque découpage.

Pour conclure cette partie, on pourrait étendre cette réflexion en affirmant que d'où qu'elle vienne, la confrontation entre plusieurs échelles de réflexion ou de décision semble toujours enrichissante pour les projets de territoire communaux, même lorsque qu'elle ouvre sur un conflit. Aussi, plutôt que de penser ce projet comme un ensemble autonome à affranchir au maximum des influences extérieures, peut-être devrait-on le voir comme le rassemblement de multiples politiques et projets d'échelles variées, chaque projet de territoire se singularisant alors par l'hybridation unique qu'il produit.

### 3. Développement durable, mixité sociale, densification, la relation du projet de territoire aux grandes problématiques de l'aménagement

De quelle manière les élus se saisissent-ils des grands enjeux nationaux et comment les déclinent-ils dans leur projet de territoire ? Toute la difficulté de cette question réside dans le fait que les prises de positions paraissent, au moins à première vue, relativement similaires d'une commune à l'autre. Les objectifs énoncés sont souvent les mêmes, et procèdent de grands principes assez convenus qu'on retrouvera globalement tel quel dans la loi SRU ou dans d'autres lois cadrant le développement urbain. Ce n'est que lorsque les élus entrent dans le détail, qu'ils énoncent ce qu'ils mettent derrière ces grands objectifs, qu'ils les associent aux mesures prises et à leurs projets que l'on commence à identifier des écarts parfois importants dans les projets de territoire. Mais ces différences s'expriment sans doute encore plus dans les silences, dans ce qui n'est pas abordé lors de la présentation de la commune et des projets municipaux. Dans certains entretiens, la question du développement durable n'est par exemple pratiquement pas abordée. Peut-on pour autant en tirer des conclusions ? Difficile à dire, car le contexte d'énonciation de l'entretien est trop déterminant pour donner une trop grande valeur analytique à la sur-représentation ou à l'absence de tel ou tel domaine dans le discours. Il suffit par exemple que l'élu ait eu la veille une réunion sur une ZAC pour que ce sujet prenne plus de place... Ce qui suit est donc à prendre avec cette réserve, à savoir que l'analyse du discours des élus qui y est produit se fonde sur une situation d'énonciation du projet de territoire, à un moment donné, par un des élus de la commune, avec une grille de questions relativement ouverte et qui a évolué au cours de la recherche.

Dans la suite, on s'intéressera successivement à plusieurs exemples de thématiques sur lesquelles les élus appuient leur projet de territoire, en tentant à chaque fois de montrer les variations, les déclinaisons, voire les détournements qui s'opèrent dans le passage de l'énoncé général à l'application concrète au contexte communal.

*Trois échelles intercommunales*

### 'Maîtriser l'étalement urbain'

Un des points sur lequel tous les élus rencontrés sont unanimes est le fait qu'ils ont à 'maîtriser l'étalement urbain'. L'urbanisation doit se faire à un rythme choisi par la commune, et non pas subi, dépendant uniquement de la demande du marché immobilier. Chaque élu formule ainsi à sa manière cet objectif partagé, généralement associé au nombre de permis de construire par an que la municipalité se fixe comme objectif. Ce nombre est déjà souvent un premier signe de différenciation entre les différentes communes, car même rapporté à la taille actuelle de la commune, il continue d'être très variable d'une commune à l'autre. Mais ce n'est pas le seul signe qui témoigne de la diversité des attitudes, car parmi les différents sens que peut recouvrir l'expression 'maîtriser l'étalement', chaque municipalité semble faire son choix...

Il y aurait tout d'abord les 'protectionnistes', correspondant aux villes qui mettent en avant l'enjeu de restreindre le plus possible l'extension urbaine, pour des raisons variables. Pour St-Julien-de-Concelles, c'est l'idée que la ville a atteint une sorte d'équilibre, procurant les aménités souhaitables pour ses habitants tout en gardant son identité rurale, tandis que pour Geneston, ce serait plutôt un temps de pause nécessaire, suite à une phase d'urbanisation intensive :

Ce n'est pas qu'on est contre le développement, mais à un moment donné il faut savoir s'arrêter. [...] Depuis que je suis élue, j'entends les autres communes toujours parler de développement, de grossir, grossir. Là où je comprends, c'est dans les petites communes, où comme on dit l'union fait la force, donc c'est vrai que si elle veut satisfaire les gens elle a besoin de grossir. Si elle n'a pas un peu de soutien pour garder les commerces. Et puis il y a un moment donné où on a atteint la taille optimale et alors je vois pas à quoi ça sert de grossir ou alors à quoi servent les intercommunalités ? (élue St-Julien-de-Concelles\_23-03-2007)

Alors, l'extension actuelle de la commune et au moins pour les quelques années à venir, au moins jusqu'à la fin du mandat de la municipalité en tout cas, c'est très clair, c'est bloqué. Nous sommes une commune qui est passée en quelques années en clair entre 1999 et 2005 de 2200 habitants à 3500 habitants. Donc une progression fulgurante. Progression que nous n'avons pas souhaitée, mais je dirais les failles du POS que l'on a modifié en 1999... [...] Donc, nous sommes quasiment arrivés à combler toutes les dents creuses qui avaient été prévues pour ce POS prévu pour 15ans, donc maintenant on a le pied sur le frein et on n'en bouge pas. (élu de Geneston\_28-06-06)

À l'inverse on trouverait les attitudes 'expansionnistes', correspondant à des communes qui cherchent à accroître leur population ou à maintenir une dynamique de développement continue. La 'maîtrise de l'étalement' est ici associée au contrôle sur le rythme d'urbanisation et sur la taille et le prix des terrains. Le Loroux-Bottereau explique cette posture par la volonté de répondre au mieux à une demande forte, puis plus loin par l'enjeu de conforter son rôle de chef-lieu de canton avec une population en adéquation avec son statut, tandis qu'à Sucé-sur-Erdre, ce serait plutôt l'enjeu d'une perspective encadrant le développement sur le long terme :

Notre volonté dans la commune c'est surtout de densifier la commune du point de vue habitat et conserver une population jeune, à savoir en faisant que les jeunes puissent au sein de la commune accéder à la propriété, dans des prix raisonnables. Ce n'est pas évident car aujourd'hui on a un marché qui a complètement explosé, au niveau des terrains, surtout le coût des terrains. Alors nous nous étions dit, dans notre politique de mise en place du PLU, de voir à densifier les terrains constructibles, en se disant qu'en ayant beaucoup de terrains constructibles sur la commune, ça ferait baisser les coûts. Les gens auraient le choix, donc si ce terrain ne leur plaît pas ils iront voir à côté, et il sera peut-être moins cher. On pensait pouvoir ainsi réguler le prix du marché, essayer de ne pas faire exploser le prix du marché. Alors en réalité, ça a fait l'effet inverse parce que les gens se sont précipités sur les terrains, donc on est un peu déçu de ce phénomène. On a un petit peu réglé notre, disons, notre vision des choses, par le biais du zonage de ZAC. (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

Donc on a classé quand même en 2AUh1 et en 2AUh2 pour montrer qu'il y avait quand même une vision à long terme, parce que dans notre première esquisse, c'était 2AUh. Bon, alors on a dit voilà, 2AUh1 c'est pour les 10-12-15ans qui viennent, et 2AUh2 viendra après, mais ça nous permet comme ça de donner une vision à long terme de l'urbanisme sur la commune. [...] Et là effectivement on lancera des procédures de ZAC. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Il y aurait encore les 'contraintes malgré elles', où le rythme de croissance n'est pas présenté comme un choix, mais comme quelque chose qui s'impose à elles, avec souvent l'idée implicite que si elles pouvaient, elles feraient autrement :

La présence de la nature assez forte, ce n'est pas vraiment de notre fait ! S'il n'y avait pas les règlements, s'il n'y avait pas le lac, la commune serait complètement urbanisée. Quand on voit sa situation par rapport à Nantes, c'est clair, hein. Quand on voit les communes environnantes, que ce soit Bouaye, Pont-Saint-Martin, qui ont une urbanisation galopante. St-Aignan au contraire, avec toutes ses contraintes... il y avait un maire qui disait ça bien, le maire précédent, il disait que l'on était sous cloche. Ca veut bien tout dire ! (élu de St-Aignan-Grandlieu\_28-03-07)

Ce qui n'a pas été toujours facile, parce qu'on nous impose des choses. [...] Par exemple c'est 140 logements par an qu'il faut faire, c'est 20% de logements sociaux. [...] Les objectifs de la commune, cela aurait été un peu moins. Mais bon, on a adhéré, on a voté le PLH donc on s'y tient. (élu de Orvault\_18-12-07)

La manière d'envisager la question des hameaux est également très significative, car selon la disponibilité foncière autour du bourg, la fragmentation d'urbanisation et la volonté d'expansion ou de préservation de l'espace rural de la commune, on va tantôt parler d'interdire l'urbanisation des hameaux, de la compléter, d'en limiter l'étalement ou de la développer raisonnablement... Pour finir, la posture adoptée vis-à-vis de la 'maîtrise de l'étalement urbain a des incidences directes sur la manière dont les élus vont penser les zones à urbaniser dans leur PLU et sur la taille, le type et le nombre d'opérations urbanistiques qu'ils vont lancer. Sous couvert d'un même enjeu global, se déploie tout un éventail d'attitudes allant parfois dans des directions radicalement opposées. L'objectif ici n'est pas de dire laquelle serait 'la bonne', mais plutôt de soulever l'ambiguïté de ces énoncés très généraux et des dispositifs législatifs qui les accompagnent. À force de les ériger en principes 'universels', applicables quelles que soient les situations communales, ils finissent par perdre toute signification en permettant de faire une chose et son contraire.

### 'Garantir la mixité sociale'

Puisque disons le but du PLU, de la loi SRU, c'est de mélanger et du social et du non social, la mixité c'est très important. Il ne faut pas mettre des gens dans un coin, on est pour que tout le monde se mélange, que ce soit des anciens, des jeunes, des gens qui n'ont pas trop les moyens, mais qui ont besoin d'un logement, donc on essaie de faire la mixité au mieux. Donc ici, on s'est réservé une zone où l'on va faire 16 logements sociaux, qui sont des R+1. (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

Cette ambiguïté des 'grands principes' n'échappe pourtant pas à la plupart des acteurs de l'aménagement, comme le montre le cas de 'la mixité sociale'. Lors des entretiens, les élus ont souvent mis en évidence toute la diversité de posture que l'on pouvait mettre derrière ce terme, tout en l'énonçant comme un enjeu incontournable. L'effet positif de cette définition très vague est d'obliger en quelque sorte les élus à spécifier leur propre interprétation de la mixité, à l'énoncer dans le détail et à l'interroger pour évaluer sa pertinence aux regards d'enjeux à la fois locaux et nationaux. L'effet plus problématique est que bien souvent, cette spécification va être très orientée vers la réponse à des besoins locaux. On voit ainsi l'accession à la propriété des jeunes ou des gens originaires de la commune, ou la réponse à un déficit en petit logement locatif prendre une place parfois centrale dans le discours. 'Parce que la mixité sociale, c'est aussi...', souvent cette phrase annonce le recentrage de la politique de solidarité sur d'autres enjeux que l'accès au logement pour les plus démunis. Cela n'empêche pas pour autant la plupart des municipalités de mettre en place des 'vrais' logements sociaux, mais au regard des entretiens, il semblerait que les 'aussi' tendent à prendre une place prépondérante dans les projets de territoire :

Toute cette zone de vingt hectares qui a été mise en ZAC après avoir été mise en zone de lotissement au départ, car on s'est rendu compte que toutes les zones que l'on avait mises à disposition en 2003/2004 sont parties à des prix exorbitants dès le départ. [...] Il y avait une question de prix, qui faisait que ce n'était plus raisonnable et que les gens d'ici ne pouvaient plus construire. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Par exemple c'est 140 logements par an qu'il faut faire, c'est 20% de logements sociaux. Et on est à 16,7 ce qui n'est pas mal mais il faut qu'on arrive à nos 20% et favoriser l'insertion...enfin faire en sorte que l'habitat soit pour toutes les catégories d'individus, de-

puis les primo-accédants, les jeunes qui s'installent, jusqu'aux personnes seniors et autres. (élue d'Orvault\_18-12-07)

Alors c'est des terrains plutôt petits, les élus ne souhaitaient pas avoir de grands terrains. [...] Oh, c'était pour loger les jeunes, hein. Non, oui loger les gens qui n'ont pas beaucoup... en fait c'était pour favoriser la primo accession, la mixité sociale et puis... je pense qu'ils ont bien compris l'esprit de la loi SRU, donc ne pas gaspiller de l'espace urbain, répondre à la demande de jeunes qui avaient du mal à se loger sur la commune, oui je pense que l'on peut dire ça. (représentantes de la SEMSOR et de l'aménageur délégué de la ZAC des Vignes aux Sorinières\_07-12-07)

Quelques-uns iront même jusqu'à dire que la mixité, c'est mélanger tous les types de populations, et qu'en conséquence, il faut aussi penser aux demandes des plus aisés... Et de justifier en partie par là le maintien de quelques très grands terrains dans les opérations de la commune. Toujours est-il que même dans les communes les plus volontaristes sur la mixité sociale, on retrouve cette tendance à la penser surtout à travers les enjeux locaux. La question n'est pas de nier l'importance de ces enjeux, car il existe un vrai problème de renouvellement démographique et générationnel dans nombre de communes périurbaines, mais plutôt de pointer à nouveau le manque de lisibilité due à l'extension excessive d'une problématique à la base très précise : permettre l'accès à l'habitat via le logement social. Mais à en croire l'avant-projet de loi relatif à la mobilisation pour le logement, annoncé en juillet 2008, qui propose d'intégrer temporairement l'accession sociale à la propriété au quota de 20%, il ne semble pas qu'on aille vers plus de lisibilité.

### 'Protéger et préserver l'espace naturel/agricole'

La question de la protection des espaces agricoles et naturels de la commune est sans doute celle qui témoigne des attitudes les plus contrastées, peut-être parce qu'elle est moins balisée réglementairement et parce que 'l'espacement naturel périurbain' est sans doute ce qui varie le plus dans les situations communales. Lors des entretiens, cette question est revenue de manière quasi-systématique comme un objectif majeur de la politique municipale, les élus rencontrés s'accordant sur le rôle capital de cette fraction non urbanisée pour leur commune, et sur la nécessité de lui réserver sa juste place dans le projet de territoire. Cependant, les divergences apparaissent dès qu'ils qualifient plus précisément cette place. Suivant que cet espacement naturel est ou non exploité par l'agriculture, qu'il est inconstructible ou potentiellement constructible, suivant son aspect, son accessibilité, la posture adoptée peut différer radicalement. Quelques questions-clés permettent d'éclairer les diverses positions.

Quelle place donne-t-on à l'activité agricole par rapport à l'extension urbaine ? Certaines communes, notamment lorsque leur territoire est largement urbanisé (Basse-Goulaine, la Chapelle-sur-Erdre, Ste-Luce-sur-Loire), semblent considérer qu'elles vont vers une fin inéluctable de l'activité agricole sur leur territoire. Il n'y a pas de recherche particulière pour son maintien, et les seules zones pérennes qu'on lui attribue sont les secteurs naturels inconstructibles :

Donc la ville a deux grands axes qui la coupent avec une urbanisation surtout développée d'un côté parce que la particularité de Ste Luce, c'est que c'était des zones maraîchères avant. Aujourd'hui, on tente de rééquilibrer le développement de la ville en allant vers l'autre partie avec de nouveaux axes et un nouveau lotissement qui va se construire. [...] Et on aura encore d'autres zones disponibles ici dont la vocation sera à déterminer. Donc ça restera de l'agriculture, ou ce sera de l'activité ou d'autres développements. (élue et technicien de Ste-Luce\_14-01-08)

D'autres au contraire cherchent à dissocier spatialement le territoire communal en une partie à vocation agricole pérenne à long terme et une partie à vocation urbaine incluant ses réserves foncières. Certains y associent une dissociation 'fonctionnelle' entre pratiques périurbaines et pratiques agricoles, notamment en termes de déplacements :

Donc l'emplacement définitif aujourd'hui de cette future voie de contournement nous a permis de dire qu'au delà du contournement, c'était le monde agricole, point à la ligne, et en deçà, c'était aussi peut-être du monde agricole, mais avec une pérennité qui n'était pas assurée puisqu'il fallait bien, bien sur, prévoir de l'habitat. Ca nous a donné... on s'est créé une frontière naturelle, et on s'est dit l'agriculture, au-delà, vous êtes tranquilles on ne vien-

dra pas vous embêter pour les 20-25 ans qui viennent, voire plus, oui plus, c'est ça. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

On veut qu'il y ait une coupure agricole qui sépare bien les deux bourgs (Grandchamp et Treillières). Parce que bon, on ne va pas tartiner comme ça sur toute la longueur quoi. Niveau agricole, on a peu d'agriculteurs, mais on a des jeunes agriculteurs, qui pour se développer ont à la fois besoin d'espace, mais aussi, et souvent on n'y pense pas, d'avoir un passage libre. C'est-à-dire pouvoir circuler, ne pas être mélangés à la circulation plus ou moins urbaine, et on sait bien que les tracteurs, les moissonneuses-batteuses, etc., sont en général assez énormes, ça n'avance pas, etc. Donc dans le PLU on a ce qu'on a appelé un corridor agricole, qui entre l'est et l'ouest est resté pour que les agriculteurs puissent circuler. (élu Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Pour d'autres encore, l'agriculture est présentée à la fois comme une force économique et un vecteur identitaire pour la commune. En conséquence, les terres agricoles ne sont pas considérées seulement comme une ressource foncière qu'il faudrait économiser, mais comme un espace stratégique pour l'équilibre communal, au même titre qu'une zone d'activité ou d'habitat. Comme un plein plutôt qu'un vide, pour schématiser. St-Philbert-de-Bouaine avec la polyculture, St-Julien-de-Concelles avec le maraîchage ou Le Loroux-Bottereau avec la vigne sont ainsi dans cette optique, avec malgré tout quelques variations :

Ces réflexions sur le cœur de bourg nous ont mené à réfléchir sur les futures zones à urbaniser, surtout qu'avec le SCOT, parce qu'il y a aussi beaucoup de réflexions à ce niveau-là, il est hors de question de gaspiller de l'espace car dès que l'on grignote on grignote sur de l'outil de travail des exploitations agricoles. Et ça c'est hors de question. (élu St-Julien-de-Concelles\_23-03-2007)

Nous commune du Loroux, on a la chance, j'appelle ça une chance, que n'ont pas toutes les communes, c'est qu'en matière d'espaces verts on est très fournis. Toutes les zones que je vous ai citées tout à l'heure, les AOC, les vignes et tout, comme ce sont des endroits que l'on ne peut pas urbaniser, automatiquement ce sont des espaces verts naturels qui sont formidables. [...] Vous avez tout un ensemble de vignes ici qui est superbe et autant de l'autre côté, donc tout ça c'est en Ap (zonage agricole à caractère paysager), zone protégée. [...] Ça, c'est une urbanisation qui a été faite du temps du POS, qui n'aurait jamais dû exister. Donc ça a été fait, on est bien obligé de la maintenir, mais on l'a entourée, de façon à ce que les gens ne puissent pas construire derrière chez eux, pour protéger la vigne. (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

On peut enfin mentionner Bouguenais et Bouaye, qui tentent de soutenir activement l'agriculture qui sans cette intervention aurait tendance à disparaître, du fait de l'enclavement des terres exploitables par l'urbanisation. Pour ce faire, elles favorisent ce qu'elles nomment des formes d'agriculture périurbaine, qu'elles associent à l'enjeu de l'entretien du paysage :

Sinon on a donc figé, enfin figé ce n'est peut être pas le terme, enfin, on a déterminé des zones à vocation agricole, parce que bon sur la commune il y a le vignoble bien sûr qui subsiste encore, mais il y avait aussi au nord de la commune d'anciennes zones agricoles de pâturage qui souvent n'étaient pas exploitées. Donc là, on les a bien destinées à l'agriculture, et on essaie d'y développer ce que certains appellent de l'agriculture périurbaine, je ne sais pas si ça existe, mais enfin bon c'est un terme que l'on rencontre, c'est-à-dire c'est pas de l'agriculture intensive. On ne vas pas faire dessus par exemple de l'élevage de bovin ou de la céréale. Mais c'est plutôt occupé, on a commencé d'ailleurs à vendre certaines parcelles, à des gens qui font de l'horticulture, qui font du petit élevage... Il y en a un qui s'est installé, il fait de l'élevage de petit gibier. Un autre a posé sa candidature, c'est un apiculteur. Voilà. Si possible, on essaie de capter des exploitants qui acceptent aussi de faire de la vente à la ferme, ce qu'on appelle de la vente à domicile. Souvent ça va de paire avec ce type d'activités. On essaie de favoriser ça. (élu de Bouaye\_18-12-07)

On tient à l'agriculture périurbaine. On y tient, vraiment ça c'est très important pour nous. Donc ça veut dire que l'on dégage, que l'on ne touche pas à des parcelles qui sont classées en 'A', c'est-à-dire en agricole, pour 20ans. Donc là on y tient à tout prix, il y a une partie à l'est de Bouguenais et une partie, une grosse partie à l'ouest de Bouguenais [...] Aujourd'hui il reste une exploitation, où on a maintenu les quotas laitiers, c'est une exploitation agricole qui s'appelle la ferme des neuf journaux, où là on a eu aussi à partir des groupes POLLEN, dans les années 95-2000, où on a mis véritablement un coup d'accélérateur, parce qu'on dit il faut préserver notre agriculture, oui mais pour ça il faut qu'on l'aide, parce qu'elle n'y arrive pas toute seule. Et au moment du départ en retraite d'un agriculteur, le

dernier qui avait des vaches laitières, le dernier agriculteur sur Bouguenais qui avait un troupeau de quarante vaches laitières, on s'est dit il faut faire quelque chose parce que son exploitation était dans un village, et évidemment avec les odeurs ce n'était pas aux normes... européennes, tout ça, sanitaires... Donc on a créé comme ça de toutes pièces un site à proximité, à peu près à deux kilomètres de l'ancien site, on a créé une ferme, véritablement, avec un grand bâtiment que l'on a fait avec les fonds bah, de la ville ! (élu de Bouguenais\_09-08-07)

La problématique des friches est une autre question posée par l'espacement naturel périurbain. Il ne s'agit plus là de protéger une activité existante, mais de trouver de nouvelles formes de gestion pour des espaces qui ne sont plus gérés par le monde agricole. Chez beaucoup d'élus, le développement des friches est perçu comme inéluctable, mais quelques municipalités cherchent à mettre en place des alternatives. On peut citer le cas de Bouguenais où une association issue du programme POLLEN a mis en place une démarche de rachat et de remembrement des petites parcelles fragmentées de la commune, pour la plupart en friche, dans le but de reconstituer de grands terrains exploitables par des agriculteurs. On peut aussi mentionner le projet de Forêts Urbaines de Nantes Métropole, sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie.

Quelles représentations les élus ont-ils des espaces naturels inconstructibles de leur commune et quelles postures adoptent-ils quant à leur devenir ? Certains élus les perçoivent surtout comme une contrainte : l'espace inconstructible est décrit comme bloquant l'urbanisation de la commune, comme une entrave à son développement. Indisponible à l'urbanisation, il devient un espace 'hors projet', il n'est intégré dans la réflexion globale qu'en 'négatif', par le creux qu'il dessine dans le périmètre de projet. Mais plus souvent, les élus pointent le potentiel de loisirs et de détente que peuvent représenter ces espaces, auquel ils associent généralement à des enjeux environnementaux et paysagers. Toutes les communes étudiées ont ainsi un ou plusieurs espaces identifiés comme réserve naturelle, soit effective, soit en projet, souvent constituée autour d'un cours d'eau ou d'un massif boisé. On retrouve souvent le principe d'un aménagement et d'un usage a minima, préservant le caractère naturel sans interdire l'accès.

Donc là s'est posé à nous le problème récurrent de je dirais, euh, des rives de l'Erdre, donc tout ce qui est site naturel, éliminer d'office tous les secteurs où... oui on a procédé par élimination en fait, on a éliminé tous les secteurs qui d'après les textes réglementaires, la DTA, les ZNIEFF, les ZICO et autres règles qui imposent le maintien en l'état des espaces naturels, et leur protection, donc on les a indiqués sur la carte en disant, de toute façon ceux-là on ne pourra pas y aller. Donc on a éliminé tout ce qui allait s'imposer, pour ne pas être embêté après, et puis surtout pour avoir une meilleure vision, au fond, de ce qui restait (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

En ce qui concerne l'environnement, on peut dire que la ville a beaucoup œuvré pour protéger plusieurs centaines d'hectares, on peut parler de 200ha de mémoire, donc c'est important. Alors nous on l'a transformé, ce n'est pas pour rien faire, on a fait des chemins piétons. On laisse aussi en secteurs naturels. Donc chemins piétons, secteurs naturels, donc interdiction de faire quoi que ce soit, sauf bien sûr mettre des bêtes, des choses comme ça. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Il y a en projet une zone naturelle, mais ça, c'est encore un projet. Ça se fera peut-être dans les six ou sept ans. [...] Ce sera sur une vingtaine, une trentaine d'hectares. Mais on n'en parle pas trop pour l'instant, parce que c'est des projets qui sont à l'état d'études. Mais le projet, c'est de réaliser sur une surface à peu près d'une vingtaine, une trentaine d'hectares, une zone naturelle. (Quelque chose d'aménagé ou... ?) Si c'est naturel, il vaut mieux que ça ne soit pas trop aménagé, mais quand même que ça puisse être un lieu ludique où l'on puisse au moins apprendre à connaître une zone naturelle. Mais c'est qu'un projet pour l'instant, mais je pense que ça se montera. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

C'est une commune qu'on souhaiterait garder verte et par ce fait garder des espaces naturels importants sur la commune, sachant que le développement urbain prend de plus en plus d'extension. Il y a une rivière qui la traverse aussi, c'est l'Ognon.[...] Justement à la commune on essaye, dans ces friches, de sélectionner les parcelles qui peuvent intéresser la population en faisant des poumons verts comme ça le long de l'Ognon. Il y a justement une continuité piétonne qui va s'installer le long de l'Ognon et les friches qui sont autour de cette rivière seront réaménagées dans les années à venir. C'est un projet. Réaménagement naturel hein : débroussaillage seulement et puis éventuellement replantation d'arbres s'il y a lieu, mais ce ne sera que des sites naturels. Nous avons opté ici pour ne plus utiliser

de produits phytosanitaires donc ça veut dire qu'on travaille avec ce qu'on a et le plus naturellement possible. (élue à l'environnement et aux espaces verts des Sorinières\_06-11-07)

Ce tour d'horizon de la question des espaces naturels et agricoles permet de dégager quelques grandes tendances à l'œuvre dans les projets de territoires. Tout d'abord, on peut dire que de plus en plus l'espacement naturel tend à être intégré dans la réflexion en tant qu'espace de projet à part entière, au même titre que l'espace urbanisé. Chaque commune y projette néanmoins des enjeux variables, mêlant des objectifs écologiques globaux avec des intérêts locaux de maintien d'un cadre de vie 'rural' ou d'une économie locale, la part des deux étant rarement explicitée. Ensuite, l'ampleur effective de cette prise en compte diffère selon les communes. Pour certaines, ces préoccupations se limitent essentiellement à des 'morceaux choisis' de cet espacement naturel, qui font la plupart du temps l'objet d'aménagements pédagogique-ludiques. Pour d'autres en revanche, c'est sur l'ensemble de l'espacement naturel que vont porter les principes du projet de territoire, en ayant recours à des démarches protéiformes associant le soutien à l'agriculture, la protection réglementaire des espaces, des aménagements paysagers, des réflexions sur les déplacements, etc. Enfin, les élus ne pensent pas le rapport espace naturel/espace urbanisé de manière homogène. Chez certains, la dichotomie est encore forte entre ce qui serait de la campagne, du naturel, de l'agricole et ce qui serait de l'urbain, avec l'idée que l'on pourrait établir une limite claire entre ces deux mondes et ainsi penser séparément leur devenir. À l'inverse, d'autres témoignent d'une articulation entre ces deux mondes, d'une prise de conscience que l'urbanisation a des incidences qui dépassent les seules surfaces urbanisées et qu'en tant qu'élément du cadre de vie, le paysage agricole participe complètement de la ville périurbaine. Cette perception les amène à penser dans leur projet de territoire les espaces naturels et les espaces urbanisés tous deux en fonction de problématiques à la fois agricoles et urbaines, comme on le verra plus en détail par la suite.

Revenons pour conclure sur le rapport entre les projets de territoire et les situations communales telles qu'elles ont pu être décrites par les fiches. On peut tout d'abord s'étonner que devant la diversité de ces situations, les thématiques et les politiques énoncées lors des entretiens soient aussi récurrentes. Toute la complexité réside dans le fait que sous ce discours généralisant se glissent les signes d'une localisation et d'une spécification de l'action municipale. En opérant des sélections, des adaptations, parfois des détournements au sein de cet ensemble de principes et de thématiques « en vogue », chaque municipalité se construit un projet de territoire spécifique, plus ajusté à sa situation et à la manière dont elle la perçoit. Mais la déclinaison locale de ces problématiques témoigne souvent d'un hiatus entre l'intérêt général 'local' tel qu'il est plutôt porté par les élus locaux et intérêt général 'national' tel que l'envisage à la base les cadres réglementaires de référence. Contrairement à ce que l'on pourrait être tenté de penser, l'un ne prévaut pas forcément sur l'autre, et l'objectif est avant tout de trouver les moyens de les superposer, de les garantir simultanément. Le problème est qu'en l'état actuel, la diffusion des grands enjeux de l'aménagement et les cadres réglementaires qui l'accompagnent, même s'ils contribuent de manière indéniable à la fabrication de projets de territoire plus complets et plus élaborés, tendent à masquer dans le même temps l'articulation, presque nécessairement polémique, entre local et global, du fait de leurs énoncés trop consensuels ou trop généralistes.

## B. TROIS CHAMPS D'INTERVENTION DE L'ACTION PUBLIQUE PERIURBAINE

Entrons maintenant plus dans le contenu même des projets de territoires municipaux, en s'intéressant successivement à trois grands domaines de l'action publique communale que sont l'extension urbaine, l'urbanisation constituée et l'espacement naturel. À chaque fois, on s'attachera à questionner les méthodes et les outils que les élus mobilisent pour la réalisation de leurs projets et politiques et à mettre en évidence les effets produits sur le territoire par les choix opérés (à la fois en termes de politiques et d'outils). À travers cet examen, on retrouvera la question transversale du gouvernement territorial périurbain, en interrogeant la portée de la maîtrise ou de la régulation opérable par les élus locaux, mais aussi leur limite, en se demandant si elle tient à un déficit de *moyens*, de *connaissance* de ces moyens, ou de *volonté* de les employer.

## 1. Reprendre la main sur l'extension urbaine

Reprendre la main sur la production de l'habitat dans leur commune est pour les élus un objectif partagé, présent dans tous les entretiens. Globalement, il se joue à trois niveaux : celui de la commune en général, où cette production va être encadrée essentiellement par le PLU, celui des opérations, où selon le montage adopté, on sera amené de 'resserrer' le contrôle exercé, et celui des constructions, où notamment à travers l'instruction des permis de construire, les élus disposent encore d'une marge de manœuvre. Le contrôle porte sur plusieurs enjeux : la localisation de l'urbanisation, la maîtrise foncière, le contenu programmatique et la forme urbaine. Dans la suite, on s'intéressera surtout à la manière dont les élus abordent les deux premiers niveaux, car le troisième sera abordé dans la quatrième partie de ce rapport.

### Organiser l'extension urbaine à l'échelle communale : les zones et normes du PLU

À lui seul, le PLU offre déjà aux élus un moyen de mise en œuvre de leur projet de territoire très complet, puisque, hormis la maîtrise foncière, il répond à tous les autres enjeux de contrôle. La complexité de cet outil et la multiplicité des utilisations interdisant un examen exhaustif de l'ensemble des leviers de contrôle, nous proposons de nous attacher à quelques points significatifs. Le premier concerne la définition des zones à urbaniser, une des fonctions principales du PLU, qui permet une maîtrise sur la localisation des extensions urbaines possibles et sur leur ampleur (en ha), mais aussi dans une certaine mesure sur leur rythme d'ouverture à l'urbanisation, via la distinction entre les zones 1AU et 2AU. L'utilisation faite de ces deux zonages est assez révélatrice du projet de territoire communal, car le premier concerne des zones immédiatement constructibles (si la dossier de lotissements est en règle, la commune ne peut pas refuser l'aménagement), tandis que le second nécessite une révision partielle de PLU ou le montage d'une ZAC pour le devenir, soit un 'feu vert' de la municipalité. Dans les PLU des différentes communes, de grandes divergences entre ces deux zonages sont observables, en termes de répartition, de surface concernée et de proportion. Les communes de Nantes Métropole par exemple semblent partager une prédominance des zones 1AU (auxquelles s'ajoutent les ZAC en cours), qu'elles utilisent à la fois à l'intérieur des secteurs urbanisés et dans des secteurs d'extensions. Le zonage 2AU est quant à lui souvent limité à une seule réserve foncière (de l'ordre de 20-50ha) identifiée comme potentielle futur ZAC. D'autres seraient plutôt dans la logique inverse, comme Sucé-sur-Erdre qui limite ses 1AU à quelques petits terrains (0,5 à 4ha) sertis dans l'urbanisation, tandis que ses 2AU couvrent une surface d'environ 50ha, partagée entre les 2AU1 ('à moyen terme') et les 2AU2 ('à long terme'). À ces deux pratiques correspondent deux manières contrastées de penser le devenir de l'agglomération périurbaine. La première pourrait être qualifiée de pointilliste : on identifie petites zones par petites zones les espaces pertinents pour prolonger l'urbanisation, et la forme finale est résultante. La seconde serait à l'inverse figurale : on commence par dessiner la forme que prendra à long terme l'agglomération (Pour Sucé, cela correspond à la courbe du projet de déviation), puis on découpe la surface obtenue en espaces urbanisables à échéance variable.

Il est également intéressant de rapprocher l'utilisation de ces zonages de la politique foncière de la commune. Pour plusieurs communes (Loroux-Bottereau, Sucé, Bouguenais, etc.), les secteurs en 1AU correspondent souvent à des terrains sur lesquels elles ont une maîtrise foncière au moins partielle, ce qui leur permet de lancer des projets particuliers (logements sociaux avec un équipement par exemple) ou de garder une prise sur l'aménagement futur. Certains élus ont également mentionné l'importance d'associer aux zones 2AU des outils fonciers, tels que les ZAD<sup>1</sup>, afin de préparer au mieux les opérations futures.

Les règlements accompagnant les divers zonages sont un second point de comparaison possible. C'est à ce niveau que s'incarnent les principales orientations du projet de territoire communal, telles que l'imposition de logement social, la densité possible des constructions (hauteur, retrait, SHON mini-

<sup>1</sup> Zone d'Aménagement Différé, outil anti-spéculatif donnant un droit de préemption, créé en 1962 mais réellement mobilisable par les communes périurbaines depuis sa modification en 1991.

male/maximale, etc.), l'aspect architectural des constructions, etc. Si l'examen des différents PLU tend à mettre en évidence un format assez uniforme de communes à communes, correspondant souvent au modèle du pavillon périurbain, il est intéressant de constater les petites divergences apparaissant à la marge pour adapter ce format-type à des ambitions particulières, comme permettre l'innovation architecturale ou les dispositifs environnementaux.

Les villages, c'est vraiment protégé par un règlement, d'abord on ne fait pas n'importe quoi, on ne doit pas construire des étages, donc on limite vraiment les choses. Et puis on protège aussi la qualité architecturale du passé. Sans rester passéiste, non plus, on peut mettre des baies vitrées, mais par exemple on ne les mettra pas côté rue, on les mettra à l'arrière. On peut mettre des capteurs solaires aussi sur les tuiles, mais on ne les mettra pas orientés à 45°, au dessus des tuiles. [...] Vous voyez, il faut que cela reste discret, mais il faut aussi pouvoir aller vers le développement durable. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Et les élus ont fait un effort en architecture contemporaine. C'est-à-dire qu'avant c'était toiture à 2 pentes en ardoise obligatoire et aujourd'hui ils permettent les toitures terrasses. Donc ils ont adapté le règlement à l'architecture contemporaine. (technicienne de Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Mais l'exemple le plus significatif en la matière est sans doute l'ingéniosité déployée pour contrôler la construction 'anarchique' issue des divisions parcellaires. Face à la question posée par la suppression des minima parcellaires, chaque commune tente de trouver un substitut en mobilisant de multiples artifices réglementaires : coefficient de pleine terre (ou coefficient de biotope par surface), interdiction d'avoir plusieurs bâtiments distincts ou de construire au-delà d'une certaine profondeur par rapport à la rue, invocation du caractère paysager pour maintenir la surface minimum, etc. Mais chaque solution offre des détournements possibles ou restreint certaines possibilités contre la volonté des élus (extension, garage séparé, piscine, voire densification limitée). Il est intéressant de constater à quel point cette question semble mobiliser les élus et comment chacun s'efforce de trouver la solution la plus adaptée à l'intérêt communal, mais aussi de noter le contrôle qu'on peut exercer sur les formes urbaines en mobilisant et en conjuguant toute la palette des règles disponibles, capacité qui pourrait sûrement s'étendre à d'autres enjeux...

Un dernier point de comparaison des différents PLU est la manière dont sont mobilisés les indices qui complètent ponctuellement le zonage ordinaire, souvent trop limité, avec des orientations plus précises. Le plus courant est le petit 'p' pour paysager, même si comme on s'en rend compte il peut être utilisé à des fins très différentes suivant les municipalités :

Alors vous voyez on a bien protégé les zones 1 AUen qui sont des zones environnementales, donc pour l'environnement. Le 1 AUup c'est à urbaniser mais paysager, c'est-à-dire que là ce sont des petites maisons, tout ça sera un ensemble de petites maisons, parce que là on a déjà des petites maisons. Donc on ne va pas faire de collectif derrière, parce que ce serait idiot de mettre des machins de deux étages derrière des gens qui ont leur tranquillité avec leurs petits jardins. Donc on constitue un zonage qui fait que ce sera que de l'individuel. (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

Le zonage sera doublé d'un petit indice « p » et sur ces éléments-là on ne pourra pas rénover en faisant n'importe quoi. C'est-à-dire que dans le cadre du règlement, art 11 sur la protection du patrimoine, on ne pourra pas mettre du PVC mais du bois etc., on devra rénover la pierre plutôt que de réaliser un enduit derrière. (technicien de St-Aignan-Grandlieu\_21-03-07)

Ces différents exemples donnent une assez bonne idée de la palette de possibilités qu'offre le PLU pour traduire le projet de territoire communal en termes de zones et de normes. Cependant, il semble d'après les entretiens que le caractère globalisant de prescriptions rattachées à des zonages soit souvent en décalage avec la volonté des élus d'une action différenciée et précisément localisée sur le territoire communal. L'outil est en quelque sorte trop grossier ou trop compliqué pour l'utilisation que l'on souhaite en faire. La parade des indices solutionne en partie ce problème, mais on en arrive parfois à un tel degré de spécifications que chaque type de zonage ne renvoie qu'à une poignée de terrains, voire à un seul site sur la commune. Pour Grandchamp-des-Fontaines, il y a ainsi pas moins de quatre variantes au zonage UH, correspondant à autant de degrés de prescriptions dans les hameaux. On peut alors se demander si ce premier niveau de contrôle n'est pas

amené de plus en plus à se limiter à l'énoncé de principes assez généraux, et à être remplacé pour ce qui est du règlement par un niveau de contrôle plus resserré, celui des opérations.

### La ZAC, le cheval de bataille de la politique municipale

Ce second niveau de contrôle est sûrement le plus mentionné au cours des entretiens. Il renvoie à l'ensemble des instruments de régulation et de prescriptions à la disposition des élus pour définir ce qu'ils veulent faire d'un espace donné. Ces moyens dépendent pour beaucoup du type de montage utilisé pour les opérations. Une évolution assez nette ressortant du travail d'enquête est le développement des montages d'opérations alternatifs à celui du lotissement privé, jusque-là majoritaire. Celui-ci est souvent décrit comme problématique, non pas tellement en tant que modèle urbain, mais plutôt parce qu'il n'offre que peu de prises à la municipalité, d'où le recours à ces autres types de montage auxquels nous allons maintenant nous intéresser. Dans ce qui suit, on ne cherchera pas tant à faire le bilan de ce que seraient les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux qu'à mettre en évidence ce que les élus en pensent et en font dans le cadre de leur projet de territoire et de leurs opérations d'extension.

Pour commencer intéressons nous à la ZAC (Zone d'Aménagement Concertée), qui n'est pas une procédure récente, puisqu'elle existe depuis 1967 (Loi d'Orientation Foncière), mais qui connaît globalement depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU un succès croissant dans les communes périurbaines pour des opérations d'extension à dominante résidentielle. Sur les quatorze communes de l'échantillon, onze avaient au moins une ZAC d'habitat en cours d'élaboration ou de réalisation au moment de la phase d'enquête (les trois restantes étant St-Julien-de-Concelles, qui a clôturé en 2003 une ZAC plus ancienne, Geneston et Grandchamp-des-Fontaines). En termes de maîtrise, la ZAC est pratiquement à l'opposé du lotissement, puisqu'elle permet une prise sur chacun des différents enjeux énoncés en introduction. Dans tous les cas, ce qui semble en premier lieu motiver la création d'une ZAC est la maîtrise qu'elle permet sur le foncier, via les outils de préemption et le portage foncier par l'aménageur. Certains élus y associent plus l'enjeu de libérer les terrains pour le projet, tandis que d'autres mettent en avant le moyen de réguler les prix du foncier, condition nécessaire à des opérations de logements sociaux ou abordables. À la maîtrise foncière s'ajoute souvent comme motif de recours à la ZAC la possibilité de réaliser des équipements 'en lien' avec l'opération d'extension, via la perception directe de la Taxe Local d'Equipement (TLE). Pour beaucoup, cet apport financier va être pensé uniquement en terme programmatique (construction d'une école, d'une crèche, d'une installation sportive, etc.), mais quelques-uns, comme à Sucé-sur-Erdre, y voient un moyen de structuration spatiale à l'échelle communale, notamment par la réalisation des voies structurantes qui font souvent défaut aux lotissements :

Sur cette ZAC là, on a dû faire fonctionner comme on dit l'expression de la Puissance Publique, c'est-à-dire que l'on a du aller à l'expropriation. La ZAC c'est un outil opérationnel, d'aménagement, c'est clair. Et dans cet outil, plutôt exactement cet outil nous permet d'user de moyens de contraintes pour acquérir le foncier. Alors il est bien évident qu'une municipalité n'aime pas trop recourir à l'expropriation, pour tout un tas de bonnes raisons, la première étant que c'est très mal vu de la part des propriétaires et souvent c'est mal compris par la population, donc il faut en user à bon escient. (élu de Bouaye\_18-12-07)

Encore, les prix sont en pleine explosion chez nous. D'ailleurs, c'est pour ça que quand on a fait le PLU ici, après avoir réalisé le PLU, on s'est rendu compte que si l'on voulait bloquer l'inflation de tous les terrains et puis éviter une explosion des lotissements, il fallait créer une ZAC, pour essayer d'arriver à juguler l'augmentation, pour ne pas que ça aille trop vite. Parce qu'après, il faut suivre : écoles, tous les bâtiments, les sports et tout ça, c'est assez complexe. [...] Si vous avez 1 000 ou 1 500 personnes qui arrivent en très peu de temps, il y a de l'assainissement, il y a des réseaux à créer, il y a tout à créer, il y a toutes sortes d'investissements à faire. Donc on s'est dit, c'est la solution, de créer une ZAC pour se développer. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Alors là, pourquoi des procédures de ZAC, c'est annoncé par avance, parce qu'il y a une inflation galopante sur le prix du foncier, et euh... on veut montrer que cela ne se fera pas comme cela s'est fait par le passé, c'est-à-dire que quelqu'un achète des terrains, fait un lotissement, et nous met un peu l'épée dans les reins et nous dit, bah moi mon lotissement, vous êtes obligés de me l'accepter. Donc ça on ne le veut pas, on veut qu'il y ait des plans,

un aménagement d'ensemble, parce que on part sur des zones, la première d'entre elles fait 30 ha ! Attendez, on ne veut pas, demain, ouvrir 30 ha comme ça à l'urbanisation. Cela veut dire qu'il faut que des équipements publics, la voirie, les réseaux, soient construits de manière structurante, et non pas vous savez, ces réseaux que l'on pousse pour arriver à faire des lotissements, comme on a connu par le passé. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

C'est a priori dans un second temps seulement que les élus semblent s'emparer des autres outils de contrôle qu'offre la ZAC, pendant l'élaboration de la ZAC avec l'aménageur et l'équipe de conception. Ils citent notamment la possibilité de planifier sur un temps plus ou moins long le rythme de croissance de la commune, en phasant la ZAC en plusieurs tranches. L'autre outil majeur est le cahier des charges, avec ses prescriptions architecturales, environnementales et paysagères, dont beaucoup d'élus semblent s'emparer avec intérêt, et qui permet un contrôle à la fois sur la localisation des constructions, leur programme et leur forme. On peut souligner une nouvelle fois le rôle joué par la présence d'une structure d'aménagement (qu'elle soit publique ou privée) et d'une agence d'urbanisme aux côtés de l'équipe municipale pour la conduite du projet et le rapport aux différents opérateurs. L'expertise technique, économique, juridique, urbaine, environnementale apportée par l'aménageur et le concepteur est souvent mentionnée par les élus comme déterminante dans l'élaboration d'une ZAC, même si d'autres pointent des rapports plus tendus.

C'est la commission urbanisme et le conseil municipal, et donc on est passé par une société qui s'appelle Nexity, enfin Foncier Conseil, qui nous a monté le dossier. On a réfléchi avec eux et avec le cabinet Archidée de Nantes qui a réalisé le PLU. Et donc, c'est avec eux qu'on a monté ce dossier de ZAC. Mais bon, le fait de le créer en quatre tranches, c'est dû au fait que cette ZAC va présenter à peu près 250 logements, donc on imagine bien qu'on ne peut pas mettre 250 logements d'un seul coup, donc ça permettra d'étaler (sur 10 ans). Non, et puis ce qu'on voulait surtout, on voulait réaliser du logement social, de l'acquisition normale à la propriété, et des petites structures de deux/trois maisons, avec une possibilité d'acquisition où on part avec du loyer et on finit par l'acquisition. Enfin, on aimerait bien arriver à caler ça... (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Le plan c'est l'aménageur hein, quand on a commencé à travailler avec eux. Conjointement avec nous bien évidemment, avec les services de la ville, mais ça a été comme ça. Mais on a eu... le plan a été fait et je me souviens être intervenu au tout début, le plan était fait, ils avaient commencé un projet d'implantations des logements, des maisons, et j'avais vu qu'ils avaient mis tous les logements sociaux au même endroit ! J'ai dit ça ne va pas ça, parce que si on veut la mixité, il ne faut pas mettre les... je ne sais pas moi 20% de 300 ça fait 60-70 logements sociaux à peu près, et ils voulaient les mettre tous au même endroit, ils étaient tous en bordure de route etc. J'ai dit non ce n'est pas possible, il faut équilibrer. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Pour faire le bilan de ce qu'apporterait la procédure ZAC aux élus dans la tentative de mettre en œuvre leur projet de territoire, on pourrait dire que la ZAC est un outil qui rend possible cette mise en œuvre. Elle la rend possible par la plus grande maîtrise foncière qu'elle permet, par le meilleur contrôle qu'elle offre sur l'évolution de la commune dans l'espace et dans le temps, par les compétences dont elle permet de s'entourer, par les possibilités de régulation et de prescriptions qu'elles procurent, etc. Mais suivant ce qu'on en fait, une ZAC peut très bien n'être au final qu'un gros lotissement. C'est en ce sens qu'elle ne fait qu'ouvrir les possibilités, qu'elle constitue un bon 'cheval de bataille' pour la politique communale, mais qui ne présume pas d'où son cavalier voudra bien le guider...

*Orientations d'aménagement VISUELS*

## PAE, lotissements communaux, orientations d'aménagement, la ZAC 'version light'

Plusieurs élus mettent en avant le fait que la ZAC constitue un outil opérationnel relativement complexe et surtout assez lourd à gérer pour des petites communes au service d'urbanisme peu développé. De ce fait, certaines municipalités optent pour des instruments autres, qui peuvent être le traditionnel lotissement communal, souvent utilisé de longue date par les municipalités, et le plus récent Programme d'Aménagement d'Ensemble (loi-aménagement 1985), qui n'est pas à proprement parler un montage, mais plutôt un dispositif essentiellement financier s'ajoutant au PLU et au montage utilisé (souvent un lotissement) et permettant comme la ZAC de remplacer la TLE par un apport à la réalisation d'équipement dans le secteur défini par le PAE. Pour le lotissement communal, on peut citer l'exemple de la Grande Ouche à Bouguenais :

À la Grande Ouche, on a pu maîtriser complètement les choses, enfin à la Pierre Blanche aussi, avec la convention il n'y a pas eu de... l'aménageur a bien joué le jeu bon, même si il y a des fois où les comptes il faut regarder de près. Mais à la Grande Ouche on a vraiment tout décidé hein, le plan, l'implantation, etc. Mais alors par contre là, le lotissement public de la Grande Ouche, c'est aux Couëts, donc là c'est nous qui avons fait les travaux, l'aménagement, les routes, tandis que sur la ZAC c'est l'aménageur qui s'est chargé de tout ça. Donc nous on s'est chargé de toute l'infrastructure, lumière, réseaux, etc. et on a revendu des parcelles, mais prédéterminées, on a sélectionné une quinzaine d'opérateurs. [...] Un de nos critères c'était la conception du bâtiment, avec solaire, terrasses végétalisées, matériaux de constructions, chantier propre, etc. Donc on a surtout sélectionné par rapport à cela. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Le lotissement communal présente donc l'avantage d'une maîtrise sur l'opération au moins aussi grande que dans le cadre d'une ZAC, voire plus, étant donné que c'est la commune qui assure le portage financier et qui choisit directement les constructeurs à qui elle fournit les lots équipés. La contrepartie est le risque financier encouru, qui dans le cadre d'une ZAC est reporté sur les épaules de l'aménageur, alors qu'ici le moindre problème est directement répercuté sur les finances communales. De plus, si les pièces administratives à réaliser sont moins complexes, la gestion de l'opération représente elle plus de travail pour la commune. Enfin, le lotissement communal implique une maîtrise foncière, condition qui le réserve à des occasions bien spécifiques.

Le Programme d'Aménagement d'Ensemble est quant à lui clairement posé comme une alternative à la ZAC. Une sorte de version 'light' de la ZAC, qui permet aux élus d'accéder à certains de ses avantages, tels que le report de la TLE et une planification sur le moyen terme, mais qui n'offre néanmoins pas le contrôle sur les prix de sorties, sur les typologies de bâti et sur la structuration de l'aménagement. Le PAE n'est donc qu'un outil financier, et même si comme on le voit avec Grandchamp, les élus peuvent profiter de son élaboration pour projeter une réflexion plus globale, celle-ci ne peut ensuite être traduite que dans des outils autres, tels que le règlement du PLU ou les orientations d'aménagement :

Et sur le lotissement, on a mis en place un PAE, un Programme d'Aménagement d'Ensemble... En fait, c'est un moyen pour la commune... c'est une sorte de contrat, c'est-à-dire que le lotisseur et la commune s'engagent. Le lotisseur, lui il apporte de l'argent \_ tant par lot, par exemple \_ et nous en conséquence... [...] Donc ce qu'on a fait, c'est qu'on a pris l'ensemble du potentiel de logements faisables dans les lotissements \_ on a voté ça en 2003/2004 jusqu'en 2012, donc ça fait huit ans \_ on a dit 'voilà, sur la commune, il y a un potentiel de constructions de tant, donc ça, ça va nous générer tant de frais [...]. Faut reconnaître que pour la commune, ça a un intérêt. Déjà, la manne est un peu plus forte, et en fait autant pour la commune que pour les lotisseurs, je dirais qu'on a une vision à plus long terme, c'est-à-dire que c'est projeté [...] Parce qu'en fait, il y a différentes procédures, il y a les procédures de ZAC, les procédures de... Bon, moi je ne suis pas très pointu là-dessus, mais bon... Le PAE, c'est le plus simple ! Autrement, les procédures de ZAC, il y a à peu près un an où il y a des enquêtes publiques et tout ça... C'est la simplicité, là, qui nous a guidés. (élu de Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Ces orientations d'aménagements justement sont un autre outil permettant aux élus de conserver un important contrôle sur la forme et le programme de l'opération même en absence de maîtrise foncière. Instrument amené par la Loi SRU, elles consistent globalement en un schéma directeur, auquel s'ajoute un certain nombre de préconisations, qui est annexé au PLU (avec donc une valeur réglementaire). Beaucoup d'élus ont évoqué cet outil, même si on peut constater de fortes disparités dans les manières dont il est mobilisé :

Alors le Blanc Verger, l'accès du secteur se fera en partie sud-ouest –bon déjà, en partie sud-ouest, l'accès au secteur- l'aménagement se fera dans l'esprit d'une approche environnementale de qualité pour aboutir à un projet global alternatif. Les lots situés le long de la rue de la Filonnière bénéficieront d'un accès direct sur la voie. [...] Mais piéton, en fait, pas voiture, c'est par la voirie arrière qu'ils viendront rentrer dans leur garage. Donc vous voyez, ça c'est une orientation dans l'aménagement. Alors, ensuite : la ou les voies du secteur auront une possibilité d'extension vers l'est -c'est l'extension possible de tout à l'heure- la partie sud sera traitée en espace vert –voilà, tampon espace vert- les liaisons piétonnes seront privilégiées en partie nord du secteur, les clôtures minérales ne sont pas autorisées le long de la limite donnant sur l'espace naturel, les haies seront composées d'essences variées locales. Donc voilà, ce n'est pas draconien. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Prenons une zone comme la Bijoutière. Comme c'est en zone 1AU, on a fait appel à un cabinet d'étude pour nous faire un schéma organique, parce que nous on ne peut la gérer en interne, donc on a eu un cabinet qui a répondu à un appel d'offre, et on a choisi celui qui correspondait le mieux avec un entourage. [...] Le schéma organique c'est un schéma de principe avec les voiries primaires et secondaires, avec là un plan de masse éventuellement : des orientations avec de l'habitat groupé, intermédiaire, individuel et éventuellement un équipement public si on peut se le permettre. (élue d'Orvault\_18-12-07)

Après on a annexé au PLU des orientations d'aménagement, avec un bureau d'étude qui a été missionné spécifiquement par Nantes Métropole sur ça. On a dit que la route ce n'est pas la peine de la faire passer là parce qu'il y a des haies bocagères etc., donc plutôt par ici, la sortie plutôt par là parce que là il y a un espace naturel et on a intérêt à le préserver. [...] De même, l'implantation des maisons est également envisagée avec les fonds de parcelles qui viseront à préserver les boisements. On est allé jusque dans ce détail là. (technicien de St-Aignan-Grandlieu\_21-03-07)

Ces différents exemples montrent la diversité des pratiques vis-à-vis de cet instrument. Dans certains cas, on ira jusqu'à dessiner le projet qu'on veut voir s'installer, pour ensuite schématiser et retraduire ce projet en un ensemble de règles d'implantation et de prescriptions de matériaux et de dispositifs spatiaux. À l'inverse, on se borne dans d'autres cas à définir par où on aimerait voir la voirie de desserte déboucher, sans contraindre plus avant le projet d'urbanisation. Les thèmes sur lesquels portent les orientations d'aménagement sont également très variables. Certaines sont très axées sur la préservation du patrimoine naturel, d'autres font la part belle à l'organisation de continuités piétonnes, cyclistes, automobiles, d'autres encore se concentreront sur des aspects esthétiques, tels que le traitement des clôtures ou la couleur des enduits, d'autres enfin sur des dimensions techniques, telles que la résistance à l'usure des revêtements de voirie ou le diamètre de sortie des canalisations d'eaux pluviales.

L'examen des différents outils de régulation et de coercition permet d'ores et déjà de faire un certain nombre de constats. Tout d'abord, il semble que de l'avis même des élus, les moyens de contrôle sur les opérations d'extensions périurbaines existent, que ces élus les mobilisent et qu'ils semblent globalement répondre à leurs attentes en termes d'efficacité. Ensuite, il semblerait que les outils de régulation et de coercition tendent de plus en plus à se localiser et à se spécifier, jusqu'à être réajustés et précisés pour chaque opération. Que ce soit avec la réglementation du PLU, avec le cahier des charges ou avec les orientations d'aménagements, il est théoriquement possible d'aller très loin dans la définition de ce que l'on veut ou ne veut pas voir s'installer sur la commune, tant en termes de localisation, de programme et de formes urbaines. Mais si la limite ne se situe pas tant dans ce qu'il est possible de faire, où se situe-t-elle alors ? Une première réponse est qu'au-delà d'un certain niveau de contraintes, aucun opérateur ne voudra se lancer dans la réalisation de l'opération d'extension<sup>1</sup>, car la

<sup>1</sup> Cet aspect sera développé plus en détail dans la dernière partie du rapport

plupart des prescriptions génèrent des surcoûts directs et indirects. L'autre limite est que chacun de ces outils de contrôle demande un travail de réflexion et de traduction réglementaire important, qui oblige souvent à recourir à un bureau d'études ou à une agence d'urbanisme. L'emploi de toutes les possibilités de ces instruments représente donc pour la municipalité un coût en temps et en argent qui l'oblige souvent à faire des choix. Elle peut ainsi se concentrer sur quelques terrains ou thématiques stratégiques ou alors se contenter d'une réflexion a minima, mais sur tous les secteurs potentiels. Sur ce point, la disponibilité des élus et des moyens de la commune s'avèrent donc déterminants.

### Le concours d'aménagement d'îlots, une nouvelle typologie périurbaine ?

Pour terminer cette partie, nous proposons un approfondissement à travers le cas plus spécifique des concours d'aménagement d'îlots. Là encore, il ne s'agit pas vraiment d'un montage en tant que tel, mais d'une disposition pouvant s'appliquer dans une ZAC, un lotissement communal ou simplement un terrain municipal que la commune vend à un aménageur pour réaliser une opération. Ce cadre n'est pas vraiment important, car ce qui nous intéresse ici est la manière dont l'équipe municipale intervient dans ce type d'opération et la typologie de bâti qui en résulte.

Le principe de cette forme d'aménagement est simple. Il concerne des terrains de taille relativement modeste, de l'ordre de quelques hectares, voire moins d'un hectare, déjà 'équipés', c'est-à-dire desservis par une voirie primaire (dans le cas d'une ZAC) ou une rue suffisamment importante (en diffus) et reliés aux différents réseaux (électricité, eaux, assainissement). Pour ces terrains, la commune va élaborer un cahier des charges avec un pré-programme, des orientations d'aménagements, parfois un schéma directeur, des objectifs de prix de sorties, des exigences environnementales, etc., et va soumettre ce cahier des charges à un certain nombre d'aménageurs-promoteurs, généralement entre trois et cinq, pour qu'ils lui fassent des propositions. Ces propositions se décomposent en une esquisse d'aménagement, avec plan masse et vue perspective, une grille de prix de sorties et un prix d'achat du terrain. Certains élus peuvent demander d'autres garanties : précisions sur les typologies de logement projetées, sur les performances thermiques des bâtiments, sur les matériaux, etc. L'équipe municipale examine ensuite les différentes propositions, assistée suivant les cas de l'aménageur et du maître d'œuvre de la ZAC, de l'architecte conseil de la commune ou d'experts divers, et sélectionne un des candidats à qui elle vend le terrain pour réaliser sa proposition. Durant les entretiens, plusieurs élus nous ont décrit ce type d'opération :

Avec Nantes Aménagement, on fait le réseau primaire, on approche les services, et après on vend les tranches, on les met sur le marché. Et là c'est des promoteurs privés qui se présentent pour l'achat de ces tranches-là, on les sélectionne selon plusieurs critères. Souvent on prend suivant la nature du projet qui va se développer, parce que l'on affiche les grandes lignes de ce que l'on souhaite, la consistance du projet. Par exemple, tout ce que l'on a dit tout à l'heure sur la diversité, faire un programme avec tant de lots libres de constructeurs, faire un appartement en primo-accession, etc. Donc c'est fixé dans un cahier des charges et après le promoteur sort un petit projet. Alors on juge le projet d'aménagement en tant qu'organisation d'espaces, et puis surtout on juge aussi les prix de sortie... Car c'est bien joli d'aménager des espaces, mais on veut correspondre à une demande d'habitat. Donc on regarde les prix de sortie, les prix de terrains libres, les appartements à acheter, etc. Ça nous sert de critères... (élu de Bouaye\_18-12-07)

Celui-là, vous voyez, on a ici nos 4 ha et là des zones habitées, avec une route qui a entièrement été réhabilitée par la collectivité il y a deux ans et on a dit voilà, les accès principaux se feront le long de la voie, ici il y aura une deuxième tranche, [...] ici il y a le marais que l'on veut préserver, le marais de l'Erdre, on veut qu'il y ait une préservation du marais. Donc c'est en fonction de ce qu'il vont proposer pour le préserver, de ce qu'ils ont réservé pour... là il y a un cheminement aujourd'hui qui permettrait d'aller dans le marais, d'ailleurs on y va, ce n'est pas une réserve sauvage ! [...] Donc on a un schéma d'aménagement qui fixe... la règle du jeu, donc c'est en fonction de ça et puis bien sûr des prix qu'ils vont proposer. À quel prix ils vont proposer le logement social, à quel prix ils vont proposer donc les primo-accédants, les lots libres éventuellement, donc on va regarder tout ça, et puis à quel

prix il va nous acheter le foncier bien sur. Il faut regarder l'ensemble des choses, on veut des engagements sur ces plans. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

On peut s'interroger sur le type de formes urbaines produites par de tels aménagements. En effet, on a là des opérations qui sont plus grandes qu'un simple immeuble de logement, mais généralement plus petites qu'un lotissement ordinaire. Elles présentent de plus un programme plus complexe, mêlant généralement logements collectifs, individuels et individuels groupés en un même ensemble, donc a priori avec une certaine unité de conception. La voirie et les espaces publics, sans pour autant être de l'ordre de ceux d'une ZAC ou d'un grand lotissement, dépassent la simple desserte, parking et pelouse que l'on peut trouver dans un projet d'immeuble. Cela incite donc à un travail dans le détail du traitement de ces espaces, d'autant plus à soigner qu'il constitue un des critères de sélection des plus immédiatement perceptibles. Aux vues de ces différents aspects, on peut dire que les 'îlots' créés par ce type d'aménagement constituent une nouvelle typologie de forme urbaine, ou tout du moins une typologie en développement dans les agglomérations périurbaines. On pourrait aller jusqu'à les qualifier de 'motifs d'urbanisation' dans le sens où cette typologie spécifique est associée à un mode d'élaboration lui aussi particulier. Qu'ils soient implantés de manière isolée, dans une 'dent creuse' ou qu'ils soient juxtaposés au sein d'une opération de ZAC, ces îlots nous semblent constituer une piste de réflexion intéressante sur le renouvellement des formes d'urbanisation périurbaines. Ne pourrait-on pas s'appuyer sur ces programmes un peu originaux pour inventer de nouvelles combinaisons architecturales entre des typologies de logements renvoyant plutôt à de l'individuel et d'autres renvoyant à du collectif ? Ne pourrait-on pas exploiter cette échelle d'opération intermédiaire pour réactualiser des utopies et des réalisations sur le thème du 'bâtiment-quartier'<sup>1</sup> ou pour repenser des espaces publics de proximité sur d'autres modes que les coulées vertes et autres parcs urbains que l'on voit généralement dans les ZAC contemporaines ? Ne pourrait-on pas enfin utiliser ce motif comme base pour construire de nouvelles figures d'urbanisation et de développement ?

*Un exemple d'îlot d'aménagement dans la ZAC des Perrières (La Chapelle-sur-Erdre) :*



Vue aérienne de l'îlot, composé de deux bâtiments articulés autour d'une cour ouverte (ici en chantier...)



Vue extérieure, avec à droite les 'maisons groupées' posées sur un parking semi-enterré



Vue de la cour ouverte sur laquelle donne les terrasses, balcons et jardinets des différents logements

## 2. Revenir sur l'urbanisation constituée

Au fil des entretiens et de l'examen des différents PLU, il apparaît que la question du renouvellement urbain et des restructurations de centre-bourg est une problématique de plus en plus présente dans les communes périurbaines. Il est intéressant de le mentionner car elle inaugure pour beaucoup d'équipes municipales un rapport à l'urbanisme plus complexe, étant donné que ces opérations passent nécessairement par des démarches d'acquisitions foncières par préemption voire

<sup>1</sup> On peut penser aux unités d'habitations du Corbusier, mais on peut aussi aller voir du côté des utopistes des années 60, des coopératives habitantes ou encore de typologies bâties vernaculaires tels que les hameaux ou les fermes fortifiées.

expropriation, par la prise en compte d'aspects patrimoniaux, par une réflexion sur les déplacements, sur la coexistence entre des usages différenciés de l'espace, etc. En résumé, ces opérations sortent du cadre simplifié de l'opération d'extension résidentielle, où les contraintes demeurent des plus basiques, pour se rapprocher d'un cadre renvoyant plus à ce que l'on peut connaître dans le centre d'une grande ville. Sur les quatorze communes étudiées, cinq avaient au moment des entretiens une opération d'urbanisme en cours d'élaboration ou de réalisation (Basse-Goulaine, St-Julien-de-Concelles, les Sorinières, Sucé-sur-Erdre et Ste-Luce-sur-Loire) et deux autres (Bouaye et Grandchamp) amorçaient une réflexion sur une restructuration possible de leur bourg. Orvault, le Loroux-Bottreau, la Chapelle-sur-Erdre et Bouguenais quant à elles affichent dans leur PADD l'enjeu du renouvellement urbain de leurs bourgs, ce qui se concrétise notamment par la réalisation d'opérations de promotion en collectif dans les 'dents creuses' de l'urbanisation.

Les situations de départ qui ont motivé ou motive le lancement d'une opération de restructuration de centre-bourg sont assez diverses : recul du petit commerce, problème de l'habitat délabré et surtout les questions liées à la circulation automobile et au stationnement :

Alors que c'est vrai que l'équipe avant nous, celle qui a travaillé sur ce schéma d'agglomération et sur le précédent POS, ils avaient déjà réfléchi, et voire même ceux d'avant, à des projets de restructuration de notre cœur de bourg. [...] Notre bourg s'est agrandi, pas mal quand même, et on s'est rendu compte, mais ça, ça date d'un petit moment quand même, que les commerçants sont en difficulté, qu'il y a beaucoup de petits commerces qui ne fonctionnent plus, ou qui ne trouvent pas de repreneurs. C'est vrai que dans certains cas c'est plus intéressant de transformer ça en habitation, vu le foncier qui augmente, etc. Ce qui fait que la municipalité déjà d'avant, ils s'étaient décidés à acheter des commerces quand ils étaient mis en vente et n'étaient pas repris par un professionnel du commerce, voir user de son droit de préemption. Et petit à petit, dans le cœur de bourg, il y a eu pas mal d'acquisitions qui ont été faites en se disant qu'il y a plusieurs choses à améliorer, le commerce, la circulation effectivement, pour qu'il y ait une circulation plus fluide. (élue de St-Julien-de-Concelles\_29-08-06)

Alors le réaménagement du bourg, c'est un projet que l'on a commencé, sous la forme d'une étude un peu générale hein, on n'a pas fait d'études approfondies, mais on a déterminé les points au moins sur lesquels il fallait intervenir. On sait par exemple que devant le parvis de l'église là, tout ce grand carrefour, il faut intervenir dans ce secteur là pour clarifier les espaces et puis certainement supprimer ces doubles feux qui sont décalés, qui ne sont pas pratique. Et puis c'est un endroit qui est... un des endroits les plus accidentogènes de la commune, parce qu'il y a quand même eu plusieurs pépins sérieux dans cet espace là. Et puis le deuxième endroit où il faut intervenir c'est à l'autre extrémité de la commune, sur la Place des Echoppes, quand on remonte vers Nantes, où là aussi il y a une confusion d'espaces entre les petites voies de desserte des commerces, la voie principale, c'est assez confus, donc on sent qu'il faut faire quelque chose. Et puis il y a le problème endémique du stationnement, qui est un petit peu partout, et que l'on retrouve d'ailleurs de manière très aiguë à chaque fois qu'il y a des points d'intérêt, je pense notamment aux deux restaurants qui font des repas ouvriers et qui sont aux deux bouts de la commune (élu de Bouaye\_18-12-07)

Alors la ZAC Centre-ville, ça c'est un autre problème. C'est une autre aventure. Au cours des précédents mandats, on s'est rendu compte que le centre-ville se paupérisait, c'est-à-dire que l'habitat s'était dégradé, et continuait à se dégrader et que plus personne n'y habitait. C'est un constat hein, mais quand on dit dégradé, c'est dégradé extérieurement, mais intérieurement dans des proportions conséquentes. Alors il y a eu un jour un truc à vendre, et puis on avait besoin d'une salle, pour faire une salle de réunion. On s'est dit bah tiens si on achetait... cela devait être dans les années 90. [...] On a discuté, on a réfléchi avec des conseils, et on nous a dit, la solution serait de faire une petite étude sommaire sur cette vision que vous avez de l'habitat qui se paupérise, et puis sur peut-être quelques autres points, et nous on a sollicité une étude sur le plan commercial, comment développer aussi le commerce en centre-ville. Parce que l'on a vu des commerces se fermer pour transformer les rez-de-chaussée en habitat, hein les locaux en habitat. Bon là, il y a quand même un problème, demain on n'aura plus de locaux commerciaux. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Dans chaque cas observé, une double démarche se retrouve comme préalable à l'opération d'urbanisme. Premièrement, les municipalités ont mené une politique d'acquisition foncière souvent importante, amorcée longtemps avant le lancement de l'opération proprement dite (de l'ordre de

10-20 ans). Suivant la morphologie du centre-bourg, celle-ci est plus ou moins complexe. À Sucé et à St Julien par exemple, il s'agit surtout de petites maisons de bourg appartenant à des particuliers, tandis qu'aux Sorinières ou à Basse-Goulaine, de grandes emprises foncières étaient disponibles, venant pour la première d'une usine se délocalisant et pour l'autre d'un grand domaine ayant été racheté par la commune. Deuxièmement, les élus ont fait appel à plusieurs types d'experts pour élaborer un diagnostic de l'existant et les conseiller sur les actions à mener :

Donc on a commencé à travailler avec un cabinet d'urbanisme, fin 2001. Auparavant on avait dégrossi le travail avec l'AURAN, on avait vu un petit peu avec eux. Et puis de fil en aiguille, on a fait un appel d'offre pour trouver un cabinet d'urbanisme qu'on sentait pouvoir travailler avec nous, et on a donc travaillé d'abord vraiment niveau techniciens et élus communaux, sur simplement faire ce diagnostic, nous voir les idées que l'on souhaitait avoir et puis évidemment, tout ce qui est déplacement a été... Non forcément ça on ne peut pas le dissocier. Donc vous voyez on a d'abord fait un état de l'existant. (élu de St-Julien-de-Concelles\_29-08-06)

Alors là, je pense que l'étude de circulation c'était le CETE, qui est un petit peu le bras armé de la DDE. Longtemps ça était comme ça, je ne sais plus si c'est toujours comme ça d'ailleurs. C'était l'émanation un peu des services de l'équipement. Et puis pour, alors là, il y avait quelqu'un d'autre, un autre bureau d'études pour le commerce, je ne me souviens plus qui c'était. Et puis on a du avoir une équipe de SCE, le bureau d'études SCE, pour la partie urbaine. (élu de Bouaye\_18-12-07)

Donc on a fait étudier ça par la chambre de commerce. Et Paysages de l'Ouest, c'est comme ça qu'ils s'appellent, on leur a demandé de regarder un petit peu la typologie de l'habitat, de nous de faire un pré-diagnostic de tout ça. Et confrontés à ces résultats, on a dit voilà le diagnostic, qu'est-ce que l'on fait ? Eh bien on a lancé une ZAC. On a réfléchi hein, là je vais vite. Mais on s'est dit, le seul moyen de lancer une opération de rénovation, c'est d'une part que vous permettiez à l'habitat de s'y développer, mais vous voulez que le commerce s'y développe aussi, alors cela peut aller ensemble, l'habitat va faire vivre le commerce, mais quels équipements publics vous avez autour ? [...] Et pour choisir (le bâti à détruire), on a demandé à notre architecte patrimoine, un autre architecte donc, de faire un diagnostic du patrimoine de deux trois îlots intéressants, et il nous a dit tel bâtiment, vous n'y touchez pas, vous le rénovez par l'intérieur, et tel bâtiment, vous pouvez les détruire et reconstruire, il ne présente aucun intérêt. On s'appuie sur cette étude, faite par un homme de l'Art –moi je ne suis pas architecte, ma vision hein, elle est ce qu'elle est, bon-voilà au moins un avis que je qualifie d'autorisé sur lequel on se base. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

À la lumière de ces extraits, un premier constat est que les opérations de restructuration de centre-bourg ont un effet d'aguerrissement des équipes municipales aux problématiques urbanistiques, dans le sens où la complexité de ce genre de projets les amènent à explorer de nouvelles procédures, à rencontrer des acteurs spécialisés, à intégrer des analyses détaillées de leur territoire, à élaborer des cadres et outils de communication et de concertation à destination de la population, etc. On peut faire l'hypothèse que ce capital est réinvesti dans d'autres opérations, notamment d'extensions résidentielles quand celles-ci se font sous la forme de ZAC. La restructuration de centre-bourg est d'ailleurs parfois ce qui a amené la municipalité à mobiliser cette procédure pour la première fois. On peut aussi percevoir de tels projets comme incitant à aller vers des programmes de constructions plus complexes. En effet, le contexte du centre-bourg amène à envisager des programmes mixtes, notamment commerce/habitat mais aussi bureaux, équipements publics, etc. La question patrimoniale peut aussi inciter à intégrer des bâtiments plus anciens, qu'on réhabilite pour des utilisations diverses :

Donc la ZAC Centre-ville, c'est ça, qui vient de démarrer. Il y a 29 logements là-dedans, avec des commerces en rez-de-chaussée, ça c'était un de nos objectifs. [...] Aujourd'hui on peut voir ces deux bâtiments, là derrière c'est la cure, qui existe. Vous allez voir ces deux bâtiments, celui-là qui va être en fond de place, à l'angle de la place et de la rue qui remonte. Vous allez comprendre si vous allez faire un tour. Bon, ça vaut ce que ça vaut, hein, et aujourd'hui la cure, l'ancien presbytère en fait, on l'a racheté, il est en cours de rénovation, quatre logements vont se faire à l'intérieur, et le bureau de poste va venir s'intégrer en rez-de-chaussée. (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Au-delà de la simple application de 'l'esprit de la loi SRU' qui milite pour une densification autour des bourgs, les projets de restructuration de centre-bourg menés dans les différentes communes

sont l'occasion d'une évolution ou au moins d'une diversification non négligeable des formes urbaines, amenant des opérations de logements collectifs dans des communes qui en étaient jusque-là pratiquement dépourvues. De plus, cette diversification s'accompagne d'une réflexion plus globale sur la structuration et l'évolution du territoire municipal, réflexion qui partant du centre-bourg s'étend à l'ensemble des espaces et des thématiques concernant les équipes municipales. Pour autant, ces projets ne sont pas sans risque politique, ayant tendance à susciter mécontentements et contestations, qui peuvent peser parfois peser lourd dans les urnes...

*ZAC Centre-ville*

### 3. S'impliquer dans l'espace naturel

On a pu précédemment présenter la manière dont les élus abordent la problématique de la préservation des espaces agricole et naturel, en mettant en évidence que beaucoup considéraient maintenant l'espace naturel périurbain comme un enjeu capital et global pour la commune, et devant être pensé conjointement à l'urbanisation. Cette évolution est particulièrement importante à souligner, car elle témoigne d'un changement de paradigme vis-à-vis de la ville périurbaine où 'ville' et 'campagne' ne sont plus pensées comme deux univers antagonistes, mais entrelacés, ce qui fait écho à la notion de *Zwischenstadt* développé par Thomas Sieverts :

Les vues aériennes de nos agglomérations suffisent à établir que le rapport fond/forme de la ville et du paysage s'est inversé, que le paysage ouvert est devenu une figure intérieure, intégrée à l'arrière plan des secteurs urbanisés. Quant à la surface urbanisée, elle peut se lire comme une forme particulière de paysage qui phagocyte l'espace non bâti. Ces deux domaines, les paysages intérieurs non-bâtiés autant que les zones urbanisées, sont largement tributaires de l'intervention humaine, ce qui nous permet d'affirmer, à bon droit, qu'à l'intérieur de la ville aussi bien que dans ses environs, tout –ville et paysage– relève d'une 'construction'. Un état de fait que l'on peut critiquer ou regretter, mais qui ne reste pas moins irréversible.<sup>1</sup>

Dans le cas de l'aire urbaine nantaise, ce renversement de l'espace naturel vers un paysage intérieur est sans doute moins avéré, mais si la spécificité des communes périurbaines est bien d'être le lieu d'une coexistence entre un espace naturel hérité d'un passé rural et aujourd'hui encore largement entretenu par l'agriculture et un espace urbanisé constitué progressivement par des séries d'opérations successives, alors le statut du sol périurbain est bien à chercher dans les interactions et les rapports de force existants entre ces deux univers. Cependant, aujourd'hui, l'un comme l'autre sont en crise. L'espace naturel agricole subit une déprise assez généralisée et une remise en question de ces modes d'exploitation, qui posent la question du devenir d'un certain nombre de ses fragments. Dans le même temps, les exigences environnementales et le désir de maintien d'une identité rurale amènent les élus à reconsidérer les modes de fabrication de la ville périurbaine, qui se doit de contenir son étalement et de ne plus coloniser systématiquement, pour des raisons de densité et d'imagibilité, tout espace laissé vacant par l'agriculture. Ainsi nous ne sommes plus aujourd'hui (mais l'avons-nous été un jour ?) dans une situation où l'espace agricole et l'espace urbanisé seraient deux bulles juxtaposées. Le recul de l'agriculture n'est plus immédiatement compensé voire provoqué par une extension de l'urbanisation, de même on assiste à des superpositions entre usages agricoles et pratiques urbaines. L'évolution des contours de ces deux espaces dessine ainsi des marges qui n'appartiennent plus exclusivement au monde agricole et qui ne sont pas complètement intégrées à l'urbain. La question que soulève cette frange relève d'ordres multiples : fonctionnel (À quoi peut-elle servir ?), esthétique (son aspect est-il acceptable ?), technique (comment va-t-on l'entretenir ?), social, écologique, etc. En l'état actuel, il n'y a ni protocole d'action évident, ni outils spécifiques auxquels les élus peuvent se référer pour répondre à cette problématique. En conséquence, c'est logiquement par une action collective qui se définit chemin faisant et qui impose au préalable d'identifier, de rassembler et d'organiser les forces en présence, qu'ils vont pouvoir aborder ces espaces, déjà sortis en partie d'un ordre agricole, mais ne relevant pas encore d'un ordre urbain, en élaborant de nouvelles solutions d'occupation, d'entretien et de gestion du sol périurbain.

On peut illustrer cette forme d'action publique en développement, à travers l'examen de deux exemples de projets municipaux concernant l'espace naturel périurbain. Dans chacun de ces projets, on montrera en quoi la composition du jeu d'acteurs et les processus d'élaboration ont pu être modifiés par la nature particulière du projet. On interrogera ainsi l'émergence de nouveaux paradigmes redéfinissant les rapports entre espace naturel existant et espace urbain.

**St-Julien-de-Concelles : la restructuration paysagère de la vallée maraîchère comme habit de campagne esthétisant un territoire agricole industrialisé**

<sup>1</sup> SIEVERTS Thomas, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, éditions parenthèses, 2004, p. 57-58

Un premier exemple est celui de la démarche paysagère amorcée par St-Julien-de-Concelles. Comme on a pu le voir, elle a pour origine un 'accident de parcours' : la construction en 2003 de la RD215 pour désengorger la levée de la Divatte (RD751) et la route du coteau (RD115). Son tracé large et rectiligne traverse la vallée maraîchère en son milieu pour se raccorder à la route de Thouaré (RD37). Avec les modifications dans les déplacements qu'elle suscite, les personnes passant ou se rendant à St-Julien-de-Concelles ne découvriront plus la commune et le bourg par la pittoresque route du coteau mais par la vallée maraîchère. Or cette vallée maraîchère avec l'industrialisation de ces modes de production s'est transformée en un territoire ouvert et aride, ponctué par les bâches plastiques et autres éléments techniques associés à cette forme de culture. On comprend aisément qu'un tel territoire ne représente pas la vitrine rêvée pour une commune.

Face à ce constat la commune décide de se tourner vers le CAUE et lui commande en 2004 un diagnostic. À cette demande se mêle des préoccupations issues d'une étude antérieure réalisée avec le cabinet Archidée dans le cadre de la révision du POS en 1999. Cette étude a abouti à la réalisation d'un 'schéma d'agglomération', sorte de PADD avant l'heure, où on peut voir les prémices de réflexions qui ont par la suite été réinjectées dans la demande faite au CAUE, telles qu'un travail sur les différents modes de déplacements à l'échelle communale et une étude sur les problèmes de lisibilité posés par la façade arrière du bourg. La phase de travail avec le CAUE marque, à notre avis, une étape décisive dans la genèse du projet pour plusieurs raisons. Premièrement, cette étude va définitivement ancrer la réflexion à l'échelle de toute la commune, notamment par le biais de la qualification des quatre 'entités paysagères' de la commune et de leurs interactions. Là où avant la réflexion semblait se borner aux espaces 'posant problème' elle s'ouvre maintenant à l'ensemble du territoire communal. Deuxièmement, elle introduit une approche de cette problématique par le paysage, ce qui n'était pas explicite dans la demande initiale de la commune qui concernait surtout la définition d'une action de plantation d'arbres dans la vallée maraîchère. Cette approche par le paysage, parce qu'elle consiste à relier 'ce qui est donné à voir' (le paysage), à un territoire habité et transformé par l'homme (le pays), permet de rapprocher les considérations esthétiques à la base du projet avec les pratiques et les exigences du monde agricole, un contexte historique et géomorphologique, et des enjeux identitaires et écologiques. Troisièmement, cette étude a aussi permis de construire un lexique permettant de nommer et par là de rendre explicite dans les discours un territoire, ses sous-ensembles, leurs caractéristiques et leurs éléments structurants. Se constitue ainsi un référentiel commun spatialisé qui permet à chaque acteur impliqué de partager en partie une même représentation du territoire et de pouvoir ainsi prendre position par rapport à lui dans la discussion.

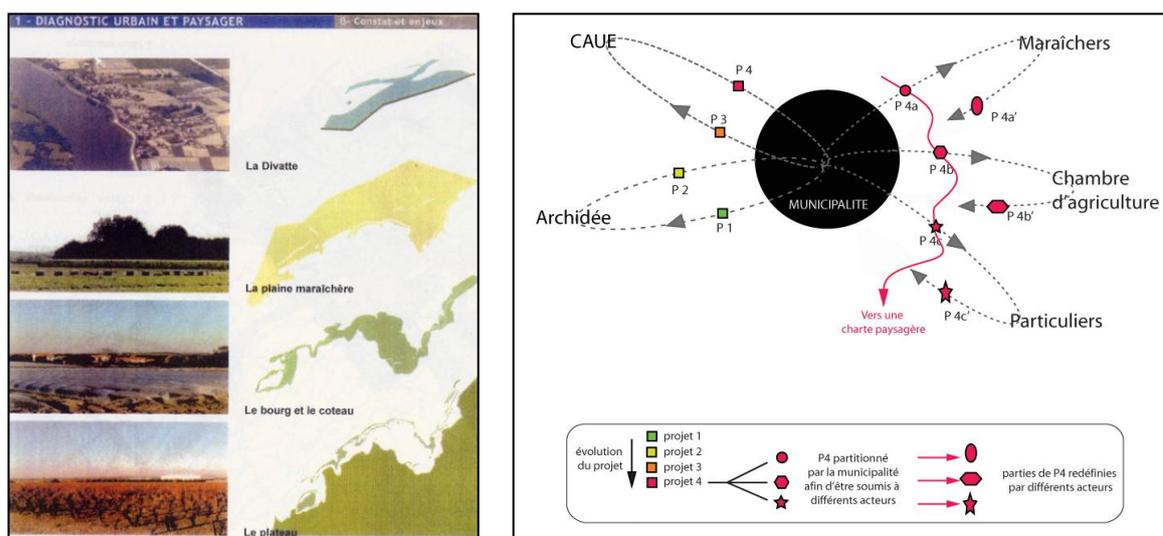
À la suite de cette étude, apparaît une complexification du jeu d'acteurs. Les élus se réapproprient le projet, commencent à le décliner en plusieurs interventions et cherchent pour chacune d'elles à associer les personnes pertinentes. L'exemple le plus significatif est l'appel lancé à la profession agricole qui a abouti sur la formation d'un groupe de pilotage (intégrant également chambre d'agriculture et CAUE) pour réfléchir à la valorisation paysagère de la vallée maraîchère.

Alors nous, commune, on a une responsabilité, c'est clair, il faut qu'on ait l'énergie, qu'on montre l'exemple, mais les maraîchers dans cette zone-là, c'est très important, on ne peut rien faire sans eux, contre eux. Parce que eux aussi, ils ont des normes, des critères, pour eux c'est important, les maladies aussi, puisqu'on traite du végétal. Donc là, à la rentrée on lance un nouveau groupe de travail avec la profession, enfin avec les professions, parce qu'il y a aussi les viticulteurs, et on a aussi un arboriculteur sur la commune. Et on veut travailler avec eux, parce que justement, on veut leur expliquer notre façon de faire et voir comment ils vont pouvoir nous aider, parce qu'on ne peut pas être partout, c'est impossible. Et puis la plupart habitent St Julien et vu comment ils ont répondu présents à travailler avec le groupe, on sent bien qu'il y a une volonté aussi... Et puis, ils ont des choses à nous apprendre parce que nous on n'est pas spécialistes.... Voilà un peu notre façon de faire. (élue à l'urbanisme, à l'environnement et aux espaces verts de St-Julien-de-Concelles, 29-08-2006)

Cet extrait d'entretien montre la manière dont l'équipe municipale envisage cette forme de participation. Il s'agit tout d'abord d'une négociation dans le sens où les élus vont chercher à savoir si les interventions qu'ils ont déjà en tête (comme le reboisement des routes) posent problème aux ma-

raîchers et si oui, ce qu'il faut faire pour y remédier (concertation). Mais cette négociation peut porter sur des idées plus ouvertes qui sont encore au stade d'intentions (faire un chemin parallèle à la levée de la Divatte). Il s'agit alors de mobiliser les personnes du groupe de travail pour trouver les meilleurs moyens de concrétiser cette idée aux regards des intérêts de chacun (co-conception). Les exploitants agricoles sont aussi mobilisés en tant qu'experts, dont les élus appellent la contribution. Celle-ci concerne d'abord les savoirs et savoir-faire de ces professionnels qui peuvent être utiles à la conception du projet (connaissances empiriques du territoire, des essences adéquates, des modes d'entretien, etc.), mais elle est aussi matérielle dans le sens où la commune souhaiterait voir les maraîchers prendre en charge une partie des interventions (répartition). Enfin, les élus cherchent aussi à travers les groupes de travail à trouver de nouvelles idées d'actions possibles (co-élaboration). Dans ce jeu d'acteur, l'équipe municipale constitue le point de pivot à partir duquel le projet est remis en jeu à chaque phase, en le présentant de manière ouverte à la critique et aux propositions de personnes choisies pour leurs compétences et leurs intérêts dans l'affaire, en le transformant et en l'enrichissant avec eux pour en faire une nouvelle formulation, qui pourra de nouveau être remise en jeu. Bien qu'il ne soit pas appelé ainsi, ce projet correspond à l'idée de 'charte paysagère', pour deux raisons. Il s'agit d'abord d'une élaboration concertée de principes, mesures et engagements auxquels les différents acteurs adhèrent pour accomplir un projet. Mais comme une charte graphique ou éditoriale, son but vise aussi la mise en place ou la remise en valeur d'un ensemble d'éléments préservant ou renforçant une identité territoriale partagée.

Extrait du diagnostic du CAUE et schéma du jeu d'acteurs autour de la charte paysagère



La question est dès lors sur quels fondements entend-t-on appuyer cette identité ? Il est intéressant de constater le mouvement qui s'est opéré à ce sujet durant l'élaboration du projet. À l'origine, le maraîchage était certes vu comme vecteur identitaire en tant qu'activité économique, mais le territoire qu'il produit était lui perçu comme contradictoire avec la vision idéalisée des élus d'une ville 'à la campagne'. En s'appuyant sur le concept de double artialisation d'Alain Roger<sup>1</sup>, on peut dire que dans un premier temps le projet relève plus d'une artialisation *in situ*. On cherche à inscrire le code esthétique renvoyant à cette campagne idéalisée sur le territoire industrialisé. Il est revêtu d'un 'habit de campagne pittoresque', en plantant des arbres, en masquant le plastique derrière des haies et en mettant en valeur les cultures plus vertes. Cependant, au cours du travail avec le CAUE et surtout avec les exploitants agricoles, on constate une évolution dans la perception des élus, relevant cette fois d'une artialisation *in visu*, car il s'agit d'un changement dans le code esthétique permettant de s'ouvrir à un nouveau modèle de paysage. La prise de conscience du rôle et du fonctionnement des éléments du paysage maraîcher les rend plus acceptables :

<sup>1</sup> ROGER Alain, *Court traité du paysage*, éditions Gallimard, 1997

Il faut également expliquer aux gens qu'il y a des avantages à cela (les tunnels multi-chapelles), on utilise moins d'eau, moins d'engrais, il y a moins de lessivage de sol. Les gens travaillent dans de meilleures conditions. Tout ça c'est une communication à faire pour que les gens, au lieu que le plastique leur fasse de l'urticaire, voient également qu'il y a de bons côtés. (élue à l'urbanisme, à l'environnement et aux espaces verts de St Julien de Concelles, 23-03-2007)

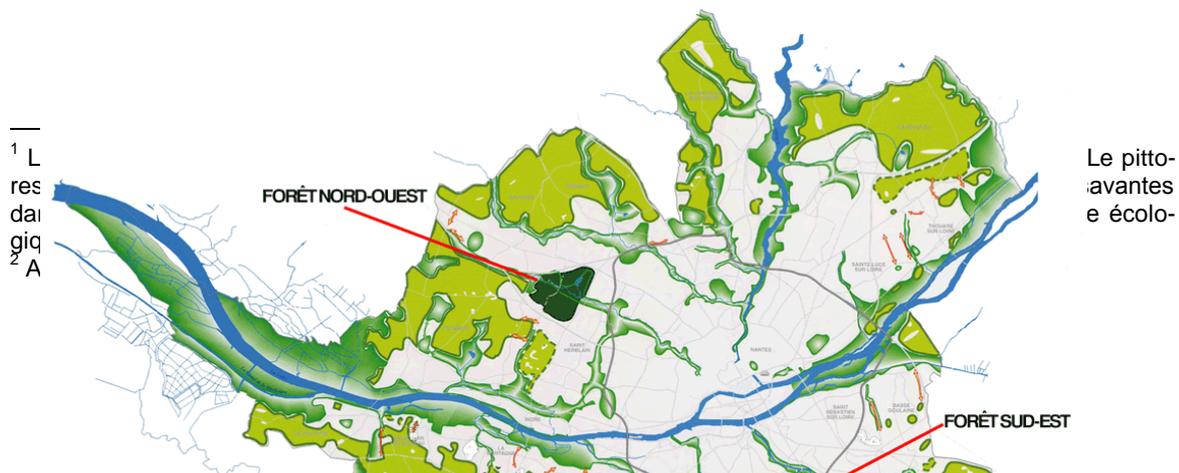
Le paysage devient ici intéressant parce qu'on associe à son image une mécanique, une organisation, un savoir-faire qui sont à la base de l'identité territoriale de la commune. On peut parler d'un *pittoresque économique*, par analogie à la notion de pittoresque écologique<sup>1</sup> d'Yves Luginbühl. Cette prise de conscience s'accompagne d'une évolution du répertoire des éléments sur lesquels repose le projet. En effet, si au début on pensait intervenir par ajout d'objets exogènes et non spécifiques, le diagnostic paysager a permis de se recentrer sur des éléments endogènes caractéristiques de la plaine maraîchère, tels que les étiers et les routes plantées rectilignes. Au regard des discours et documents à notre disposition (entretiens avec la chambre d'agriculture, le CAUE 44, l'élue, et diagnostic du CAUE), le projet se situe vraiment aujourd'hui dans cette double artialisation, dans le sens où l'habit de campagne que l'on cherche à concevoir ne se réfère plus à une vision idéalisée de la campagne mais bien à un modèle de paysage autonome et situé. À travers son projet de paysage, la commune de St-Julien-de-Concelles est entrée dans une nouvelle logique par rapport à l'espace naturel agricole. Monde urbain et monde agricole n'y sont plus pensés comme antagonistes mais comme superposés, l'ensemble du territoire est envisagé comme agricole et urbain dans sa destination. On refait 'la campagne sur la campagne' en intégrant des codes esthétiques et des usages urbains dans un territoire qui demeure un lieu de travail et de production. D'un autre côté, ce travail amène aussi les élus à repenser la manière dont il aborde d'autres champs de leur projet de territoire, comme les zones à urbaniser, montrant ainsi les répercussions que peuvent avoir sur les logiques d'acteurs ces projets sur l'espacement naturel :

Ces réflexions nous ont amené à réfléchir sur les futures zones à urbaniser. Il est hors de question de gaspiller de l'espace car dès que l'on grignote, on grignote sur de l'outil de travail, sur les terres agricoles. Il faut arrêter parce qu'après ça pose des questions de route, de problèmes énergétiques. On est vraiment dans ces réflexions-là. Je peux vous dire que les nouveaux lotissements qui sortiront à St Julien, ils ne ressembleront pas aux lotissements que l'on a sortis cette année ou il y a deux ans. On voudrait que toutes ces zones elles ne soient pas sticker à des endroits, mais de vraies greffes et qu'elles prennent vraiment. (élue de St Julien de Concelles, 23-03-2007)

### Bouguenais : la forêt urbaine de Nantes Métropole comme machine de concrétion et de stabilisation des franges naturelles d'*entre-ville*

Le second exemple concerne le projet des Forêts Urbaines mis en place par Nantes Métropole. Ce projet est amorcé en 2000 sous la double impulsion d'une étude de l'AURAN<sup>2</sup> traitant de la place de l'agriculture au sein de la métropole, qui proposait le renforcement des forêts périurbaines de l'agglomération, et de la ville de Bouguenais, via son maire alors chargée de l'environnement à la communauté urbaine, qui proposait une idée similaire issue des groupes de réflexion du programme Pollen. Trois sites sont actuellement à l'étude, tous partageant le fait d'être à cheval sur plusieurs communes et de contenir un ensemble hétérogène de boisements, de friches agricoles, de terres cultivées et d'habitat diffus, le tout souvent enclavé par de grandes infrastructures. Le plus grand et le plus complexe est celui de la forêt Sud-Ouest, sur Bouguenais et St-Aignan (756ha). C'est essentiellement sur ce site que s'appuiera notre analyse.

Carte des trois sites à l'étude (source : site Internet de Nantes Métropole)



Le projet des forêts urbaines est intéressant à de multiples niveaux. Tout d'abord, il s'inscrit dans un temps très long. La création des forêts commence par leur inscription dans les documents d'urbanisme (DTA, SCOT, PLU) et nécessite la maîtrise foncière publique de Nantes métropole. Il faudra ensuite compter 8 à 10 années pour réaliser la structure des trois forêts, à raison de 40 hectares par an. La plantation a débuté en 2006 sur le foncier déjà public et il faudra attendre 2009 pour les futures acquisitions foncières. D'ici 25 ans la métropole espère finaliser les forêts urbaines qui seront ouvertes au public au fur et à mesure de leur réalisation.

Ensuite, il se distingue d'une démarche ordinaire de mise en valeur d'un espace naturel par le fait que le territoire support ne peut être considéré en l'état comme un territoire remarquable. Il se place ainsi dès le début non pas comme un dispositif de préservation et de protection mais plutôt comme un processus de transformation de l'espace existant en une entité dont la forme se définit au fur et à mesure du projet. La principale difficulté réside dans l'hétérogénéité du territoire support, tant du côté physique que du côté du statut d'occupation. On trouve ainsi dans le périmètre de la forêt urbaine des ensembles boisés, mais aussi des friches agricoles et des terrains exploités (vignes, pâtures, céréales) entourées d'une trame bocagère plus ou moins continue, des hameaux et habitations isolées, une zone industrielle, des bâtiments d'exploitation agricole, une voie ferrée, etc. La présence de la vallée de la Loire au nord et du lac de Grandlieu au sud inscrit le projet dans une perspective de création d'un corridor écologique, traversant la métropole. En termes de parcellaire, la situation est également complexe. On a d'une part en bord de périmètre deux grandes enclaves publiques, le laboratoire des Ponts et Chaussées et l'aéroport de Nantes-Atlantique, qui incluent de grandes masses boisées mais qui relèvent de gestions quasi autarciques rendant difficile leur intégration au projet. D'autre part, le foncier est morcelé en de multiples petites parcelles privées qui rendent longue et fastidieuse l'acquisition foncière. À ce morcellement se superposent de nombreuses contraintes règlementaires limitant les options de projets.

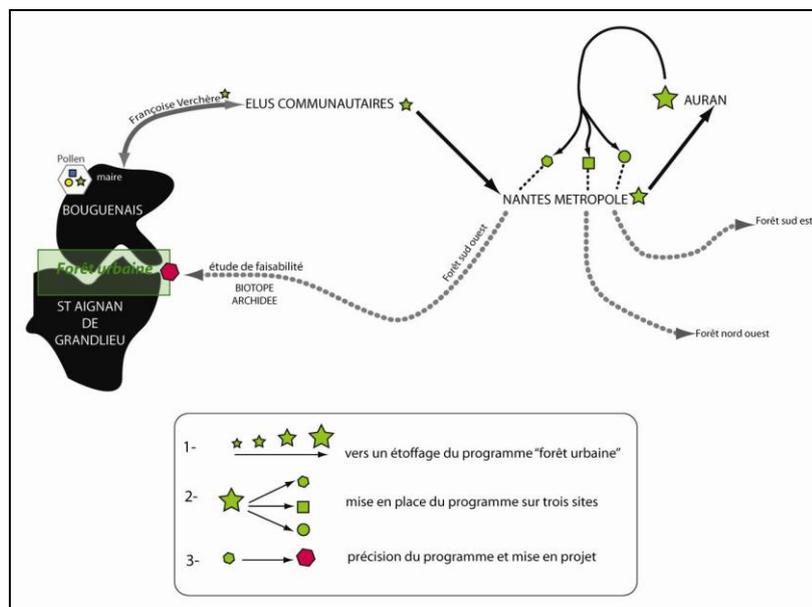
Face à cette complexité, le projet n'est pas pensé comme un processus linéaire où l'on déciderait au préalable d'un état à atteindre et de la façon d'y parvenir, mais plutôt comme un processus itératif où à chaque étape l'ensemble du projet est précisé voire réorienté. Au départ, il relève d'un concept général, énoncé comme « *une nouvelle génération d'espace naturel : les forêts urbaines* »<sup>1</sup>. Deux objectifs majeurs sont définis, donner une seconde vie aux friches agricoles et soustraire ces espaces à l'urbanisation. Six rôles sont attribués à cette forêt : 1/préservation des espaces naturels, 2/puits de carbone, 3/ceinture verte entre le monde urbain et les milieux fragiles tels que les cours d'eau et les zones humides, 4/habitat pour la faune et la flore, 5/espace de loisirs et de découverte, 6/support d'un développement à terme de la filière bois. Cette première formula-

---

<sup>1</sup> Nantes métropole, plaquette de présentation des forêts urbaines

tion demeure très abstraite et même a priori contradictoire dans les rôles annoncés, mais elle est assumée comme telle par les porteurs du projet, car elle vise avant tout à lancer un mouvement, à exprimer efficacement une idée générale amenée à se décliner et à s'affiner au fur et à mesure des opportunités et des obstacles rencontrés auprès des multiples acteurs concernées.

Dans le même temps, on va à la fois définir règlementairement le statut du sol au travers des PLU, commencer les démarches d'acquisition foncière pour se faire une idée de son coût final et pour identifier les premiers terrains de projet, et réfléchir avec les communes à la programmation précise de chaque espace, notamment à travers des études de faisabilité réalisées site par site avec des urbanistes et des ingénieurs en environnement. Au fil des différentes démarches, des questions, des controverses, de nouvelles idées vont apparaître et venir modifier ou enrichir le concept de départ. Par exemple, la présence de la ligne ferroviaire Nantes-Pornic croisée avec l'objectif de développement des lignes TER au sein de l'agglomération a fait émerger l'hypothèse d'un point d'arrêt situé entre St Aignan et Bouguenais, qui a lui-même motivé la perspective d'un parc urbain d'où partiraient les sentiers de la forêt urbaine. Le projet peut également intégrer des initiatives locales qu'il rencontre chemin faisant, telles que le projet d'ouverture au public du Château Bougon, actuellement dans l'enceinte de l'aéroport, porté par une association voulant en faire un 'aéroscope' (musée d'aéronautique et point d'observation de l'aéroport). La responsable du projet pour Nantes métropole y voit une opportunité d'enrichir le réseau de cheminements de la forêt en créant des continuités à travers les massifs boisés contenus dans l'enclave aéroportuaire. Le projet se modifie aussi en fonction de la disponibilité du sol. Ainsi, lorsque des terrains sont exploités par des agriculteurs et amenés à le rester, ils sont inclus tels quels dans la forêt urbaine sous un zonage 'zone agricole pérenne'. Sans envisager d'y planter des arbres, ils ne sont pas pour autant placés hors projet, car un passage ou la continuité d'une haie seront au besoin négociés avec l'exploitant.



À l'heure actuelle, le projet n'en est encore qu'à ses débuts, car à l'exception de quelques plantations 'pionnières', peu d'actions ont été concrétisées. Il est difficile de connaître la forme que prendra la forêt, même si on sait déjà que l'objectif n'est pas d'obtenir une forêt dense et uniforme. Il s'agit plutôt de mettre en réseau et de conforter des massifs boisés existants en les alternant avec des clairières, des cultures. Dans cette optique, les cheminements, les haies, les arbres isolés vont servir de liant à cet ensemble hétérogène en créant des continuités entre les espaces très boisés, les terres agricoles, les routes, les hameaux et les autres espaces urbanisés. Aux dires de la responsable du projet, cette conception de la forêt urbaine est souvent le plus difficile à faire passer,

car le terme même de forêt peut faire l'objet de représentations diverses, d'autant plus lorsqu'il est associé au qualificatif 'urbaine' :

C'est vrai que les forêts n'ont pas de noms pour l'instant, on a la forêt sud-ouest, sud-est, donc c'est vrai que ça commence à causer un peu de soucis parce que forêt, les gens voient quelque chose de boisé, très dense et ce n'est pas tout à fait ça. La forêt pour les gens ça représente quelque chose de très planté, ils voient plutôt la grande forêt domaniale tout ça, ils ne voient pas comment cela va bien pouvoir se faire là, donc ils bloquent sur la représentation qu'ils ont de la forêt. Pour eux une forêt urbaine ça n'a pas vraiment de sens... Donc il faudrait réussir à mettre des images et c'est donc un des objectifs des réunions que l'on va faire par site sur les forêts. C'est d'expliquer bien ce que c'est que cette forêt, c'est-à-dire que c'est une mosaïque de sites [...] Ce n'est pas un paysage de forêt classique. (responsable du projet forêt urbaine à Nantes métropole, juillet 2007)

Le flou dans la définition de ce que peut ou ne peut pas être la forêt urbaine est prolongé par l'interrogation sur les activités envisageables. Là encore la réponse ne se veut pas uniforme, il ne s'agit ni d'un sanctuaire naturel, ni d'un parc d'attraction forestier, même si on ne s'interdit pas d'envisager des secteurs complètement inaccessibles, quasi-sauvages, ou des lieux destinés aux loisirs (accro-branche, paint-ball). Néanmoins, dans sa grande majorité, la forêt urbaine est plutôt prévue comme un lieu assez entretenu et parcouru de cheminements permettant de 'publiciser' un espace agricole auparavant peu accessible. Cette forêt emprunte donc autant aux caractéristiques du parc naturel, par sa dimension, par l'absence de maîtrise foncière publique complète, par le souci de préserver un biotope, par l'échelle des cheminements proposés, qu'à celles du parc public, par l'enjeu de préserver un espacement naturel accessible à tous à l'intérieur de l'urbanisation, par sa destination récréative et par la volonté de l'articuler aux espaces urbains. Elle permet de rassembler un ensemble de fragments d'espaces naturels hétéroclites en une entité cohérente de grande échelle, qui sans être homogène peut être parcourue en tous sens. Par son concept même, la forêt urbaine est un espace évolutif qui s'inscrit dans un temps long et permet de rassembler progressivement et de stabiliser durablement les franges naturelles d'une urbanisation diffuse.

Pour conclure, on observe que dans les deux projets cités, la nature particulière des territoires semble favoriser lors de leur mise en projet une recomposition du jeu d'acteurs. Cette recomposition passe d'abord par un constat d'impuissance, ou en tout cas par la prise de conscience que l'ampleur et la complexité du projet dépassent les moyens de la municipalité. On cherche alors d'une part des compétences extérieures, qui peuvent venir de champs extrêmement diversifiés, et d'autre part on ouvre le projet sans a priori à toute personne pouvant se sentir concernée. On voit ainsi comment, à St Julien de Concelles, la coopération avec les maraîchers est absolument nécessaire car la municipalité n'a ni les ressources ni les capacités pour agir seule. De même, concernant le projet de forêt urbaine, l'absence de maîtrise foncière complète rend indispensable la mise en place de collaborations avec les propriétaires des terrains pour garantir la cohérence du projet. Cette interrogation sur les moyens se prolonge avec la gestion à venir de ces espaces naturels : il ne s'agit plus de petits espaces verts contenus dans l'urbanisation qu'une équipe restreinte de cantonniers suffit à entretenir, mais de grands espaces dont l'entretien relève plus de l'agriculture que du jardinage. À cela s'ajoute la volonté d'une gestion plus écologique où l'alternative aux produits d'entretien chimiques passe par un travail mécanique accru, et donc plus de main d'œuvre. Complication supplémentaire pour la forêt urbaine, cette gestion est à la charge de l'intercommunalité, alors que le personnel en charge des espaces verts est encore communal. Ce type de projet nécessite donc l'invention de formes de gestion plus économes que celles des espaces verts : partenariats avec le monde agricole ou création de filières spécifiques comme l'hypothèse d'une exploitation sylvicole de la forêt urbaine. Plus insolite, on peut citer l'acquisition de six vaches nantaises par la municipalité de Bouguenais pour l'entretien des prairies de la Loire.

Ces projets parce qu'ils portent sur des espaces naturels qui ne sont ni compris dans l'agglomération ni tangents à cette dernière, ni extraordinaires dans leur aspect, parce qu'ils répondent à des enjeux de préservation de l'environnement, de maintien d'un patrimoine paysager et de développement du potentiel d'usage de l'espace naturel et parce qu'ils mêlent des acteurs appartenant aussi bien au monde agricole qu'au monde urbain pour leur élaboration, leur réalisation et leur

gestion, témoignent d'un nouveau paradigme instituant des rapports différents de ceux que l'on pouvait rencontrer jusqu'alors entre espace urbanisé et espace naturel. Dans le cas de St-Julien-de-Concelles, ce changement est signifié par la recherche d'un positionnement sur l'ensemble du territoire communal, que l'on cherche à mettre en valeur à partir de ses différentes composantes paysagères. Cependant, la dimension paysagère est clairement prédominante, l'espace naturel est avant tout pensé comme support d'un marketing territorial, comme une image de ville à la campagne que revendique la commune. Dans le cas de la forêt urbaine, ce changement de paradigme est plus avéré, dans le sens où l'espace naturel est pensé complètement en articulation avec l'urbain et ce à plusieurs échelles (communales et métropolitaines) et qu'on lui confère à la fois des enjeux environnementaux, paysagers et sociaux. Pointons que dans les deux cas, s'il y a bien une hybridation de l'espace naturel avec l'urbain, l'articulation ne s'étend pas jusqu'à l'architecture (notamment les nouvelles opérations). Pour trouver cette articulation à l'œuvre, il faut s'intéresser à d'autres contextes de projet. Chris Younés et Frédéric Bonnet la mettent ainsi en évidence avec l'analyse de l'évolution des réponses au concours d'architecture et d'urbanisme *Europan* en décrivant ce changement de paradigme comme :

« Le déplacement d'une utilisation de la nature comme décor vers une nature de plus en plus considérée comme vecteur qualitatif d'un nouveau type d'espaces, jusqu'à une conception de la nature comme puissance dynamique portant en elle-même le principe de son devenir, de son mouvement ou de son repos et avec laquelle l'architecture peut composer et se renouveler »<sup>1</sup>.

À travers l'ensemble de cette partie, on a vu comment la décentralisation et plus encore la loi SRU via le PLU avait pu faire évoluer en profondeur le rôle et les pratiques des élus des communes périurbaines. S'il est vrai que les centres d'intérêts et les degrés d'engagements restent très variés, on peut dire que toutes les équipes municipales sont aujourd'hui dans une logique de projet de territoire qui tend à les faire penser le devenir de leurs communes d'une manière plus globale, en couplant aux enjeux locaux des problématiques plus générales, et en cherchant à reprendre la main sur l'ensemble des dimensions intéressant la structuration du territoire communal. PLU, ZAC, Agendas 21 et autres chartes sont autant de cadres qui incitent et permettent de développer ces ambitions, en s'appuyant sur ce qui sont sûrement les principaux atouts des élus des communes périurbaines, à savoir une connaissance souvent précise de la situation communale et la possibilité offerte par l'échelle et le nombre réduits de projets de réfléchir dans le détail à l'ensemble des enjeux. Pour aller plus loin, on peut maintenant s'intéresser plus en détail aux opérations d'extension périurbaine, en cherchant à comprendre en quoi ces évolutions récentes dans les outils et les pratiques des élus démarquent (ou non) les plus récentes des plus anciennes.

---

<sup>1</sup>BONNET Frédéric et YOUNES Chris in *Europan France, 1988-2007, innover, dialoguer, réaliser*, éditions Jean-Michel Place, 2007



## CHAPITRE 3

# URBANISME ET PROJETS D'EXTENSION DES COMMUNES PERIURBAINES

Pour la majeure partie des acteurs, l'urbanisation périurbaine renvoie assez directement à une série d'archétypes qui la qualifierait : l'étalement comme forme de développement, le lotissement privé comme forme urbaine, le pavillon individuel comme forme architecturale. De fait, on retrouve dans toutes les communes étudiées cette extension progressive de l'agglomération initiale par la succession des lotissements pavillonnaires, chacun d'entre eux constituant une nouvelle 'plaque' d'urbanisation plus ou moins similaire à la précédente et plus ou moins connectée au reste de la ville. Pour autant, comme on a déjà pu l'entrevoir dans les fiches de la seconde partie, l'uniformité du développement périurbain est loin d'être aussi radicale. Il est donc capital de ne pas se limiter à ces archétypes et de chercher à y regarder de plus près pour mieux comprendre de quoi est faite cette urbanisation aujourd'hui jugée comme problématique et pour pouvoir mieux évaluer en quoi les opérations actuelles, présentées comme différentes, constitueraient un renouvellement des formes périurbaines.

Cette partie s'attachera donc à examiner dans le détail les opérations d'extension existantes ou en cours de réalisation dans les communes étudiées, en mettant en évidence à la fois leurs diversités et leurs récurrences. Pour cela, on cherchera d'abord à déconstruire les processus d'élaboration d'une opération résidentielle, en s'efforçant pour chaque étape d'identifier la variété des postures adoptées par les différents acteurs, ainsi que les tenants et aboutissants de telle ou telle démarche. Cet examen critique amène à relativiser la pertinence de toutes typologies d'urbanisation à son contexte. Il n'y aurait ainsi pas de 'bonnes' ou de 'mauvaises' solutions dans l'absolu, mais simplement des réponses plus ou moins adaptées vis-à-vis d'un environnement et d'enjeux donnés, ceux-ci étant par ailleurs rarement explicités. On cherchera dans un second temps à construire une critique non pas des formes en elles-mêmes, mais plutôt des mécanismes et principes dont elles sont issues et dont l'absence de remise en cause, nous le posons comme hypothèse, entraverait un renouvellement significatif des formes d'urbanisation périurbaines.

### A. LES OPERATIONS D'EXTENSION PERIURBAINES, TENTATIVE DE DECONSTRUCTION

Comment décrire l'urbanisation périurbaine nantaise ? Comment rendre compte d'un ensemble conséquents d'opérations ordinaires, qui semblent pour la plupart d'entre elles à première vue toutes semblables mais néanmoins de fait toutes singulières (ne serait-ce que par leur périmètre ou leur nombre de logements par exemple), même si on est incapable de savoir de prime abord si ces différences sont significatives et en quoi ? Face à ces questions, notre réponse n'est pas de dresser un panorama exhaustif de ces opérations, mais plutôt de proposer une sorte de grille de lecture permettant de caractériser une opération donnée en fonction des éléments de contexte et des logiques de conception qui ont présidé à son élaboration. Cette grille comporte quatre entrées, qui s'intéressent successivement au site de l'opération et à la manière dont il a été mobilisé, aux choix programmatiques, à la structuration et à l'organisation des différents espaces, et enfin aux choix de traitements des espaces publics et collectifs. Pour chaque entrée, on tentera d'identifier les principaux enjeux, de qualifier à l'aide d'idéaux-types et de gradients les différentes postures empruntées par les acteurs de l'aménagement pour y répondre, et d'illustrer ces postures par des exemples d'opérations qui y renvoient. Il faut dès à présent mettre en garde sur le fait que les postures sont présentées ici, par souci de clarté, sous une forme idéale, presque caricaturale, que l'on ne retrouve jamais aussi nettement dans la réalité. Au contraire, chaque opération témoigne de nuances, d'hybridation entre plusieurs postures et même celles proposées comme exemples ne correspondent que dans une certaine limite à l'idéal-type qu'elles illustrent.

## 1. Du terrain 'substrat' et de la construction du 'support'

Intéressons-nous pour commencer à un élément à la base de toute opération d'extension : le terrain. Pour cela, on peut s'appuyer sur les notions de 'substrat, support, apport', empruntées à Bernard Lassus<sup>1</sup>, qui définit par ce triptyque la problématique de la prise en compte de l'existant dans le cadre d'un projet, ou d'une autre manière, le caractère latent, résurgent ou prégnant de celui-ci. Le substrat est le patrimoine dynamique existant dans un lieu, ce qu'il est et ce qu'il contient, autant d'un point de vue matériel qu'immatériel. Le support est ce que l'on va sélectionner du substrat pour asseoir le projet, en quelque sorte la manière dont on va préparer le lieu pour l'aménagement. L'apport est constitué de l'ensemble des éléments exogènes que le projet amène. Ce triptyque apparaît comme un outil d'analyse efficace, dans le sens où il permet de questionner de manière transversale les logiques de conception d'une opération (techniques, esthétiques, politiques, etc.) en mettant en lumière les interactions qui existent entre terrain d'implantation et organisation de l'aménagement.

Sur le substrat tout d'abord, il faut partir d'un point évident mais néanmoins crucial, qui est que chaque site d'aménagement est unique. Taille, forme, relief, contexte et éléments constitutifs sont autant de caractéristiques qui singularisent chaque terrain et qui peuvent avoir des incidences déterminantes sur l'opération future. Comme nous avons pu le montrer à travers les 'fiches communes', la configuration géomorphologique originelle du territoire, transformée par des siècles de travail agricole, confère aujourd'hui aux communes périurbaines un environnement différencié de l'une à l'autre. L'héritage des logiques d'aménagement agricole et de structuration foncière de cet 'espace primaire' a ainsi dessiné les contours définitifs de la trame parcellaire constituant le paysage rural. Suivant qu'il est issu d'un mode d'aménagement vernaculaire, fait d'un ajustement constant entre de multiples générations d'agriculteurs (Bouguenais), ou d'une grande politique d'aménagement, telle que les grands travaux de défrichage et d'assèchement des moines au Moyen-âge (Geneston), les quadrillages de l'époque napoléonienne (St-Philbert-de-Bouaine) et les grands remembrements des Trente Glorieuses (St-Julien-de-Concelles), un terrain va présenter une morphologie radicalement différente.

Parmi les caractéristiques spécifiant un terrain, sa taille et sa forme sont celles qui ont les incidences les plus directes. En effet, on peut constater qu'il y a très souvent corrélation directe entre 'grand terrain' et 'grande opération', 'petit terrain' et 'petite opération'. Cette observation en forme de lapalissade pose en réalité une question de fond concernant les modes d'urbanisation périurbains : ce sont les contours des opportunités foncières, donc de la structuration agricole héritée, qui vont déterminer assez largement ceux des unités urbaines de base que sont les lotissements, et par extension l'organisation générale d'un tissu périurbain. Ce phénomène est atténué aujourd'hui avec l'essor des ZAC, qui s'étendent généralement sur plusieurs terrains que l'on rappelle sans forcément garder de traces de l'ancien découpage. Cependant, même dans ce cas, tailles et formes du parcellaire continuent à avoir des incidences, par exemple en simplifiant ou en compliquant l'acquisition foncière. Ainsi, alors que la ZAC de St-Philbert-de-Bouaine ne prend place que sur quelques grands terrains appartenant à moins d'une dizaine de propriétaires, celle de la Pierre Blanche à Bouguenais a dû composer avec un parcellaire très morcelé :

Alors la ZAC de la Pierre Blanche, voilà une zone qui était donc agricole, il y avait un peu de vigne et puis... oui surtout de la vigne et puis des prés. [...] il y avait encore quelques agriculteurs, mais bon vraiment quelques petites parcelles, donc c'était surtout des terrains en friches, avec une multitude de petits propriétaires, c'était très morcelé [...] Alors maîtriser le foncier ça veut dire, comme c'est morcelé, négocier avec une multitude de petits propriétaires, donc on a sur les 27ha que l'on a achetés, à peu près 13-14 ont été achetés à l'amiable, au prix fixé par les domaines, c'est-à-dire quasiment rien. [...] Mais par contre pour une vingtaine d'autres propriétaires, ils ont refusé... [...] Et donc du coup après c'est du temps, parce que après il faut faire une pré-enquête parcellaire, Déclaration d'Utilité Publique par le préfet, et ensuite, quand il n'y a toujours pas d'accord de trouvé, c'est le juge de l'expropriation qui décide. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

<sup>1</sup> LASSUS Bernard, *La Mouvance*, 'substrat, support, apport', 1999, éd la Villette, p. 85

Autre élément déterminant pour qualifier le substrat, le 'contenu' préexistant d'un site, les éléments constitutifs sur lesquels l'opération d'aménagement pourra potentiellement s'appuyer. Là encore, suivant les communes et même suivant la localisation au sein du territoire communal, on observe de grandes disparités dans les terrains potentiellement urbanisables. L'exemple le plus parlant est sans doute celui des arbres, des haies et autres restes bocagers. Alors que des communes comme St-Aignan ou Geneston, faiblement remembrées, présentent sur presque tous leurs terrains des fossés et des haies relativement complètes qui peuvent être conservés pour asseoir le projet paysager, d'autres comme St-Philbert-de-Bouaine ou St-Julien-de-Concelles disposent essentiellement de grands terrains où le bocage a complètement disparu et où une fois la culture préexistante arrêtée, il ne reste qu'une surface vierge de toutes aspérités.

La dernière famille de caractéristiques du substrat a rapport au contexte, aux alentours du site de l'opération. Il s'agit d'abord de l'environnement immédiat, qui adopte dans les cas d'extension périurbaine presque toujours deux visages : une face 'urbaine', marquée par un ensemble de codes, normes, logiques qui définissent des agencements de bâtis et jardins, des routes, des haies, des espaces verts plus ou moins reliés aux terrains, et une face 'rurale' soumise à d'autres codes, normes et logiques et qui se rapproche le plus souvent morphologiquement du terrain d'extension. Suivant les cas, ces deux visages peuvent prendre des formes multiples, avec des incidences plus ou moins grandes pour l'opération future. Un autre point est la question de l'ouverture visuelle sur le paysage ou sur des éléments particuliers (étang, clocher, déchèterie, etc.). À Saint-Julien-de-Concelles, depuis les bords de la Z.A.C., les pentes du coteau et ses vignes offrent une vue panoramique, fermée au loin par la ville du Loroux-Bottereau dont le clocher marque le paysage. Dans la ZAC de Bouguenais au contraire, la présence de bâtiments, de haies d'arbres, des talus de la voie rapide, ferme les vues de tous côtés et rend prégnant le paysage de premier plan. Au-delà des caractéristiques physiques du contexte, des dynamiques se différencient : en effet, entre le vallon inondable d'une rivière ou une vigne AOC, protégés de l'urbanisation, et un terrain en friches n'opposant nulle résistance à une éventuelle urbanisation future, la 'durabilité' d'un point de vue ne sera pas la même, et la conception en sera affectée. On pourrait encore inclure dans cette idée de contexte des éléments plus immatériels, tels que le folklore et les traditions locales, la 'petite histoire' du lieu, toutes ces dimensions symboliques qui font aussi le paysage, et participent ainsi du 'substrat'.

Caractères morphologiques, éléments constitutifs, contexte proche et lointain, toutes ces caractéristiques tout juste esquissées permettent de comprendre en quoi chaque site d'opération d'extension est unique, et comment ce substrat spécifique conditionne en partie l'aménagement futur. Certains aspects imposent des contraintes avec lesquelles l'aménageur devra composer, tandis que d'autres seraient plus des potentiels sur lesquels la conception pourrait s'appuyer. Quelles que soient leurs doctrines et pratiques respectives, les différents acteurs en charge d'une opération d'extension auront ainsi à se positionner par rapport au site et à ses particularités, même si force est de constater qu'il existe de nombreuses disparités dans la manière dont ils se saisissent de cette question. La perception qu'ils vont avoir du 'substrat' évoqué précédemment et les choix qu'ils vont faire quant à son devenir vont déterminer la facture du 'support'. On peut caractériser cette diversité d'attitude à travers trois idéaux-types que nous allons décrire successivement.

*Quatre exemples de terrains-substrat (extraits de 500X500m)*



St-Philbert-de-Bouaine  
Champ en polyculture



Bougenais  
Petites parcelles et friches  
imbriquées avec le bâti

Sucé-sur-Erdre  
Prairies bocagères



Basse-Goulaine  
Petites parcelles de vignes,  
prairies, marais et bois

St-Aignan-Grandlieu  
Pâturages et friches forestières



Les Sorinières  
Tenue maraîchère et friches  
cernées par l'urbanisation

Ste-Luce-sur-Loire  
Friches et tenues maraîchères



Le Loroux-Bottereau  
Tenue maraîchère et vignes  
entre les 'doigts de gant'

### Un support artificiel : l'idéal de la 'table rase'

Depuis les Trente Glorieuses, la figure caricaturale de l'aménageur balayant tout sur son passage pour implanter son objet standardisé, en faisant abstraction de l'existant au nom de l'efficacité, s'est progressivement ancrée dans l'imaginaire collectif. Si les pratiques urbanistiques se sont aujourd'hui éloignées d'un certain 'modernisme triomphant', il subsiste encore aujourd'hui des rémanences de cette indifférence au contexte chez les professionnels de l'aménagement.

Dans l'absolu, cette indifférence va se traduire par une pratique de la table rase consistant à éliminer tout ce qui peut s'avérer gênant pour la mise en place de l'opération (arbres, talus, fossés, haies, etc.). Cette logique va même au-delà de la suppression de ce qui gêne et s'étend à tout élément potentiellement gênant, à tout facteur imprévisible. Elle devient un automatisme, visant un formatage complet du terrain. Toutes aspérités disparues, le site perd les caractères qui font sa singularité et se trouve réduit à une surface quasi-abstraite, mesurable et quantifiable, dont la seule variable qualifiante demeure le nombre de mètres carrés et la forme de ses contours. Le terrain devient une feuille blanche où l'on peut dessiner ce que l'on souhaite.

On pourrait donc ainsi qualifier un premier idéal-type dont la caractéristique serait de construire le support à partir des éléments les plus génériques, ceux que l'on peut retrouver sur chaque site et qui ne remettent pas en cause des routines de conception bien rodées. Perçu comme une quantité de mètres carrés, le terrain est 'consommé' dans son intégralité par l'aménagement. De même, étant hors champ d'action, tout ce qui relèverait du contexte est ignoré et n'est pas pris en compte dans la construction du support. Finalement, le périmètre opérationnel (ce que l'aménagement modifie) se superpose parfaitement au périmètre du terrain, auquel se confond également le périmètre d'étude. Le projet ne déborde pas des limites physiques de la parcelle et ne ménage aucun reste à l'intérieur. Le support est conçu comme un artefact, un objet artificiel entrant dans un univers de normes et possédant des bornes bien définies. Il n'hérite du substrat que la forme, les éléments constitutifs sont neutralisés ou détruits et le contexte est ignoré.

Au niveau des acteurs on voit bien comment cette manière de concevoir le support leur permet de 'disparaître' une fois l'opération achevée. En effet, l'artificialisation du support va permettre à chacun de déployer une action normée, codifiée, sectorisée, a priori sans surprise. Le promoteur va ainsi proposer un 'produit' dont il peut communiquer le coût, la géométrie, la fonction puisque ceux-ci ne dépendent plus des contingences du 'substrat'. Le terrain n'induit aucune exigence d'adaptation particulière, le concepteur va pouvoir reproduire son répertoire de modèles presque tel quel. En conséquence, les producteurs n'ayant qu'à produire des objets standardisés sur un support lui-même standardisé, peuvent organiser leurs interventions les uns indépendamment des autres dans une logique industrielle de segmentation du travail. L'ensemble de ces actions constituant un processus parfaitement orchestré et déjà reproduit x fois, le décideur ne prend pas de risques car il se met a priori à l'abri de toutes surprises quant au devenir du projet. Ce faisant, il n'y a aucune

trace dans le réel de l'interaction entre l'action et la situation, aucune signature qu'un acteur a œuvré là, celui-ci devient invisible une fois l'objet fini.

Cette posture peut paraître caricaturale, mais lorsque l'on regarde l'ensemble des opérations d'extension des cinq dernières décennies dans les communes étudiées, on constate qu'une très large majorité d'entre elles relèvent effectivement de cette logique de conception du support et que les maigres indices y témoignant d'une expression du substrat semblent plutôt relever de l'accident ou de la coïncidence. En effet, dans cette posture, urbanisation et espace rural et naturel sont perçus comme deux univers antagonistes et incompatibles. La construction du support détruit irrémédiablement une large part du substrat pour n'en garder que les éléments insignifiants, ce qui démarque cette posture des suivantes.

*La tabula rasa version « Les histoires du lapin »... (<http://lapin.org>)*



### Un support comme plus-value

Dans la continuité des théories urbanistiques postmodernistes de retour au local et au génie du lieu, la problématique de la prise en compte des potentialités de l'existant a refait son apparition depuis une trentaine d'années. Ces considérations n'ont pas ou peu connu de transposition immédiate dans les pratiques des aménageurs dans les territoires périurbains. Ce n'est que très récemment avec la montée en puissance des considérations environnementales et surtout avec leur traduction législative que le territoire s'impose à nouveau dans le projet. On peut à ce titre mentionner la loi paysage de 1993, qui a fait de la conservation des haies un enjeu récurrent dans les opérations d'extension périurbaines. Cette loi permet aux communes de protéger des arbres isolés, haies et réseaux de haies par un classement spécifique dans leur POS, disposition qui a été renforcée entre autres par la loi SRU. Même en l'absence de classement, on constate aujourd'hui une tendance à conserver quasi-systématiquement les arbres et autres plantations remarquables dans les opérations d'aménagement. Les aménageurs sont alors confrontés à l'enjeu d'adapter leur projet pour laisser à leur place des éléments préexistants.

On voit ici émerger une autre manière d'envisager la construction du support, qui ne consiste plus à faire table rase mais au contraire à l'envisager comme une plus-value pour le projet. On peut envisager la notion de plus-value comme l'accroissement de la valeur de l'opération, valeur qui peut être économique mais aussi environnementale, patrimoniale, esthétique, symbolique, etc. Dans cette posture l'élaboration du support s'opère par sélection et extraction d'un certain nombre d'éléments constitutifs du substrat, choisis pour leur caractère remarquable, leur capacité à faire signe. On pourrait par là qualifier un second idéal-type dont la caractéristique serait de construire le support en n'y intégrant que les éléments les plus remarquables, ceux qui peuvent par leur présence donner plus de valeur à l'opération future, sans forcément se demander si ces éléments devenus objets isolés garderont leur sens dans l'opération d'extension. Le plus souvent la sélection va s'opérer en ne prenant en compte que ce qu'il y a sur la parcelle, sur le mode d'un inventaire des objets à conserver. Chacun de ces objets va constituer une sorte de bulle que l'urbanisation devra ménager. Dans ce cas, le périmètre opérationnel est amputé d'une mosaïque plus ou moins dense d'espaces à conserver. La question centrale est alors : comment s'opère la sélection ?

Dans les éléments conservés, arrivent en tête (et de loin) les arbres, qui reviennent presque systématiquement dans les discours des acteurs de l'aménagement. En quoi leur conservation est-elle perçue comme une plus-value pour l'opération ? D'un point de vue environnemental, on attribue à l'arbre un rôle de garant d'un certain équilibre écologique. Ce rôle est pour une part avéré, car l'arbre constitue un biotope abritant un certain nombre d'espèces (oiseaux, insectes, petits mammifères). Etant un puit de carbone, il permet de lutter contre l'effet de serre, et regroupé dans un ensemble plus vaste, il limite les phénomènes d'érosion. Néanmoins, dans la plupart des cas, les éléments conservés se retrouvent pris dans l'aménagement, débroussaillés à leur pied, devenant ainsi une végétation figée d'espaces verts. Ainsi extraits, leurs qualités environnementales n'ont plus grand-chose à voir avec celles qu'ils avaient dans le milieu d'origine.

Il en va de même avec l'autre objectif souvent donné à cette conservation, à savoir la préservation du patrimoine paysager rural. L'arbre, sous la forme de la haie bocagère, est perçu comme la structure essentielle de ce paysage. Trace de l'histoire du lieu, il devient un objet auquel on attache une valeur patrimoniale. Cependant, lorsqu'il constitue le seul élément du support à exprimer le 'substrat' dans la nouvelle urbanisation, il peine à être le témoin de la mémoire du lieu. Ainsi décontextualisé, un arbre ou un morceau de haie isolés vont même plutôt avoir tendance à faire perdre au territoire son identité, renvoyant davantage à la multitude des 'arbres conservés' des opérations contemporaines qu'au paysage local qu'ils sont censés incarner. Si l'on établit une comparaison entre patrimoine bâti et patrimoine naturel, les travaux de Giovannoni et particulièrement l'ouvrage *vecchie città* formulent des thèses intéressantes sur la notion de contexte. Giovannoni forge l'expression de patrimoine urbain pour désigner un ensemble tissulaire global comme entité et non plus l'addition de monuments indépendants. Il parle à la fois d'architecture mineure, celle de la quotidienneté et d'architecture majeure, pour désigner les œuvres prestigieuses. Le tissu articulé des édifices mineurs constitue le contexte de l'édifice majeur, chacun étant totalement solidaire de l'autre, l'un n'ayant de sens historique et de valeur esthétique que par l'autre. Avec cette dimension esthétique, la notion de contexte acquiert ici sa pleine signification : l'altération de son contexte peut détruire un monument plus sûrement qu'une atteinte à sa structure physique. Ne conserver qu'un palais ou ne conserver qu'un arbre témoigne de pratiques patrimoniales que Françoise Choay qualifie 'd'auto-contemplation passive' et de 'culte d'une identité générique'. Elle écrit que « *Le patrimoine aurait perdu sa fonction constructive au profit d'une fonction défensive qui assurerait la recollection d'une identité menacée* »<sup>1</sup>.

Ainsi, que se soit du point de vue environnemental ou patrimonial, on constate que la conservation d'éléments décontextualisés du substrat semble peu répondre aux enjeux qui la motivent à l'origine. Cette pratique n'en perdure pas moins pour autant, finissant par relever du registre de la morale, qui en vient à faire oublier les autres enjeux. La préservation devient un automatisme, il est mal d'arracher un arbre, il est bien de les préserver.

On a essayé de sélectionner... , parce que c'est vrai que c'est un gros chantier, moi j'ai hurlé aussi, c'était très boisé, c'était la continuité de la forêt urbaine. Donc on a sélectionné de beaux arbres, tous ceux qui étaient jolis, pour ne pas abîmer cette végétation là, pour qu'elle s'intègre directement dans cette coulée verte. Mais il a fallu quand même abattre du bois pour faire les immeubles, il a fallu abattre des parcelles de bois. Mais je pense qu'ils ont fait le nécessaire pour conserver le maximum de végétaux. Ca s'est bousculé automatiquement un petit peu pour passer les canalisations, j'espère que tout va résister, tout ce qu'ils ont conservé (élue à l'environnement et aux espaces verts des Sorinières\_06-11-07)

Avec cet extrait, on observe que la justification de l'action tend à devenir implicite, voire à disparaître du discours des différents acteurs de l'aménagement. Sa pertinence n'est plus discutée, elle est perçue comme suffisante pour répondre aux différents enjeux, qu'ils soient écologique, paysager, patrimonial. On voit ainsi comment en partant d'une intention de prise en compte des particularités d'un site on arrive à retenir toujours les mêmes éléments quels que soient les sites, ce qui finit par produire un effet d'uniformisation. Cette posture se fonde ainsi sur une logique de sélection dans le substrat des éléments aptes à générer une plus-value pour l'opération future, non par le rôle qu'ils

<sup>1</sup> CHOAY Françoise, *L'Allégorie du patrimoine*, 1996, ed du Seuil

incarnent dans le lieu mais par leur capacité à renvoyer à la 'bonne pratique'. Ce faisant, la construction du support entraîne une transformation irrémédiable des éléments extraits du substrat par leur décontextualisation. Ils deviennent des objets isolés qui ne renvoient plus au contexte rural dont ils sont issus et ne modifieront pas non plus l'urbanisation future, qui pourra se mettre en place presque indépendamment de leur présence.

### Un support comme générateur des formes produites

Si les deux premiers idéaux-types pourraient suffire à qualifier la majorité des opérations d'extension périurbaines rencontrées, on ne peut tout de même pas réduire la problématique de la prise en compte de l'existant à des postures qui le percevraient soit comme une gène, soit comme un stock pour la décoration du futur aménagement. Certaines opérations témoignent en effet de démarches où le substrat joue un rôle plus déterminant dans la conception. On peut ainsi proposer un troisième idéal-type, où la construction du support va mobiliser des formes, des éléments, des structures du terrain 'substrat' aptes à le transformer en objet agissant, générateur des formes d'urbanisation à venir. Dans cette optique, la forme et les éléments constitutants sont envisagés comme appartenant à un contexte, qui devient déterminant dans la construction du support. Dès lors, les éléments existants conservés ne vont plus être conçus comme des fragments isolés, enclavés dans l'urbanisation, mais comme un moyen de maintenir la continuité et l'intégrité d'espaces naturels et urbains pensés comme un milieu. Le périmètre d'étude déborde alors nécessairement du périmètre du terrain pour appréhender des échelles de pertinence multiples, tandis que le périmètre opérationnel se définit lui en 'creux', en ménageant les espaces nécessaires à la préservation du milieu. La question centrale sera de déterminer en quoi la prise en compte du contexte dans la construction du support va permettre d'en faire un générateur de formes.

Il faut d'abord sortir d'un certain 'autisme' qui caractérise les deux premiers idéaux-types. La construction du support ne s'opère plus à partir de ce qui est contenu dans les limites physiques de la parcelle mais bien par une mise en relation avec le dehors. Ces relations sont de différents ordres, elles peuvent être matérielles, par exemple en cherchant à maintenir des continuités ou des ruptures entre des objets et ensembles d'objets (haies, routes, fossés, etc.). Elles peuvent aussi être sensorielles, relations visuelles entre la parcelle et l'extérieur mais aussi olfactives, auditives et tactiles. Elles peuvent enfin être de l'ordre de l'immatériel et renvoyer par exemple à des traditions d'organisation de l'espace, des arts de faire en matière de travail du sol. Toute la difficulté pour la construction du support est que cette mise en relation s'effectue dans un contexte qui, comme nous avons pu le faire émerger précédemment, adopte le plus souvent deux visages, une face urbaine, une face rurale. Le modèle d'urbanisation va devoir ici nécessairement s'altérer, pour inventer des nouvelles formes capables d'hybrider les logiques d'une urbanisation périurbaine et celles inhérentes à un milieu naturel préexistant. On peut trouver un exemple de cette hybridation dans un lotissement récent de Geneston, un des rares cas témoignant de cet idéal-type. Il s'agit d'un lotissement d'une centaine de lots qui a pris place sur de petites parcelles de pâturages closes par une maille rectiligne et dense de haies bocagères. Cette maille caractéristique du parcellaire monastique singulier de Geneston a été entièrement conservée dans le projet. Elle a déterminé l'organisation du réseau viaire qui se déploie le long de ces haies et la division parcellaire qui s'insère dans les gabarits des champs et qui reprend leur orientation. Un chemin creux existant a servi de base à une circulation piétonne qui part de l'entrée principale du lotissement côté ville, qui passe par une parcelle agricole transformée en espace vert central et qui débouche sur les terres agricoles attenantes au lotissement. On voit ainsi comment en construisant le support à partir des formes et des éléments du substrat spécifiques d'un contexte local on est parvenu à maintenir l'intégrité et la continuité de l'espace naturel, en altérant le modèle ordinaire du lotissement pavillonnaire périurbain. Pour finir sur cette posture, on peut se demander jusqu'à quel point il est judicieux de chercher à conserver les formes, éléments, structures de l'espace naturel étant donné qu'elles relèvent essentiellement de logiques agricoles différant de celles de l'habité périurbain. Quand cette conservation amène à faire des choix qui vont à l'encontre d'autres enjeux tels que le confort d'usage des espaces ou l'équilibre économique de la construction, est-elle encore pertinente ?

Rappelons encore pour conclure que les trois postures décrites sont des idéaux-types. Dans chaque opération d'aménagement, il y aura toujours un mélange des trois, dans des proportions variables. Même dans le cas où il n'y aurait aucune prise en compte de l'existant, une partie du substrat s'exprimera tout de même dans le support, ne serait-ce qu'à travers la forme du terrain, qui influe sur la mise en place du parcellaire. De plus, l'idée de conservation de l'existant s'imposant de plus en plus, il est devenu très rare qu'une opération ne ménager pas ne serait-ce qu'un arbre. À l'inverse, même dans le cas où l'on affirmerait une volonté d'adéquation parfaite à l'existant, il est difficile, pour des raisons de faisabilité, de se plier complètement aux logiques du site. Ainsi c'est toujours à partir de ces trois tendances, résumées par le tableau ci-dessous, que se définira, pour une opération, le mode de construction du support.

Définition de l'idéal-type	Support artificiel	Support comme plus-value	Support comme générateur des formes produites
Sur quoi va-t-on s'appuyer de manière privilégiée dans le substrat	Eléments les plus génériques	Eléments les plus exemplaires	Eléments les plus structurants
Quelle part du substrat s'exprime dans le support	Forme	Forme et une partie des éléments constituants décontextualisés	Forme et éléments constituants en tant que faisant partie d'un contexte
Rapport de l'urbanisation à l'espace naturel existant	Destruction	Extraction	Soumission
Rôle de l'espace naturel existant dans l'urbanisation future	Aucun	Valorisation	Structuration

## 2. De la programmation de l'habitat

Parallèlement au terrain, l'autre élément fondamental permettant de qualifier une opération d'extension est son programme. Entre la construction de quelques maisons sur un petit terrain subdivisé et une ZAC de plusieurs centaines de logements, entre un lotissement de pavillons homogènes et une opération articulant habitat individuel, groupé et collectif, entre un immeuble de petits logements locatifs et un autre mêlant bureaux, commerces, et appartements de tailles diverses, on comprend aisément que les opérations d'extension présentent une diversité programmatique conséquente et que chacun de ces programmes a des incidences complètement différentes à la fois pour l'opération en elle-même (forme urbaine, population accueillie, etc.) et pour le territoire où elle s'implante. Dans cette partie, on tentera au moyen d'une série de 'gradients' de qualifier la programmation des opérations périurbaines, en mettant à chaque fois en avant les enjeux urbanistiques et politiques qu'elles recouvrent.

### Petites et grandes opérations...

La première de ces caractéristiques est la taille en logements de l'opération. Conditionnée par la surface du ou des terrains disponibles, elle est extrêmement variable, même au sein d'une commune, mais on peut identifier quelques grandes familles. D'après nos observations, le gabarit le plus répandu est le lotissement de 20-50 lots, que l'on retrouve dans toutes les communes étudiées. Cette récurrence peut s'expliquer par la taille moyenne des terrains agricoles supports, mais aussi par la simplicité de l'infrastructure à mettre en place (pas besoin de réseau viaire hiérarchisé par exemple) et par l'impact démographique limité pour la commune (une centaine de nouveaux habitants environ). Ce gabarit d'opération pourrait être ainsi vu sous cet angle comme un 'optimum moyen' : en deçà de cette taille, l'opération ne serait peut-être pas assez rentable et au-delà, elle nécessiterait une plus grande complexité de conception et plus d'implication et de coordination entre aménageurs et pouvoirs publics. C'est donc assez logiquement qu'une large part de l'urbanisation périurbaine s'est faite par la succession de ce type d'opérations, jusqu'à ce que leur répétition fasse apparaître les problèmes qu'elles ne suscitaient pas individuellement. . .

Ce phénomène explique en partie la tendance actuelle chez les municipalités à recourir à d'autres formes de montages et surtout à des opérations plus grandes, telles que les ZAC de la Source à La Chapelle-sur-Erdre ou de la Pierre Blanche à Bouguenais. Allant d'une centaine à un millier de logements, cette seconde famille d'opérations diffère de la première sous de nombreux aspects. Plus complexes d'abord, ces projets présentent quasi-systématiquement une diversité typologique et fonctionnelle, ainsi qu'un plan masse plus élaboré avec un réseau hiérarchisé d'espaces publics et de voiries. Ensuite, leur importance fait que les municipalités s'impliqueront toujours fortement dans ces projets, notamment en leur adjoignant des objectifs dépassant la seule échelle de l'opération (réalisation d'un équipement municipal ou d'une voie de contournement par exemple). Enfin, ces projets s'inscrivent presque toujours sur le temps long, avec un phasage par tranches s'étalant parfois sur une dizaine d'années. Pour la plupart, les opérations de ce type sont assez récentes, voire même en cours de réalisation, mais il existe des exemples plus anciens notamment ceux des années 70 dans les villes de première couronne (la Croix-Jeanette à Bouguenais, la Bugalière à Orvault) ou celui de St-Julien-de-Concelles (ZAC du Petit Anjou 1985).

À l'opposé de ces grandes opérations, on trouve la construction diffuse, faite d'opérations ponctuelles ne concernant souvent qu'une seule maison. On observe dans la plupart des communes des séquences d'urbanisation faites de ces constructions successives le long des voies vicinales ou autour des hameaux. Si la loi SRU a théoriquement limité ce type de développements, il s'avère que la construction diffuse perdure sous d'autres formes. Il peut s'agir de comblements de 'dents creuses' dans l'urbanisation, donnant parfois lieu à la construction de petits collectifs, à des îlots d'habitats groupés ou à des 'micro-lotissements'. Cela peut aussi provenir de divisions parcellaires, dues au retrait des surfaces minimales, donnant lieu à des constructions en 2<sup>ème</sup> voire 3<sup>ème</sup> rideau. Ce phénomène touche particulièrement les villages, où les terrains sont souvent très grands, quand les dispositions réglementaires pour l'empêcher n'ont pas été prises. Si elles produisent parfois un paysage urbain assez intéressant, emprunt de cette logique vernaculaire rurale que de nombreux

lotissements tentent de reproduire sans succès, de telles extensions sont aussi moins prévisibles et contrôlables, provoquant par cumul des apports importants de populations et posant des problèmes de structuration du réseau viaire (petites impasses sur une route passante), d'assainissement, de ramassage scolaire et autres tracés municipaux suscités par la dispersion de l'habitat...

*Page graphique présentant des exemples de tailles d'opérations diverses...*

## Diversités...

La seconde caractéristique qualifiant le programme est sa diversité, que l'on peut interroger de multiples manières. D'un point de vue fonctionnel, l'habitat occupe-t-il l'ensemble de l'opération ou s'articule-t-il à d'autres activités, tels que des équipements publics, des bureaux, des commerces, de l'agriculture, de l'artisanat, etc. ? Dans les exemples observés, ces autres fonctions peuvent être préexistantes à l'opération (ex : siège d'exploitation compris dans le périmètre du projet), amenées par elle (ex : commerces en RDC d'un collectif) ou implantées par la suite par les habitants (ex : cabinet médical). On peut aussi entendre la diversité du point de vue des typologies d'habitat : l'opération se cantonne-t-elle à seul type de logement, comme la maison individuelle, ou bien en présente-t-elle un panel mêlant collectif, intermédiaire, individuel groupé, individuel libre, etc. ? Cette question est prolongée directement par celle des statuts d'occupations, corollaire de ce que l'on appelle communément la mixité sociale. Entre propriété et location, entre habitat social et habitat 'libre', entre logements adaptés ou non aux personnes à mobilité réduite, il existe de multiples variations dans l'offre d'habitat, définissant largement la population de l'opération, qui sera alors plus ou moins diversifiée socialement. La taille des terrains et des logements proposés est également déterminante, et en avoir la maîtrise représente pour les pouvoirs publics un enjeu-clé pour orienter la composition sociodémographique de leur commune :

Avant c'était la ZAC des Hautes Landes, mais il y a eu un changement de municipalité, le projet a été gelé, puis c'est devenu la ZAC des Vignes [...] Alors maintenant c'est des terrains plutôt petits, les élus ne souhaitent plus avoir de grands terrains. [...] Oh, c'était pour loger les jeunes, hein, oui loger les gens qui n'ont pas beaucoup... en fait c'était pour favoriser la primo accession, la mixité sociale... (Représentantes de la SEMSOR et de l'aménageur délégué de la ZAC des Vignes aux Sorinières\_07-12-07)

On essaye de faire en sorte que ce ne soit pas uniforme. Au niveau de la typologie des appartements, c'est vrai que c'est plus intéressant d'avoir un T2 ou un T3, parce que c'est plus accessible au niveau du coût, et puis c'est des investisseurs qui achètent ça. Mais nous, l'impact sur la commune, ce n'est pas tout à fait le même... Qui dit investisseurs, dit locataires, qui dit locataire... ça évolue, ça bouge, ça mute, un T2 vous n'y restez pas toute votre vie, 2 ou 3 ans maximum puis après vous faites autre chose. Il y a un côté politique derrière, l'habitat ce sont des votants, et ça aussi il ne faut pas le négliger. (élu(e) d'Orvault\_18-12-07)

Alors dans cette ZAC, les lots libres ont une surface de 750m<sup>2</sup>. Au prix actuel du foncier, cela fait 150 000€ le terrain, soit le budget qu'ont pas mal de gens qui viennent nous voir mais pour l'ensemble maison et terrain ! Là, c'est juste le terrain ! Alors avec ça vous sélectionnez aussi un peu ceux qui vont pouvoir venir (Entretien avec un constructeur de maison individuelle\_19-10-07)

Dans sa forme ordinaire, le lotissement pavillonnaire est l'exemple même de l'absence de diversité. Uniquement résidentiel, souvent composé uniquement de maisons individuelles sur des terrains de tailles similaires, il fixe à sa création une population de propriétaires relativement homogène en termes d'âge, de revenus et de composition de ménages. Outre le fait que, la demande d'habitat se diversifiant, la maison individuelle ne puisse plus être la seule forme de logement proposée même dans les communes les plus éloignées, l'homogénéité de ce type d'opération pose aujourd'hui des problèmes qui ont amené les élus et les aménageurs vers des programmes plus complexes. L'un d'entre eux est le vieillissement homogène des habitants, couplé au faible renouvellement engendré par le statut de propriétaires, qui amène pour la commune des besoins en équipement intenses mais ponctuels (crèches et écoles notamment). La présence d'appartements locatifs ou en primo-accession, tels qu'on en trouve dans la plupart des ZAC périurbaines aujourd'hui, permet d'attirer de jeunes couples avec enfants tout en favorisant un renouvellement suffisant pour maintenir des effectifs plus stables dans les équipements.

Un autre reproche courant est l'uniformité et l'absence de structuration du territoire suscités par la répétition d'opérations homogènes, tendances contre lesquelles essaient d'aller beaucoup d'opérations importantes récentes. Dans une ZAC comme celle de la Source par exemple, les collectifs marquent les axes majeurs de l'opération et les maisons groupées recréent des fronts bâtis partiels sur les axes secondaires. Pour autant, la diversité n'est pas forcément tributaire de la taille de l'opération, comme le montrent les exemples ci-contre. De plus, une opération de plusieurs cen-

taines de logements peut être certes diversifiée dans son ensemble, mais être composée par ailleurs de sous-secteurs très homogènes, alors qu'une série d'opérations monofonctionnelles mais variées entre elles peut constituer par leur réunion un territoire diversifié. Il faut ainsi toujours s'interroger sur la nature et l'échelle de mesure de la diversité, précisions qui ne sont pas toujours explicites dans les discours des acteurs de l'aménagement sur un projet...

*Page graphique présentant des exemples des diversités d'opérations contrastées...*

## Densités...

La dernière caractéristique qualifiant le programme à laquelle nous nous attacherons est la densité des opérations périurbaines, qui permet de rapporter le contenu du programme à la surface consommée pour le déployer (ou inversement d'évaluer la 'rentabilité' de l'occupation d'un terrain donné). Tout comme la diversité, la densité peut être mesurée de diverses façons, chacune mettant l'accent sur des dimensions différentes. Entre deux opérations, selon que l'on rapporte à la surface le nombre de logements, d'habitants ou de m<sup>2</sup> construit (SHON), la plus dense ne sera pas forcément à chaque fois la même. La définition de la surface est elle aussi problématique : doit-on inclure les équipements, espaces publics et zones inconstructibles compris dans l'opération ? Qu'en est-il de la voirie, sachant que certaines opérations incluent des voies assurant aussi des fonctions de transit, alors que d'autres non ? Chaque indicateur ayant ses limites, il est intéressant de toujours doubler une analyse quantitative d'une description plus qualitative.

C'est ce qu'a fait l'AURAN dans son étude des densités de l'agglomération nantaise<sup>1</sup>, en couplant au critère du nombre de logements à l'hectare une analyse typologique et morphologique. L'une des conclusions de cette étude est que l'on constate globalement une baisse de la densité des opérations dans les communes périurbaines de l'agglomération, que ce soit au niveau des lotissements ou des ZAC. Entre les années 70-80 et les années 90-2000, la densité de logements a pratiquement été divisée par deux. Ce phénomène est beaucoup moins sensible dans les communes extérieures à la communauté urbaine, mais cela est plus dû au fait que les opérations anciennes, quand elles existent, étaient particulièrement peu denses (lotissement pavillonnaire avec des terrains atteignant souvent 1000m<sup>2</sup>), alors que l'augmentation des prix du foncier et l'apparition des collectifs amènent aujourd'hui à des densités proches des opérations des communes de première couronne. Toujours est-il qu'hormis quelques cas particuliers, la densité dans les territoires périurbains reste très basse, variant globalement entre 7 et 15log/ha. Même une opération comme la ZAC

Perrières, qui inclut pourtant beaucoup d'habitat collectif et groupé, n'atteindra à terme que 16log/ha avec son programme actuel, soit autant que le quartier de Gesvrines (années 70) qui est uniquement composé d'habitat individuel (libre et groupé).

À quoi est dû ce cantonnement de la densité à des niveaux très bas dans les opérations de l'aire urbaine nantaise (ce phénomène n'étant pas forcément généralisable, eu égard par exemple à la situation rennaise où beaucoup d'opérations récentes dépassent les 25log/ha<sup>2</sup>) ? Une première explication est que malgré l'intégration de l'idée de limiter l'étalement urbain portée entre autres par la loi SRU, les élus locaux restent très timides face à la densification, pointant notamment la menace pour l'identité communale (avec parfois comme ici un peu d'exagération) :

La densification d'accord, mais si c'est pour refaire Malakoff à l'horizontal, je ne vois pas bien l'intérêt [...] Des densités de 600 logements à l'hectare, c'est peut-être bien à Tokyo, mais ici je ne vois pas le sens que cela aurait. (élu de Basse-Goulaine\_18-12-07)

Mais plus encore que les élus, ce sont les électeurs qui montrent les résistances les plus véhémentes à la densification. Un projet comme la Gendronnerie à St-Aignan-Grandlieu a ainsi été qualifié de 'ghetto vertical', alors que le bâti ne devrait pas y dépasser le R+2 et la densité 7log/ha, d'après l'orientation d'aménagement du PLU... Autre exemple, la réduction des tailles de parcelles :

Le choc est parfois un peu brutal pour une certaine tranche de la population qui a construit dans les règles où il fallait 2000m<sup>2</sup>, qui se retrouve à côté de parcelles qui font 500m<sup>2</sup>, et qui ont l'impression qu'on vient perturber la tranquillité des lieux (Technicien St-Aignan-Grandlieu\_21-03-07)

Une autre explication à ces faibles densités est l'augmentation de la part des espaces publics et naturels, notamment dans les grandes ZAC. Dans celle des Vignes aux Sorinières par exemple, c'est presque la moitié de la surface totale qui est réservée pour la coulée verte, les bosquets protégés, les terrains de sports et autres bassins d'orage. En excluant ces zones du calcul, la densité

<sup>1</sup> AURAN, Quartiers de ville, quartiers de vie, habitat et formes urbaines, 2005, 34p+68fiches

<sup>2</sup> On pourra se référer entre autres aux fiches produites par l'AUDIAR, disponibles sur son site Internet

passer logiquement de 11 à 22log/ha. Ceci ouvre une piste de réflexion intéressante, car dans les communes périurbaines où bien souvent le terrain constructible potentiel ne manque pas et où en densifiant les opérations on en viendrait presque à se demander que faire de la surface dégagée, l'enjeu de densité ne se pose pas tout à fait comme dans la ville-centre. En concentrant le programme sur une partie seulement du terrain disponible et en ménageant de

grands espaces laissés presque en l'état, on crée des *réserves* dont les destinations peuvent être multiples. Comme espace public, elles peuvent restructurer un tissu périurbain souvent discontinu fragmenté. Comme espace naturel, elles permettent de maintenir dans une certaine mesure les continuités écologiques préexistantes tout en offrant un rapport au paysage très différent de celui des lotissements ordinaires. Comme réserve foncière enfin, elles peuvent être conçues de manière à autoriser une densification future de l'opération, ce que permettent rarement les opérations plus anciennes. Cette approche par la réserve bouleverse complètement la question de la densité des opérations périurbaines, car elle invite à ne plus la concevoir comme quelque chose de fixe mais plutôt en termes de dynamiques, de densification potentielle. La question ne serait plus alors combien, mais comment dispose-t-on les logements sur un terrain donné ?

La question de la programmation des opérations périurbaines a pu être examinée à partir de trois axes de lecture critique : la taille de l'opération, la diversité programmatique et la densité de l'aménagement. Plusieurs observations en découlent. Tout d'abord, on peut dire que la production de l'habitat périurbain a longtemps été dominée par le lotissement pavillonnaire, caractérisé par sa densité faible, sa diversité nulle et sa taille 'moyenne', qui font de lui une forme très peu satisfaisante au regard des enjeux actuels de structuration et d'économie du sol périurbain. Cependant, notre examen permet d'identifier de multiples alternatives à cette forme dominante, que l'on peut classer sous la forme d'une typologie que présente le tableau ci-dessous. Chacun de ces grands types a de par ses caractéristiques des conséquences propres à la fois sur la forme urbaine qui en découle (dessin du parcellaire et de la voirie, rapport à l'espace public, etc.) et sur la structuration globale du territoire (création de continuités/ruptures, paysage résultant, potentiel d'adaptation/transformation), sur lesquelles nous reviendrons en détail par la suite.

Une autre observation sur laquelle on peut revenir est le caractère relatif et problématique des notions de densité et de diversité. Si elles semblent constituer le leitmotiv de nombre d'opérations contemporaines, leurs applications peuvent prendre comme nous l'avons vu des formes extrêmement diversifiées, dont la pertinence ou l'incongruité mériteraient d'être à chaque fois discutées au regard d'un contexte particulier. Or bien souvent, elles semblent implicitement considérées comme une sorte de 'condition nécessaire et suffisante' à une 'bonne' opération. Notre hypothèse est qu'au contraire ce sont dans la mise en œuvre située et spatialisée de ces notions que l'on pourra évaluer la qualité des réponses apportées par une opération.

Types d'opération	Exemples représentatifs cités	Ordre de grandeur (en log)	Diversités rencontrées			Densité moyenne log/ha	Répartition de la densité sur l'opération
			fonctionnelle	typologique	'sociale'		
Constructions diffuses en bord de voie	'Urbanisation dentelle' à Bouaye	1	non	ind. libre uniquement	stat. occ. : -- âge hab. : - revenus : --	3 < 8	possibilités de division
Divisions parcellaires	Lanières de Geneston	1-3	non	ind. libre ou jumelé	stat. occ. : - âge hab. : + revenus : +/-	doublée !	homogène
'micro-lotissements'	Clos des Echaliers à St-Julien	3-5	non	ind. libre	stat. occ. : -- âge hab. : -- revenus : --	5 < 12	homogène (divisions difficiles)
Aménagement d'îlots ou de dents creuses	Passereaux à Ste-Luce / Les Ormeaux	10-40	équip. pub./ commerces / bureaux	ind. jum. et groupé / collectif	stat. occ. : ++ âge hab. : + revenus : ++	10 < 30	souvent plus dense en bord de voie
Lotissement pavillonnaire	Menhir / mail du Coteau / r. des Moissons	20-100	bureaux (travail à domicile)	ind. libre ou jumelé	stat. occ. : -- âge hab. : -- revenus : --	5 < 12	homogène (divisions difficiles)
Opération groupée d'accession	Les Patios / l'Aubinière	20-100	équip. public	ind. jum. et groupé / collectif	stat. occ. : + âge hab. : -- revenus : +	10 < 30	souvent plus dense en bord de voie
ZAC 'ancienne génération'	Bugallière / Petit Anjou	250-800	équip. pub./ centres commerciaux	ind. libre, jum.&groupé collectif	stat. occ. : + âge hab. : +/- revenus : ++	10 < 25	homogène (divisions difficiles)
ZAC 'nouvelle génération'	La Source / les Vignes / les Perrières	250-800	équip. pub.	ind. libre, jum.&groupé collectif	stat. occ. : ++ âge hab. : + revenus : ++	10 < 15	hétérogène zones +/- denses

*Page graphique présentant des exemples des densités d'opérations diverses...*

### 3. Du foncier au plan masse : postures et principes de structuration d'une opération

Poursuivons notre grille de lecture des opérations d'extension périurbaine en nous focalisant maintenant sur la mise en place des 'grands principes' ou 'grandes lignes' de l'aménagement, les choix structurants adoptés. À la croisée des conditions posées par le site et le programme de l'opération, cette dimension se révèle capitale pour comprendre la facture des opérations périurbaines. Quelles sont ces différentes postures qui permettent d'effectuer un premier choix d'aménagement ? Sur quelles méthodes, recettes et référentiels s'appuie-t-on pour décider du nombre et de la disposition des voiries, de la structuration et de la forme du découpage foncier (l'acte de 'lotir') ? Quelles peuvent être les relations d'interdépendance et les hiérarchies relatives de ces enjeux ?

#### Lotir un terrain : règles, contraintes et postures

Dans le cadre de tout projet urbain, et tout particulièrement d'une opération d'extension périurbaine, l'acte de lotir un terrain apparaît comme essentiel. Action incontournable de toute opération d'urbanisme, quelles que soient la procédure suivie (ZAC ou lotissement privé) et l'échelle de l'opération, le découpage foncier contient déjà en lui-même l'essentiel des problématiques. Il doit en effet composer avec des dimensions aussi variées que les principes de composition, l'accessibilité, les normes et réglementations, la morphologie du terrain, le stationnement automobile, les cultures professionnelles et personnelles des intervenants, les produits et prix de sortie visés, la répartition des constructions, etc. Suivant les situations et les priorités qu'on se donne, ces multiples questions autorisent une grande diversité dans les réponses apportées et les postures adoptées par les acteurs de l'aménagement.

L'objectif minimal posé par l'acte de 'lotir un terrain' peut être résumé assez simplement : comment faire rentrer au mieux un maximum de parcelles dans un cadre donné et rigide (les contours du terrain), tout en ménageant leur accessibilité ? On pourrait être tenté là aussi de simplifier et caricaturer le 'lotissement' (division d'un terrain en lots) en considérant qu'il est possible, voire fréquent, que les acteurs de l'aménagement sélectionnent ces enjeux comme seules données du problème, ne considérant que ce qui serait de l'ordre de la rentabilité foncière. Pourtant, cette lecture caricaturale se trouve mise en doute dès lors que l'on réfléchit à toutes les questions spécifiques directement posées par cet acte de lotir. En effet, c'est toute une myriade d'enjeux complexes et articulés les uns aux autres qui va apparaître dès lors : comment donner à chaque parcelle une taille et une forme adaptées ? Comment les rendre toutes accessibles ? Comment différencier et organiser les statuts des sols (privé, collectif, public) en minimisant le nombre de 'trous', de 'restes' ? À toutes ces questions qui laissent déjà entrevoir une multitude de réponses formelles envisageables, il faut ajouter d'autres données, exigences et contraintes, réglementaires et/ou techniques, issues de politiques nationales ou locales (loi sur l'eau, bassins de rétention, intégration des mobilités douces, stationnement automobile, proportions d'espaces verts à ménager, espaces et patrimoine protégés, etc.). La mise en place d'un projet d'aménagement permettant une réponse à cet ensemble d'enjeux interconnectés va ainsi nécessiter l'adoption de postures de la part des acteurs de l'aménagement. Ces postures sont liées à des méthodes (par quoi commence-t-on ? Que privilégie-t-on ?), mais aussi à des cultures professionnelles (architecte, urbaniste, ingénieur ou géomètre aborderont la question différemment), à des références personnelles, etc. Finalement, il y a sûrement autant de manières de faire que de concepteurs, mais nous pouvons identifier certaines tendances en examinant successivement les positionnements adoptés vis-à-vis de quelques grandes problématiques de la conception d'une opération.

#### Aménagement et fonctionnalisme rationaliste

La première tendance que l'on peut relever est celle qui viserait avant tout à optimiser au mieux les principales contraintes (lotir 'au plus', desservir 'au moins'), reléguant de fait les autres enjeux au second plan, ou plutôt dans une seconde phase de conception. Partant par exemple d'un programme de lots d'environ 500m<sup>2</sup>, on va chercher la manière d'en faire tenir le maximum sur le terrain support, en s'astreignant simplement à faire en sorte que les parcelles soient desservies et

qu'elles aient une forme à peu près satisfaisante. En ne cherchant que la résolution du 'cas-tête' fonctionnel du lotissement, cette approche tend à se traduire sur le terrain de manière polymorphe et opportuniste, n'hésitant pas à mixer au besoin différents systèmes de voirie ou même à subdiviser le terrain de l'opération en plusieurs sous-ensembles raccordés aux réseaux viaires existants par des accès séparés. Il est également intéressant de noter le recours fréquent à des tracés curvilignes qui semble faciliter la tâche des acteurs de l'aménagement. Plus malléables, et présumés a priori plus en adéquation avec un 'paysage rural'<sup>1</sup>, ces tracés permettent l'optimisation du foncier tout en étant présentables comme esthétique de composition : on peut facilement étirer, déformer ou rabouter ces tracés, ils resteront quoi qu'il arrive... curvilignes ! Permettant de concevoir l'opération comme une forme 'molle' s'adaptant sans mal au 'moule' formé par les contours et le relief du terrain, ces tracés curvilignes semblent au final assez en phase avec cette démarche de conception uniquement fonctionnaliste. La majorité des zones de constructions diffuses et des lotissements pavillonnaires observés témoignent de cette posture, même si on peut noter dans les plus récents de ces derniers une tendance à aller vers des conceptions plus élaborées. En revanche, pour les ZAC et autres opérations de taille conséquente, cette approche est beaucoup moins sensible, même si on peut dire pour certaines d'entre elles que le seul effort de composition se situe au niveau du plan masse global et qu'il n'est pas prolongé dans les sous-secteurs d'aménagement, ceux-là demeurant dans une organisation simplement fonctionnelle.

Quelles sont les incidences d'une telle démarche de conception ? D'un côté, on peut lui reconnaître une certaine efficacité dans l'utilisation du sol, inhérente à ses principes visant à éliminer toute surface 'superflue'. On peut aussi remarquer que lorsque dans des configurations particulières, une succession de ces opérations va répéter un même motif sur un territoire élargi (comme par exemple avec les micro-lotissements en 'lanière' de Geneston), cette démarche peut indirectement menée à une structuration intéressante de l'urbanisation. Cependant, c'est bien souvent l'effet inverse qui se produit, chaque opération développant des systèmes propres et incohérents entre eux, fabricant un territoire indifférencié et désorganisé où il est difficile de se repérer... On pourrait parler d'une conception 'égoïste', dans le sens où par rapport à l'existant, on ne regarde que ce qui avantage directement l'opération (un bout de voirie utilisable pour desservir quelques lots par exemple) et où par rapport à ce qu'on fabrique, rien n'est fait pour autre chose que pour l'opération elle-même. On ne cherche pas à anticiper des besoins de dessertes et de connections futures ou à fabriquer des continuités piétonnes intéressantes à l'échelle de la commune. Dans l'espace comme dans le temps, la conception est limitée à l'opération.

Fort heureusement en un sens, les opérations périurbaines présentent rarement de ce qui serait une application 'pure' du fonctionnalisme rationaliste, témoignant au contraire des atténuations et des hybridations d'origines diverses. Il y a tout d'abord les cas où tout en restant dans une absence de composition, on constate que l'espace est loin d'être optimisé : voiries hypertrophiées, 'chutes' dans le découpage laissées comme carré de pelouse, système de distribution 'tarabiscoté', etc. Bien souvent, il va plutôt s'agir de la résultante d'un problème d'acquisition foncière ou d'une succession de petites opérations que d'un aménagement unique, mais on trouve tout de même des exemples de lotissements témoignant de ce déficit d'optimisation. Les autres cas s'éloignant d'une conception strictement fonctionnaliste sont ceux témoignant d'une volonté de composition urbanistique, qui peut présenter de nombreuses variations, que ce soit dans les principes, les finalités et les formes produites.

### Compositions urbanistiques

Derrière la notion de composition urbanistique, il y a l'idée de recourir à un ou des principes préétablis pour organiser et structurer un aménagement. À travers l'ensemble des opérations d'extension périurbaine observées, on constate que ces principes structurants peuvent être de différentes natures. Il peut tout d'abord s'agir de principes géométriques à partir desquels se dessinent le découpage parcellaire et le réseau viaire. Formes circulaires ou polygonales, axes de symé-

<sup>1</sup> Peut-être en référence au modèle des cités-jardins et à leurs tracés curvilignes, censés incarner l'idéal de 'la ville à la campagne'.

trie et autres quadrillages viennent ainsi substituer à l'opportunisme de l'approche précédente une certaine rigueur de conception, vis-à-vis de laquelle on peut malgré tout émettre quelques réserves. Tout d'abord, force est de constater que les modèles géométriques initiaux ont tendance à rapidement se déformer avec la confrontation au terrain, jusqu'à parfois perdre une grande partie de leur intérêt. Le lotissement des Sables d'Or, avec sa structure polygonale que le biais du terrain a forcé à altérer pour que tous les lots soient desservis, en est un très bon exemple. Mais le plus important est sans doute de se demander quelles sont les finalités de ces principes géométriques. Dans certains cas, la géométrie du plan masse est au service de la hiérarchisation des espaces, de la construction de perspectives visuelles ou d'une bonne orientation des constructions, mais dans de nombreux autres, elle demeure juste un dessin, uniquement perceptible sur un plan ou en vue d'avion et qui ne produit aucun effet sensible dans la réalité. Ainsi du quartier du Pressoir à St-Aignan, et de sa composition quasi baroque autour de deux axes perpendiculaires, au long desquels viennent s'aligner les constructions selon une symétrie rigoureuse. Cependant, là où on pourrait attendre quelque monument ou paysage, les extrémités de ces axes butent sur le mur de clôture (en biais) d'une construction préexistante, sur une entrée de champ, sur un rond-point jouté d'un parking, la quatrième branche prenant quant à elle une forme d'hameçon pour mieux optimiser le découpage foncier et la desserte... Si ces exemples de hiatus entre dessin 'en 2D' et concrétisations 'en 3D' sont plus courants dans le cas de principes de composition géométrique, on pourrait étendre cette observation aux autres types de compositions que nous allons maintenant détailler.

Il y a d'abord le recours à une figure urbanistique comme point d'appui de la conception. Place, parc central, mail, boulevard et coulée verte sont autant de formes canoniques évoquant à la fois une structuration de l'espace (linéaire, concentrique, etc.), un fonctionnement (traversant, traversé, centralisé, etc.) et un imaginaire (références urbaines pour le mail et la place, référentiel naturel et écologique pour la coulée verte, etc.). Bien qu'on les trouve aussi dans des exemples plus anciens, c'est surtout dans les opérations les plus récentes, et notamment dans les grandes ZAC, que les figures urbanistiques sont mobilisées pour expliquer l'organisation de l'aménagement :

La ZAC est composée de quatre zones, deux de chaque côté de la voie qui passe au milieu, qui sont ensuite chacune subdivisées par une grande coulée verte, qui servira à amener les eaux dans les bassins de rétention à leurs extrémités. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Au niveau de la Minais, la ZAC s'organise autour d'un parc, avec une densité importante et qui va décroissante au fur et à mesure qu'on s'éloigne du parc. Le parti d'aménagement est de « collectiviser » les espaces pour qu'il y ait une certaine appropriation et un usage plus intéressant et puis avoir peut-être des parcelles un peu plus petites ailleurs. (élu de Ste-Luce-sur-Loire\_14-01-08)

Il est intéressant de noter le rôle clé que semblent jouer ces figures dans le discours des élus, car c'est en effet presque toujours à partir d'elles qu'ils abordent la spatialité d'une opération, dimension sinon peu évoquée. La figure tend ainsi à devenir un moyen de rassemblement et de communication entre acteurs, qui permet de synthétiser et d'expliquer plus facilement le projet. Une autre observation est l'étonnante récurrence de quelques unes de ces figures, coulée verte en tête, dans les opérations périurbaines contemporaines. Ce répertoire au final assez limité, en partie dû à une circulation des références sur lequel on reviendra, n'exclut pas pour autant de fortes disparités dans la manière de mettre en œuvre une même figure. La ZAC de la Source à la Chapelle-sur-Erdre comporte ainsi un mail relativement fidèle à l'idée que l'on peut se faire de cette figure : large, rectiligne et planté d'arbres en sa partie centrale, longé de trottoirs et bordé d'immeubles collectifs, alors qu'à St-Philbert-de-Bouaine, le 'mail du Coteau' désigne une simple voie de lotissement, courbe et d'un gabarit ordinaire, que distingue uniquement un étroit terre-plein central engazonné planté de quelques arbres.

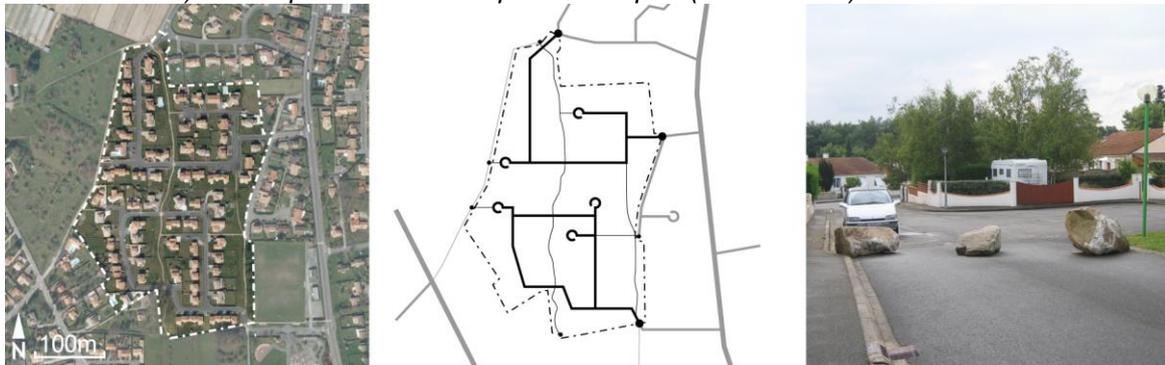
Le dernier principe de composition repéré est celui basé sur la répétition d'un motif de base, qui peut être un bâtiment (ex : les maisons patios de Bouguenais), un groupe de bâtiments associé à un espace de distribution (ex : disposition en 'raquette') ou encore un îlot complet, comme dans la ZAC des Vignes aux Sorinières :

Cette ZAC prend sa place au bout de cette forêt urbaine, c'est 500 habitations, ça va être des habitations collectives et individuelles, des maisons, des petits collectifs et toutes sortes d'habitations, qui seront regroupés dans des sortes de petits villages, qui seront organisés autour de la coulée verte. (élue des Sorinières\_06-11-07)

### Diversités des ambiances, 'ouverture' de l'opération, les enjeux du découpage foncier

Poursuivons maintenant notre examen des enjeux du découpage foncier par quelques questions majeures qu'il pose sur la forme urbaine et sur l'articulation de l'opération au reste du territoire. La première est le degré d'ouverture de l'aménagement, que l'on abordera ici plutôt sous l'angle de la voirie, mais que l'on pourrait étendre à la disposition des constructions, aux espaces naturels, aux circulations douces, etc. On peut résumer la connectivité de la voirie interne au réseau viaire communal à travers trois configurations de base, qui seules ou combinées couvrent l'ensemble des cas. Il y a tout d'abord l'impasse, omniprésente dans les petites opérations, mais qu'on retrouve aussi dans les plus grandes où, malgré ses ramifications internes, seule une entrée donne sur l'extérieur. De même, dans les opérations ne fonctionnant pas globalement en impasse, on peut souvent relever des raquettes de retournement qui constituent les ultimes ramifications du réseau viaire. Il n'est pas rare non plus de trouver des connexions aux réseaux viaires des quartiers environnants réalisées, mais par la suite bloquées à la circulation automobile par la mise en place de pierres ou de barrières. D'un point de topologique, l'inverse de l'impasse serait la grille ou 'réseau maillé', configuration qui cherche à multiplier le nombre de connexions aux réseaux et quartiers préexistants, autorisant les traversées, voire les favorisant ou les anticipant dans certains cas (l'opération peut être l'occasion de relier des quartiers auparavant séparés ou présenter des attentes pour une urbanisation future). Enfin, entre ces deux configurations, on trouve celle de la boucle ou de la dérivation, caractérisée par une voirie connectée en plusieurs points rapprochés au réseau viaire, de telle sorte que son tracé demeure un simple détour par rapport aux cheminements existants. Si dans l'absolu l'opération est traversable, dans les faits le fonctionnement ne se démarque pas d'une configuration en impasse, et le trafic reste limité à la desserte seule.

*Réseau viaire de lotissement mêlant impasse et boucle, avec un réseau piéton 'en grille' (rue de la Prise, Basse-Goulaine) et exemple de liaison interquartiers bloquée (les Sorinières) :*



Quelles sont les implications de chacune de ces configurations sur le tissu périurbain ? La réponse n'est pas univoque. En effet, on peut reconnaître à la boucle et plus encore à l'impasse la relative sécurité apportée par l'absence de transit, mais par ailleurs ces configurations fabriquent un territoire fait d'enclaves juxtaposées, où pour circuler on doit systématiquement revenir à quelques axes principaux et où chaque rue devient en quelque sorte réservée aux seules personnes 'qui y ont quelque chose à faire', habitants, 'invités', etc. (les regards suspicieux que l'on a pu s'attirer lors du travail de terrain en sont un exemple convaincant...). Ainsi, sans céder à l'excès de voir dans chaque lotissement en impasse une *gated community* en puissance, on peut questionner une certaine tendance à l'entre-soi ou pour le moins la 'dé-publicisation' des espaces de circulations que favoriseraient ces configurations. Mais entre la grille et l'impasse, la vraie question est sans doute une histoire d'échelle. En effet, lorsque qu'elle est limitée aux dernières ramifications du réseau viaire, n'empêchant pas ainsi un maillage suffisamment serré, l'impasse est peu problématique. Il

en va de même si les 'enclaves' formées par des opérations en impasse demeurent traversables via un réseau dense de cheminements piétons (Quartier du Pressoir à St-Aignan par exemple). B. Secchi présente la ville diffuse comme fragmentée par nature<sup>1</sup>, sans doute l'enjeu est-il alors comme il l'affirme d'inventer des dispositifs spatiaux permettant de composer avec cette fragmentation, plutôt qu'à tout prix vouloir transposer le modèle de la ville-centre supposé idéal de la continuité dans l'urbanisation périurbaine ?

La seconde question que l'on peut aborder est celle de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité de la forme urbaine induite par le découpage foncier, avec pour corollaire celle de la diversité des ambiances urbaines. Dans le cas d'opérations ne présentant pas une recherche de composition autre que strictement fonctionnelle, cette diversité est extrêmement réduite. Le seul type d'ambiance que l'on va y trouver sera celle de la rue pavillonnaire, un espace à dominante routière malgré la présence de la végétation des jardins privés. Il est à la fois relativement ouvert du fait de la largeur des voies et du retrait et de la discontinuité du bâti, mais néanmoins fermé en termes de perspectives (les courbes et les décrochements fréquents de la voirie limitant rapidement les échappées visuelles). Si d'un lotissement à l'autre, il peut exister quelques écarts de traitement, c'est toujours cette même ambiance qu'on retrouvera, induisant la monotonie paysagère que l'on associe souvent aux espaces résidentiels périurbains. À l'inverse, dès que le découpage foncier dans une opération se fait plus complexe et plus composé, avec par exemple des variations dans les systèmes de distributions, dans les tailles et les formes de parcelles, dans la répartition des constructions et de la densité, il va apparaître des espaces et des parcours avec des ambiances plus contrastées. Dans la ZAC de la Source à la Chapelle, on note ainsi qu'entre le large boulevard principal, le mail piéton entouré par les collectifs, les placettes cernées de constructions, le chemin creux bordé par des haies bocagères, c'est toute une variété d'ambiances qui s'articulent pour spécifier et hiérarchiser entre eux les espaces de la ZAC. On pourrait bien sûr arguer que trop d'hétérogénéité peut nuire à la cohérence urbanistique d'une opération et finit par produire les mêmes effets de désorientation et de désorganisation du territoire que des opérations trop uniformes. Encore une fois, c'est toujours vis-à-vis d'une situation de projet donnée (programme+contexte), que la pertinence d'une plus ou moins grande diversité peut se définir.

*Trois exemples d'opérations présentant une plus ou moins grande variété d'ambiances :*



> Quartier Bretagne-Poitou à Basse-Goulaine : une ambiance de rue pavillonnaire homogène dans l'ensemble du lotissement



> Lotissement du Menhir aux Sorinières : la hiérarchisation des voies et cœur d'îlots arborés diversifient les ambiances

<sup>1</sup> SECCHI Bernardo (2006), *Première leçon d'urbanisme*, ed Parenthèses



> ZAC de la Source à La Chapelle : articulation entre grandes perspectives et espaces plus clos et d'échelle plus réduite

Pour conclure, les enjeux du découpage foncier et des problématiques et choix associés (tailles et formes des parcelles, homogènes ou variées, etc., mise en place du réseau viaire, ou encore rôle donné aux espaces verts) sont très intimement liés. Du fait de ces interactions et interférences multiples, l'adoption d'une posture et d'un choix concernant l'une de ces dimensions va presque nécessairement contraindre ou modifier les autres. Aussi, on comprend assez bien de quelle manière l'adoption de méthodes 'types' voire de 'protocoles' de conception peut a priori aider à se démêler de ce 'casse-tête' complexe en appliquant une solution qui a priori 'fonctionne à peu près bien' (un compromis globalement optimisé entre coûts, contraintes techniques et fonctionnelles, réglementations ou encore esthétique). Cependant, on a pu aussi pointer les limites de certaines de ces approches, qui de 'méthodes' se métamorphosent parfois en 'recettes', allant même jusqu'à en occulter les objectifs initiaux et à produire des effets inverses à ceux escomptés à l'origine. Ce phénomène se retrouve à plusieurs niveaux, notamment à celui du traitement 'matériel' des espaces publics et collectifs, ce sur quoi nous allons nous pencher maintenant.

*FICHE lotissement*

*FICHE lotissement*

#### 4. Le traitement de l'espace ouvert dans les opérations périurbaines

Comment est conçu l'espace ouvert ? Ce terme regroupe l'ensemble des surfaces autres que bâties : voiries, placettes, chemins, espaces verts, jardins et parking privatifs, clôtures, terrains de jeux, etc. Plus ou moins variés selon les opérations, adoptant un statut et un usage qui peuvent être public, collectif ou privé (avec possiblement divergence entre statut et usage), ces espaces ouverts constituent une dimension capitale pour qualifier les opérations périurbaines, car dans ces territoires où les formes de bâti sont globalement partout similaires, c'est souvent la manière dont est traité l'espace ouvert qui permet de différencier les opérations entre elles. Là encore, attachons-nous à identifier des postures de conception contrastées vis-à-vis de certains enjeux-clés, telles que la coordination des différents éléments de l'espace ouvert ou la manière d'organiser la circulation. À travers cet examen, nous tenterons à chaque fois de mettre en évidence les conséquences de ces choix sur la facture de 'l'apport' (pour reprendre le 3<sup>ème</sup> terme du triptyque présenté en introduction) que constituent ces espaces ouverts pour le territoire de la commune.

##### Mixité d'usage / spécialisation fonctionnelle

Un aspect frappant lorsque l'on explore ces zones d'extension périurbaine est la proportion que prennent les surfaces goudronnées par rapport à la surface globale. Le plus souvent utilisé à la fois pour la voirie, les trottoirs et les stationnements, l'asphalte occupe la quasi-totalité de l'espace séparant les parcelles privées. Rapporter cet espace accordé à la voirie à l'intensité de son utilisation est intéressant. En effet, du fait de la faible densité de l'urbanisation, ces routes sont presque toujours vides. Durant les journées passées sur le terrain, nous ne croisons presque jamais de voitures (ni de piétons d'ailleurs) y compris sur des voies desservant plusieurs quartiers. Et même durant les 'heures de pointes', le trafic, qui augmentait alors de façon significative sur les routes principales et les déviations, restait extrêmement ténu par ailleurs, et toute cette surface goudronnée demeurait pratiquement silencieuse. C'est dans ce 'presque jamais' utilisé que réside toute l'ambiguïté de la voirie résidentielle périurbaine. En effet, quand bien même il ne passe sur une voirie qu'une ou deux dizaines de véhicules par jour, il faut pourtant que chaque parcelle soit desservie, d'où la longueur des voies, que l'on puisse à l'occasion se croiser sans danger, que l'on soit piéton ou motorisé, d'où la largeur des voies. À cela s'ajoutent les exigences de rayons de girations du camion-poubelle, les normes du Plan Local d'Urbanisme en matière de stationnement, et parfois même des circulations douces complètement disjointes de la voirie. Ce raisonnement par accumulation est le propre de la spécialisation fonctionnelle, posture qui prône au nom de l'efficacité ou de la sécurité : 'une place pour chaque chose et chaque chose à sa place'. On arrive ainsi, pour satisfaire un petit nombre de besoins ponctuels mais irréductibles, à générer de grandes surfaces goudronnées, problématiques à de multiples égards : coût économique (initial et entretien), imperméabilisation des sols, voire même sécurité des piétons, ce qui est inattendu étant donné la faiblesse du trafic. On peut pourtant souvent constater des dispositifs renvoyant à cette préoccupation, y compris sur des voiries en impasse, donc réservées à la desserte. Concrètement, il peut s'agir de simples panneaux mentionnant des messages du type 'attention enfants, ralentissez', ou des restrictions de vitesse (zone 30), voire des aménagements plus lourds de type dos-d'âne ou chicane. C'est là le paradoxe de la spécialisation fonctionnelle, car les dimensions de rues qu'elle induit permettent souvent de rouler assez vite et sans grande attention, chaque usager ayant sa voie réservée. La voirie devient alors un espace potentiellement dangereux, dont on cherche à se protéger, alors que sa faible intensité d'utilisation lui permettrait de constituer un prolongement public à l'espace ouvert privé des habitations.

À l'inverse de cette posture, on trouve dans certaines opérations (essentiellement les plus anciennes et les plus récentes) des tentatives d'établir une mixité d'usage sur certains espaces viaires. Cela peut se traduire simplement par des voies traitées de manière uniforme, sans trottoir ni stationnement identifié, mais dans certains cas c'est le principe même de voie qui est remis en cause. Dans le lotissement des Volubilis aux Sorinières par exemple, la desserte automobile est assurée par un système de petits tronçons de rue débouchant en décalé sur des placettes carrées traitées dans un matériau de sol différent. Cet aspect déroutant, combiné aux voitures stationnées

et à la végétation éparse, fait qu'on roule naturellement au pas, et ces espaces ouverts au statut indéterminé peuvent ainsi être utilisés par les enfants comme surface de jeux. Cet exemple montre que la mixité d'usage, qui n'est certes possible que dans certaines limites, est une piste intéressante pour la conception des espaces ouverts périurbains, car elle permet de limiter les emprises viaires (et donc les coûts), mais aussi de créer des formes urbaines plus denses et des ambiances plus diversifiées. Malgré cela, comme son bon fonctionnement s'appuie plus sur un code de conduite informel et un certain bon sens plutôt que sur des dispositifs spatiaux et des normes de la spécialisation fonctionnelle, un espace mixte reste un lieu potentiellement conflictuel, ce qui va plutôt à l'inverse d'une tendance forte de l'urbanisme contemporain à chercher à prévenir le conflit sous toutes ses formes, tendance sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

*Exemples de profils de voie présentant des traitements et des degrés de spécialisation variés :*



Voie 'vicinale' (bas-côté herbeux, ni trottoir, ni caniveaux).

*Les Grézillères, Basse-Goulaine*



Voie des années 80 (2 files auto, trottoirs étroits).

*Le Grignon, Basse-Goulaine*



Voie des années 90s (2 files auto, trottoirs très larges, tracé sinueux).

*ZAC du Petit Anjou, St-Julien*



Voie 'interquartier' (2 files auto, 2 vélos et une piéton, avec terre plein)

*Rue des Sports, les Sorinières*



Voie des années 2000 (2 files auto étroites avec chicanes, trottoirs)

*Les Islettes, Ste-Luce-sur-Loire*



Voie 'plane' (2 files mixtes étroites chicanes de stationnement)

*Rue Suzanne Rampuies, Ste-Luce*

## Endogène / Exogène

Le recours à la référence est inhérent au processus de conception. Lorsque dans une opération, on conçoit les espaces ouverts et leurs composantes, on peut le faire plus ou moins en référence à un contexte local. Ce gradient peut se traduire par un couple de qualificatifs antithétiques : endogène/exogène. Est endogène « *ce qui prend naissance à l'intérieur d'une structure, d'une société, sous l'influence de causes strictement internes* ». À l'inverse est exogène « *ce qui provient du dehors, de l'extérieur* »<sup>1</sup>. Ces notions peuvent s'appliquer à la fois sur un plan végétal (est-ce que les espèces végétales réintroduites sont déjà présentes dans le milieu ?), sur le plan des matériaux et coloris convoqués (utilisation de matériaux 'locaux', prescriptions concernant les toitures : en tuile ou en ardoise<sup>2</sup> ?) et sur un plan formel (est-ce que la mise en œuvre et en forme de ces végétaux et matériaux fait écho à des configurations locales ou non ?).

Prenons par exemple la question des espèces végétales mobilisées dans ces opérations : depuis une quinzaine d'années, le terme d'essence locale s'est progressivement diffusé dans les discours des acteurs de l'aménagement et dans les documents d'urbanisme. Dans les cahiers de prescriptions, dans les PLU, dans les plaquettes du CAUE, '*l'utilisation d'essences locales*' est une mention qui apparaît aujourd'hui presque systématiquement. Il est vrai qu'auparavant, dans les opérations périurbaines s'était généralisé un répertoire très restreint d'essences, choisies pour leur faible coût et leur facilité d'entretien. Pour les jardins particuliers, les haies de troènes et de thuyas, parfaites pour se cacher rapidement des voisins, étaient devenues la norme. Dans la grande majorité, ces

<sup>1</sup> Définitions extraites du dictionnaire *le petit Larousse illustré*, 1998

<sup>2</sup> Cette différenciation est fortement marquée dans le périurbain nantais entre 'Nord-Loire' et 'Sud-Loire'

végétaux n'existaient pas sous une forme sauvage dans les régions où ils étaient implantés et relevaient donc d'essences exogènes. Certaines espèces ont engendré des problèmes écologiques significatifs, qui ont alimenté la controverse dont elles faisaient déjà l'objet pour des raisons esthétiques (aspect austère, artificiel, pas de changements saisonniers, 'pas très local') et ont amené certains à militer pour un retour à la diversité et aux essences locales. Cette idée s'est progressivement traduite dans les règlements où, à travers les diverses prescriptions, on cherche à retrouver l'image de ce bocage mis à mal par les remembrements et l'urbanisation, en donnant un aspect plus hétéroclite aux haies. Le principe de la haie mêlée, à l'origine plutôt porté par les concepteurs et les élus, a reçu un écho positif chez les habitants en grande partie grâce à son aspect esthétique et son échelle domestique qui compensent ses inconvénients (croissance lente, coût, entretien accru). Néanmoins, si l'on observe un renouvellement réel des essences végétales dans les opérations récentes vers un registre plus endogène, le marché reste en grande partie dans une logique de 'grande distribution', avec un catalogue sélectif d'essences locales 'à la mode' qu'on retrouvera dans des régions étendues. On revient paradoxalement à des formes stéréotypées, auxquelles les restrictions de hauteur et de taille achèvent de redonner un caractère 'générique'.



Haie de thuyas, années 80  
Lotissement aux Sorinières

Haie de troènes et haie mêlée, années 2000  
Lotissement à Grandchamp-des-Fontaines

Haie mêlée préimplantée,  
ZAC de la Source

On peut relever la même contradiction avec la traditionnelle prescription des ardoises au nord-Loire et des tuiles au sud-Loire dans la région nantaise. En effet, dans les constructions les plus anciennes, ce clivage est loin d'être strict et étanche. Nombreux sont les exemples de maisons couvertes de tuiles au nord ou d'ardoises au sud, exceptions qui amènent une diversité qui pourrait être vue elle aussi comme caractéristique du paysage local. Il est intéressant de souligner également que la majeure partie des ardoises aujourd'hui mises en œuvre nord-Loire pour préserver l'identité architecturale locale sont en réalité extraites de carrières situées... en Espagne. Mais plus que les matériaux, c'est leur mise en œuvre qu'il faut interroger. Quand les toitures de tuiles d'Italie adoptent des formes à quatre pentes, voire des décrochements polygonaux, renvoyant plus aux villas méditerranéennes qu'à la maison de pays traditionnelle du sud-Loire, on est en droit de se demander ce qu'il reste d'endogène à la construction... On pourrait étendre cette question à la totalité des références formelles mobilisées dans la conception des opérations, car les mails, les coulées vertes, les avenues plantées et les placettes, et même les trottoirs et parterres de fleurs, sont plutôt des dispositifs spatiaux hérités d'un référentiel de ville-centre, donc a priori exogènes à ce paysage rural local que l'on dit vouloir préserver.



Mixité des toitures dans les  
centre-bourg (Bouguenais)

Une 'maison de pays' et le pavillon situé juste derrière...

Une transcription du style  
'Sud-Loire' (St-Aignan)

Ce paysage ne manque pourtant pas de formes et de dispositifs spatiaux dont on pourrait s'inspirer. L'espace ouvert souvent chaotique et labyrinthique des hameaux par exemple est un véritable réservoir d'ambiances, de configurations de distributions, de rapports du bâti à la voirie, d'utilisation du végétal. L'agriculture également, même si dans les cas observés, le recours à ce référentiel est assez rare ou prend des formes anecdotiques : décorations de rond-point reproduisant un fragment de cultures traditionnelles ou reprises de techniques de cultures domestiques telles que les treilles de vigne sur les façades de maison. Mais il existe des exemples où la référence est vraiment motrice dans la conception, tels que le projet d'habitat de l'agence BNR à Montreuil, fondé sur le principe des murs à pêches caractéristiques de la commune.

Quand on considère de manière globale l'origine référentielle de l'apport dans l'espace ouvert, on peut dire qu'elle est au final pratiquement entièrement exogène. Même le recours aux essences locales se fait de manière stéréotypée, répondant plus à des modes et à des 'bonnes pratiques' parfois nationalement répandues qu'à un réel souci d'un contexte spécifique. Cet apport exogène pourrait bien sûr être de l'ordre de l'invention et contribuer à enrichir le paysage existant, mais très souvent il tient plutôt de la reproduction de modèles existants renvoyant à cette 'identité générique' déjà évoquée pour la conservation des haies bocagères.



> Agence  
BNR, 36  
logements  
à Montreuil,

### 'Cadavre exquis'<sup>1</sup>/ 'œuvre d'art totale'<sup>2</sup>...

Jusqu'à un passé très récent, la conception des différents espaces ouverts d'une opération d'urbanisme faisait rarement l'objet d'une coordination entre acteurs. Les matériaux et plantations associées à la voirie réalisée par l'entreprise de VRD pouvaient relever d'un registre différent de ceux utilisés pour traiter un espace vert ou un élément technique comme un transformateur EDF. À cela s'ajoutait l'addition des jardins privés, dont l'aspect dépendait entièrement des desideratas de chaque habitant. L'aménagement se constituait ainsi à la manière d'un cadavre exquis, où chaque concepteur dessine un morceau indifféremment à l'ensemble. L'effet esthétique de patchwork en résultant s'est progressivement imposé comme caractéristique de l'univers pavillonnaire périurbain, et a souvent été décrié par certains acteurs de l'urbanisme (élus, architectes, CAUE, etc.).

Depuis les années 90, on voit émerger des tentatives de coordination visant dans un premier temps les différents propriétaires des parcelles du lotissement, essentiellement par le biais des règlements de lotissement complétant celui du POS. Avec l'essor de l'utilisation de la procédure ZAC, l'usage

<sup>1</sup> Le cadavre exquis est un jeu collectif inventé par les surréalistes vers 1925, consistant à faire composer un texte ou un dessin par plusieurs personnes, chacune ignorant, à un détail près, les collaborations précédentes.

<sup>2</sup> L'œuvre d'art totale est un concept d'esthétique issu à l'origine du romantisme allemand mais qui a ensuite été transposé pour décrire, dans le domaine de l'architecture, la démarche des architectes des courants *Arts and Crafts* et *Art nouveau* (Mackintosh, Horta, Hankar) consistant à chercher une continuité esthétique du bâtiment jusqu'à la petite cuillère. C'est en ce sens que nous l'utilisons ici.

du cahier de prescriptions architecturales et paysagères permet aujourd'hui de tenter une coordination globale, intégrant autant les espaces publics que les espaces privés, et ce sur un territoire élargi. Dans le projet de la ZAC du Fief du Haut Bourg à St-Philbert-de-Bouaine par exemple, c'est sur 20 hectares, soit presque ¼ de la surface actuelle de l'agglomération, que l'on retrouvera cette cohérence de traitement. Bien souvent, une seule équipe de concepteurs (architectes, urbanistes ou paysagistes) a en charge la conception de l'ensemble des espaces viaires et naturels et la définition du cahier des charges, lequel mérite d'être examiné plus en détail. Il fonctionne sur deux registres : l'imposition réglementaire (les prescriptions), complétée par des suggestions facultatives (les recommandations). Ces prescriptions vont concerner les limites de parcelle, pour lesquelles on fixe un type de traitement en fonction du type d'espace public qui les borde. Elles vont définir si l'on peut ou non mettre en place une clôture, auquel cas, elles indiquent la hauteur maximale à ne pas dépasser (1m20) et les éléments qui doivent constituer cette clôture (« *grillage plastifié et poteaux de même couleur (vert) doublé de végétaux diversifiés* »<sup>1</sup>). Des prescriptions concernent également le type de végétations possibles sur la parcelle (« *les jardins donnant sur les voies devront être plantés d'arbustes plus ou moins florifères et de petits arbres de 3 à 6 mètres de hauteur* »). Le tout est accompagné d'une liste d'essences et d'une recommandation sur l'organisation des plantations (« *en bosquet près des limites parcellaires* »). Viennent enfin les prescriptions sur le bâti et son implantation qui, bien qu'assez ouvertes dans cette ZAC, n'en définissent pas moins 'en creux' un modèle de construction relativement précis.

Au final, si l'on considère l'ensemble des prescriptions, associé à la maîtrise complète des espaces publics, on constate que le concepteur est en mesure de projeter une sorte 'd'œuvre d'art totale'. Du plan masse à l'encadrement du compteur électrique, la conception de tout l'espace ouvert est presque entièrement contrôlée par un acteur unique, l'architecte/urbaniste/paysagiste. Si en l'absence de coordination, la libre expression des volontés particulières pouvait entraîner un aspect hétéroclite jugé inesthétique, la recherche de cohérence globale soulève une autre question, qui est de savoir jusqu'à quel point un aménageur est en droit de s'immiscer dans la sphère privée de l'habitat « *au nom de la cohérence et de la qualité architecturales, paysagères et environnementales* »<sup>2</sup>. Le jardin privé par exemple, objet principal de ces 'intrusions', est par nature le lieu d'une construction personnelle, une réinvention du monde dans un espace clos. Cette clôture, origine étymologique du mot jardin, est ici ce qui échappe le plus à la maîtrise de l'individu alors qu'elle constitue l'acte fondateur du jardin. Pierre Sansot dans *l'espace et son double* écrit :

« Si j'étais jardinier, le mur m'intéresserait plus que le jardin ou plutôt le jardin n'aurait d'être que par le mur. Ce mur dont on dit tant de mal, parce qu'il brise l'unité du paysage, parce qu'il a été bricolé tant bien que mal, parce qu'il signifie l'intrusion du ciment dans le règne végétal, parce qu'il manifeste la peur d'autrui et le désir de propriété. [...] Certes Voltaire nous l'avait déjà conseillé : « cultivons notre jardin », mais sans mur est-ce possible, quand on aperçoit la cruauté des princes et de leurs sbires, quand un horizon en appelle un autre et que l'on se rend compte à quel point l'espace est indéfini ? »<sup>3</sup>

### Continuités et contrastes...

Une autre façon d'aborder les processus de conception de l'espace ouvert est de questionner la ou les échelles auxquelles il se déploie. En effet, si dans certaines opérations l'apport va être strictement borné, en termes de formes et d'usages, au périmètre de projet, dans d'autres il va être pensé en relation avec le contexte urbain et naturel. Ces mises en relation peuvent être de plusieurs ordres. Il peut s'agir d'objets ou de matériaux récurrents, tels qu'un modèle de jardinière, une variété de plantes, un coloris d'enrobé ou de mobilier urbain communs à toute la commune (ex : les iris aux bords des routes à St-Aignan ou le rouge bordeaux du mobilier à Sucé-sur-Erdre). Il peut également s'agir de continuités physiques entre les espaces de l'opération et ceux des quartiers avoisinants, ou bien entre la végétation interne et celle de l'espace naturel alentour. Enfin, certains es-

<sup>1</sup> Extrait du cahier de prescriptions et de recommandations architecturales et paysagères de la Z.A.C. du Fief du Haut Bourg et du Breuil de Bouaine, juillet 2005.

<sup>2</sup> Extrait du dossier de réalisation de la Z.A.C., décembre 2006

<sup>3</sup> SANSOT P., *L'Espace et son double*, 1977, éditions Champ urbain, p. 178-179

paces publics ou naturels peuvent être créés dans le périmètre d'intervention et être à destination de plusieurs quartiers voire de toute la commune. Par ces différents dispositifs, l'opération va trouver une résonance à l'extérieur de son périmètre et parallèlement l'environnement de l'opération va trouver une résonance à l'intérieur de celle-ci. Dans les opérations anciennes, ces recherches de mises en relation entre l'extension et le reste de la ville se sont faites souvent à minima, à savoir par la connexion aux réseaux viaire et technique. L'apport est spécifique à chaque opération, chaque lotissement développant son modèle de jardinière, son catalogue de mobilier urbain, ses essences d'arbres, son espace vert, son type de clôture, etc., à tel point que l'on peut établir clairement ses frontières. Avec l'essor des discours sur l'étalement urbain sont apparues des exigences de continuité entre opérations afin de limiter les ruptures dans le tissu provoquées par cette logique d'urbanisation. Cela va se traduire essentiellement par des recherches de traversées, aussi bien les routes que pour les cheminements piétons. À titre d'exemple, on peut évoquer le parc du Champ Toury à Bouguenais auquel se connecte le réseau de sentiers de plusieurs lotissements riverains. On peut néanmoins trouver des exemples d'un autre ordre, tels que les alignements de haies reconstitués en utilisant des essences d'arbres identiques à celles des haies existantes alentour dans le lotissement de Geneston cité précédemment. Enfin, l'apport peut avoir un usage dépassant celui de l'opération, comme la valorisation d'un espace naturel majeur, plan d'eau, forêt ou la réalisation de terrains de sports.

Avec l'essor de la procédure ZAC, qui amène les acteurs à se positionner sur un territoire élargi et qui permet de financer des équipements plus importants, ce dernier aspect tend à se généraliser. Par exemple, la coulée verte prévue dans la ZAC des Vignes aux Sorinières, qui traverse presque la commune du nord au sud et qui doit se prolonger par un mail dans le centre-ville, témoigne que ce type d'espaces relève de plus en plus d'échelles multiples. Ils superposent en effet des fonctions à l'usage des riverains (vue, prolongement des jardins), des habitants de toute l'opération (terrain de jeux et de promenade), de la commune (continuités piétonnes) voire même de toute l'intercommunalité (connexion envisagée avec Rezé via la forêt urbaine). L'opération cesse alors d'être un isolat indifférent à son contexte, pour devenir un véritable projet urbain, qui par sa conception même participe à la structuration plus globale du territoire qui l'entoure.

Nous avons ici décrit les différentes postures de conception de l'espace ouvert dans une opération, successivement à travers le degré de spécialisation fonctionnelle, la provenance du référentiel, le niveau de coordination interne et l'articulation plus ou moins grande avec l'environnement d'ensemble. En recoupant ces différentes analyses, on peut mettre en évidence deux facteurs qui apparaissent comme déterminants pour la forme que prend l'espace ouvert dans les opérations périurbaines : l'époque de construction et la taille de l'opération. Le croisement de ces deux critères, effectué dans le tableau ci-dessous, permet d'élaborer une typologie qui, à quelques exceptions près, correspond relativement bien à l'ensemble des opérations observées. Certes, l'époque et la taille d'une opération déterminent largement le type de concepteur à l'origine de l'aménagement, et avec lui une certaine culture professionnelle et des méthodes de conception spécifiques, mais on peut malgré tout s'étonner de cette homogénéité. La raison est sans doute à chercher dans le recours quasi-systématique à un nombre limité de 'recettes' et de références 'à la mode', qui bien qu'évoluant au cours du temps n'en reste pas moins indifférente au contexte singulier de chaque opération. Délaissant les particularités d'une situation donnée pour un 'local' idéalisé, la conception de l'espace ouvert continue de fait à aboutir à des formes urbaines génériques en rupture avec leur environnement.

époque de construct° taille d'opération	années 70 et antérieures (premiers temps de la périurbanisation, urbanisme moderniste)	années 80-90 (post-moderniste, retour à la ville, POS généralisé, essor de la problématique patrimoniale)	fin des années 90 à aujourd'hui (début des PLU, essor des problématiques paysagères et environnementales)
---	---	--	--

<p>petites opérations n.log&lt;10 (diffus, micro-lotissements)</p>	<p>spé. fonc. faible/voirie minimale réf. variable (svt 'bricolage') coord.int. faible (svt 'bricolage') articulation commune très faible concepteur : particulier, ets VRD <i>ex : urbanisation dentelle Bouaye</i></p>	<p>spé. fonc. faible/voirie minimale réf. variable (svt 'bricolage') coord.int. faible (svt 'bricolage') articulation commune très faible concepteur : particulier, ets VRD <i>ex : clos des Echaliers à St-Julien</i></p>	<p>spé. fonc. faible/voirie minimale réf. variable (svt 'bricolage') coord.int. faible (svt 'bricolage') articulat° commune faible (PLU) concepteur : particulier, ets VRD <i>ex : 'lanières' de Geneston</i></p>
<p>opérations moyennes 10&lt;n.log&lt;100 (lotissements, aménagement d'îlots ou de dents creuses)</p>	<p>spé. fonc. faible/voirie minimale réf.exo (forme&amp;obj standardisés) coord.int faible ('patchwork') articulation commune très faible concept.: géomètre, ingé VRD <i>ex : Grézillières / Totton</i></p>	<p>spé. fonc. forte (trottoir, etc.) réf.exo (standardisés/réf. urbain) coord.int faible ('patchwork') artic. com. faible (- d'impasses) conc.: géom., ing.VRD, urbaniste <i>ex : rue des moissons / Volubilis</i></p>	<p>spé. fonc. svt forte (circ. douces) réf.exo&amp;endo (essences locales) coord.int +forte (volet paysager) artic. com. +forte (orient° amé.) conc.: géom., urban., paysagiste <i>ex : mail du coteau / les Frênes</i></p>
<p>grandes opérations n.log&gt;100 (ZAC)</p>	<p>spé. fonc. forte (trottoir, etc.) réf.exo (forme&amp;obj standardisés) coord.int moy. (pas sur le privé) artic. com. moy (équipements) conc.: urbaniste, architecte <i>ex : Bugallière</i></p>	<p>spé. fonc. forte (trottoir, etc.) réf.exo (standardisés/réf. urbain) coord.int svt forte. (E.Pub+bât.) artic. com. moy (équipements) conc.: urbaniste, architecte <i>ex : Croix-Jeanette / la Source</i></p>	<p>spé. fonc. très variable réf.exo&amp;endo (essences locales) coord.int forte (dossier prescr.) artic. com. forte (E.public&amp;éq.) conc.: urban., archi., paysagiste <i>ex : Perrières / les Vignes</i></p>

*Fiche lotissement*

Forts de nos observations, revenons pour finir sur la question de la nature des différences entre les opérations d'extension : sont-elles réellement significatives ou ne reviennent-elles pas finalement 'au même'. Quel que soit l'angle par lequel on l'attaque, le corpus d'opérations observées fait toujours montre d'une certaine 'tendance majoritaire', caractérisant la plupart des cas tout en laissant pourtant échapper systématiquement quelques exceptions, quand bien même celles-ci ne seraient que des déformations incomplètes de la tendance générale. Selon ce que l'on regarde, cette majorité se déplace : ce qui était exception retourne à la norme et l'ordinaire devient l'exception. Il se dessine ainsi une sorte de modèle général, un référent théorique duquel toutes les opérations se rapprochent, même si c'est sur des dimensions différentes, voire contradictoires. Finalement, on pourrait dire que l'urbanisation périurbaine est hétéroclite sans être hétérogène, compliquée sans être complexe, une myriade d'avatars pour un même modèle.

Quel est alors ce modèle que dessine le recoupement de notre corpus d'opérations ? Pointons d'abord le caractère 'décontextualisé' des solutions mises en œuvre. En effet, au moins jusqu'à un passé récent, la conception des opérations d'extension périurbaines semble limiter la prise en compte du contexte au minimum, à l'irréductible (essentiellement la forme du terrain et le raccordement aux réseaux). Tout le reste n'est pensé que par et pour l'opération en elle-même, dans l'indifférence de ce qu'il y a autour et de ce qu'il pourrait y avoir un jour. Cette conception ne se fonde pas sur la particularité d'un site, mais sur une méthode pensée comme universelle et jugée comme la plus idéale/performante/adaptée par la majorité des acteurs. Pour les 'modernistes', il s'agit entre autres du 'tout-automobile', de la rationalisation et de la standardisation, principes qui ne font par ailleurs que renforcer cette décontextualisation. Les deux dernières décennies ont cependant vu émerger une remise en cause radicale de cette méthode, fondée en premier lieu sur le 'retour au local' et sur la limitation de 'l'impact paysager et environnemental'. Pour autant, comme nous l'avons vu, les opérations dont la conception se réclame de ces préoccupations ne sont paradoxalement guère plus contextualisées que les précédentes.

La grande partie du problème tient dans le fait qu'à chaque fois, on abandonne la méthode jugée inadéquate et problématique pour immédiatement lui substituer une autre méthode 'idéale', avec de nouveaux principes, de nouveaux dispositifs et de nouvelles règles, tout aussi absolus, que l'on s'en va appliquer une fois encore systématiquement en tous contextes. Et lorsque les circonstances et les priorités évoluent, l'idéal d'hier devient l'erreur d'aujourd'hui, et un nouveau cycle s'amorce... On peut retirer de cette analyse deux observations en forme de mises en garde. La première est qu'il ne faudrait sans doute pas considérer les opérations passées comme des erreurs, mais plutôt les témoins d'une époque, un patrimoine qu'il convient peut-être d'actualiser, mais qui fait en tout cas partie intégrante du territoire aujourd'hui. Tout autant élément du contexte que les vestiges ruraux auxquels on attache aujourd'hui la plus grande importance, cet ensemble d'opérations forment une épaisseur historique indéniable, sur laquelle repose 'bon gré mal gré' l'identité territoriale de beaucoup de communes. La question serait alors : quoi faire d'intéressant à partir ce patrimoine aujourd'hui mal aimé, de ses formes et de ses fonctionnements ?

La seconde remarque est qu'il est urgent d'arrêter de chercher une solution 'idéale'. Si l'examen historique doit nous apprendre quelque chose, c'est sûrement que le principal problème posé aujourd'hui par les formes d'urbanisation périurbaines du passé est qu'elles ont été des solutions uniques. Toutes similaires, ces opérations ont évolué de la même façon et posé les mêmes problèmes d'adaptation, qui ont pris en conséquence des proportions gigantesques. Comme nous l'avons vu, la dernière génération de ZAC paraît aujourd'hui répondre relativement bien aux enjeux urbains d'aujourd'hui, et on serait naturellement tenter de généraliser ce procédé, de ne faire plus que ça. Mais aux regards des incertitudes actuelles (crise pétrolière latente, réchauffement climatique, etc.), qui peut dire si cette forme d'urbanisation sera toujours pertinente demain ? Mieux vaut à coup sûr miser sur la variété, et ainsi d'espérer que quelles que soient la direction que prennent les événements, seule une partie de ces productions

en vienne à poser problème, ou au moins que chaque partie pose problème différemment. Les divers exemples présentés au cours de cette partie montrent qu'aucun programme, qu'aucune posture de conception, qu'aucun dispositif spatial n'est fondamentalement 'bon' ou 'mauvais', qu'a priori toute solution peut se révéler pertinente ou inadéquate selon la situation dans laquelle elle se déploie. Il semble dès lors judicieux de mobiliser cette diversité de situations pour inspirer des formes urbaines inédites et variées, ou pour résumer de troquer l'idéalité supposée pour une multiplicité située.

## B. QUELQUES ENTRAVES AU 'RENOUVEAU' DES FORMES D'URBANISATION PERIURBAINES

Si on poursuit l'idée développée juste avant, l'expression 'renouveau des formes périurbaines' est déjà une gageure. Re-nouveau suggère par trop cette tentative de substituer un modèle à un autre, cette révolution qui tourne en rond. Mais même s'il faudrait sans doute mieux parler de diversification, maintenons dans le titre cette expression souvent entendue, justement pour garder en tête cette ambiguïté. Car si, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, aménageurs, concepteurs et élus semblent d'un côté partager la volonté d'un changement radical dans les formes d'urbanisation, mais que de l'autre les opérations semblent elles n'évoluer dans leur globalité que superficiellement ou tout du moins ne répondre que partiellement aux attentes, c'est bien qu'il existe quelque part des facteurs qui s'opposent ou qui limitent cette évolution. Les tendances de l'urbanisme précédemment esquissées, qui semblent n'être que très peu remises en question, ont pourtant des incidences très concrètes sur la conception des opérations périurbaines et sur leur diversification potentielle, et méritent d'être maintenant interrogées dans le détail.

On s'intéressera ainsi tout d'abord à la question de la récurrence dans les opérations actuelles d'un nombre limité de dispositifs spatiaux et de types d'actions, telles que la coulée verte, la noue ou la 'préservation des haies bocagères'. Ce faisant, on essaiera de mettre en évidence comment et pourquoi ces 'recettes' s'élaborent et prolifèrent, et quelles sont leurs incidences sur les opérations et plus largement sur le territoire. Ensuite, on interrogera le principe du zonage, qui s'étend de fait à la quasi-totalité des opérations d'extensions. Outil de base de l'urbanisme, il induit un rapport à l'espace qui est loin d'être neutre dans la conception des formes périurbaines et que l'on cherchera à qualifier. Enfin, on mettra en évidence les tenants et les aboutissants de ce que l'on pourrait appeler une vision 'thérapeutique' de l'urbanisme, tendance caractérisée par la volonté de prévenir les conflits et dysfonctionnements potentiels sous toutes leurs formes, et ce dès la conception de l'aménagement.

### 1. Le générique référentiel, un inhibiteur de diversité ?

Il est intéressant de constater à quel point certaines idées ont pu s'imposer dans l'urbanisme périurbain contemporain. Il suffit pour s'en convaincre de relever, par exemple dans les dossiers de création de ZAC ou de lotissement, le taux d'occurrences de certains termes ou expressions, qui n'est pas loin dans certains cas d'approcher les 100%. Ainsi, alors que l'on s'est a priori éloigné du principe moderniste de la standardisation, on continue à produire des opérations qui mettent en place les mêmes solutions récurrentes, souvent à une échelle nationale. L'exemple des revêtements de trottoirs est révélateur, car on peut presque à coup sûr deviner l'époque d'une opération rien qu'à leur matière et leur couleur : gravillonnage noir pour les plus anciennes, pavé autobloquant et goudron rouge pour les années 80 et début 90, béton sablé et stabilisé beige pour la fin des années 90 et les années 2000. Bien sûr, toutes les opérations ne se plient pas à cette répartition, beaucoup se limitant simplement à un asphalté noir ordinaire, mais ces types de traitement sont malgré tout suffisamment répandus pour devenir un stéréotype, caractéristique d'une époque de construction. On pourrait n'y voir qu'un innocent effet de mode, qui n'a d'incidences que sur l'aspect des opérations, et pas sur leur conception de fond. Cependant, ce n'est que la couche superficielle d'un phénomène qui porte bien au-delà, comme nous allons le montrer maintenant.

### Du générique normatif au générique référentiel, les conséquences de la décentralisation

Commençons tout d'abord par replacer ce phénomène dans le contexte de son émergence, à savoir la décentralisation de l'urbanisme durant globalement les trois dernières décennies. Durant ces années, le pouvoir de décision sur les différentes dimensions que recouvre ce domaine (zonage réglementaire, instruction des permis de construire, lancement et suivi des opérations, etc.) passe progressivement d'une administration étatique spécialisée à des assemblées locales élues (conseils municipaux pour l'essentiel, mais aussi régionaux et généraux). Parallèlement, on assiste à une remise en question radicale du courant moderniste et de la vision technicienne et normative de

l'urbanisme qui le caractérise. On recherche alors de nouveaux horizons, d'autres manières de faire : c'est notamment le mouvement post-moderne du 'retour à la ville', qui se fonde entre autres sur la pluridisciplinarité et sur le respect des spécificités locales, du 'génie du lieu'. De nouvelles problématiques émergent et trouvent des échos dans les territoires périurbains, d'abord celles de la sécurité routière et de la préservation du patrimoine vernaculaire dans les années 80, puis celle du paysage et de la limitation de l'étalement urbain dans les années 90 et enfin celles de la mixité sociale et de l'environnement, globalement depuis les années 2000<sup>1</sup>. Cependant, si d'un point de vue théorique, ces problématiques sont bien relayées, leur application concrète dans les opérations périurbaines pose question, au moins dans un premier temps. En effet, alors qu'avant la décentralisation il suffisait au pouvoir central de faire descendre à ses différentes administrations les consignes qu'il souhaitait voir mises en œuvre, accompagnées des formations adéquates, après celle-ci la donne change complètement. Il ne s'agit plus tant d'imposer via l'appareil administratif que de conseiller, de suggérer, de convaincre la multitude des pouvoirs locaux, chacun ayant ses pratiques et sa marge de décision. Il reste bien sûr la possibilité de la réglementation nationale, mais qui n'est efficiente que dans certaines limites, notamment si les pouvoirs locaux n'y sont pas favorables (les difficultés d'application du minimum des 20% de logements sociaux de la loi SRU en sont un bon exemple). La diffusion de ces problématiques devra alors passer par d'autres biais...

Parmi eux, il y a la mise en place de structures de conseil pour les maîtres d'ouvrages. Il peut s'agir d'institutions à part entière comme le CETE, le CAUE ou les délégations de l'ADEME, ou de services intégrés dans les DDE ou les conseils généraux et régionaux, ou encore d'agences privées remplissant des missions d'architectes ou d'urbaniste conseil pour les collectivités. Ces organismes, souvent composés d'équipes pluridisciplinaires d'« experts » de la ville (architectes, urbanistes, sociologues, ingénieurs de diverses formations, etc.), ont progressivement investi le jeu d'acteurs de la production urbanistique, entraînant des changements conséquents dans les manières de faire, notamment dans les petites communes vers lesquelles leur action est majoritairement tournée. À bien des égards, on peut dire que leurs actions ont un impact très positif, notamment parce qu'en mettant leurs connaissances et leurs compétences à disposition, ils constituent une aide précieuse pour des municipalités un peu dépassées par la complexité des opérations d'urbanisme. À plusieurs reprises dans les entretiens, les élus ont fait état de l'intérêt qu'elles représentaient pour eux, notamment lorsque se met en place un suivi sur le long terme :

L'ADEME et le CAUE, ils sont intervenus par des réunions, auxquelles on les a conviés à participer. Ça, c'est l'habitude : le CAUE, depuis tout le temps, ils participent à toutes les élaborations. Parce que sinon, la plupart des lotissements qui ont été faits précédemment ont été faits par la commune, et donc à chaque fois, le CAUE venait travailler avec nous et donnait son avis sur les propositions qui étaient faites, et ça s'est fait logiquement pour la ZAC. L'ADEME, c'est plutôt nous qui avons demandé à les rencontrer, à ce qu'ils viennent nous présenter ce qui peut être fait, et puis à partir de là, on essaye de créer toutes sortes de propositions pour les futurs acquéreurs. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Je pense à un immeuble qui est en train de se faire, de 45 logements, et quand on voit le projet qui a été fait au départ et quand on voit le projet à l'arrivée aujourd'hui, c'est totalement différent : il y a eu un travail de réflexion, parce qu'il y a eu des réunions de concertation, des réunions avec les gens du bourg etc. Ça a bien évolué, et aussi avec un cabinet conseil d'urbanistes. Le cabinet Cap Urbain. On avait déjà fait avec eux il y a 4 ans un travail de synthèse sur tout Orvault, ce qui était déjà très bien parce qu'avant que le PLU ne soit lancé, on avait déjà vu nous tous les points importants sur Orvault. (élu de Orvault\_18-12-07)

Par leur participation directe au processus d'élaboration des opérations et par leur production de guides, fiches et autres outils méthodologiques, on peut dire que tous ces organismes ont joué un rôle-clé dans l'acculturation généralisée des acteurs de l'urbanisme aux problématiques précédemment mentionnées. Cependant, alors que le leitmotiv de leurs actions est le retour au local, la

<sup>1</sup> Les dates proposées sont à entendre comme des ordres d'idée, l'émergence et la diffusion de ces problématiques étant bien sûr un phénomène complexe. On peut dire que celle donnée correspond au moment où ces problématiques deviennent incontournables dans toute opération.

« recherche de solutions contextuelles non stéréotypées »<sup>1</sup>, et la remise en cause du caractère générique et normatif des logiques d'aménagement des décennies précédentes<sup>2</sup>, leurs actions ont aussi eu paradoxalement pour effet indirect de créer des sortes de 'modes', des 'recettes' souvent appliquées sur l'ensemble du territoire national. Il en découle des vagues successives de projets homogènes, presque interchangeables, où l'on retrouve les mêmes traitements et dispositifs spatiaux, alors que la multiplicité des contextes et le retour à une échelle de décision locale devraient favoriser une plus grande hétérogénéité de conception des opérations.

### De l'expérience au modèle, les filières de circulation des références

Comment une multitude d'acteurs d'horizon divers en arrivent à partager un nombre limité de références ? Quelles filières de circulation empruntent-elles ? À l'origine de tout effet de mode il y a toujours quelques précurseurs. Partant d'une critique des systèmes en place, ils recherchent et expérimentent de nouveaux principes, manières de faire, et dispositifs spatiaux. Selon les cas, ces 'manifestes' peuvent être des écrits théoriques ou des réalisations concrètes, souvent même les deux. La manière dont ces manifestes en viennent à être ensuite remarqués est assez complexe et variable, mais toujours est-il que lorsque les idées qu'ils proposent trouvent un certain écho en tant que réponses possibles aux préoccupations du moment, il s'amorce un mouvement qui va ensuite s'auto-entretenir. On peut citer l'exemple du rapport Buchanan<sup>3</sup> en Angleterre, qu'ont fait connaître en France F. Choay dans *Urbanisme, utopies et réalités* et le Ministère de l'Équipement en le diffusant largement à ses services<sup>4</sup>, et qui a fortement inspiré, entre autres, le programme de recherche et de réalisations expérimentales *Ville plus sûre, quartiers sans accidents*, programme qui a ensuite lui-même eu des incidences sur un grand nombre d'autres publications et réalisations. Un autre exemple, plus récent, pourrait être celui du quartier Vauban à Fribourg en Allemagne, devenu avec quelques autres une référence quasi hégémonique sur la thématique des éco-quartiers.

Partant de ces exemples, on peut distinguer deux modes de diffusion principaux des références. Le premier, que l'on peut qualifier de vertical, se fonde sur un travail initial d'analyse et de synthèse, qui va extraire d'une ou plusieurs réalisations de références, ou bien d'un champ problématique diffus, des principes et des dispositifs pour les formaliser en une méthodologie, une démarche généralisable et communicable. Le but pour l'organisme qui réalise cette formalisation est toujours d'influer sur les pratiques de l'ensemble de la famille d'acteurs comprise dans son périmètre d'intervention (pour un CAUE, cela peut-être les municipalités du département, tandis que pour un programme ministériel, cela peut concerner l'ensemble des acteurs de l'aménagement au niveau national). Cependant, selon son objet et son auteur, la formalisation peut s'effectuer selon des modes très différents. Il y a tout d'abord les diverses sortes de guides méthodologiques, très utilisés par les différents organismes de conseils, qui présentent l'avantage d'être facilement diffusables (plus encore avec les versions numériques) et de fournir un document auquel on peut se référer à tout moment. D'un registre explicatif, ils exposent une problématique et proposent des solutions pour y répondre, en s'appuyant notamment sur des exemples illustrés de 'bonnes pratiques'. On peut y ajouter les colloques, séminaires, tables rondes et journées de rencontres thématiques, ainsi que les diverses formations proposées aux élus, agents territoriaux et professionnels, dont les objectifs sont relativement comparables. Mais il existe des formalisations moins directes. À leur manière, chacune des lois promulguées pour répondre à une problématique donnée sous-entend pour les normes et les objectifs qu'elle fixe, explicitement ou implicitement, les dispositifs spatiaux et les modèles urbains que le législateur imagine pour y répondre, lesquels sont souvent inspirés de

<sup>1</sup> Ville plus sûre, quartiers sans accidents, Savoir-faire et techniques, 1990, ed. CETUR

<sup>2</sup> À titre d'exemple, A. Lauer, directeur du CETUR annonce dans la préface d'un manuel : « la voirie urbaine ne peut être conçue, aménagée ou exploitée dans une logique monofonctionnaliste d'infrastructure de déplacement. Elle constitue un élément majeur de la richesse et de la diversité urbaine et relève nécessairement d'approches multiples [...] Enfin, les techniciens doivent faire preuve d'imagination pour moduler les profils en travers en fonction de l'environnement traversé ou de son évolution future » in *Guide général de la voirie urbaine*, 1988, ed CETUR

<sup>3</sup> Publié en Angleterre sous le titre *Traffic in towns, a study of the long term problems of traffic in urban areas*, C. Buchanan (sous la direction de), 1963, Ed Her's Majesty Stationery Office

<sup>4</sup> Traduction sous le titre *L'automobile dans la ville*, C. Buchanan, 1965, Ed de l'Imprimerie Nationale

quelques réalisations pilotes. Ainsi, les lois et les réglementations, bien que moins explicites dans la diffusion des références, ont une portée indéniable car elles sont d'un registre coercitif : elles *s'imposent* à l'ensemble des acteurs là où les guides *proposent* uniquement. Viennent enfin les subventions et les aides mises en place par l'Etat, les régions ou les départements, qui cherchent elles aussi à amener un type d'acteur à prendre en compte et à agir pour une problématique donnée, cette fois sur un registre incitatif. Elles peuvent concerner un type de réalisation précise (ex : maison de l'enfance), une action urbanistique spécifique (ex : rénovation de l'habitat dans les centre-bourg) ou un type de projet particulier (ex : requalification d'une traversée d'agglomération). Leur simple mise en place provoque généralement une vague de projets similaires, que les cahiers des charges et les conditions accompagnant ces subventions rendent encore plus homogènes. Dans la plupart des cas, on constate que ces différentes filières de diffusion se complètent et s'alimentent les unes les autres : une nouvelle loi s'accompagne ainsi souvent des dispositifs de financement et amène à la production de guides qui l'expliquent et exposent la manière de satisfaire à ses exigences.

Mais on peut également relever une autre filière de circulation des références, que l'on peut qualifier d'horizontale, dans le sens où elle s'établit entre des acteurs de même 'nature' (de commune à commune, de CAUE à CAUE, de promoteur à promoteur, etc.). On la retrouve à toutes les échelles, le principe étant à chaque fois d'aller voir et de s'inspirer de 'ce qui se fait de bien chez le voisin'. Au niveau de l'urbanisme environnemental par exemple, on entend souvent parler du 'modèle allemand ou scandinave', de pays qui 'sont plus en avance sur cette problématique'. À l'échelle régionale sur la question de la limitation de l'étalement urbain, la citation de 'l'exemple rennais' est récurrente. De même, lorsque qu'un conseil général ou régional met en place une politique ou une subvention qui rencontrent du succès, elles vont assez naturellement avoir tendance à essaimer dans les institutions voisines. En ce qui concerne les municipalités, un exemple intéressant est celui des visites d'opérations que les élus effectuent souvent en préalable lorsqu'ils amorcent un projet d'envergure tels qu'une ZAC ou une restructuration de centre-bourg :

La société Foncier Conseil, avant même de commencer le projet, nous a emmenés dans différents sites de réalisation. On est allé à Haute-Goulaine et à Carquefou, où on a vu des réalisations différentes, mais qui nous ont inspirés après pour la réalisation de notre ZAC. Par exemple, à Carquefou, on est rentré dans une ZAC, pareil, qui est très verte, enfin très environnementale, et de voir tous ces terrains qui en façade n'ont pas de muret, on a été agréablement surpris, et ça nous a donné l'idée d'imposer en façade uniquement du vert, ou à la limite un grillage, mais systématiquement doublé d'une haie vive. Mais par contre, derrière, les gens, il faut leur laisser quand même un petit peu d'autonomie, c'est normal... Après, on est allé à Haute-Goulaine, où c'était un peu différent. Mais c'est surtout la ZAC de Carquefou qui nous a impressionnés. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Comme on a travaillé nous-même avec l'AURAN, le CAUE, et qu'on a éventuellement des contacts avec d'autres communes, on s'est dit que cela serait intéressant d'aller voir des communes qui auraient des projets un peu similaire au nôtre, qui ont des problématiques équivalentes, et de discuter avec les techniciens, les élus. Comme ça ils nous disent ce qu'ils ont fait, et ce qu'ils en pensent avec le recul, nous, on voit ce qu'ils ont fait. Alors, comme communes, on en a visité quelques unes, mais bon on est resté dans l'agglomération nantaise. Et puis on les interroge aussi sur des choses plus précises comme les montages d'opérations, les cotés juridiques, tout cela. Et puis par exemple, moi j'ai vu des projets où on a construit beaucoup de commerces, sauf que ça ne marche pas... Il y a un endroit à Ste Luce comme ça. (élu de St-Julien-de-Concelles\_29-08-06)

On essaye d'être le plus près possible de l'environnement, de l'intégration environnementale, ce qui demande beaucoup de recherches. Alors on a fait un travail sur le terrain : on est allé sur Rennes qui est très en avance au niveau de ses ZAC, et je suis allée voir le week-end telle et telle ZAC dans tel village parce qu'ils ont un gros soucis de mettre en valeur les villages avec les ZAC autour. Et j'ai vu des choses, il y a de la graine à prendre. Il faut aller voir sur le terrain parce qu'on n'est pas aussi en avance que dans les pays nordiques mais on a quand même des choses intéressantes à voir. (élu de Orvault\_18-12-07)

Il y a régulièrement, presque toutes les semaines, des communes qui viennent visiter notre site de compostage. On a même eu une commune qui est dans l'océan Pacifique qui est venue nous voir l'année dernière, une commune qui avait vu ça à la télé, parce que c'est

passé à la télé, et qui est venue au congrès des maires l'année dernière, et qui a souhaité venir visiter notre centre de compostage. (élu de St-Philbert-de-Bouaine\_19-07-07)

Ce mode de diffusion 'horizontal' est à rapprocher d'un processus de mimétisme. C'est particulièrement probant avec l'exemple des réaménagements de centre-bourg. Ainsi, d'après la responsable de la subvention de ces projets au CAUE44 : « *une commune dont le bourg n'est pas réaménagé va se sentir un peu en distorsion par rapport aux autres* ». On retrouve cette même idée d'un complexe incitatif chez certains élus :

C'est une avenue de bourg, mais il n'y a rien d'accueillant, d'attrayant. [...] Nous on n'est qu'à un kilomètre de la Vendée, il y a Geneston puis aussitôt après vous avez des bleds comme St Philbert-de-Bouaine qui ont un aménagement qui est tout autre. Quand on sort de la Vendée et qu'on arrive à Geneston, on se dit « bon sang il faudrait essayer de faire quelque chose quand même ! ». Aux yeux, ça choque un peu. Enfin je ne sais pas si pour vous ça choque, moi ça me choque un peu... (élu de Geneston\_28-06-06)

Entremêlés, les modes de diffusions verticaux et horizontaux forment un système performant, assurant une circulation des idées et des références à une échelle nationale sinon plus, avec une efficacité au moins égale, sinon supérieure, au système d'imposition normatif et législatif précédent. Mais bien que plutôt intéressante en soi, cette efficace diffusion recèle quelques travers que nous allons maintenant détailler.

*Insertion exemples CAUE et cie*



### De l'exemple à la recette, l'appauvrissement progressif des références

On a vu le rôle-clé que joue, à chaque étape d'un processus de diffusion, la formalisation d'une synthèse communicable, exposant une méthodologie à partir de principes généraux et d'exemples concrets. Dans cette phase d'abstraction, ce ne sont pas les principes généraux déduits qui vont poser problèmes, car ils permettent même au contraire d'énoncer et de formuler la nouvelle problématique à partir d'un champ de considérations diffuses, mais plutôt le rapport aux exemples de réalisations, et ce pour plusieurs raisons. La première est que l'instrumentalisation des projets expérimentaux pour illustrer le propos, notamment via la photographie, les portent au rang de modèles, même si les auteurs s'en défendent. Ce sont notamment les choix esthétiques et architecturaux qui se retrouvent au premier plan. Le matériau bois ou la végétation de milieux humides (joncs, roseaux, etc.) se sont ainsi progressivement imposés dans les aménagements comme le signe d'un urbanisme environnemental, tout comme à une autre époque les jeux de pavages et les camaïeux de roses comme témoins d'un espace routier « domestiqué ». Le second aspect concerne la proportion que vont prendre certains dispositifs spatiaux particuliers, à l'origine mis en évidence simplement comme exemples de solutions possibles, comme la placette en pavés roses pour les réaménagements de bourgs, mais aussi le rond-point orné pour l'entrée d'agglomération, la haie bocagère préservée pour le paysage, le boulevard urbain et la coulée verte pour les ZAC ou encore plus récemment la noue pour l'urbanisme environnemental. Parce qu'ils sont plus concrets et donc plus mémorisables que les principes très ouverts de démarches voulues non normatives, ces dispositifs vont devenir de véritables icônes, incarnant dans un objet neuf et séduisant et un nom accrocheur toute une « idéologie » complexe. Ces deux formes de « débordements de l'exemple » sont particulièrement amplifiées par les modes de diffusion, car le manuel méthodologique, la fiche « bonnes pratiques » centrée sur une notion ou un projet de référence ou la conférence de colloque sont toutes des formes synthétiques et didactiques, exigeant des réductions propices à produire ce genre d'effets. La récurrence, voire l'hégémonie de certains exemples de réalisations dans toutes ces formes de communications renforcent aussi ce phénomène. On se prive ainsi de toute la diversité des réponses possibles en réduisant une problématique complexe à une 'recette' faite d'un nombre limité 'd'ingrédients' stéréotypés.

Mais la réduction de la diversité des réponses est également produite par ce que l'on pourrait appeler un 'effet de cadrage', que chaque acteur tend à produire lorsqu'il se saisit d'une problématique donnée, en laissant de côté, souvent involontairement, un certain nombre de solutions potentielles. Cela peut tenir par exemple dans le système de calcul imposé pour répondre à une norme, comme celui utilisé pour la question du ruissellement des eaux, qui complique par exemple la mise en place d'un dispositif fragmenté mobilisant des formes complexes (donc difficile à modéliser) et amène généralement à installer un grand bassin de rétention rectangulaire dans le point bas de l'opération... De même, chaque clause d'un cahier des charges de subventions réduit pour sa part le champ des possibles. On peut encore pointer les incidences du système de choix de l'urbaniste dans les ZAC périurbaines, où la mise en concurrence se fait essentiellement sur dossier de références, dispositif favorisant ceux qui ont déjà mené dans de bonnes conditions des projets similaires. De ce fait, sur une aire urbaine comme celle de Nantes, un nombre relativement limité d'agences d'architecture et d'urbanisme se partage la quasi-totalité des opérations. Si cela n'empêche pas les agences de se renouveler et de proposer des projets différents, on retrouvera forcément chez un concepteur des récurrences, une 'signature', des matériaux de prédilection ou des focalisations particulières, qui sont autant de petits facteurs homogénéisants. Ces récurrences peuvent aussi être appelées par les commanditaires qui, via le dossier de références (là encore un document de communication jouant sur le visuel et la séduction), ont pu repérer un traitement ou un dispositif qu'ils aimeraient voir dans leur projet, et avoir choisi le concepteur en conséquence. Du côté des entreprises, le phénomène est encore renforcé par la question économique (marché accordé au « mieux disant »). Elles privilégient ainsi les matériaux et techniques de mises en œuvre les mieux connus et témoignent d'une réticence compréhensible à s'aventurer dans des solutions trop sophistiquées ou des matières non maîtrisées. On peut aussi mentionner les fournisseurs, souvent nationaux, qui vont certes s'adapter au développement de nouveaux 'marchés', comme

celui de l'urbanisme environnemental, en proposant de nouveaux produits, mais qui restent néanmoins sur un répertoire limité et standardisé. Ainsi, les mêmes luminaires, revêtements, végétaux ou mobilier urbain peuvent se retrouver dans des opérations un peu partout en France, même si la diversification de l'offre éloigne de l'uniformité des lotissements plus anciens.

On voit ainsi comment l'action cumulée des différents acteurs gravitant autour des questions urbanistiques tend à 'cadre' une problématique donnée d'une certaine manière, chacun d'entre eux produisant plus ou moins malgré lui des effets d'érosion sur la diversité des choix potentiels. La responsabilité de cette standardisation n'incombe donc à aucun d'entre eux en particulier, tous partageant généralement les meilleures intentions et une volonté de qualité et de diversité. Il faut sûrement plutôt y voir la résultante complexe d'un ensemble de facteurs provenant du passage d'un cadre expérimental, exceptionnel tant sur un plan financier que sur celui de l'engagement des acteurs à un cadre ordinaire, où l'on tente de reproduire l'expérience sans ces circonstances exceptionnelles et avec souvent des moyens nettement plus réduits.

Pour conclure, la surmédiation d'un nombre limité d'opérations de références, l'ampleur et l'intensité des systèmes de diffusions des échanges, l'hégémonie du visuel dans les communications, l'abandon progressif des solutions les plus exceptionnelles au profit des plus facilement généralisables sont autant de facteurs qui se conjuguent jusqu'à dessiner les contours d'une nouvelle sorte de modèle générique, que l'on peut qualifier de référentiel. En effet, contrairement au générique 'normatif' (imposition directe de standards et de formes types), le générique référentiel procède en oblitérant progressivement le champ des possibles jusqu'à faire apparaître 'en creux' le modèle. Les effets sur le territoire sont cependant presque les mêmes, car c'est un modèle d'opération homogène qui s'implante un peu partout dans une large indifférence au contexte, renforçant ainsi l'uniformité des territoires périurbains. C'est en ce sens que le phénomène du générique référentiel va au-delà de l'effet de mode, car il 'piège' en quelque sorte la production urbanistique dans l'illusion d'un retour au local qui n'en est pas un, propageant ainsi un urbanisme stéréotypé, dominé par l'apparence, et allant dans une grande mesure à l'encontre des enjeux patrimoniaux, paysagers et écologiques de la ville périurbaine.

Peut-on réellement échapper à cette tendance ? Dans un monde où les idées, les techniques et les matériaux se globalisent, comment se soustraire à un système où tout semble aller à l'encontre d'une spécification localisée ? Une première réponse serait déjà de repenser notre rapport au local, sans doute en cessant de privilégier les éléments les plus banals du contexte au profit de ceux qui sont réellement exceptionnels ou spécifiques. Sur les matériaux par exemple, ne pourrait-on pas chercher à utiliser ceux qui sont réellement produits localement par l'industrie, l'artisanat et l'agriculture, quitte à les détourner de leur usage initial ou à faire de la récupération ? Si une commune comme le Loroux-Bottereau se faisait fabriquer une gamme de mobilier urbain par l'entreprise de modelage plastique implantée sur son territoire, ce mobilier serait sûrement plus 'local' et spécifique, et son bilan écologique ne serait sans doute pas moins bon que celui en 'bois rustique' choisi sur catalogue et fabriqué à l'autre bout de l'Europe... De même sur la référence au monde rural, il y a sans doute plus à prendre pour une commune comme St-Julien-de-Concelles du côté des formes et des dispositifs utilisés dans le maraîchage local que dans une représentation idéalisée du bocage, par ailleurs peu présent sur son territoire. Ces exemples sont volontairement un peu caricaturaux et provocateurs, mais toujours est-il qu'on peut trouver une multitude de sources d'inspirations, voire de possibilités de coopérations atypiques en regardant d'un peu plus près ce qui est disponible localement. On pourrait ainsi actualiser, sous une forme contemporaine, les liens qui auparavant, dans un territoire donné, unissaient la typologie du bâti, les matières disponibles et les savoir-faire locaux, et qui sont sûrement le vrai vecteur d'un paysage et d'une identité locale. Et n'est-ce pas le propre des projets faisant aujourd'hui la spécificité de certains lieux ou des expériences présentée comme référence que d'avoir exploré, souvent avec difficulté, de nouvelles voies que l'on jugeait auparavant fantaisiste ou utopique ?

## 2. La zone : un principe urbanistique responsable d'un paysage ?

Les ZAC contemporaines, comme leur sigle l'indique, sont fondées sur un principe de zone, qui induit un rapport à l'espace conditionnant de manière non négligeable les formes urbaines possibles pour une opération d'extension. À ce titre, ce principe peut être pointé comme une seconde entrave à la diversification des formes d'urbanisations périurbaines.

### Les conséquences du zonage sur la structuration des territoires périurbains

Lorsqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle, l'urbanisme se constitue en tant que discipline à part entière, il embarque avec lui un certain nombre de principes fondateurs parmi lesquels le zonage occupe une place importante. Motivé à l'origine par l'idée de séparer et d'organiser la répartition des activités jugées incompatibles, le zonage peut se définir par l'action de diviser l'ensemble du territoire en surfaces, les zones, auxquelles on attribue un genre d'occupation du sol précis à l'exclusion de tout autre. Outil juridique à l'origine, il est devenu un outil opérationnel : d'unité réglementaire, la zone devient une unité d'aménagement, avec un plan masse global et une réalisation coordonnée. Ce simple fait entraîne déjà une première conséquence sur la structuration des territoires périurbains. En effet, si on observe la manière dont se sont développés les bourgs historiques des communes étudiées, on constate qu'il s'agit avant tout d'une urbanisation vernaculaire construite bâtiment par bâtiment, en suivant des logiques de diffusion à partir d'un ou plusieurs points (généralement l'église et sa place) ou d'une ou plusieurs lignes (les routes principales, les rivières, etc.). À l'inverse, l'urbanisme par zone se structure avant tout à partir d'une surface : son périmètre, et amène donc de manière intrinsèque une rupture morphologique entre les implantations historiques et les opérations d'extension périurbaines. Cette rupture se situe déjà au niveau du réseau viaire. L'urbanisation par zone amène souvent des réseaux de desserte tortueux, dont la logique propre diffère des systèmes de distribution vernaculaires, plutôt constitué de voies parallèles aux routes structurantes et de voies concentriques au noyau d'origine. L'implantation du bâti est un autre point de divergence. En effet, l'urbanisation vernaculaire se structure presque toujours selon des fronts urbains plus ou moins continus. Ceux-ci défissent d'un côté une 'face' plus urbaine, publique et circulatoire, et de l'autre une face plus 'rurale', privée et préservée de la circulation, donnant directement sur le champ ou formant un cœur d'îlot végétal quand le front bâti se referme avec l'extension de l'urbanisation. L'urbanisation par zone ne présente pas une telle structure : les parcelles forment un canevas compliqué sur lequel le bâti s'implante souvent de manière désordonnée. La structuration se fait de l'intérieur vers l'extérieur, et le bord de l'opération est ainsi presque toujours résultant, présentant à la fois des avants, des flancs et des arrières de parcelles, selon les aléas du terrain et du découpage parcellaire. Ce bord résultant est sûrement le facteur le plus déterminant dans la production d'un 'effet de zone' car il rend immédiatement perceptible le contour de l'opération.

#### *Quelques exemples de signes matériels d'effets de zones*



Bord de lotissement donnant sur un parking gravillonné (Les Sorinières)



Voie de desserte débouchant sur un marais inondable (Chapelle/Erdre)



Arrière d'opération donnant sur un chemin municipal (Bouguenais)



Jonction entre un lotissement et une route communale (Sucé/Erdre)



Frange entre un chemin creux boisé et un lotissement (Sucé/Erdre)



'Chute' de découpage foncier à l'entrée d'un lotissement (St-Aignan)

Mais la rupture avec les implantations historiques induite par l'urbanisation en zones s'applique également entre deux opérations d'extension. En effet, chaque opération présente sa propre conception, son propre système de distribution, ses propres principes d'implantation et de division parcellaire, le tout ne s'articulant souvent qu'à minima avec ceux des opérations voisines. L'effet de zone est encore renforcé quand les opérations ne sont pas contemporaines, même si le temps estompe parfois les différences lorsque les opérations sont bien reliées et ne présentent pas un traitement de l'espace ouvert trop divergent. Mais le plus souvent, la rupture demeure et est amenée à demeurer tant qu'il n'y aura pas de remaniement en profondeur du tissu urbain ainsi constitué. Pour décrire les conséquences de cette forme d'urbanisation sur les territoires périurbains, D.Mangin utilise le terme de *sectorisation*<sup>1</sup>, la rapprochant ainsi des modèles prônés par Le Corbusier<sup>2</sup> ou Buchanan<sup>3</sup>, où la circulation de transit, rejetée à l'extérieur sur une voirie spécialisée, sépare et enclave des espaces bâtis monofonctionnels et repliés sur eux-mêmes. Dans le cas des communes étudiées, cette sectorisation n'est pas si nette, car la dichotomie entre infrastructures de transit et zones construites n'est pas véritablement avérée, à l'exception peut-être de Basse-Goulaine et de Bouguenais. Les 'secteurs', bien plus petits que ceux qu'évoque Mangin, sont plutôt définis par d'anciennes voies vicinales sur lesquelles les opérations maintiennent une certaine ouverture, et leur enclavement n'est donc que relatif. Ce n'est donc pas tant sur un plan fonctionnel que se joue 'l'effet de zone', mais plutôt sur un plan perceptif.

À bien des égards, chaque opération constitue un objet posé dans le territoire, très cohérent en lui-même mais immédiatement repérable en tant qu'ensemble indépendant, en grande partie d'ailleurs à cause de cette cohérence interne (cf. partie précédente). Et même lorsqu'on constate des efforts faits pour intégrer au mieux une opération à son environnement, la conception reste tributaire d'un cadre réglementaire et économique plutôt centré sur le contenu quantifiable que sur le contexte qualifiable : dans son périmètre, l'opération doit inclure telle quantité de logements, de m<sup>2</sup> habitable ou de parcelles de telle taille, compter tel pourcentage de logements sociaux, installer tel nombre de stationnement, retenir tant de m<sup>3</sup> d'eau dans son bassin de rétention, coûter et rapporter tant d'euros, etc. Autant de données qui ont toutes leurs justifications (là n'est pas la question) mais qui amènent à penser l'opération comme un objet aux contours stricts et non comme la prolongation d'un tissu urbain, comme un morceau de ville qui n'a de sens que parce qu'il fait partie d'un tout plus important. Sur un autre plan, la manière dont sont usuellement représentés les projets d'urbanisme participe également à les percevoir comme des objets, car même si on laisse entrevoir un contexte estompé sur les plans masse aquarellés et les simulations en perspective, c'est toujours l'opération et son contour bien délimité qui apparaissent au premier coup d'œil par l'effet des contrastes. Comme pour 'le générique référentiel', il s'agit plus d'un débordement du visuel et de la forme synthétique de ces documents que d'une omission du contexte, mais la conséquence demeure (le présent rapport n'échappant d'ailleurs pas à ce travers...). Programmées, conçues et évaluées comme des objets, il est finalement assez logique que les opérations d'extension appa-

<sup>1</sup> MANGIN David, *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, 2005, Paris, La Villette

<sup>2</sup> Principe du 'secteur' mis en œuvre à Chandigarh et théorisé entre autres dans : Le Corbusier, *L'Urbanisme des trois établissements humains*, 1959, Ed de Minuit

<sup>3</sup> Principe des 'urban corridors' et 'environmental areas', cf. C. Buchanan dir., *Traffic in towns, a study of the long term problems of traffic in urban areas*, 1963, Ed Her's Majesty Stationery Office

raissent aussi dans le territoire comme des objets, et donc que cet 'effet de zone' soit si présent dans les paysages périurbains.

Dans une large mesure, on pourrait transposer ces observations à l'intérieur des opérations, cette fois à l'échelle des parcelles ou des sous divisions d'aménagement pour certaines ZAC (ces 'escalopes foncières' que l'on confie à un promoteur pour réaliser un groupement de logements). En effet, là aussi se trouve une surface sur laquelle la tendance est souvent à venir poser un ou plusieurs 'bâtiments-objets' dans une relative indifférence du contexte. Ce phénomène est ici d'autant plus net que d'une part, on ignore souvent au moment de concevoir le bâtiment ce qu'il y aura dans le détail sur les parcelles voisines, et que d'autre part la tendance à considérer un bâtiment comme un objet (voire un produit) est bien plus marquée et assumée par la plupart des acteurs que dans le cas d'une opération d'extension. Un autre facteur allant dans ce sens est l'innovation architecturale, qui lorsqu'elle est érigée en principe dans certaines opérations (comme aux Perrières par exemple) se traduit fréquemment par une affirmation et une démarcation esthétique de chaque bâtiment, qui tend à produire un effet de collection d'objets architecturaux juxtaposés. À l'inverse, lorsque dans une opération la conception des différents bâtiments est assurée par le même architecte (ex : les 'Patios' de Bouguenais mentionnés plus haut) ou lorsque le règlement de ZAC ou de lotissement impose une coordination esthétique drastique, 'l'effet de zone' disparaît à l'échelle de la parcelle mais se renforce d'autant à celle de l'opération.

De l'opération à la parcelle, l'effet de zone peut ainsi se retrouver à chaque niveau de l'urbanisation périurbaine, provoquant une fragmentation de l'espace en objets indépendants, au moins sur un plan perceptif. On perçoit la ville périurbaine comme une succession d'*isolats* qui ne parvient pas à 'faire corps', malgré les efforts faits en ce sens. Ni la discontinuité du bâti, ni la faible densité de l'urbanisation ne suffisent à expliquer cette perception, car il existe des exemples où l'urbanisation diffuse n'empêche pas de ressentir un ensemble cohérent et inversement des exemples d'opérations denses et compactes qui produisent une sensation de fragmentation. C'est bien dans le principe d'urbanisation par zone, et plus exactement dans la disjonction qu'il opère entre la conception du périmètre et du bâti qu'il va accueillir, que réside la cause de cette fragmentation de la ville périurbaine. Définie de manière préalable, la zone devient une surface contrainte à laquelle l'opération va plus ou moins s'ajuster, car elle doit par ailleurs se conformer aux cadres réglementaires et économiques précédemment évoqués. Mais face à ces difficultés, on tentera aussi, lors de la définition d'un périmètre, d'anticiper les exigences de ce qu'il est censé accueillir, par exemple en cherchant des sites sans contraintes naturelles particulières ou en définissant des parcelles aux dimensions très convenues. Ce faisant, l'aménagement qui suit peut se déployer sous des formes très standardisées et même lorsque l'on cherche l'originalité, l'absence de spécificité du terrain invite à concevoir l'aménagement comme un objet. Cette absence de contraintes finissant par devenir la situation normale, en fonction de laquelle s'organise tout le champ de la production urbanistique, il devient compliqué de concevoir un périmètre d'opération autrement que de cette façon. On a donc là un système qui s'auto-entretient et qui, en plus de provoquer la fragmentation des territoires périurbains, favorise une banalisation des opérations périurbaines et constitue même un obstacle pour des démarches de conception plus atypiques.

### Dépasser l'effet de zone, quelques pistes de réflexions

Comment contrecarrer l'effet de zone ? Après presque un siècle d'urbanisme de zone, tout l'appareil urbanistique à la disposition des acteurs de l'aménagement est empreint de la logique de zone. C'est donc plutôt l'invention de tactiques de contournements permettant d'atténuer ou de dépasser les effets problématiques de la zone, tout en restant dans ce système de production de la ville qu'il faut explorer.

Le cas des ZAC de centre-ville permet d'en inspirer une première, celle de la fragmentation du périmètre opérationnel. Prenons celle de Sucé-sur-Erdre pour exemple. Son périmètre s'étend globalement à toute la partie ancienne de la ville sur la rive droite de l'Erdre, jusqu'à l'ancienne ligne ferroviaire en cours de réouverture. À l'intérieur, on trouve à la fois des terrains d'extensions (au nord-est), des 'dents creuses', des secteurs bâti vétuste devant être démolis, d'autres devant être réhabi-

lités, les friches industrielles autour de l'ancienne gare, des espaces publics peu aménagés, mais aussi des espaces ouverts et bâtis en bon état qui ne nécessitent pas de transformations. Dans cet ensemble hétéroclite, les élus, l'aménageur et le cabinet d'urbanistes ont identifié une série d'espaces pouvant accueillir de nouvelles constructions et défini pour chacun un programme et des orientations d'aménagement assez précis. Le risque pourrait être de simplement transposer l'effet de zone à des périmètres plus petits, mais certains facteurs tendent à le limiter. La petite échelle de ces opérations et leur contexte déjà urbanisé favorisent déjà une meilleure intégration des bâtiments à leur environnement. Mais l'essentiel est que le contour de ces opérations est bien plus flou que dans le cas d'une extension, car chaque nouvelle implantation est aussi une occasion de requalifier des éléments du contexte proche. Cela peut être une impasse attenante que l'opération permet de transformer en rue, et dont on uniformise le traitement sur toute la longueur, ou une place créée à la fois entre les nouveaux bâtiments et sur une voie existante, etc. La conception de l'opération 'déborde' ainsi sur son contexte et inversement celui-ci oriente fortement les formes prises par l'opération, car elle participe d'un projet de requalification globale à l'échelle de tout le centre-ville. Finalement, une ZAC de ce type pourrait être vue comme une opération faite de matériaux urbains issus de diverses époques et principes de conception. Hétérogène *de facto*, elle n'est pas conçue comme un 'produit fini', mais plutôt comme l'actualisation d'un espace urbanisé visant à le réadapter aux besoins contemporains, une étape supplémentaire dans l'évolution d'un territoire.

Mais cette tactique de fragmentation est elle viable ailleurs que dans un cadre de centre-bourg, lorsque la dispersion du programme de l'opération est un choix et non plus une obligation ? C'est le parti pris par exemple pour la conception de la ZAC des Vignes aux Sorinières, qui s'étend sur 44ha de terrains agricoles et de friches enclavés par l'urbanisation pavillonnaire et par l'autoroute vers Bordeaux (A83). Son périmètre, très étiré, est traversé par une grande coulée verte et amputé de plusieurs espaces urbanisés et naturels préservés, qui délimitent six sous-secteurs d'aménagement correspondant à cinq tranches d'urbanisation (la première, en cours de réalisation, groupant deux sous-secteurs). Chaque tranche présente une relative indépendance de conception. D'un point de vue temporel d'abord, il n'y a pas de plan masse détaillé pour l'ensemble de la ZAC, chaque secteur étant redéfini et précisé l'un après l'autre, tant au niveau du programme que du projet. Mais c'est surtout d'un point de vue spatial que cette ZAC se démarque, car la distribution n'est pas assurée par une nouvelle voie structurante, mais par les voies riveraines existantes requalifiées. Chaque secteur vient ainsi se greffer en différents points sur le réseau viaire existant. De plus, en de nombreux endroits de la ZAC, le bâti existant sur les bords et à l'intérieur du périmètre amène à concevoir chaque sous-secteur comme un simple prolongement de l'urbanisation attenante, plus que comme une opération globale. Tout comme à Sucé-sur-Erdre, la ZAC n'est pas perceptible comme un objet au contour net et c'est un territoire plus large que son périmètre qui est restructuré par le projet.

À partir de ces deux exemples, on peut faire plusieurs observations plus générales sur les moyens de rompre avec l'effet de zone. La première concerne la cohérence de conception de l'opération, souvent surtout associée à la cohésion interne de l'opération : structuration autour d'un élément urbain majeur, coordination du traitement des espaces ouverts, etc. Vis-à-vis d'une urbanisation souvent fragmentée et disparate, cette cohérence interne produit un effet de zone immédiat en autonomisant visuellement l'opération de son contexte. C'est pourquoi dans le cas de grandes opérations comme les ZAC, rompre avec la convention qu'une même opération doit présenter une composition et une esthétique globales peut être intéressant. La fragmentation de l'opération est une première piste, mais on peut aller plus loin. Sur une ZAC comme celle des Vignes, on pourrait par exemple répartir les secteurs entre deux ou trois concepteurs différents. Chercher à faire correspondre à chaque secteur des dents creuses et des requalifications d'espaces public dans le tissu urbain proche permettrait aussi, en adoptant une écriture architecturale similaire, de brouiller plus encore le contour de l'opération, tout en diversifiant le tissu existant. Les tactiques possibles sont multiples, mais l'enjeu reste de chercher la ou les cohérences d'une ZAC à l'échelle d'un territoire incluant à la fois urbanisation nouvelle et existante. La seconde observation, plus ou moins liée à la précédente, concerne la définition du périmètre. L'urbanisme de zone tend vers une banalisa-

tion des sites et des formes urbaines, une tactique pour contrebalancer cette tendance est donc de s'assurer de la présence de complexités dans la forme du périmètre et d'éléments perturbateurs dans le terrain. Des bâtiments existants, même sans valeur patrimoniale particulière, peuvent ainsi devenir des points d'accroche pour la conception et rendre moins homogène l'opération (c'est le cas du pavillon 'perdu' au milieu de la tranche 3 de la ZAC des Vignes). De même, on évite souvent d'inclure dans une ZAC tout terrain qui, par sa morphologie ou par la réglementation, ne serait pas urbanisable, alors que de tels terrains peuvent devenir des espaces publics autrement plus riches en termes d'usage et de potentiel poétique que ceux créés de toutes pièces. Certaines ZAC, comme celle des Perrières à la Chapelle-sur-Erdre, commencent à être conçues sur ce mode, même si une logique de zone demeure : l'espace naturel est soit conservé en l'état, soit urbanisé sur un mode ordinaire, il n'y a pas de recherche d'une demi-mesure, de formes d'urbanisation partielle qui hybrideraient plus étroitement bâti et nature.

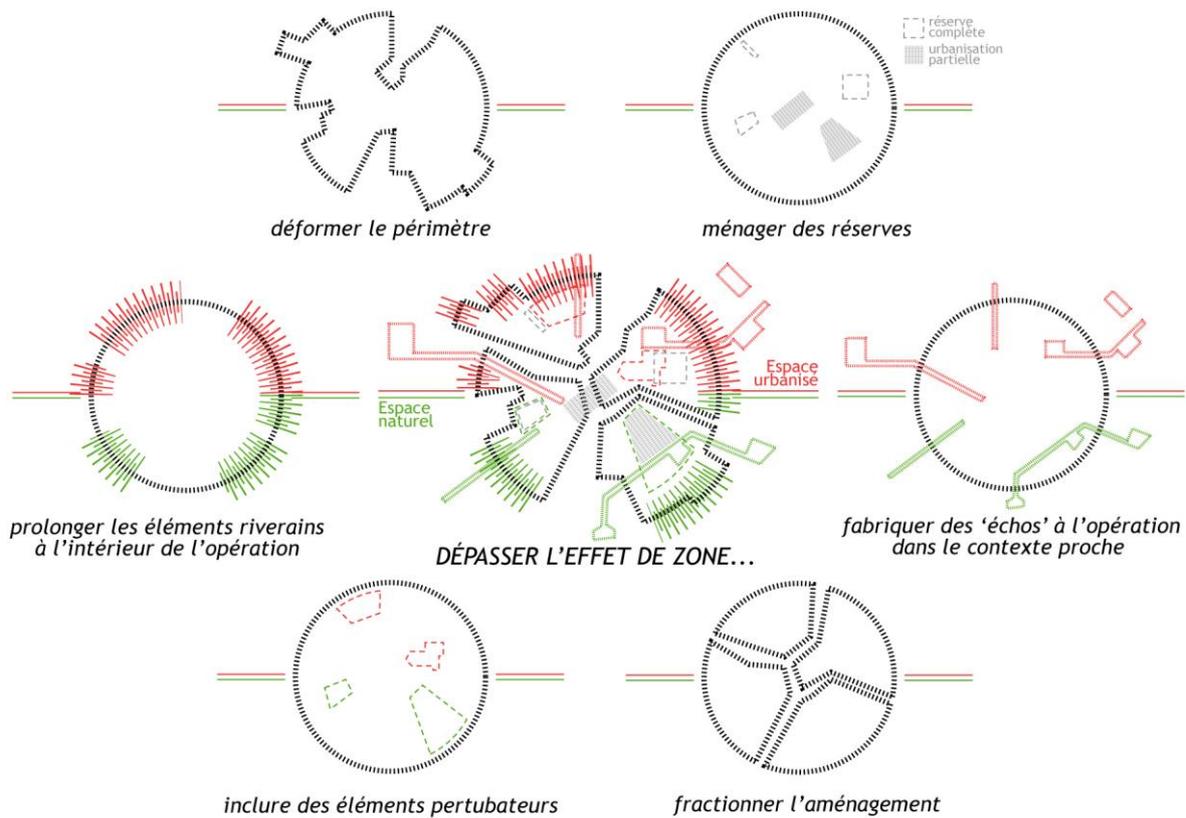
On peut aussi revenir sur une idée déjà évoquée auparavant, celle de la réserve. La plupart du temps, une opération reste un bloc homogène qui n'évolue pas au cours du temps. Systématiser la mise en place de réserves foncières dans les opérations serait un bon moyen de contrecarrer ce phénomène, tout en offrant un potentiel de transformation salubre pour l'avenir. Elles peuvent prendre des formes multiples. D'une certaine manière, les grands espaces naturels préservés de la ZAC des Perrières constituent une première idée, car leur taille permet d'envisager que, d'ici quelques dizaines d'années, elles soient utilisés pour densifier ce secteur. Peut-être suffira-t-il de 'rogner' leurs bords pour implanter quelques collectifs, peut-être faudra-t-il les aménager en totalité pour construire un grand équipement, peut-être n'aura-t-on jamais besoin de les toucher... Mais la réserve peut s'imaginer à une échelle plus réduite, par exemple sous la forme de grandes parcelles allongées se prêtant facilement à la subdivision, avec un chemin intercalé entre deux rangées de parcelles pouvant à terme devenir une route. Là encore la densification pourrait ne se faire que partiellement, n'avoir jamais lieu ou prendre une forme plus intensive que ce que l'on envisagerait actuellement. L'enjeu est donc de dégager le plus de marges de manœuvre possibles avec des espaces adoptant en attendant des fonctions temporaires. Quelle que soit la forme qu'elle prend, la réserve est à notre avis un dispositif du plus grand intérêt pour les opérations d'extension périurbaines. Par les différents temps d'urbanisation qu'elle amène, elle permet d'estomper à terme l'effet de zone, mais aussi d'économiser du terrain pour le futur dans des secteurs souvent stratégiques pour la commune (car proches du centre-bourg, des services, des transports), qui sont aujourd'hui en général 'consommés' dans leur intégralité. Cette idée amène aussi à repenser dans une certaine mesure les formes urbaines et les typologies de bâtiments, pour les adapter à cet enjeu. Dans la plupart des cas, la faible densité des opérations fait que la surface nécessaire à la constitution de réserves est déjà disponible, il s'agit donc simplement de l'organiser pour qu'elle remplisse ce rôle et de lui donner un statut approprié (on pourrait pour cela mobiliser, voire détourner, certains types de zonages ou des outils fonciers comme les baux emphytéotiques<sup>1</sup>). La notion de réserve replace la production de l'espace urbain dans le temps long et amène à penser l'urbanisation plus en termes de processus et moins en termes d'objets et de quantité (diversification plutôt que diversité, densification plutôt que densité, etc.)

Tout comme le générique référentiel, le principe de zone tend à limiter la diversification des formes urbaines en facilitant la reproduction de modèles bien établis, tout en renforçant le caractère décontextualisé des opérations périurbaines. Certaines tactiques, résumées par le schéma qui suit, permettent néanmoins de contourner les effets problématiques de l'urbanisme de zone. La liste est bien sûr incomplète et chacune de ses tactiques admet une multitude de variantes, mais elle permet tout de même d'illustrer l'idée générale, qui est que pour contrer les travers de la zone, il faut chercher à en brouiller les contours, spatiaux comme temporels, en complexi-

---

<sup>1</sup> Bail de longue durée (18 à 99 ans) conférant au locataire un '*droit réel*' sur le bien immobilier ou foncier, aujourd'hui plutôt utilisé pour les équipements semi-publics.

fiant/démultipliant/superposant les périmètres d'intervention et en favorisant ainsi les hybridations de l'opération autant avec l'espace naturel alentour qu'avec le bâti riverain existant.



### 3. L'approche thérapeutique, vers un urbanisme toujours plus aseptisé ?

Depuis les premières cités-jardins anglaises jusqu'aux plus récentes ZAC contemporaines, on peut pointer la continuité d'une approche de l'urbanisme comme un moyen de 'corriger' la ville de quelque chose que l'on considère comme un problème. 'Limiter l'étalement', 'augmenter la mixité', 'contrôler les prix de sortie', 'diminuer l'impact environnemental des constructions', 'résoudre les problèmes de stationnement', 'améliorer la sécurité routière', etc., ces principes, observables dans presque toutes les opérations, témoignent d'une même attitude qui viserait à soigner les maux de la ville contemporaine, à corriger ses dysfonctionnements réels et imaginaires. Cette attitude, que l'on résumera sous le terme d'urbanisme thérapeutique, constitue la troisième et dernière entrave à la diversification des formes d'urbanisation périurbaines que l'on abordera.

De l'approche curative à l'approche préventive, les deux postulats problématiques

de l'urbanisme thérapeutique

On retrouve l'idée d'une approche thérapeutique dans les fondements mêmes de la discipline urbanistique, lorsque ses premiers adeptes parlaient de résorber 'les quartiers insalubres' ou de 'désengorger les centres-villes'. L'approche thérapeutique prenait alors la forme d'un urbanisme curatif, cherchant à soigner les parties 'malades' de la ville. Si cette dimension curative est encore largement présente (en témoignent les exemples des Grands Projets de Ville ou des restructurations de centres-bourgs), elle s'accompagne maintenant d'une autre dimension qui a progressivement pris de plus en plus d'ampleur : l'approche préventive. À l'inverse de la première, l'approche thérapeutique 'préventive' vise à se donner les moyens de concevoir les nouveaux 'matériaux urbains' (qu'ils soient logements, espaces publics, infrastructures, quartiers entiers, etc.) de manière à ce qu'ils ne dysfonctionnent pas à l'avenir. Si on prend la peine de regarder tout document d'urbanisme ou récit d'acteur sur une opération, énormément d'occurrences témoignent de cette

préoccupation pourront être relevées. Mais l'approche préventive soulève au moins trois questions fondamentales, la première sur son fondement même, la seconde sur la représentation de l'urbain qu'il véhicule et la troisième sur les dispositifs qui l'incarnent.

Intrinsèquement, le principe même de l'urbanisme préventif est problématique. Il entend en effet solutionner les problèmes de l'avenir à partir du constat des problèmes du présent et l'analyse que l'on fait de ses causes dans les pratiques urbanistiques du passé. Ce faisant, il a pour postulats implicites d'une part, que les conditions du développement que l'on connaît aujourd'hui resteront les mêmes à l'avenir, d'autre part que les pratiques urbanistiques 'corrigées' du présent suffisent à garantir qu'elles ne poseront pas problème à l'avenir. Ces postulats sont pour le moins problématiques. Pour le premier, il suffit par exemple de considérer les incertitudes que font peser la raréfaction du pétrole ou le vieillissement des générations du Baby-boom sur la structuration du territoire de demain, pour se convaincre du danger de penser le développement périurbain à venir en fonction des dynamiques actuelles. Pour le second, il suffit de pointer que presque tous les urbanistes à chaque époque de l'histoire ont prétendu avoir LA solution aux problèmes de la ville, et en conclure modestement qu'il n'y a pas de raisons que les principes urbanistiques d'aujourd'hui ne portent pas en eux leurs propres 'problèmes' pour le fait urbain (Il faudrait sans doute dès lors les voir plus simplement comme des conséquences). Partant de là, on en arrive à se dire que paradoxalement, l'approche préventive n'est absolument pas prospective, mais qu'elle relève au contraire d'une réflexion uniquement axée sur le présent, d'une tyrannie de l'instant présent.

### L'illusion et le danger de la ville pacifiée

Mais l'approche thérapeutique pose aussi question par rapport à la représentation de l'urbain qu'elle véhicule. En effet, elle tient pour acquis qu'une ville, un espace urbain, un matériau urbain en conflit serait quelque chose qui dysfonctionne. Elle en déduit d'une part qu'il *faudrait* le corriger et d'autre part que l'on *peut* le corriger. La représentation sous-jacente de l'urbain véhiculée ici est celle de la *ville pacifiée*, et correspond à l'idée qu'un espace urbain idéal n'offre aucune prise au conflit, qu'il doit éliminer par des dispositifs physiques et réglementaires tous les risques de conflits potentiels. Un exemple précis permet de mettre en évidence les questions soulevées par une telle représentation, celui des places du midi. On a là le constat d'un désordre dans un espace donné (la rue), très localisé dans le temps (l'heure du déjeuner en semaine), consistant en la présence en nombre de véhicules en stationnement sur les trottoirs, qui a pu dans certains cas donner lieu à des conflits d'usages, et qui a donc été identifié comme un 'dysfonctionnement'. En conséquence, on a mis en place une solution préventive systématique (deux stationnements sur les parcelles privées mais ouverts sur la rue) qui élimine toutes chances de voir se développer ce désordre dans une nouvelle opération. Mais aux vues du prix de ce dispositif (en argent et en m<sup>2</sup>, pour ne citer que des coûts matériels), on peut s'interroger sur le besoin impérieux de corriger cet hypothétique désordre. Est-il vraiment impensable d'envisager qu'il puisse y avoir, deux heures par jour, un léger encombrement d'une voirie, quand bien même cela empêcherait un jour ou l'autre un camion-poubelle de passer ? Ne peut-on pas imaginer que les riverains soient suffisamment responsables pour que, dans les rares cas où ce désordre serait problématique, ils régulent par eux-mêmes leurs pratiques pour que le dysfonctionnement avéré disparaisse ? Visiblement oui, car on préfère 'pour être sûr' substituer à cette régulation sociale potentielle un dispositif spatial effectif, quitte à rendre ces rues de lotissement encore plus vides (favorisant ainsi la vitesse, donc les accidents) et à limiter encore plus les occasions pour les habitants de se trouver en co-présence dans la rue.

L'approche thérapeutique préventive a un prix. Un prix élevé. En cherchant systématiquement à prévenir par des dispositifs spatiaux tous les problèmes possibles, et même au-delà, tous les phénomènes pouvant potentiellement déboucher sur du conflit, on accumule dans les opérations des objets tels que des plots anti-stationnement, des énormes bassins de rétention, des pare-choc autour des arbres, des ralentisseurs, des clôtures préinstallées sur les lots libres, des fenêtres à isolation phonique renforcée, etc. Mais on 'dilate' ou on dédouble aussi certains espaces, notamment la voirie. On fait donc ainsi deux voies larges pour la moindre rue de lotissement (pour que le camion-poubelle puisse croiser le camion de pompier sans encombre, on ne sait jamais). On crée

des stationnements séparés pour ne pas que celui-ci se fasse sur les voies, trois par logements (parce que certains ménages ont trois voitures) plus d'autres pour les visiteurs. On fait des cheminement parallèles pour les modes 'doux', au cas où les 50 voitures qui passent par jour empêcheraient une bicyclette de circuler sur les voiries internes de l'opération. Ces quelques exemples suffisent à illustrer le fait que l'approche préventive des problèmes réels et imaginaires de la ville a une incidence directe en termes de consommation de moyens et d'espace, un coût qui se répercute forcément sur la qualité et le prix des aménagements et des logements.

*Quelques exemples de dispositifs incarnant l'approche thérapeutique de l'urbanisme:*



Deux exemples de mises en œuvre des 'places du midi'



Les stationnements visiteurs



Impasse sinueuse anti-vitesse, une emprise presque doublée...



Système anti-traffic entre deux lotissements



Bassin de rétention dimensionné pour l'orage du millénaire...

Mais cette approche inaugure aussi un 'cercle vicieux'. En effet, à tous les niveaux, on constate que plus on 'pacifie' l'espace, plus le moindre désordre prend des proportions importantes. Une fois habitué au silence d'un logement bien isolé et d'un quartier libéré des nuisances sonores, le moindre éclat de voix ou bruit de tondeuse à l'extérieur devient une nuisance. Une fois habitué à toujours trouver une place de parking devant chez soi, la moindre difficulté à se stationner devient gênante. Chaque résolution d'un dysfonctionnement en fait émerger de nouveaux, et l'on va ainsi vers toujours plus de mise à distance et d'intolérance vis-à-vis de la ville.

Ce mouvement auto-entretenu s'additionne à ceux mis en évidence précédemment pour dessiner 'en creux' un modèle d'opération d'extension périurbaine, en amenant les différents acteurs de l'aménagement à se tenir à des pratiques génériques et décontextualisées. En sortir nécessiterait de repenser complètement notre rapport au conflit, en le pensant cette fois comme quelque chose d'inhérent à tout regroupement humain. On peut même aller plus loin en affirmant que le conflit et les régulations sociales constantes qu'il suscite sont constitutifs du fait urbain, et qu'en ce sens chercher à tout prix à empêcher le conflit d'*avoir lieu*, c'est en quelque sorte tuer l'urbanité à petits feux. Envisager le désordre, l'incontrôlé, le conflit de cette manière amènerait à revoir en profondeur les pratiques urbanistiques et les formes urbaines contemporaines, mais à observer la manière dont sont envisagées aujourd'hui des problématiques comme le développement durable ou la mixité sociale, il est clair que nous allons plutôt dans une direction opposée...

## CHAPITRE 4

# LES PROMOTEURS PRIVÉS DANS LA CONSTRUCTION PÉRIURBAINE

En quoi est-ce intéressant de consacrer, dans une recherche sur les processus d'urbanisation des communes périurbaines, une partie sur les promoteurs alors que ces territoires sont plutôt connus pour être principalement investis par les constructeurs de maisons individuelles ? Notre intention initiale était d'éclairer les logiques territoriales de ces deux acteurs et de les mettre en comparaison, mais cela ne se fera en fait qu'à la marge. Le cas des promoteurs a plus fortement mobilisé notre attention au regard même de la problématique de cette recherche et de leur apparition récente dans les communes périurbaines. Cette exploration est devenue d'autant plus intéressante qu'elle met en valeur des logiques croisées, complexes, et surtout plus éclairantes sur les interactions entre acteurs privés et acteurs publics autour des opérations, entre des intérêts d'entreprises et des intérêts de collectivités territoriales, entre l'évitement, le détournement et la négociation. Mieux connaître la place des promoteurs dans la production de l'espace, c'est être attentif aussi bien à leurs intérêts objectifs, aux représentations qu'ils produisent et véhiculent, qu'aux articulations aux autres acteurs qu'ils ont à élaborer. Ils sont soumis aux tensions animant le marché de la construction entre les situations d'opérations (par essence toutes particulières) et des logiques de reproduction (celles des entreprises du bâtiment, celles de la demande ou de son interprétation, mais aussi celles des acteurs publics). Ils conjuguent diversement des enjeux sociaux et politiques (logements abordables, écologie, etc.) et des réalités, notamment économiques, parfois difficiles à concilier avec les premiers.

Si le travail d'enquête a parfois révélé des incompréhensions mutuelles entre deux mondes professionnels, la recherche d'un côté et la promotion immobilière de l'autre, son objectif était cependant bien d'aller à la rencontre d'une profession. Qui sont ces acteurs, fondamentaux pour comprendre la production de l'habitat ? D'aucuns diront qu'il n'y a pas grand chose à aller voir, autre que des logiques de profits. Une fois cela dit, nous n'en connaissons pas plus sur le rôle de cette profession dans la production spatiale des territoires... Sans faire l'impasse sur ces logiques économiques, il s'agit ici d'abord d'appréhender ces professionnels en tant qu'acteurs de la construction urbaine et d'explorer leurs différentes pratiques. On s'intéressera ensuite aux situations d'interaction avec les acteurs publics, en croisant pour cela les discours sur la question des contraintes et des négociations entourant la construction périurbaine. Enfin, on s'attachera à révéler les diverses postures autour de trois thématiques récurrentes dans ces négociations : le logement social et abordable, l'éco-construction et 'l'innovation architecturale'.

Pour cela, notre analyse reposera notamment sur des entretiens semi-directifs conduits avec des responsables de programmes et/ou des développeurs fonciers. Nous nous sommes attachés à renseigner les processus d'élaboration d'opérations immobilières dans différentes situations, sur différents territoires, avec des entreprises choisies parfois parce qu'elles construisaient sur les 14 communes étudiées, et parfois pour une 'opportunité' particulière (un projet atypique, une structure déjà rencontrée dans une recherche antérieure<sup>1</sup>, etc.). Notre corpus comprend ainsi au total vingt-deux entreprises de promotions immobilières dont seize ont accepté de nous rencontrer.

### Quelques définitions :

*Les développeurs fonciers* sont les personnes qui assurent au sein d'une entreprise de promotion la recherche de foncier pour pouvoir monter des opérations. Pour ce faire, ils connaissent certes très bien leurs secteurs, mais ils entretiennent également un réseau d'*apporteurs d'affaires*. Ces derniers proposent, ponctuellement ou régulièrement, aux entreprises de promotion des informations sur des opportunités foncières, voire directement des terrains. Ce sont des notaires, des géomètres, des architectes des entreprises du bâtiment.

---

1 Dèbre C., « Histoires de fabriquer », rapport de recherche pour Saint-Gobain, LAUA, juillet 2007.

Les responsables de programmes ont, quant à eux, la charge du montage d'une opération allant du dossier de permis de construire à la réalisation technique de l'opération. Ils peuvent également participer au préalable, avec les développeurs et parfois le service commercial, à l'élaboration des études de faisabilité et du programme. Suivant les entreprises, ils peuvent également s'occuper du développement institutionnel, c'est-à-dire de la recherche de foncier en ZAC et lotissement.

## A. LES ENTREPRISES DE PROMOTION : UN TYPE D'ACTEUR, DES LOGIQUES VARIEES

Dans cette première partie, on s'efforcera de mettre en évidence les éléments structurant la profession de la promotion, mais aussi un ensemble d'éléments identifiés comme marqueurs ou « démarqueurs », comme facteurs de différenciation entre les entreprises. Après un point sur les différentes organisations internes des entreprises, on s'attachera aux diverses orientations et stratégies adoptées par chaque entreprise, d'abord en termes d'implantation territoriale, puis de produits immobiliers. À travers cet examen révélant l'articulation des logiques structurantes et des points de différenciation possible, on tentera de mettre en évidence plus spécifiquement comment ces stratégies d'entreprise construisant des orientations structurantes se déclinent en fait souvent en de multiples pratiques d'adaptation aux différents contextes d'opération.

### 1. Histoires et organisations des entreprises

Le promoteur immobilier est bien un maître d'ouvrage – toujours propriétaire du terrain sur lequel la construction doit être édifiée- qui pilote un projet et en assure la responsabilité (notamment vis-à-vis de ses clients) et le risque, principalement sur les plans juridique et financier. Le promoteur est producteur de biens immobiliers, destinés à être vendus. Il conçoit, réalise (ou plus exactement fait construire par des entreprises en faisant appel à des architectes et des maîtres d'œuvre pour les études et le conseil) et commercialise ses programmes immobiliers. La fédération nationale des promoteurs constructeurs le désigne en tant que « chef d'orchestre de l'acte de construire » (rejoignant la notion de coordination et de pilotage). C'est un véritable professionnel dont les compétences sont diverses pour couvrir les différents aspects et enjeux de toute opération immobilière : techniques, juridiques, financiers, fiscaux, commerciaux.<sup>1</sup>

Les entreprises de promotion immobilière réunissent ainsi, en leur sein, différentes compétences (commerciales, financières, juridiques, techniques, etc.) leur permettant d'assurer le montage, la réalisation et la commercialisation de leurs promotions immobilières. Une de leurs particularités par rapport aux autres acteurs de la production de logements (constructeurs, maîtres d'œuvre, etc.) repose sur la maîtrise foncière des projets qu'elles construisent : elles sont propriétaires du terrain, et, la surface construite est la plupart du temps supérieure à 170 m<sup>2</sup>, parce qu'elles déposent des permis groupés pour un collectif ou pour un ensemble de maisons individuelles. La maîtrise d'œuvre est donc attribuée à une agence d'architecture. Lorsqu'on examine l'annuaire de la Fédération des Promoteurs Constructeurs (FPC), on constate que ces entreprises ont par ailleurs une production variée. Elles font de l'immobilier d'entreprise (commerces, bureaux), des locaux industriels, de l'immobilier de tourisme et de l'immobilier d'habitation. Elles peuvent être ou non spécialisées dans l'un ou l'autre de ces types de promotion. Sous le terme de promotion immobilière on désigne ainsi un ensemble d'entreprises aux profils très divers. Il nous intéresse ici de montrer à la fois la pluralité, les similarités et les singularités à travers des histoires d'entreprises, des modes d'organisations, des thèmes de communication...<sup>2</sup>

#### Histoires d'entreprises

Ces entreprises se différencient les unes des autres notamment par leurs histoires (date de création, orientation et stratégie de production, rachat d'entreprises, modalité de création, etc.). Par exemple certaines sont issues d'entreprises du bâtiment (ARC promotion, 1969 ; Bouygues immobilier, 1956 ; Kaufman et Broad, etc.), d'autres sont issues d'un organisme de crédit (CISN, 1967 ;

<sup>1</sup> Bertrand Avril, « promoteur », in SEGAUD M., BRUN J. DRIANT J.C., *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, édition Armand Colin, Paris 2002.

<sup>2</sup> Il est néanmoins possible de les regrouper par type comme le fait Christian Topalov, TOPALOV Christian, *Les promoteurs*, Centre de Sociologie Urbaine (CSU) éditeur, 1970.

Gambetta, 1923<sup>1</sup>), d'autres encore sont issues du 1% logement (Atréalis). Il existe également des entreprises qui font exclusivement de la promotion (ADI, Arc Promotion, Lamotte, etc.), d'autres qui ne représentent que la filiale promotion de groupes dont l'activité dépasse celle de la seule promotion (Bouygues, Eiffage, etc.), d'autres encore développent d'autres activités (gestion immobilière, gestion foncière, aménagement, etc.) sans pour autant distinguer une filiale de promotion indépendante. Parmi ces autres activités, certaines entreprises développent, en interne ou au sein d'une entité indépendante, des compétences d'aménageur urbain. Nous verrons ultérieurement ce que cette compétence en interne vient différencier le rapport des promoteurs aux aménageurs, suivant s'ils sont justement en interne ou en externe, et leurs rapports aux ZAC.

### Organisation(s) d'entreprises : entre segmentation et continuité des tâches.

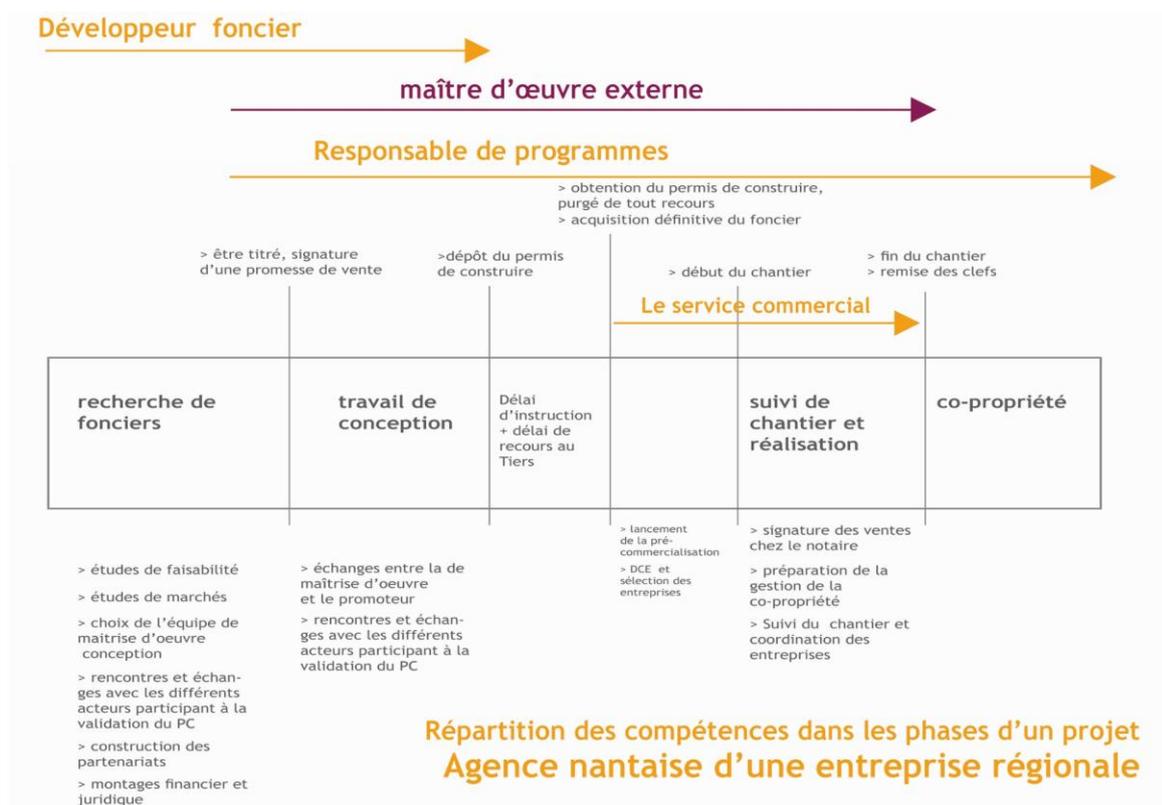
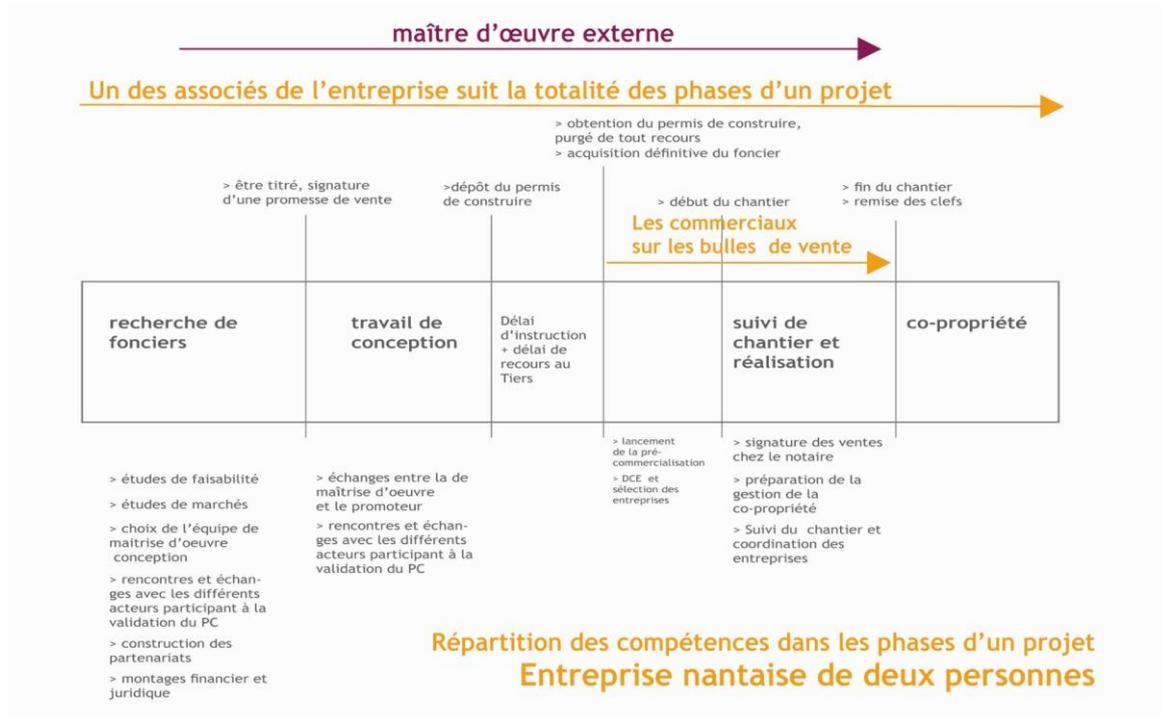
La segmentation des tâches fut expérimentée dans les années 1970 par de grands groupes de promotion animés par des ambitions de management, et aussi vite abandonnée<sup>2</sup>. Jean François Dhuy s'explique en 1975 ce retournement de situation par le risque d'ébranler, par cette segmentation, la continuité de la responsabilité et des trois rôles qui constituent le métier de promoteur : choix du terrain, élaboration du programme et désignation de la maîtrise d'œuvre. Néanmoins aujourd'hui, trente ans après, la continuité des tâches ne semble plus concerner que de petites entreprises de promotion, les moyennes et grandes entreprises ayant adopté la répartition des tâches comme nous avons pu le constater lors de notre enquête. Cela pose d'ailleurs les limites méthodologiques d'un tel travail : il est difficile, à partir d'un des acteurs d'une entreprise, d'accéder à l'ensemble des logiques de choix qui structurent le montage d'une opération. Différents métiers animent ainsi la promotion immobilière : développeur foncier, responsable de programmes<sup>3</sup>, responsable technique, responsable commercial, responsable juridique... Cependant cette segmentation qui, dans les années 1970, risquait de déresponsabiliser les hommes et de ce fait diminuer la qualité des opérations, recouvre en 2007 différentes formes (adaptation des logiques de management au métier de la promotion immobilière ?). En effet, si le développeur foncier et le responsable de programmes ont des rôles différents bien identifiés, ils sont souvent « encadrés » par une personne ou une entité (nommée responsable de promotion, ou responsable d'agence, direction générale, etc.) qui conserve un regard sur l'ensemble des opérations. Cette dimension hiérarchique va de paire avec un travail collectif (une équipe remplace un homme) et des passages de relais. Certaines phases d'une opération sont l'objet d'une superposition des rôles, la plus importante permet le passage du développeur au responsable de programmes.

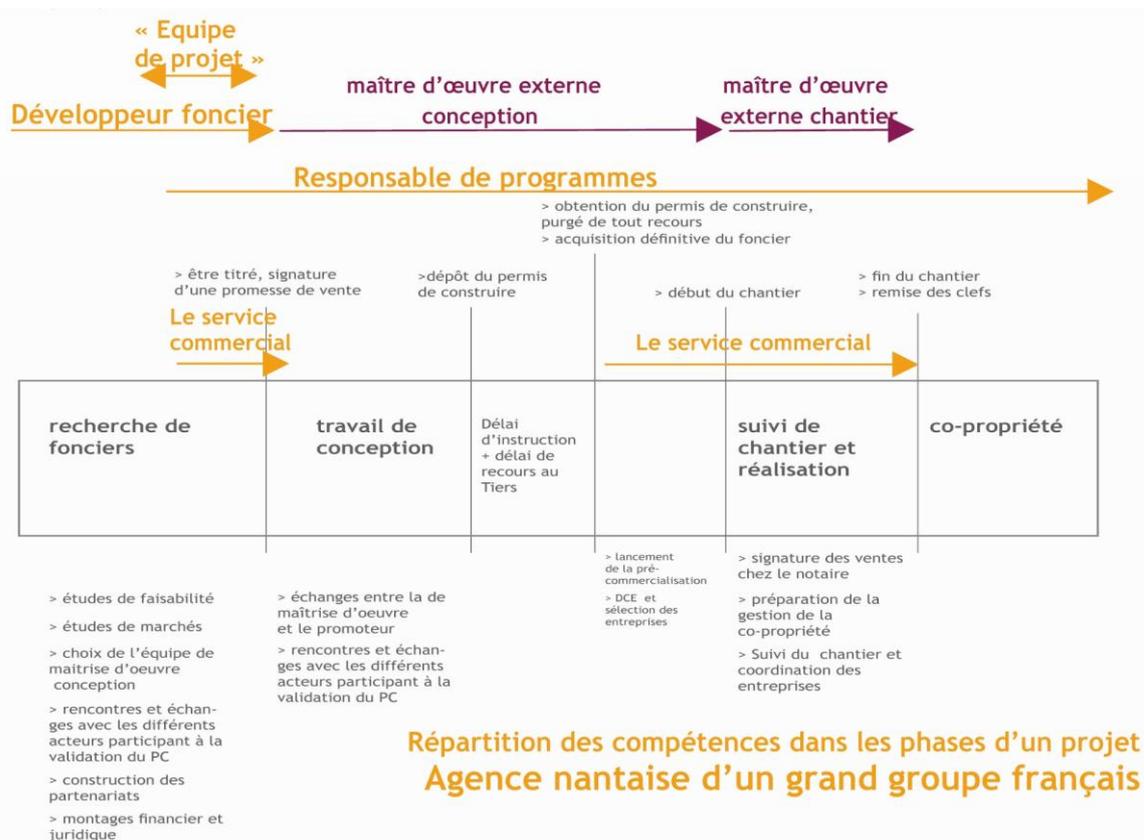
#### *Trois exemples de répartition des compétences selon les phases du projet*

1 Dates de création des entreprises d'origine. Si on prend l'exemple de Gambetta le développement d'une activité de promotion immobilière date des années 1990.

2 DHUYS Jean- François, *Les promoteurs*, éditions du Seuil, 1975.

3 Voir à ce sujet « le responsable de programme, gestionnaire rigoureux des opérations », *Le Moniteur*, octobre 2007.





### Des entreprises communicantes : du 'généraliste de l'habitat' au 'plus proche du territoire'

Lorsqu'on se penche sur leurs sites Internet, les entreprises se mettent en valeur dans ce travail de communication autour de plusieurs thèmes. Tout d'abord, comme nombre de constructeurs, les entreprises de promotion se vantent d'être des généralistes de l'habitat et de faciliter ainsi les démarches de leurs clients (achat groupé d'un terrain et d'une maison, aide à la construction d'un plan de financement, etc.). Parce qu'ils réunissent un ensemble de compétences, leurs clients peuvent s'adresser à un seul acteur pour acheter un logement. Elles revendiquent donc le « savoir tout faire », mais aussi le « savoir bien faire ». C'est le thème de la garantie de la qualité, celle du savoir faire et de l'expérience, celle de la rigueur et du professionnalisme. Elles insistent également sur l'importance de la relation au client : être proche, être présent au quotidien, être à l'écoute, être respectueux, avoir une approche personnalisée.

Les entreprises régionales et les entreprises nationales se démarquent peu les unes des autres sur ces trois grands thèmes. Chacune met en avant son statut, local ou national, pour valoriser ces arguments. Par exemple, les entreprises appartenant à de 'grands groupes' valorisent cette appartenance comme gage de qualité. Cette qualité, fortement associée à la sécurité, à la confiance, reposerait sur l'assise financière, la durabilité du groupe auquel elles appartiennent. De même, le capital du groupe leur permettrait d'ouvrir des agences locales encore plus proches des clients. Sous-entendu les entreprises régionales, locales, sont certes implantées localement mais n'ont pas les moyens de cette proximité. Après une période de centralisation des agences, une des entreprises nationales rencontrées envisage aujourd'hui un redéploiement territorial : ouvrir des plus petites structures et mailler le territoire pour être au plus proche de ses habitants (mais aussi d'opportunités foncières!). Ce changement de stratégie implique également une révision de la séparation des tâches, car si les grandes agences peuvent se permettre de segmenter, les petites n'en ont pas les moyens humains, ce redéploiement va de pair avec des profils plus polyvalents.

Ils avaient tout recentré sur Nantes mais on va avoir des évolutions, la politique du groupe va être maintenant de... de diminuer un peu ces grosses agences provinciales et de les ré-

partir dans des agences, de plus petits points mais beaucoup plus présents localement sur le territoire. Donc là on risque d'avoir une ouverture sur La Baule [...] et bon peut-être par la suite pourquoi pas sur Angers et des développements sur la Vendée également. Donc c'est un peu la logique. Ils avaient tout centralisé et là ils sont en train de regagner un réseau de proximité...

Les grands groupes développent plus leur communication, notamment sur leur site Internet, autour des valeurs et de l'identité de l'entreprise, quand les groupes régionaux préfèrent axer leur communication autour des opérations qu'ils proposent. Certains responsables de programme d'entreprises locales revendiquent cette spécificité locale et leur connaissance du contexte, de la géographie et des représentations des lieux de l'agglomération nantaise par opposition aux promoteurs nationaux. La réalité apparaît cependant plus nuancée. Certaines entreprises implantées localement sont rachetées par des groupes nationaux ou étrangers (Marignan par le groupe hollandais Rabo Bouwfonds en 2002, ou encore l'implantation de Gambetta dans les régions Ile de France et PACA résultant du rachat dans ces régions d'entreprises locales) mais conservent à la fois ce discours de la proximité et le savoir faire, les réseaux, etc. Les entreprises nationales elles-mêmes peuvent rechercher à recruter des locaux pour conquérir de nouveaux territoires.

Si les entreprises de promotion immobilière se différencient en divers points organisationnels, historiques, humains, financiers, en quoi ces différences identifiables se répercutent-elles ou non sur le type d'opérations que ces entreprises élaborent ? En quoi contribuent-elles à des stratégies différenciées ?

## 2. Stratégies territoriales : une ligne directrice... et des opportunités foncières

« Chaque opération est une nouvelle aventure ». À chaque promoteur sa phrase pour décrire l'unicité des opérations, la spécificité et le potentiel de chaque terrain. Face à la multiplicité et à la diversité des sites d'implantations possibles, les entreprises de promotion immobilière font des choix, à la fois structurels (organisation, « manières de faire », etc.) et contextuels (liés à un foncier à un moment donné). En effet les données d'un foncier ne sont pas perçues de la même manière suivant les entreprises et leurs stratégies, mais aussi suivant un facteur temps/situation. Elles peuvent ainsi être intéressantes à un moment donné et ne plus l'être quelques années plus tard (augmentation du prix, changements des contraintes réglementaires, ou encore changement de stratégie de l'entreprise<sup>1</sup>). Dans des contextes particuliers, des adaptations tactiques peuvent également venir les modeler, les infléchir sans pour autant les rendre obsolètes.

### Eviter la ville-centre, privilégier l'agglomération, oser les communes éloignées, les différentes stratégies d'implantation territoriale

Sur les 148 opérations que nous avons inventoriées en octobre 2007 sur le département, 60 sont implantées dans la ville de Nantes, 38 dans les autres communes de Nantes Métropole, 16 dans des communes de l'agglomération hors métropole. Bien que non exhaustif (implantation des opérations en cours de commercialisation d'un nombre défini de promoteurs à un instant donné), cet inventaire relate cependant une hiérarchisation concentrique des territoires d'implantation à partir de la ville centre et de son agglomération, que résumant les cartes ci-contre. Cette répartition est justifiée par les promoteurs par l'attractivité et l'accessibilité du bassin d'emploi principal, déterminantes pour les secteurs de marché du logement qu'ils occupent. En règle générale, plus l'opération est proche de la ville-centre, plus elle se vendra chère et facilement. La contrepartie est que l'accès au foncier sera plus difficile et plus coûteux, et le projet souvent plus complexe et plus contraint. Dès lors, accepter de s'éloigner du centre-ville peut permettre d'accéder à des situations moins concurrentielles. La demande étant moins forte, il faut alors veiller soit à compenser par un marché potentiel indépendant (cas des villes secondaires), soit s'assurer que les infrastructures permettent de

<sup>1</sup> Par exemple, un changement de direction dans une entreprise peut engager un changement de politique territoriale. Ou encore une entreprise peut privilégier le diffus car elle n'a pas les moyens humains de répondre sur des dossiers de ZAC, on peut imaginer qu'une augmentation de l'équipe peut alors modifier cette stratégie.

conserver une bonne accessibilité à l'agglomération. Un choix d'implantation territoriale correspond ainsi à un équilibre entre le coût du foncier, le coût de construction, la présence d'une clientèle possible et l'adéquation économique de cette clientèle par rapport à l'évaluation des coûts de sortie. Le territoire émerge de cette équation en termes de disponibilité foncière et de marchés potentiels, que chaque promoteur évalue à sa manière :

L'agglomération nantaise est de plus en plus prohibitive en termes de prix, donc les gens ont beaucoup de mal à trouver un logement à leur budget, et donc ils sont obligés de s'exiler à la 2ème, 3ème, enfin la 2ème couronne elle est déjà entamée et donc, 3ème, 4ème couronne. [...] La 1ère couronne c'était tout ce qui était Rezé, St-Herblain, la 2ème vous allez à Grandchamp-des-Fontaines, St-Aignan-Grandlieu, et après la 3ème couronne c'est maintenant Aigrefeuille, vous allez jusqu'à Clisson, un peu au-delà même, enfin ce genre de choses. [...] Ca peut nous arriver de construire dans ces zones-là oui, si on a du foncier, effectivement oui. [...] Sur notre région on a de plus en plus de concurrence. Déjà sur Nantes, on est nombreux. Et donc, si on a besoin de travailler, il faut s'éloigner, il faut essayer de gagner des marchés, de trouver effectivement des potentiels, et donc ces potentiels-là, c'est la demande de logements. Donc si on a des secteurs où la demande de logements est forte et qu'il y a un manque cruel de logements, on se dit qu'effectivement, il y a quelque chose à faire, et qu'on va pouvoir fournir à ces gens un logement. [...] Maintenant il faut que les différents acteurs puissent faire en sorte d'équilibrer une opération. Et si cette opération est équilibrée, on négocie, mais si elle n'est pas équilibrée, on part.

De toute façon, si on n'arrive pas, nous, à proposer un logement bon marché au client, ce n'est pas la peine.

Je fais tout, je fais Carquefou, la Chapelle, je fais Orvault, Sautron, je fais même jusqu'à Treillières [...] Je me tourne volontiers vers le sud Loire, là demain j'ai rendez-vous à Saint Sébastien, j'ai aussi acheté un foncier sur Rezé. En fait je vais là où l'information me porte. [...] La première couronne est suffisamment intéressante, elle a suffisamment de potentiel pour l'instant pour éviter d'aller jusqu'à la deuxième. Je suis tout seul donc je ne peux pas trop m'éparpiller, mais si on me donne un foncier sur la Chapelle j'irais à la Chapelle, j'irais voir en tout cas. Sur la deuxième couronne, j'ai tenté Treillières, après encore sur Blain, mais c'est un petit peu loin. Donc je me cantonne vraiment à cette première couronne, Nantes intra muros et la première couronne. J'ai aussi des terrains sur Saint-Herblain bourg, on est un petit peu plus loin mais c'est tout à fait intéressant.

On regarde sur Sautron, bon là on est déjà plus urbain, on se rend compte qu'on est vite à St-Herblain, donc il y a beaucoup de gens qui habitent Sautron qui travaillent à St-Herblain. Ce type de projet est donc possible, mais à condition d'être vraiment dans le bourg, parce que s'il faut prendre sa voiture pour aller dans le bourg, on est tout de suite en concurrence avec la maison. Mais sur ce type de produit, oui je pense que dans d'autres communes autour de Nantes, il y a forcément une issue commerciale, une potentialité d'opérations. Donc c'est d'abord Nantes, et après ce qui est proche de Nantes et bien relié par les transports. C'est vrai que des communes comme Vertou c'est intéressant, mais bon il se passe déjà beaucoup de choses. Thouaré, Ste Luce, c'est bon aussi...

Enfin c'est vrai qu'il y a des secteurs plus propices que d'autres comme je vous le disais, mais le but c'est surtout d'avoir du terrain sur Nantes ou autour de Nantes. Et après on voit ce qu'on peut en faire. Le terrain à Nort-sur-Erdre, c'est un terrain qui est en plein centre ville, c'est un concours qu'on a gagné, on peut se demander qu'est-ce qu'on va aller faire là ? C'est loin etc. Mais non ce n'est pas si loin que ça. Il y a le train qui va arriver en 2008/2009, ça risque de prendre un petit peu plus de temps, il y a l'aéroport de Notre Dame des Landes qui va se construire non loin, par la voie express on y est relativement vite en vingt minutes, une demi heure. Après tout le problème est de rentrer dans Nantes, mais à la rigueur qu'on habite là ou un petit peu avant, on mettra peut-être dix minutes de plus pour arriver à Nantes, mais après le temps de l'entrée de Nantes jusqu'à son travail reste le même. Donc maintenant on s'aperçoit qu'on va justement vers une deuxième, voire une troisième couronne, enfin les gens y vont...

À travers ces différents extraits, on constate que si les promoteurs semblent s'accorder sur l'idée d'un territoire privilégié dont la limite est le plus souvent placée au niveau du périphérique, le discours sur les potentialités que représentent les territoires au-delà est plus contrasté. Beaucoup y voient un secteur d'activité alternatif en développement, permettant par exemple de réaliser des opérations de logements neufs « abordables » pour des primo-accédants locaux ou qui n'ont pas les moyens d'acheter sur l'agglomération et des accédants locaux qui veulent changer de type de résidence. Ces territoires peuvent aussi accueillir des opérations de standing sur des sites

d'exception. C'est le cas de l'opération d'une entreprise rencontrée, localisée en bord de Sèvre dans une commune périurbaine du Sud Loire. Par cette « opération vitrine », l'entreprise cherche à montrer aux collectivités et à de potentielles clientèles ce qu'elle peut produire dans des communes périurbaines, mais aussi à se rendre visible sur ces territoires pour créer un réseau de clientèles et d'apporteurs d'affaires. Un certain nombre d'implantations dans les communes étudiées semblent pour les promoteurs relever de ce registre expérimental, d'une tentative d'ouverture à de nouveaux marchés, même si les voies testées varient suivant les entreprises et les communes.

Mais si les territoires périurbains constituent pour beaucoup d'entreprises de promotions un développement possible, une question d'ordre pratique ou logistique se pose aussi aux entreprises : étant installées elles-mêmes sur l'agglomération (excepté le groupe Brémond à Vigneux-de-Bretagne), voire sur la ville centre, il s'agit pour elles d'être dans une économie de l'organisation du travail et de pouvoir se rendre facilement à leurs chantiers. Certains des professionnels rencontrés, plus particulièrement dans les petites structures, énoncent ainsi des limites de distances ou de temps au-delà desquelles ils ne travailleront pas. Il semble aussi que les marchés périurbains soient plus fragiles, donc plus risqués. Porteurs à un moment donné, ils peuvent vite s'épuiser (comme par exemple au Loroux-Bottreau où les dernières opérations auraient du mal à trouver acquéreurs).

Les stratégies d'implantation des promoteurs se définissent ainsi en composant avec les opportunités et les limites de ces marchés, avec comme objectif d'identifier précisément, dans le temps et dans l'espace, des secteurs porteurs en termes de foncier ou clientèle potentielle. Pour cela, certaines entreprises élaborent des outils d'évaluation plus ou moins complexe. Cela peut consister à analyser les caractéristiques démographiques et économiques d'un territoire ou d'une commune sur la base de données de la DDE, de l'INSEE, à inventorier les permis de construire, etc.

On a un directeur commercial qui se charge lui de collecter des informations sur effectivement... Vous avez les DDE qui font un recensement, qui regardent le nombre de logements en stock, le nombre de logements construits, le nombre de logements vendus. Donc de tout ça on arrive à tirer une synthèse et à dire qu'effectivement, dans cette commune-là, il y a une forte demande à tel prix. Si nous on arrive à sortir les logements à tel prix, on se lance.

Après il y a plus une approche marché sur des communes... Je pense notamment à des communes plus isolées, enfin un petit peu plus loin, mais où finalement on se rendait compte que dans le bourg il ne s'était rien passé depuis un moment et on a fait une petite opération d'une quarantaine de logements et sur laquelle on a eu un très bon succès parce qu'il n'y avait rien, il n'y avait pas d'équivalent, on était les premiers depuis une paire d'années à faire une opération, qui répond je pense à un besoin. C'est une commune où il y a beaucoup de pavillons et donc des gens qui vont vieillir... On a beaucoup d'acquéreurs qui nous on dit « et bien nous on a acheté ce logement là, on investit et qui sait dans quelques années, quand la maison sera trop grande, quand les enfants seront partis, on ira dans l'appartement parce que qu'on pourra aller à la boulangerie à pieds.

Comme le montrent ces extraits d'entretiens, au-delà de l'évaluation d'un territoire, il y a l'appréciation d'une potentialité foncière qui est au croisement de données externes (niveau du marché local, prix des logements neufs, revenus des ménages, etc.) et de données internes (interprétation et positionnement des entreprises par rapport à ces données). Deux entreprises rencontrées ont développé en interne des outils très spécifiques en ce sens : CISN, avec un travail d'inventaire cartographique trimestriel et le groupe Brémond avec un 'observatoire du territoire' qui aide à l'élaboration des stratégies d'implantation territoriale des opérations de promotion et d'aménagement du groupe. Cet observatoire est présenté sur son site Internet comme un des trois grands pôles des métiers que recouvre l'entreprise : l'expertise territoriale, la programmation et l'aménagement, la maîtrise d'ouvrage et la promotion immobilière.

### Logiques d'implantation et logiques d'opération, l'équation complexe du foncier

Les implantations territoriales sont donc partiellement régies par des stratégies d'entreprises : une entreprise qui ne veut pas construire sur Nantes, une autre spécialisée dans le haut standing visant les territoires pouvant en recevoir, ou encore une autre qui privilégie Nantes et les communes proches, etc. Mais s'il peut ainsi exister une ligne d'implantation territoriale (comme une ligne édito-

riale pour un journal), les entreprises s'en écartent pourtant au gré des opportunités foncières et de leurs réseaux d'apporteurs d'affaires. Par exemple, l'agence nantaise d'une entreprise parisienne définit son périmètre par un rayon d'une heure et demi de route autour de Nantes, qu'elle dépasse quand un propriétaire foncier avec lequel elle avait travaillé dans une commune du Sud Loire lui propose un terrain à Lanester. Ces opportunités répondent ainsi non plus à des logiques d'implantation territoriale, mais à des logiques d'opération, qui correspondent à l'appréhension des micro-échelles : chaque terrain peut posséder des caractères propres qui le rendent attractif malgré l'éloignement, ou au contraire risqué ou peu rentable malgré sa situation.

Ce que je vais dire c'est peut-être un petit peu paradoxal, mais, à 100 mètres près, vous avez des secteurs qui ne sont plus du tout les mêmes. Vous voyez des quartiers de Nantes, comme la Croix Bonneau : vous avez tout le quartier Bellevue qui n'est pas très, très porteur, mais à la fois aussi qui a un intérêt pour nous, parce qu'il n'y a pas l'imposition de logements sociaux. Donc on sait qu'on vendra moins cher et moins bien parce que c'est un secteur un peu tendu, mais n'ayant pas l'imposition de logements sociaux, on augmente notre marge, vous voyez ? Et tout l'équilibre est là. Par contre, si on traverse le boulevard, on va de l'autre côté du boulevard et bien là on aura une imposition de logements sociaux, par contre on vendra un petit peu mieux. Donc après, vous voyez, géographiquement, à 100 mètres près, ça peut... C'est vraiment le terrain, la position du terrain, l'intérêt géographique que peut avoir un terrain par rapport à son emplacement, les alentours, etc.

Au-delà des grands territoires d'implantation, il s'agit donc de prendre en compte la diversité et l'hétérogénéité des fonciers qu'ils recouvrent. À chaque parcelle correspond une nature de sol (pente, caractéristiques géologiques, pollution du sol, etc.), une forme (allongée, regroupée, complexe, etc.), un environnement (caractéristique paysagère, proximité de services, accessibilité, mitoyennetés, etc.). Le terrain peut se situer dans une zone densément construite (un bourg, un centre ville) ou faire partie d'une opération d'extension (ZAC, lotissement), avec de plus ou moins grandes contraintes de chantiers (accès des entreprises, sécurisation des bâtiments mitoyens, etc.). Par ailleurs, sur chaque foncier s'appliquent des cadres réglementaires différents selon les secteurs (PLU, règlement de ZAC, règlement de lotissement, orientations d'aménagement, zone des bâtiments de France, zone ZPPAUP, etc.), qui peuvent contraindre sa constructibilité ou imposer des éléments programmatiques et des dispositifs spatiaux pouvant générer des surcoûts. Dans des territoires périurbains où les marges de manœuvres semblent plus réduites, ces caractéristiques très localisées prennent une importance plus grande encore sur la faisabilité d'une opération.

Il n'y aurait pourtant pas de bons et de mauvais secteurs dans l'absolu. Un « bon foncier » est seulement un terrain précis pour lequel le promoteur parvient à trouver un type d'opération solutionnant l'équation complexe qui définit la potentialité économique d'une opération. Cette équation économique intègre les caractéristiques que nous venons d'énoncer, le prix du foncier, sa capacité constructive et le coût de construction, ce qui permet d'évaluer le prix de sortie possible des logements et sa correspondance avec une clientèle potentielle. L'acquisition se décidera alors soit sur la correspondance des prix de sortie aux prix du marché, soit sur une niche commerciale stratégique (par exemple des prix élevés pour des produits de standing sur un site exceptionnel). Les pratiques d'évaluation varient d'une entreprise à l'autre. Elle peut se faire au « feeling », au « ressenti », notamment dans certaines petites entreprises, où l'importance de l'expérience des professionnels est souvent mise en avant. Elle peut aussi reposer sur des études de marché, réalisées en interne ou en externe, qui analysent la demande en logements et le niveau socioéconomique sur le secteur, etc. Dans des entreprises très structurées, cette évaluation peut réunir différentes compétences telles que le service développement, le service programmation et le service commercial. Néanmoins souvent, cette démarche n'est qu'une aide à la décision qui sera prise par une entité hiérarchique. L'analyse des fonciers à échelle micro participe également à la programmation des opérations et, le cas échéant, aux tactiques d'adaptation des stratégies des entreprises en termes de produits, auxquelles nous allons nous intéresser maintenant.





### 3. Stratégies de programmation et de conception : produits génériques et adaptations contextuelles

Si selon les dires des promoteurs rencontrés, tous les fonciers sont « bons » *a priori*, puisqu'il y a toujours possibilité de s'y adapter en choisissant bien le programme, en trouvant la ou les clientèles cibles adéquates, etc., force est de constater que chaque entreprise ne se lance pas non plus dans tous les types de programmes, se concentrant parfois sur un seul type d'opération ou évitant certains programmes. On peut ici aussi distinguer des choix relevant de stratégies générales de l'entreprise et d'autres relevant de tactiques d'adaptations à des situations précises.

#### Signatures, spécialités et logiques de cas par cas, les stratégies d'entreprise

Si un produit logement peut s'élaborer au cas par cas suivant les opérations, certaines entreprises développent de grandes lignes directrices, des produits génériques correspondant à des grands types de clientèles cibles, avec des niveaux de prestations et à des niveaux de prix de sortie correspondants. Des entreprises disent ainsi privilégier les produits d'*entrée de gamme*, de *cœur de gamme* ou de *haut de gamme* voire de *très haut de gamme* (qualifiés aussi par certains de *standing* et *haut standing*). Pour chacun de ces produits, les entreprises peuvent constituer, en dehors de toute situation de projet, des cahiers des charges de prestations spécifiques très détaillés. Notons également que, d'une entreprise à l'autre, leur définition s'appuie sur des référentiels variables : par exemple un produit de *standing* pour une entreprise sera pour une autre du *haut standing*. L'approche de l'entreprise peut également être différente selon les types de produit ou de clientèle (ex : la prise en charge de modifications à partir du plan pour les logements haut de gamme).

On fait du cœur de gamme, ça veut dire qu'on ne fait pas du très haut de gamme et qu'on ne fait pas de logement social. Alors qu'est-ce que cela veut dire ? Chacun l'interprète un peu comme il veut, mais on a des opérations qui sont qualitatives et on a des prestations qui le sont aussi, avec des référencements auprès de fournisseurs nationaux de renom, mais on ne fait pas non plus des immeubles en pierres porteuses, avec des halls en marbre, des cabines de douche toutes équipées, du parquet massif dans toutes les pièces, etc.[...] Ce qui change ce sont les prestations d'équipements et de finitions [...] On peut avoir du papier peint en cœur de gamme et de la peinture en haut de gamme. On peut avoir des menuiseries aluminium ou alu bois au lieu d'avoir du PVC [...] Donc dans tous les compartiments de l'équipement de nos appartements, on a des tarifs spécifiques par gamme.

Mais qu'elles adoptent effectivement une stratégie de produits génériques ou qu'à l'inverse elles affirment une logique de 'cas par cas', toutes les entreprises de promotion pointent la nécessité d'une adaptation des 'produits logements' pour coller au plus près des potentialités commerciales d'un foncier spécifique. Cette contextualisation semble pourtant n'être pratiquée souvent que par petites touches. Ce sont surtout les surfaces et le niveau de prestations qui varient, l'agencement général des logements restant très constant.

Il n'y a pas de commune privilégiée. Simplement quand on fait un produit, on le fait par rapport à la commune et par rapport à la clientèle. [...] Aujourd'hui le but d'une opération de promotion immobilière c'est un petit peu comme quand des gens construisent des véhicules. Renault est capable de faire des voitures comme la Mégane qu'il va vendre à Mr Tout le monde et puis après il va faire des voitures un peu d'exception avec une finition très importante, qui vont s'adresser non pas à vous et moi mais à des gens qui... Et bien là c'est la même chose. Aujourd'hui nous on a un terrain, on se demande ce qu'on peut en faire, ce qu'on peut faire dessus, quelle est la clientèle visée, et puis en fonction de ça on adapte notre produit par rapport aux personnes qui sont susceptibles d'acheter [...] Si par exemple vous êtes dans un quartier près de la Fac, vous allez plutôt vous diriger vers des logements de taille un petit peu plus réduite, parce qu'effectivement pour l'étudiant ou l'investisseur qui va acheter pour un étudiant, bon il n'y a pas besoin non plus d'avoir un séjour de 25m<sup>2</sup>. [...] Quand Renault fait une Logan bien sûr qu'ils ont réfléchi, ils adaptent le véhicule à la clientèle. Et bien nous c'est pareil. On adapte notre logement, sur les tailles de pièces, les surfaces, la prestation.

Sur le plan du langage architectural mobilisé dans les opérations, on retrouve une distinction relativement homologue. Si toutes les entreprises disent adapter l'aspect architectural des constructions

au contexte (tuiles & ardoises encore, mais aussi 'traditionnel' ou 'contemporain'), il est possible de relever des codes récurrents, des 'signatures' de promoteurs (ou des architectes travaillant pour eux) qui sont pour certaines entreprises énoncés comme des stratégies explicites, avec des finalités de communication et d'identité d'entreprise. Le groupe Gambetta par exemple met en avant sur son site Internet l'idée d'un style, d'une identité architecturale, présentée comme un des facteurs de qualité de ses opérations.

### Expérience, intuition et outils d'enquête, l'évaluation de la demande

Contrairement aux constructeurs, maîtres d'oeuvre et architectes qui répondent à une commande formulée par le futur occupant de la maison, les promoteurs ont à définir le programme et la conception de leurs opérations sans connaître les futurs habitants des logements. Comment procèdent-ils alors pour évaluer la clientèle possible et les types de produits ? Globalement, c'est souvent la question de l'intuition, du *feeling*, de l'expérience professionnelle du couple responsable de programmes/développeur qui est ici aussi mise en avant comme fondamentale pour anticiper la demande. Dans beaucoup d'entretiens revient le constat que faire des choix programmatiques adaptés est un exercice difficile, pour lequel il n'y a pas de recette toute faite, mais qui constitue une compétence centrale pour un promoteur, que seules les années de pratiques permettent de développer. D'après l'un d'eux, mal évaluer le niveau de prestations d'une opération par rapport à la clientèle susceptible d'être intéressée et ne pas réussir à cause de cela à commercialiser les logements construits est la pire erreur que puisse faire un promoteur.

Malgré tout, les risques sont minimisés grâce à différentes pratiques complétant cette analyse intuitive. Dans certaines entreprises, la responsabilité du lancement d'une opération revient à des acteurs hiérarchiques qui dépassent la seule expérience du couple responsable de programmes/développeur et qui sollicitent des services transversaux juridiques et financiers pour évaluer l'intérêt d'une opération. D'autres mettent aussi en place des outils spécifiques d'évaluation de la demande : enquête auprès des acquéreurs des opérations déjà réalisées et commercialisées (ce qu'ils recherchent, ce qu'ils aiment et ce qu'ils n'aiment pas, etc.), inventaire des demandes exprimées auprès des commerciaux, 'études en interne'. Pour cause de concurrence, ces outils et études spécifiques nous restent malheureusement inaccessibles, et il nous a donc été impossible d'analyser plus avant comment ils structurent ces informations, ce qu'ils mettent en avant et ce qu'ils en concluent. Il est aussi difficile de savoir en quoi cela transforme ou non les programmes réalisés par la suite, rien n'ayant été dit d'explicite à ce sujet dans les entretiens. Ces outils d'enquête ne sont pas des substituts à l'expérience professionnelle. Beaucoup pointent en effet la nécessité de les manier avec prudence, car souvent « *ce qui est désiré ne correspond pas à ce qui est vendu* ». Par exemple, une étude réalisée par un constructeur qui centre sa production sur des maisons sur plan, montre que les clients enquêtés vont aimer le principe du loft, mais acheter au final une maison traditionnelle (toit à double pente, espaces cloisonnés, etc.). On retrouve ainsi l'intuition et de l'expérience comme seules parades aux aléas de l'anticipation de la demande...

### Les pratiques de remodelage

Pour autant, la profession n'est pas complètement démunie en cas de décalage entre la clientèle envisagée et la clientèle réelle, ce qui n'est finalement pas si rare. Par exemple, une entreprise rencontrée avait en montant une opération dans une commune périurbaine ciblée une clientèle de personnes âgées, en programmant des 'logements PMR' en rez-de-chaussée, or ces logements auraient été principalement achetés par de jeunes ménages. Les personnes âgées auraient, au regard de la commercialisation, des difficultés à acheter sur plan, sans voir réellement le logement. Dans ce cas précis, ce décalage n'a pas freiné la vente des logements, tous ont trouvé acquéreurs. Mais dans le cas contraire, des entreprises de promotion peuvent envisager en cours de route un *remodelage* de l'opération pour en faciliter la commercialisation. Ce *remodelage* peut concerner les types (réunir des T2 et des T1 pour concevoir de plus grands logements) ou le degré de prestations intérieures et donne lieu à un dépôt de rectificatif de permis de construire.

Si cette pratique permet une mise à niveau en direction d'une clientèle mieux ciblée grâce aux contacts pris dans les bulles de commercialisation, elle peut également, dans une version plus douce, être systématiquement développée auprès des futurs acquéreurs/résidents pour adapter au plus juste les logements aux besoins et envies des ménages. Elle peut alors effectivement concerner un jumelage de deux appartements au cas par cas sans engager un remodelage important de l'opération, mais elle concerne principalement des prestations intérieures. En ce sens, une entreprise que nous avons rencontrée va, pour répondre aux besoins d'une clientèle de primo-accédants, proposer des logements avec des prestations de base (« *un produit entièrement entrée de gamme, avec de la gouttelette sur les murs, (...) PVC au sol, placards non aménagés* ») qui pourront être améliorées ultérieurement suivant les revenus du ménage. Mais elle propose également en parallèle sur ces mêmes opérations, pour des ménages ayant un budget plus important, un pack offrant une gamme de prestations améliorées (parquet, placard, type de vasque et évier, etc.). Ce principe d'adaptation peut relever soit de stratégies d'entreprise communes à toutes ses opérations, soit de pratiques pragmatiques constituant une adaptation partielle et ponctuelle d'une opération pour faciliter sa commercialisation.

Je dirais qu'il y a des promoteurs qui proposent un produit et ce n'est rien d'autre. Nous on propose un produit, après on s'adapte. Des gens qui veulent dans leur salle de bain une baignoire à la place d'une douche, ou des gens qui veulent modifier leur chambre, son emplacement, et bien on essaye vraiment de se plier en quatre pour y répondre. [...] ça permet de répondre à une clientèle de primo accédants, des gens qui ont des attentes très particulières et il faut essayer d'y répondre au plus près dans la mesure du possible. [...] Donc il y a vraiment deux niveaux : ou on s'est vraiment trompés dans la conception globale dans le choix de la cible clientèle et là on revoit complètement notre copie. Ça se peut mais c'est rare quand même heureusement. Ou alors ce sont des adaptations ponctuelles au cas par cas, pour s'adapter à un client spécifique on va dire...

Si comme nous venons de le voir les stratégies de produits, d'implantation territoriale et les stratégies foncières peuvent se construire *ex situ* comme des lignes structurant les pratiques des entreprises, on constate qu'elles s'appuient conjointement sur une adaptation pragmatique *in situ*, finalement quasiment systématique. Ces deux positionnements souvent cumulatifs répondent à l'équation économique primordiale dans l'activité de promoteur, face à laquelle toute stratégie générale cède le pas : élaborer un produit correspondant à une clientèle et permettant de dégager une marge bénéficiaire. Si ces conditions économiques animent et structurent fortement les stratégies et les pratiques des entreprises, elles doivent par ailleurs intégrer d'autres données externes pour se réaliser : les relations aux mairies et aux aménageurs, les contraintes sociales, urbaines et architecturales. La prise en compte de ces données s'élabore elle aussi autour de stratégies *ex situ* et d'adaptations *in situ*.

## B. LES OPERATIONS D'HABITAT : CADRES D'OPERATION ET

### CONDITIONS DE LA NEGOCIATION ENTRE LES ACTEURS PUBLICS ET PRIVES

Quels rapports les promoteurs entretiennent-ils avec les acteurs qui participent à la validation d'un projet, à l'octroi du permis de construire ? Comment intègrent-ils d'une part les différentes contraintes que les acteurs publics imposent à la construction à travers les documents d'urbanisme et à travers des situations de projets spécifiques, et d'autre part les différents niveaux de formalisation et d'énonciation de ces contraintes ? L'interaction entre promoteurs privés et pouvoirs publics peut être interrogée sous trois angles. D'abord celui de l'imposition réglementaire, telle qu'elle s'énonce dans les PLU, que chaque promoteur intègre différemment. Il s'agira ensuite d'appréhender les conditions de négociations spécifiques qu'amène la construction en ZAC et dans d'autres formes de montage où les pouvoirs publics gardent une maîtrise sur les opérations. Enfin, on interrogera à travers quelques exemples d'opérations des formes de négociation plus informelles, telles qu'elles s'établissent par exemple autour du dépôt du permis de construire.

## 1. « Bon gré, mal gré », intégration et stratégies d'adaptation ou d'évitement de la contrainte réglementaire

Le PLU avec son règlement et ses orientations d'aménagement, parfois renforcé par les cahiers des charges de ZAC ou de lotissement, confèrent potentiellement à une municipalité un contrôle sur presque toutes les dimensions d'un projet de construction sur son territoire. La limite à l'imposition ne se situe pas dans les outils réglementaires, mais dans le fait qu'au-delà d'un certain niveau de contraintes, plus aucun opérateur n'accepte de venir construire<sup>1</sup>. Examiné depuis le point de vue des promoteurs, cette question du niveau de contraintes 'admissible' prend un autre relief. S'il s'agit toujours d'équilibrer l'équation économique entre le coût global de l'opération et ce qu'elle rapporte, chaque entreprise déploie des stratégies différentes face à ces contraintes, fonction notamment de données autres que les coûts 'directs', telles que les complications et les risques de l'opération, mais aussi son potentiel 'marketing' et le nouveau marché qu'elle peut ouvrir. On peut regrouper ces attitudes en trois grands types de stratégies, que l'on illustrera essentiellement à travers l'exemple de l'imposition en logement social, qui est sans doute le plus parlant et le plus souvent mentionné par les promoteurs.

### Les stratégies d'évitement et de contournement

Certaines entreprises vont tout simplement refuser de construire en cas d'imposition d'un pourcentage de logements sociaux, ou alors s'arranger pour contourner cette contrainte d'une manière ou d'une autre. Elles justifient le plus souvent ce choix par la difficulté, voire l'impossibilité d'équilibrer de telles opérations sans répercuter sur les autres logements le manque à gagner des logements sociaux. Elles pointent aussi une difficulté de commercialisation potentielle due à la présence de logement social et la complexité de ces opérations, qui impliquent un partenariat avec un bailleur social, qui contraignent à des normes très précises en matière de surfaces, d'agencement et de prestations, souvent en décalage avec leurs propres standards. Cependant, cette imposition tend à se généraliser, elle concerne aujourd'hui toute la communauté urbaine, mais aussi d'autres intercommunalités telle qu'Erdre et Gesvres (même s'il s'agit là d'un pourcentage de logements abordables, moins contraignant donc). Même sans cette imposition, beaucoup de communes demandent que des logements sociaux soient construits sur les terrains dont elles ont la maîtrise. En conséquence, cette posture d'évitement est de plus en plus difficile à tenir pour les promoteurs, et les oblige soit à se cantonner à des territoires où cette imposition n'existe pas, qui sont souvent moins stratégiques et qui tendent à se réduire, soit limiter la taille des opérations pour rester en deçà des seuils d'imposition :

Et bien on est toujours moins partants parce que quelque part... On est moins partant parce que de toute façon on pénalise aussi le propriétaire foncier. Aujourd'hui la mairie vous impose des logements sociaux à partir de 2500 m<sup>2</sup> de SHON administrative et aussi en fonction des zones, vous avez des zones où on va vous demander 25%, parce que vous êtes dépourvus en logements sociaux. Et ces zones on les connaît bien, ce sont les zones du centre ville, ce sont les zones un peu plus favorisées. Alors ce que font aujourd'hui les promoteurs, étant chaque fois taxés sur ces logements sociaux, ils bâtissent des programmes qui vont arriver à la limite d'éligibilité pour le logement social... Moi je sais que j'ai fait un programme où je suis arrivé à 2499 m<sup>2</sup> de SHON administrative, je fais mes 23 logements, il n'y aura pas de logements sociaux dedans. Personnellement je trouve que la municipalité y va un petit peu fort au niveau des logements sociaux et pénalise aussi les propriétaires fonciers qui subissent le contre coup du logement social, parce que moi je vends ces logements sociaux beaucoup moins cher que je ne pourrais vendre les logements traditionnels et cela je le répercute ans le budget [...] Il y a des gens qui n'achèteront pas parce qu'il y aura du logement social.

Notons que ce principe de zones et de seuils n'est pas sans faire écho aux 'effets de zones' évoqués dans les parties précédentes, car il influence la forme urbaine et son devenir en atténuant le processus de densification que l'augmentation dans le PLU des capacités constructives étaient censés permettre dans certains secteurs...

<sup>1</sup> Cf. chapitre 2

## Les stratégies d'adaptations circonstancielles

D'autres entreprises, bien plus nombreuses, intègrent pragmatiquement la contrainte en logement social, de la même manière que la capacité constructive du terrain ou que la qualité de sa localisation : comme une des données de l'équation. Si quand ils font le bilan, la marge bénéficiaire reste convenable à leur goût au regard de la complexité et des risques encourus, ils se lancent, sinon ils abandonnent. De ce fait, ces entreprises sont plus dans la sélection de contextes d'opérations propices, notamment des fonciers de ZAC revendus à des prix inférieurs à ceux du marché contre un engagement sur le prix de sortie et sur le quota de logements sociaux. Elles choisissent également en fonction de la taille des opérations, comme dans l'extrait qui suit :

Le prix de vente c'est un paramètre que l'on prend en compte dès le départ, après si on a des zones où parfois... On a des zones où on a eu des faisabilités en centre ville où on avait une possibilité de faire 30 logements. Sur les 30 on nous demandait d'en faire 13 en logements sociaux. Là il est évident qu'on avait un équilibre financier qui ne tenait plus du tout la route, parce que quand vous avez 20% mais sur une grande opération de 50 logements, c'est dilué en fait. Ce qu'on va perdre d'un côté, on va le diluer ailleurs sans forcément non plus augmenter d'une manière exponentielle les prix de vente, mais c'est un tout. Mais quand vous avez, allez on va dire 20 logements, si sur les 20, il faut en faire 7 ou 8 en logement social, là on ne peut plus s'y retrouver. Donc c'est vrai qu'on se retrouve parfois dans un paradoxe actuellement qui est celui de refuser des fonciers... On a besoin de logements pourtant, ça tout le monde le dit, [...] mais parfois on en arrive à refuser de construire des logements parce qu'on ne sait pas faire... [...] Mais en règle générale on le prend en compte dès le début et puis on essaye de composer avec...

Les entreprises de promotion pointent aussi des avantages à se lancer dans ce type de programmes, même s'ils sont moins directement rentables. Tout d'abord ils permettent d'être présents auprès des collectivités, ce qui peut favoriser des projets ultérieurs et qui est donc déterminant lorsque les communes font partie d'un secteur privilégié par l'entreprise en termes d'implantation. Construire dans certaines ZAC emblématiques, telles que les Perrières par exemple, représente un enjeu important pour certaines entreprises, car cela leur fournit des références aidant à remporter d'autres marchés plus rentables ou moins contraignants. Enfin, certains disent que cette contrainte facilite la réalisation du projet par la réservation

des logements par un bailleur social, qui contribue au taux de réservation que les banques imposent pour accorder le prêt et donc lancer le chantier.

## Les stratégies 'partenariales'

Certaines entreprises enfin développent une démarche plus volontariste et cherchent à se positionner plutôt comme des partenaires des collectivités dans la réalisation de leur projet de territoire que comme des acteurs agissant sous les contraintes qui en découlent. Ces entreprises cultivent la plupart du temps des valeurs, des principes ou une philosophie d'entreprise qui les présentent comme des acteurs de la construction de la ville au côté des élus (« des acteurs de la cité » pour reprendre les termes du site Internet de Gambetta). Parmi ces principes on retrouve d'ailleurs celui du logement abordable et du logement social, celui du développement durable, etc. Ces entreprises appréhendent ces enjeux comme des nécessités qui dépassent les intérêts de leur entreprise et en même temps elles les intègrent à celui-ci : elles font de nécessité vertu. Certaines relèvent d'ailleurs de groupes possédant des S.A. d'H.L.M. ou des coopératives de logement social.

On le fait de plus en plus, car il y a une demande des élus de pouvoir apporter une certaine mixité dans les zones. Et de par justement les différentes casquettes qu'on a au sein du groupe, on a pu répondre assez facilement à ces demandes. Donc je dirais que nous soutenons effectivement cette politique-là. On a pas mal d'opérations qui effectivement apportent cette mixité et d'autres opérations à venir qui, en plus des demandes des élus, rentrent tout à fait dans ce cadre-là.

C'est une contrainte qu'on se donne nous même. Mais on voulait que ce soit une opération un peu exemplaire sur ça, sur ce plan de la mixité sociale, donc on a discuté avec la ville qui souhaitait de toute façon avoir un quota de logements sociaux.

On a beaucoup de partenariats. C'est quelque chose qu'on sait faire depuis longtemps. Notre entreprise a toujours été, on parle des zones ANRU, mais on a toujours été un peu

précurseur par rapport à ça. On a toujours eu cette volonté vraiment d'accompagner les communes dans leur possibilité d'offrir du logement abordable ou du logement social. Donc on a déjà tout un réseau de partenaires locaux avec lesquels on travaille très régulièrement et je sais qu'il n'y a pas une opération quasiment en montage aujourd'hui où on ne met pas 20% de logements sociaux. Donc on a l'habitude maintenant. [...] Donc c'est vrai que dans ces cas-là, en tant que promoteur, on vient financer sur une opération 20% de logements sociaux pour lesquels la collectivité je dirais n'a quasiment rien à déboursier. Et si le bailleur social construisait lui-même, ce serait plus cher dans tous les cas.

Cette attention particulière en direction des mairies ne correspond pas non plus à une démarche purement philanthropique. L'objectif des entreprises est de réunir tous les atouts pour pouvoir construire leurs opérations dans les meilleures conditions possibles, relationnellement et économiquement. D'un autre côté, en s'engageant sur le logement social et abordable, elles visent aussi à trouver des nouvelles solutions 'à bénéfices réciproques', qui répondent aux attentes des collectivités tout en leur permettant d'exploiter un marché important et en développement.

## 2. ZAC et concours d'aménagement d'îlots, une équation alternative ?

Même si ce qui vient d'être dit s'y applique également, le cas des opérations en ZAC (ou dans d'autres types de montage où la collectivité maîtrise le foncier) mérite d'être approfondi, car il constitue une situation de projet bien particulière où la géométrie du jeu d'acteurs n'est pas la même que dans le cas du diffus. De plus, dans les communes étudiées, il s'avère que ce type de contexte est souvent quantitativement celui où les promoteurs interviennent le plus. Que permettent ces situations que ne permettraient pas d'autres contextes d'opérations ? Comment les promoteurs les appréhendent-ils, quels intérêts et quelles contraintes spécifiques y voient-ils ?

### Construire ou ne pas construire en ZAC ? L'équation spécifique de la ZAC

La ZAC se démarque de la construction 'en diffus' par le fait que dans la plupart des cas, la municipalité a un certain contrôle sur le prix du foncier qui lui permet de vendre des terrains à un coût parfois très inférieurs aux prix du marché. Ceci se combine à un contexte de construction le plus souvent « en plein champ », qui réduit les coûts de chantier et où l'absence de mitoyenneté diminue fortement les risques de recours et de complications techniques. Les données de base de l'équation économique pour le promoteur changent ainsi radicalement, et autorisent beaucoup plus de marges manœuvres sur les typologies et les prix de sorties, et donc sur la clientèle potentielle. Cependant, cet important avantage a des inconvénients généralement tout aussi importants, notamment les exigences accrues de la municipalité en termes de logements sociaux ou abordables, de préservation d'éléments paysagers, de mises en œuvre de dispositifs écologiques, de traitement architectural, etc. Au final, la ZAC déplace plus les termes de l'équation qu'autre chose. Construire en ZAC n'est pas a priori plus rentable ou moins rentable, cela implique seulement de mettre en œuvre des solutions différentes, de trouver d'autres équilibres.

L'autre spécificité de la ZAC est la présence de l'aménageur et de l'urbaniste de la ZAC au côté des élus. Ce triple interlocuteur est perçu très différemment selon les promoteurs. Certains apprécient d'avoir des professionnels de l'aménagement de l'autre côté de la table qui, bien qu'étant a priori là pour imposer et faire respecter les objectifs municipaux, ont aussi plus conscience des contraintes et des réalités auxquelles sont soumis les promoteurs. Leurs exigences sont décrites comme plus réalistes et la négociation est facilitée par un langage professionnel partagé. C'est encore plus vrai lorsque l'aménageur appartient à un groupe pratiquant aussi la promotion, avec même parfois le cas particulier où l'entreprise de promotion construit dans une ZAC de sa structure d'aménagement :

Donc l'avantage quand il y a un architecte urbaniste, c'est qu'on a un réel interlocuteur... Il est architecte donc il connaît nos contraintes. Donc après il y a forcément une intervention, il a sa patte mais c'est normal, c'est aussi pour ça qu'il a été choisi. Et quand il a gagné le concours pour être architecte urbaniste de la ZAC, et bien c'est parce qu'il proposait un certain type d'architecture, qu'il proposait une certaine conception urbanistique... Formellement oui, on se sent plus encadrés parce qu'il y a un référent en face, mais ce n'est pas pour autant que c'est plus dur ou moins dur finalement.

En fait nous, on a un avantage, c'est que les ZAC généralement elles sont de chez nous. Donc on gère beaucoup mieux. [...] C'est vrai que c'est plus facile en interne. Je dirais qu'avec d'autres aménageurs comme la SELA, on répond à un cahier des charges précis en fait. C'est pareil quand nous sommes aménageurs, mais on a toujours une phase de discussion qui est plus facile, parce qu'à la suite de ça, on propose des rééquilibrages budgétaires. [...] Concrètement, je dis « moi, je ne peux pas acheter ce terrain, je l'achète tant », eux ils avaient prévus tant, et donc on va rééquilibrer...

C'est plus simple quand nous sommes aussi aménageurs, c'est sûr. Le jour où on est aménageur effectivement on fait la conception globale et puis après on va monter îlot par îlot les opérations, donc on a préparé le cadre de travail qui nous permet de pouvoir faire nos tranches de travaux sans difficulté. Après c'est vrai que quand on travaille avec un autre aménageur, et que là on est que promoteur, effectivement au niveau du montage d'opérations on va être obligés de se plier aux contraintes. On va travailler en partenariat toujours, mais c'est toujours un petit peu plus dur parce que le cadre est imposé par quelqu'un d'autre, [...] Quand on est aménageur, le travail se fait beaucoup plus en amont, donc on conceptualise pour nous en tant que promoteur parce qu'on connaît nos métiers, on sait comment on travaille en tant que promoteur, donc en tant qu'aménageur on peut se donner le cadre pour bien travailler par la suite.

D'autres entreprises pointent au contraire l'investissement conséquent que représente en terme de temps ce jeu d'acteurs tripartite. Alors qu'en diffus on se limite généralement à une discussion autour du permis de construire (même si comme on le verra par la suite, c'est en réalité plus complexe), il faut dans le cadre d'une ZAC bien étudier les cahiers des charges, répondre à un appel d'offre, participer à des réunions, prendre en compte les desideratas de ces trois acteurs, qui peuvent émerger tout au long du processus d'élaboration de l'opération, etc. Parmi les entreprises qui refusent ou limitent la production en ZAC, l'investissement trop important est souvent mis en avant, finalement plus que les contraintes accrues. Il peut s'agir d'une position de principe (ne pas vouloir être contraint, garder la mainmise sur les opérations, etc.), mais c'est plus souvent un choix pragmatique, dû à un manque de ressources humaines pour s'attaquer à de telles opérations :

Je n'y vais pas parce que je n'ai pas le temps de le faire, il faut répondre ce sont des appels d'offres, il faut diligenter des bureaux d'études. [...] Il y a St-Joseph-de-Porterie qui m'a contacté pour une ZAC, mais je n'ai vraiment pas le temps. Il faut vraiment une équipe structurée, il faut des gens à temps plein, il faut vraiment une équipe de trois ou quatre personnes. [...] C'est plus chronophage si vous voulez. C'est tout le dossier qu'il faut préparer avec l'architecte, ce sont les relations avec l'aménageur, ce sont les relations avec la mairie, vous avez déjà vu un dossier de ZAC, vous voyez c'est un dossier comme ça c'est énorme, il faut aller sur place, ce sont tous ces rendez-vous qu'il faut avec tous ces gens-là. Il faudrait que j'occupe 50% du temps à faire ça, à faire ces aller-retour. C'est du temps matériel, c'est du temps passé sur le terrain, c'est du temps en rendez-vous passé avec les architectes, avec les mairies, c'est impressionnant.

### Les enjeux de la mise en concurrence

Comme le suggère l'extrait précédent, une autre caractéristique des ZAC qui freine certains promoteurs est la question de la mise en concurrence. Beaucoup de ZAC utilise un principe d'appel d'offres pour attribuer des îlots d'aménagements à tel ou tel promoteur. La sélection peut se faire simplement sur dossier de références ou demander un travail plus conséquent, telle qu'une étude programmatique avec des engagements sur les typologies de logement et les prix de sortie, voire même une esquisse de projet avec une équipe de maîtrise d'œuvre déjà constituée. L'avantage pour les entreprises de promotion est que ces îlots constituent un foncier facile à repérer, les communes sollicitant même parfois directement leur candidature à l'appel d'offres. Mais d'un autre côté, le risque de tout concours est bien sûr de travailler pour rien si l'on est pas retenu. Suivant la taille des entreprises, ce risque est plus ou moins acceptable, car une grande structure apte à répondre à un nombre conséquent d'appels d'offre pourra facilement amortir les échecs avec les autres opérations, tandis que pour les plus petites un seul concours perdu peut rapidement devenir problématique. C'est de plus un système qui s'auto-entretient, car plus une entreprise aura de références d'opérations en ZAC, plus elle aura de chances d'être retenue. En conséquence, ces démarches de 'développement institutionnel', telles que les appellent souvent les promoteurs, sont très diversement pratiquées. On retrouve ici à une autre échelle le phénomène de générisme référentiel déjà évoqué, car les références d'opérations mises en avant par les entreprises vont naturellement être

les plus valorisantes, même si elles ont été réalisées dans des conditions particulières, et les élus qui auront choisi une entreprise pour une référence vont vouloir retrouver dans leur opération au moins les signes visuels distinctifs qui la caractérise.

Malgré cela, l'intérêt pour les collectivités de la mise en concurrence est indéniable, car elle inverse le rapport des promoteurs aux volontés communales. Plutôt que de devoir satisfaire ces exigences a minima, comme c'est le cas pour une norme, les promoteurs sont amenés pour être sélectionnés à proposer le plus et le mieux possible. Et plus le nombre d'entreprises en lice est important, plus la municipalité peut exiger d'elles :

La SELA pour la Minais s'occupe de l'ensemble de l'opération et après îlot par îlot il y aura une mise en concurrence qui va être organisée avec un cahier des charges qui sera écrit par l'aménageur et dont les objectifs seront définis par les élus : il définit le nombre de logements sociaux, la typologie des logements, la densité, les hauteurs etc. Là on demande la constitution d'équipes. Récemment, il y a eu 17 candidatures, on en a retenu 4 pour un examen plus approfondi et un choix est fait. Sur le plan environnemental, on est sur des réglementations thermiques 2005, sachant que ce qu'on lance aujourd'hui sera construit en 2011, le temps de gestation des projets, et bien on exige carrément les RT 2015 voire 2020 pour ces projets. Toujours anticiper pour être en conformité avec le grenelle de l'environnement, donc pour ne pas rester complètement dans le côté réglementaire mais aussi dans le côté volontariste. (élue de Ste-Luce-sur-Loire\_14-01-08)

Alors là par contre pour la Grande Ouche, on a sélectionné... parce qu'ils étaient beaucoup aussi, je ne sais pas, ils devaient être 60 sur les rangs, à vouloir acheter une parcelle. Sur les 60, on en a gardé une quinzaine, parce qu'un de nos critères c'était la conception du bâtiment, avec solaire, terrasses végétalisées, matériaux de constructions, chantier propre, etc. Donc on a surtout sélectionné par rapport à cela. Alors des fois ça a tendance à rétrécir à l'usage ! Je veux dire il y a le projet, et après ils disent oh lala, on ne rentre plus dans notre budget, on ne va pas pouvoir. Alors on revient, on renégocie, mais en tout cas, le quartier de la Grande Ouche va être le quartier, au moins au niveau de l'agglo nantaise, le mieux équipé, largement, en m<sup>2</sup> de logements chauffé au solaire, alors là largement. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Réciproquement, il est clair que dans les communes où les promoteurs ne se bousculent pas pour venir construire, cette mise en concurrence sera beaucoup moins significative, et les promoteurs seront même parfois en position de revenir sur les exigences des cahiers des charges en menaçant d'abandonner ou d'aller plutôt construire dans la commune d'à côté...

### 3. Le dépôt de permis de construire, un autre temps de la négociation

Si cela n'a pas toujours été le cas, la rencontre entre les promoteurs et les acteurs qui détiennent le pouvoir de la validation sans laquelle une opération en diffus ne peut voir le jour semble être désormais une pratique courante, car la règle urbaine et architecturale est certes énoncée dans le PLU et d'autres outils réglementaires, mais elle est sujette à interprétations. Cette rencontre peut se faire à trois moments du montage d'une opération : à l'initiative des entreprises, avant de signer une promesse de vente sur un terrain, au moment où elles réalisent une étude de faisabilité, au moment de la conception du projet pour le dossier de permis de construire et après un premier refus de permis de la part des élus. Pour les élus comme pour les promoteurs, ces moments d'informations et de négociations autour du permis de construire semblent prendre une importance capitale, même si chacun y projettent des enjeux différenciés.

#### Du point de vue des municipalités...

Pour beaucoup d'élus rencontrés, la négociation autour de l'obtention du permis de lotir ou de construire est essentielle en tant qu'elle permet de parer à tout ce que l'on n'avait pas prévu lors de l'élaboration du PLU ou du cahier des charges. Le pouvoir sur l'obtention du permis est en effet vu comme un moyen de pression très efficace, qui peut même être le seul dans des contextes de projet comme les opérations isolées.

Alors le projet immobilier proche de la Tour Gaillard. La Tour Gaillard, c'est ce bâtiment, qui a une histoire, hein je nie pas ça du tout, et puis voilà ce qu'il y a à côté. Donc j'ai écrit là (dans le bulletin municipal) tout le débat que l'on a eu là-dessus. Alors un premier projet, là bien sûr, on n'en a pas voulu. Un deuxième projet, que l'on a aussi refusé, et puis mainte-

nant on est sur un troisième projet, qui est bon un projet différent. Les trois respectaient le règlement d'urbanisme hein ! Donc le promoteur aurait voulu passer outre, hein... Bon, c'est parce qu'on l'a forcé à discuter : « On ne peut pas, levée de boucliers, vous ne vous rendez pas compte ! » (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Cet immeuble normalement aurait dû être au droit sur le trottoir, ce qui veut dire qu'il y aurait eu un étranglement de circulation. [...] On a fait faire deux bâtiments, alors qu'avant il n'y en avait qu'un seul, avec des balcons, quelque chose que vous voyez dans Nantes, qui n'a rien à voir. Alors que maintenant c'est deux immeubles avec un passage au milieu, des toits avec attique avec un dôme en zinc vert, ça n'a plus rien, rien, rien à voir ! Avec des caractéristiques architecturales extérieures qui s'intègrent bien avec le bourg. C'était un travail de va-et-vient avec l'architecte, le promoteur, et comme il y a des commerces au rez-de-chaussée, présenter aux habitants du bourg, aux commerçants, etc. [...] Vous savez, je pense qu'on travaille beaucoup par la sympathie, et les promoteurs ont bien compris que pour travailler avec nous, il ne faut rien imposer. On comprend bien qu'ils font un portage foncier, qu'ils ont un terrain et qu'ils veulent le rentabiliser, on est clair là-dessus. Mais ils ont intérêt aussi à travailler en intelligence avec la commune pour savoir quels sont les besoins de la commune, l'identité, pour ne pas faire n'importe quoi. (élu de Orvault\_18-12-07)

La prise sur la typologie, c'est aussi une négociation avec les promoteurs, hier je discutais avec un promoteur, au départ, on n'avait pas la même typologie d'appartement et après on se retrouve avec que des T2 et des T1. 14 T2 et je ne sais combien de T1. Je leur ai dit « attendez, sur 30 logements ça fait 50% d'investisseurs et c'est pas comme ça qu'on veut fonctionner, on avait dit 25% d'investisseurs ». Donc, il faut amener petit à petit le promoteur à comprendre que c'est pas l'intérêt de la commune et ce n'est pas le sien non plus parce que... (...s'il veut continuer ?) Voilà vous avez tout compris. Et ils sont nombreux sur la place publique, alors nous on veut travailler avec des gens qui comprennent ce que veut la commune. Si c'est pour se bagarrer en permanence, être obligés d'être en litige, non ! Ce n'est pas notre intérêt, notre philosophie n'est pas là, c'est pas la même que celle du promoteur c'est vrai, mais s'ils veulent construire sur la commune, ils doivent comprendre ce que la commune veut, et en général ils ne sont pas idiots. (élu de Orvault\_18-12-07)

Les mêmes limites que dans le cas des orientations d'aménagement se retrouvent ici, à savoir qu'on ne peut contraindre un promoteur que dans la mesure où cela ne l'emmène pas en deçà d'une marge qu'il juge minimum, auquel cas il risque soit d'abandonner l'opération, soit plus vraisemblablement d'entrer dans une procédure judiciaire. L'autre moyen de pression suggéré par les élus est celui d'avancer que si cela se passe mal pour une opération, ce sera la dernière. Là encore, ce moyen ne fonctionne que si l'opérateur pense qu'il pourrait refaire une opération à l'avenir ou s'il juge trop risqué pour sa réputation de se mettre en conflit avec la commune. Toutes les communes ne sont donc pas à égalité pour cette négociation, inégalité à laquelle il faut ajouter que tous les élus n'ont pas la même culture de la négociation avec les opérateurs privés. Pour Ste-Luce, les élus ont ainsi à faire avec la démarche beaucoup plus libérale de leurs prédécesseurs :

Quand on est en ZAC publique, l'aménageur a la possibilité, étant le « bras armé » de la ville, par le cahier des charges, d'imposer une certaine typologie de logement et le choix du promoteur se fera en fonction de ce qu'il propose. Quand on est en ZAC ou lotissement privé, il nous faut tout négocier avant. C'est plus dur car ces opérations sont parties sous l'ancienne équipe qui était, au départ, sur des zones pavillonnaires avec des grands lots pour les vendre plus chers. C'est ce qu'on a retravaillé après, avec l'apport des services de Nantes Métropole qui nous ont apporté beaucoup de choses, sur 2 ans et petit à petit, en réinjectant 25% de logements sociaux, quelques collectifs. Mais les promoteurs ne comprennent pas trop cela car ils voient les jeunes ménages arriver pour construire la petite maison etc. (élu de Ste-Luce-sur-Loire\_14-01-08)

Autre exemple avec Geneston, où il semble que l'équipe municipale ne soit pas prête à imposer des choses à partir du moment où il y a conformité au POS, et où la négociation avec le lotisseur est présentée comme étant à l'initiative de celui-ci :

On est consulté : le lotisseur peut faire ce qu'il veut dans un certain nombre de données. Par contre, en ce qui concerne la voirie, on préconise quand même un certain nombre de choses, de manière à ce que s'il y a rétrocession, cela ne pose pas problème avec notre exploitation des autres voies. Donc on essaye d'harmoniser tout ça. Donc c'est vrai qu'on a été consulté sur la conception de tous les lotissements ! Et notamment le dernier, où on a été un peu plus partie prenante, parce qu'avec l'expérience, on s'est aperçu d'un certain nombre de choses, et donc on a pu discuter avec le lotisseur. Il y a eu une discussion très ouverte, et ça s'est très bien passé. (élu de Geneston\_28-06-06)

### Du point de vue des promoteurs...

Chez les promoteurs, on retrouve des attitudes à peu près symétriques. Pour se prémunir contre les mauvaises surprises, les développeurs vont de plus en plus « prendre la température » en se confrontant en amont du dépôt de permis de construire aux élus, aux services techniques des mairies, aux ABF, etc. Ils expliquent cette pratique de plusieurs manières : éviter d'être retoqués, ne pas faire du *forcing* pour réaliser une opération, faire avec, se poser en partenaires des collectivités, entretenir une entente cordiale pour pouvoir construire d'autres opérations sur la même commune, etc. Il y a bien évidemment dans ces pratiques une raison économique simple qui rejoint l'équation énoncée précédemment : s'ils se lancent dans le montage d'un projet, cela demande du temps, de l'énergie et ils veulent transformer l'essai. Néanmoins, si ces pratiques minimisent les risques d'être retoqués, elles ne les suppriment pas. Selon les entreprises, on peut constater des attitudes assez différentes vis-à-vis de ces temps de négociation plus informels. Il y a celles qui les limitent au maximum, voir qui les refusent simplement, même si les pertes de temps occasionnés les amènent souvent au final à s'y soumettre. Ces entreprises peuvent éviter des communes trop 'dirigistes' ou 'capricieuses' et privilégier les contextes d'opérations où elles pourront réaliser plus facilement les opérations comme elles souhaitent les monter (par rapport à leur expérience, à leurs stratégies de produits, etc.). À l'inverse, les entreprises développant des pratiques 'partenariales' disent vouloir pratiquer le « *no one shot* », c'est-à-dire ne pas faire une opération et partir. Elles pensent et construisent ces contacts avec les mairies, par rapport à des processus de projet qui concernent certes, comme les premières, l'échelle de l'opération, mais également l'entreprise elle-même et le territoire de la commune sur laquelle elles construisent. Le projet d'entreprise envisage la pérennisation de l'implantation de l'entreprise sur une commune mais aussi la construction d'une « bonne réputation » auprès des collectivités. Elles appréhendent également le projet municipal de territoire pour comprendre les intentions des élus, pour s'intégrer au plus juste sur le territoire de la commune (tenir compte des contraintes qu'il implique mais aussi faire des propositions). Une des entreprises que nous avons rencontrées propose par ailleurs aux mairies de faire des présentations publiques de leurs opérations. Si cela permet de développer l'entente cordiale auprès des mairies, c'est aussi un moyen pour cette entreprise de minimiser les risques de recours au tiers, même s'ils existent toujours.

Auparavant notre entreprise ne voulait pas voir les mairies avant d'avoir signé la vente du terrain. Mais à deux ou trois reprises cette année, on s'est vu retoqué des faisabilités par la mairie, pour des questions de hauteur de bâtiment, par rapport à des bâtiments qui allaient être classés alors qu'ils ne l'étaient pas sur le PLU, de formes de bâtiments qu'ils ne souhaitaient pas voir sur le terrain. Plusieurs choses comme ça qui ont repoussé l'instruction d'un permis de construire. Donc moi aujourd'hui ce que je fais, je vais voir les mairies en amont avec les architectes. On y va avec une étude de faisabilité succincte, avec la SHON maximale que nous souhaitons construire, le plan masse du bâtiment et une élévation de ce bâtiment sur trois ou quatre étages. Ça nous permet d'avoir la température de la mairie concernant cette opération, de la redescendre éventuellement d'un étage...

Déjà on est bien sûr obligés d'y répondre (à ces contraintes), puisque c'est la mairie qui délivre les permis de construire. [...] Ils ont bien sûr des objectifs, donc après c'est un peu un jeu qui s'instaure. [...] L'important pour nous c'est vraiment de connaître les règles avant. Ce qui n'est pas toujours le cas, parfois les règles viennent s'ajouter au fur et à mesure, donc c'est plus là où ça devient gênant parce qu'effectivement nous, on a des contraintes. À partir du moment où on connaît les contraintes, on fait le programme et à partir de là on prend ou on ne prend pas, mais on n'est pas pris au dépourvu, on sait sur quoi on s'engage. Le soucis c'est quand on vient nous les ajouter après. [...] Donc si on n'y arrive pas et bien on va voir la mairie en leur disant « et bien je n'y arrive pas, ce n'est pas possible, économiquement le projet que vous nous demandez et les contraintes posées font qu'on ne fera pas l'opération ». Et ce n'est pas non plus l'intérêt de la mairie de ne pas faire l'opération, donc là on rentre en pourparler et on regarde comment on peut faire...

On s'adapte parce qu'on a vraiment une politique partenariale avec les collectivités locales, on essaye au maximum de travailler ensemble, je ne dis pas de céder à tout mais d'avoir un partenariat actif. [...] Je dirais que ça consiste à les accompagner tout simplement. On a souvent affaire à de petites communes, qui n'ont pas des services d'urbanisme très développés, qui n'ont pas forcément trop de recul par rapport à ce qu'elles veulent mettre dans une commune. Elles savent qu'elles ont du foncier disponible, elles lancent des concours, on les remporte. Après nous notre but c'est de pouvoir leur faire des propositions, de vrai-

ment les aider à avancer. [...] Nous on ne déposera jamais un permis si on n'est pas sûrs de l'avoir, sauf raison X ou Y qu'on n'a pas pu concevoir, mais les mairies ne vont jamais découvrir le permis le jour de son dépôt. On a toujours travaillé au moins quatre mois ensemble [...]. On ne passe pas en force. Si on sent qu'il y a une réticence et bien on retire et on revoit notre copie en général. De toute façon on sait que l'on n'obtiendra rien à passer en force, parce quelqu'un qui veut vous retoquer un permis, des raisons il peut en trouver dix mille plus ou moins valables. Comme de toute manière on n'a pas une politique procédurière derrière, on sait très bien que cela ne fera pas avancer les choses.

Et bien si vous voulez on pense qu'il faut être partenaire des villes. On ne peut pas imposer des opérations, il faut discuter et voir comment on peut les réaliser. [...] Donc à chaque fois, on en discute avec les maires généralement pour connaître leurs intentions sur ce type d'opération et savoir en amont ce qu'on peut faire. Sur ce terrain on pouvait faire de la maison, on pouvait faire du groupé. Mais la ville a préféré plutôt du collectif et cela nous a très bien convenu. C'est qu'on a pris le pari de dire « et bien écouter, on reste à la taille d'une maison, mais par contre au lieu de faire une maison, on va faire des appartements parce qu'on pense que des villes comme la vôtre, une opération de collectifs pourrait très bien réussir ». Et puis on a discuté longuement avec la mairie, on a vraiment fait le point avec eux pendant des séances et ça a fonctionné. On fait toujours comme ça.

Si les pratiques des entreprises se différencient en termes d'intégration et d'acceptation des données imposées par les pouvoirs publics, elles se retrouvent sur un point : la nécessité de connaître le plus en amont possible toutes les contraintes auxquelles seront soumises leurs opérations, le pire pour elles étant quand des contraintes apparaissent au fur et à mesure du montage de l'opération. Cette situation peut subvenir quand la mairie (et dans certains cas la DDE, les ABF, etc.) modifie les règles d'évaluation d'une opération, notamment dans son implantation et son gabarit par rapport au tissu existant. Elle peut également subvenir quand l'entreprise fait une erreur stratégique par rapport à des acteurs qu'elle n'aurait pas rencontrés suffisamment en amont.

Un autre point récurrent est la référence aux riverains, aux commerçants et plus généralement aux habitants de la commune. Ceux-ci constituent une sorte de force à la marge de la négociation, que les élus semblent mobiliser contre les promoteurs en sous-entendant « attention, si vous ne faites pas ça, on laisse les riverains se déchaîner... ». C'est toute l'ambiguïté du rôle des élus des communes périurbaines, où la construction d'immeubles ou d'opérations groupées denses (et donc l'intervention des promoteurs) est somme toute quelque chose d'assez récent et souvent mal accepté par la population en place. D'un côté, ces opérations et les promoteurs qui les produisent sont nécessaires à la réalisation des objectifs du projet de territoire communal (densification, renouvellement démographique, mixité sociale, etc.), mais d'un autre elles représentent un risque électoral non négligeable par les débats qu'elles suscitent, appelant au minimum à beaucoup d'explications et de médiations des élus vis-à-vis de la population. Promoteurs comme élus ont bien conscience de cette force de contestation et des risques qu'elles représentent, et chacun développe ses propres tactiques de communication pour au pire la limiter et au mieux l'instrumentaliser dans la négociation.

On a pu voir de quelles manières les entreprises de promotion avaient progressivement investi le champ de la construction du logement périurbain, en s'inscrivant dans une diversification des formes d'habitat auparavant monopolisées par la maison individuelle. Par rapport à la ville-centre, ces nouveaux territoires de projets se démarquent par un jeu d'acteurs souvent plus restreint, mais aussi plus personnifié, la moindre opération représentant par l'échelle des communes un enjeu important pour les élus. Ce sont aussi des espaces plus incertains pour les promoteurs, car la différence entre opérations rentables et non rentables se joue parfois à peu de choses. Aussi, si le coût plus faible du foncier et les facilités de monter les chantiers, notamment en ZAC, permettent aux entreprises de promotion d'élaborer de nouvelles sortes de produits (opération mixte collectif-individuel, logements abordables, etc.), les exigences importantes des élus font que chaque entreprise investit ce champ de manière différenciée. Il est intéressant ici de pointer la différence d'attitude des élus vis-à-vis des promoteurs par rapport aux constructeurs de maisons individuelles, car c'est souvent seulement sur les premiers que les élus projettent les ambitions de leurs projets de territoire, comme nous allons le voir maintenant.

*Tour Gaillard, zinc vert etc...*

## C. MIXITE SOCIALE, DEVELOPPEMENT DURABLE ET QUALITE ARCHITECTURALE : LES OBJETS DE LA NEGOCIATION ENTRE LES ACTEURS PUBLICS ET PROMOTEURS PRIVES

L'objectif de cette dernière partie est d'appréhender plus en détail le positionnement relatif des municipalités et des entreprises de promotions sur trois entrées spécifiques : le logement abordable le développement durable, et la recherche architecturale et urbaine. Celles-ci composent en effet d'une part le niveau de contraintes fixé par les élus dans les opérations en ZAC et la différenciation de ces dernières et d'autre part elles semblent structurer les modes d'appréhension de ces ZAC par les promoteurs eux-mêmes. À travers ces trois entrées, il s'agira de prolonger l'interrogation du chapitre précédent sur un possible renouveau des formes d'habitat périurbain, qui viendrait cette fois de l'implication croissante des promoteurs sur ces territoires, mais aussi de pointer ses limites. En effet, le système même de production par promotion privée peut être vu comme une entrave à une réelle diversification des formes d'habitat, en grande partie à cause de la combinaison d'une logique d'imposition normative d'une part et d'une logique de produit d'autre part.

### 1. Le logement social et abordable : une logique strictement quantitative ?

Cette première entrée est sans doute celle qui anime le plus les discours des promoteurs et des élus sur ce que doit ou ne doit pas être l'habitat périurbain aujourd'hui. Complexe et polémique, ce sujet est toujours difficile à exposer car il faudrait pouvoir pour chaque commune et pour chaque opération entrer dans le détail des normes, des statuts et des prix, et dans tout ce qu'ils recouvrent. Une telle exhaustivité n'étant pas ici possible, nous chercherons plutôt à éclairer quelques enjeux-clés de cette problématique et les différentes prises de positions à leur sujet.

#### Un enjeu partagé

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, la problématique du « logement pour tous » est bien un enjeu partagé. Il préoccupe tout autant les collectivités locales qui se donnent pour mission d'offrir sur leur territoire une diversité de logements permettant à chacun de se loger, que les promoteurs qui, pour vendre les logements qu'ils construisent, doivent être en adéquation avec le niveau de solvabilité de leurs clientèles. S'ils peuvent effectivement développer des produits de standing, voire de haut standing, leurs clientèles ne se limitent pas aux ménages pouvant accéder à ce type de produit-logement. La clientèle des primo accédants et des accédants ayant des budgets limités représente également un marché que la plupart des promoteurs ne peuvent pas négliger. Beaucoup tentent donc de renouveler leurs méthodes et de trouver des solutions permettant de sortir des logements moins chers, mais restant pour eux rentables. Mais si la diminution des coûts de construction, par la programmation de prestations d'entrée de gamme et par « l'économie des coups de crayon architecturaux », peut engager des baisses des prix de sortie, ces dernières restent minimales. C'est avant tout sur le prix d'acquisition du foncier que pourront être réalisées les plus importantes économies. La surchère des prix du foncier en diffus permettant rarement de lancer de telles opérations, c'est surtout dans des situations de projet en ZAC ou en lotissement dans lesquelles la collectivité maîtrise le foncier que les promoteurs vont pouvoir développer ce 'marché du logement abordable'. Cette production relève donc bien d'un travail commun et d'engagements réciproques, associant les collectivités locales et les promoteurs, pour pouvoir pondérer les coûts de sortie et proposer un nombre satisfaisant de logements sociaux.

Comment on fait du produit abordable ? Et bien on travaille beaucoup sur des concours déjà, des concours et des ZAC également ce qui nous permet d'acheter du foncier à des collectivités locales et donc de négocier. [...] C'est vrai qu'aujourd'hui on essaye de jouer pas mal là-dessus parce que les collectivités entendent ce discours-là, alors qu'un propriétaire privé aura beaucoup de mal à entendre qu'il faut diminuer le prix de vente de son terrain pour diminuer le prix de vente des logements. [...] Après, il y a des compromis qui sont passés et nous on s'engage à vendre à une clientèle primo-accédante avérée, et cette même clientèle s'engagera dans les actes

à ne pas revendre le produit par exemple pendant cinq ans, ou sans faire de plus value. On fait des genres de maîtrise foncière comme ça, mais ce n'est pas évident. Après quand on est sur des terrains privés c'est beaucoup plus dur, car les seules choses sur lesquelles on peut jouer en tant que promoteurs, ça va être les coûts de construction. Donc on va proposer des produits peut-être un petit peu plus simplifiés on va dire dans le dessin des façades, un petit peu moins bien travaillées au niveau architectural. Pour les prestations intérieures, ce sera de l'entrée de gamme, avec des choses qui pourront éventuellement être améliorées par la suite par les gens qui vont acheter. Mais au moins, on leur laisse la possibilité d'acheter à un moment donné et d'envisager des aménagements futurs. Alors que sur d'autres opérations, si effectivement on vise des clientèles un petit peu plus aisées, on va proposer d'entrée de jeu ces prestations-là. (entretien C)

Cependant, comme nous avons déjà pu le souligner, toutes les entreprises de promotion n'adoptent pas cette stratégie d'implication dans le logement abordable et social de la même manière. La plupart ne chercheront en fait à en produire que dans les cadres où elles y sont tenues, mais l'important ici est de noter que se marché se développant, des promoteurs y trouvent un intérêt et peuvent donc devenir plus des partenaires et une force de propositions, et non plus seulement un acteur privé à contraindre, pour remplir cet objectif d'accès au logement pour tous.

### Les limites de la logique quantitative

Ceci nous amène à notre second point, qui est d'interroger le système de prescription pour le logement abordable et social, et la manière dont les promoteurs y répondent. En effet, la majeure partie des outils à la disposition des élus (ou en tout cas mobilisés par eux) pour orienter les typologies et le prix des logements, et ainsi mettre en œuvre leur politique de mixité sociale, est d'une nature normative et quantitative. On fixe un pourcentage de logement social, un seuil de m<sup>2</sup> à partir duquel on y est tenu, un prix de sortie maximum, un taux de logement PMR, une proportion d'appartements 'investisseurs', etc. Chaque sorte de logement renvoie après lui-même à tout un ensemble de normes, de modes de gestion, de niveaux de prestations, qui sont parfois en contradiction les uns avec les autres. S'il est clair que sans toutes ces normes, on verrait beaucoup moins certains types de logements dans les opérations périurbaines, elles ne sont pas pour autant complètement satisfaisantes. Tout d'abord, comme nous l'avons vu avec l'exemple des seuils de m<sup>2</sup> constructible pour l'imposition en logement social, toute norme a ses failles et peut être contournée d'une manière ou d'une autre. Ensuite, aussi loin qu'on aille dans le détail des prescriptions, elles ne permettent pas d'avoir un contrôle sur tous les aspects de l'opération : si la norme oblige un promoteur à faire un effort sur un point, par exemple les logements sociaux, elle peut difficilement l'empêcher de répercuter ailleurs les surcoûts engendrés. Imposer des logements aidés n'est donc pas sans conséquence sur le reste de l'opération, ce qui pose à certains élus un dilemme que l'un d'eux expose en ces termes :

Alors il y a une chose, je vous dis ça, vu que vous êtes chercheurs, ça vous fera peut-être réfléchir, sûrement, quelque chose qui me choque, à titre personnel, sur un plan je dirais intellectuel, pour ne pas dire philosophique, c'est quand on dit à un promoteur, voilà une zone là, tiens notre secteur 1AUh de tout à l'heure là, de la commune, on lui dit vous allez aménager cette zone, on veut en gros 60 logements dont 36% de logements aidés, enfin la règle du PLH. Ca veut dire quoi ? Ca veut dire qu'il va faire effectivement 36% de logements aidés, enfin il va décomposer ça, les locatifs sociaux, les primo-accédants, etc. les répartir. Le reste c'est quoi, c'est ce que l'on appelle des lots libres, c'est-à-dire ou bien il va vendre des lots, et les gens vont construire leur maison, ou bien il va construire des maisons et les vendre. Ca, ça va être son projet on verra bien. Par contre, comme il est obligé de ne pas faire payer cher le terrain aux primo-accédants, où est-ce qu'il trouve, ce qu'il a perdu entre guillemets ? Ils ne s'en cachent pas, ils le disent, c'est sur le dos de ceux qui payent les lots libres ! Moi je suis scandalisé, vous faites payer aux autres le logement social ! Et votre marge, qu'est-ce qu'elle devient ? Montrez-moi des comptes qui me prouvent que vous avez pris moitié moins de marge pour faire ceci cela. Bien entendu, c'est un débat qu'aujourd'hui je ne peux pas avoir. On me rie au nez quand je dis ça. Si vous voulez, ils me disent qu'ils n'ont pas tant de marge que ça. Mais pour moi c'est choquant de voir ce type d'attitude : oh bah vous savez c'est pas grave, vous voulez des logements sociaux, on va les faire, de toutes façons c'est les autres qui payent ! Plus ou moins, mais c'est les autres qui payent, c'est clair ! Moi je dis ça c'est choquant. Et en définitive, ça ne pousse pas au frein sur les prix du foncier... (élu de Sucé-sur-Erdre\_20-11-07)

Enfin, le problème d'une norme est qu'elle doit par nature conserver une certaine généralité, rester la même pour tous. Or force est de constater que chaque opération est une situation spécifique : suivant le prix de base du foncier, la taille du projet, l'environnement de la parcelle, voire même suivant des 'détails' comme le coût des fondations à faire ou la présence d'une haie à conserver, un promoteur pourra dans certains cas difficilement respecter le pourcentage de logements sociaux exigé en maintenant l'équilibre de son 'équation', tandis que dans d'autres il pourrait en faire bien plus tout en gardant une marge conséquente... Etant donné que les promoteurs savent normalement très bien estimer toutes ces données avant de se lancer dans une opération, on arrive avec la logique normative quantitative au résultat paradoxal que dans les 'situations limitées' (peu ou très favorables), la collectivité perd un nombre conséquent de logements aidés soit parce qu'aucun promoteur n'accepte de construire, soit parce qu'ils se limitent à ce qui est imposé.

### Renverser le rapport à la contrainte ?

De l'avis même des promoteurs, construire de l'habitat social en partenariat avec un bailleur, fournir des appartements à un prix en dessous du marché, proposer des logements adaptés aux besoins d'une tranche spécifique de la population sont des choses qu'ils savent et peuvent faire, mais seulement sous certaines conditions. Plus précisément, ils considèrent que chaque situation de projet va être favorable plutôt à telle ou telle combinaison de logements, et c'est justement la compétence propre des promoteurs que de savoir à partir d'un foncier proposer des programmes et des montages efficaces. Un des reproches récurrents faits par cette profession aux règlements de PLU et de ZAC est leur inadéquation avec leurs méthodes et leurs obligations, qui les contraignent souvent à aller dans une certaine direction au niveau du programme alors qu'ils estiment qu'il serait possible de mieux répondre aux enjeux posés d'une autre manière. S'il est clair que cette autre manière répond quelque part à leurs intérêts d'entreprise, ne peut-elle pas être aussi à l'avantage des collectivités ? Comme nous l'avons vu, plusieurs entreprises de promotion plaident pour cette idée de partenariat 'à bénéfices réciproques' et de nombreux élus périurbains reconnaissent l'intérêt de cette compétence des promoteurs. Mais d'un autre côté, tous s'accordent pour dire qu'en l'absence de contraintes réglementaires, rares seront les promoteurs à faire l'effort de réduire leur marge, de prendre des risques ou tout simplement de passer du temps à élaborer des montages d'opérations plus complexes où intérêt général et intérêts privés se retrouvent... Plusieurs contextes spécifiques de projet pourraient néanmoins permettre de renverser ce rapport à la contrainte et de placer les promoteurs plus dans cette dynamique partenariale que dans une simple logique de conformation à la règle.

Il y a tout d'abord la piste des concours d'aménagement d'îlots, où il pourrait être intéressant d'envisager que plutôt que de fournir un cahier des charges très détaillé, la municipalité se contente d'énoncer ses objectifs généraux et ses attentes particulières, sans présager de la manière d'y répondre (certains exemples rencontrés semblent d'ailleurs aller dans ce sens). La mise en concurrence se ferait alors sur un projet global, un peu à la manière des marchés de définition pour les projets urbains. Sur un même terrain, un promoteur pourrait ainsi proposer de l'habitat groupé dense, avec un pourcentage important de logement en accession sociale, le reste étant dans les prix du marché, un autre proposerait du collectif avec peu de locatifs sociaux, mais où tous les autres logements seraient 'abordables', un autre encore opérerait pour construire tout un ensemble de logements sociaux avec seulement deux villas de luxe dans le meilleur coin du terrain pour équilibrer son budget ! L'exemple est naturellement un peu caricatural, mais retenons l'idée que cette situation permettrait 'd'optimiser' le potentiel de chaque terrain, la mise en concurrence étant par ailleurs censée garantir et stimuler l'inventivité et la 'bonne volonté' des promoteurs à l'égard de la problématique de la mixité sociale. À la charge ensuite de la mairie et de ses conseils (architecte-conseil, aménageur et urbaniste de la ZAC...) d'évaluer le projet qui lui semble le mieux répondre à son projet de territoire et de faire en sorte que le cumul des différentes opérations remplisse ses objectifs globaux pour la commune en termes de types et de nombre de logements.

Une autre piste rencontrée lors de l'enquête est le cas où les promoteurs sont sollicités par la mairie via 'sa' SEM en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage. Dans le cas observé, c'est concrètement le

promoteur qui effectue l'ensemble du travail de montage et de programmation, qui assure la relation à l'architecte, aux entreprises, etc., tout en faisant valider à chaque étape les choix par le comité de pilotage de la SEM. L'avantage de ce système est que plutôt qu'une marge, c'est un montant d'honoraires fixé par avance qui rétribue le promoteur, et que l'objectif de celui-ci n'est donc plus la rentabilité, mais de faire l'opération la plus satisfaisante possible en équilibrant son budget. La contrepartie de ce système est que c'est la SEM (et par elle la commune) qui assume le risque juridique et financier de l'opération. Cela le réserve donc à des contextes de projets bien particuliers, mais il n'en reste pas moins potentiellement intéressant, autant pour les collectivités que pour les entreprises de promotion.

Une dernière piste, sans doute plus hasardeuse, serait de plus miser sur la possibilité de négociations 'informelles' autour du permis de construire, en assouplissant les contraintes réglementaires pour que les promoteurs construisent dans un premier temps plus librement des propositions, quitte à venir les rediscuter voir les bloquer ensuite si elles ne répondent pas d'une manière ou d'une autre aux objectifs municipaux. Même si de fait on peut observer de nombreuses situations d'interactions entre communes et promoteurs qui fonctionnent ainsi de manière satisfaisante, on imagine bien aussi le risque que représente le fait de ne plus s'appuyer sur du réglementaire pour encadrer la production de l'habitat. L'assouplissement des contraintes ne peut donc être que très prudent... On retrouve ici un enjeu commun à toute la réglementation urbanistique et architecturale : comment formuler les règles pour s'assurer de pouvoir en toutes occasions empêcher ce qu'on ne veut pas sans se priver de solutions qui pourraient dans certains contextes être intéressantes. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent avec l'approche thérapeutique, la tendance actuelle est plutôt à se prémunir coûte que coûte, à privilégier le réglementaire 'dur' aux négociations informelles et au 'faux-droit'. Il existe pourtant un vrai potentiel dans la multiplicité des outils et des formulations possibles pour aller vers des règles plus souples et tout aussi efficaces, et il pourrait être intéressant pour les communes de mener (ou pour certaines de continuer) des recherches dans ce sens.

## 2. Le développement durable : le 'patch HQE'

Pour la majeure partie, ce qui vient d'être dit à propos du logement social et abordable peut être transposé à la problématique de l'éco-construction, à ceci près que les élus semblent beaucoup plus hésiter à adopter une logique d'imposition réglementaire sur ce sujet. Il n'en reste pas moins pour les élus comme pour les promoteurs une thématique de réflexion latente et une perspective d'évolution de leurs pratiques, si celle-ci n'est pas déjà amorcée.

### Les promoteurs se mettent-ils au vert ?

Ce dont je suis assez satisfait, c'est l'évolution des mentalités en l'espace de quelques années. Parce que je vois bien avec le recul, on a été élu en 2001, on est en 2007, et vraiment maintenant on n'est pas pris pour un fou quand on parle de capteurs solaires ou de récupérateurs d'eaux pluviales, de maisons en bois ou en paille, ça passe bien, ça passe beaucoup mieux. Comme quoi ça peut aller assez vite. En l'espace de 5-6ans, je trouve qu'il y a eu un sacré changement. Parce qu'au début rien que l'expression HQE, [...] je vous jure les promoteurs qui venaient ne savaient pas du tout ce que cela voulait dire. En 2001 ! Ce n'est pas vieux 2001, vous vous rendez compte, un professionnel, dont le boulot c'est d'acheter et de construire, quand je lui demandais ce qu'il pensait du HQE, il me disait « attendez monsieur de quoi vous voulez parler je ne comprends pas bien, qu'est ce que c'est HQE ». Il ne savait même pas que cela voulait dire, il ne s'était même pas posé la question ! Non, lui il faisait des affaires, il achetait le terrain et puis hop, il avait ses maçons et voilà, on montait ! [...] Aujourd'hui ce n'est plus comme ça, je peux vous dire que tous les promoteurs... [...] Alors on peut toujours espérer faire mieux, mais après il y a la realpolitik qui est là, les choses réelles hein, les coûts, ce n'est pas une mince affaire. Mais ce que je retiens c'est comment entre 2001 et 2007 les mentalités peuvent changer dans un corps, dans une profession. C'est incroyable ! C'est pour ça que ça donne de l'espoir. Ça a peut-être été long au démarrage, pendant des années on a toujours fait comme ça, mais je me dis que si on peut inverser des tendances en l'espace de 6 ou 7 ans, c'est bien pour l'avenir. Pour ce domaine là et aussi pour d'autres domaines. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

L'analyse faite par cet élu résume assez bien ce que l'on a pu observer chez les promoteurs. En effet, il est clair qu'aujourd'hui, tous ont au moins un discours sur la question de l'éco-construction. Pour autant, les démarches environnementales dans les opérations ne semblent pas encore être une affaire courante chez l'ensemble des professionnels rencontrés. De fait, les pratiques sont assez différenciées. Certains opérateurs adoptent comme stratégie d'entreprise une politique de certification (« habitat et environnement », certification NF, etc.) et intègrent systématiquement dans leur processus de projet les cahiers des charges de ces certifications. Ces entreprises optent pour de telles stratégies pour anticiper un niveau de contrainte qui sera d'après elles systématisé à plus ou moins long terme, et pour adapter leurs manières de faire le plus en amont possible. Il s'agit également, en adoptant une certification, d'obtenir des évaluations régulières de leurs manières de faire par l'organisme la délivrant. Une telle anticipation relève aussi d'un objectif commercial : si aujourd'hui la demande de logements répondant à des préoccupations environnementales ne représente qu'une niche commerciale, ces entreprises font le pari d'une généralisation de cette attente. D'autres motivations, plus éloignées du développement durable à proprement parler, mais associées à celui-ci, justifient également de tels choix : l'image de l'entreprise et l'atout commercial. Ces opérateurs semblent ainsi développer des préoccupations et des savoir-faire d'ordre environnemental car ces derniers peuvent servir de modes de différenciation dans un champ concurrentiel. Cette posture incite par ailleurs ces promoteurs à rechercher de nouveaux dispositifs de construction et d'isolation, notamment d'isolation par l'extérieur. Précisons cependant que des entreprises qui ne sont pas dans cette systématisation peuvent aussi être, à cause de l'évolution de la réglementation thermique (RT 2005), dans cette même démarche de recherche et d'expérimentation. À noter que ces certifications ont aussi un coût (par exemple 25 000 euros pour une opération de 90 logements) et si les entreprises qui font ces démarches sont en général des entreprises très structurées avec un capital important, nous ne savons pas comment elles arrivent à stabiliser leur prix de sortie au regard du coût de la certification. Des entreprises testent aussi de manière plus ponctuelle la certification, notamment Habitat et Environnement (Cerqual), en montant par exemple des opérations dans des ZAC qui l'imposent. Cette posture relève alors d'un apprentissage des contraintes de la certification, mais aussi de l'expérimentation d'autres manières de faire (végétalisation des toits terrasse, économie d'énergie et énergies renouvelables, récupération d'eau, etc.). D'autres entreprises enfin sont plutôt dans des logiques d'attente, moins parce qu'elles considèrent que l'enjeu environnemental est négligeable, que parce que le système de production et les certifications leur semblent être actuellement encore peu adaptés à une réelle écologie du bâtiment. Elles relèvent tout autant la question du surcoût engagé par les certifications, que celui engagé par des dispositifs constructifs, des modes de chauffage, des matériaux considérés certes comme étant plus écologiques mais dont la production n'est pas encore suffisamment développée pour être financièrement abordable. Si elles affirment elles aussi que la préoccupation écologique sera à plus ou moins long terme incontournable, elles sont néanmoins dans l'attente d'une généralisation qui la rendra économiquement plus accessible.

Par ailleurs, la plupart des promoteurs rencontrés, qu'ils pratiquent ou non la certification, semblent s'entendre sur la question du 'bon sens'. Monter des opérations respectueuses de l'environnement et économes en énergie nécessite des attentions à la construction qui sont de l'ordre du bon sens (travailler l'orientation et l'inertie des bâtiments par exemple). La certification n'est pas en ce sens un passage obligé, même si certaines entreprises y trouvent leur compte par la facilité d'évaluation qu'elle représente pour les collectivités. Ils s'accordent aussi sur l'idée que les opérations qui intègrent des démarches environnementales peuvent aujourd'hui fonctionner financièrement à deux conditions : le surcoût ne doit pas engager des prix de sortie trop éloignés des prix du marché et les clients doivent être sensibilisés pour pouvoir accepter ce surcoût. Ces opérations correspondent ainsi à l'heure actuelle à une niche commerciale potentielle (exemple des produits de standing qui mettent en avant la qualité de l'isolation). Par ailleurs, les projets en ZAC peuvent à la fois faciliter ces démarches en proposant des fonciers moins chers qu'en diffus (cela permet de retrouver un équilibre et des prix qui correspondent au marché) et les contrecarrer, quand ils fixent en parallèle des plafonds de prix de sortie des logements.

## Du côté des élus, une envie difficile à imposer ?

Dans presque tous les entretiens réalisés, la question du développement durable et de l'éco-construction émerge à un moment ou un autre. C'est clairement une problématique qui travaille, voire qui fascine les élus à l'urbanisme des communes périurbaines. Beaucoup citent ainsi des projets emblématiques, locaux comme internationaux, évoquent des techniques et des dispositifs tels que la construction en paille ou les puits canadiens, expriment le désir d'aller vers plus d'éco-construction dans leur commune. Seulement en règle générale suit tout de suite après la difficulté inhérente à de telles démarches : les surcoûts. Aussi, pour ne pas être en contradiction avec ce qui souvent leur priorité principale, à savoir l'accès au logement, ils vont pour la plupart s'interdire d'imposer cette démarche et se limiter à quelques actions et contextes ciblés. Cela concerne souvent la mise en place de dispositifs techniques relevant de l'ingénierie environnementale, tels que les panneaux solaires ou les récupérateurs d'eau de pluie, pensés sous la forme d'un 'patch', d'un accessoire que l'on cherche à rajouter aux bâtiments pour les rendre plus 'durables'. Plusieurs municipalités tentent ainsi d'inciter promoteurs et particuliers à ajouter de tels accessoires aux constructions, tout en 'montrant eux-mêmes la voie à suivre' avec des bâtiments municipaux possédant ces « accessoires » :

Justement, si vous rentrez dans ce nouveau lotissement, quand on rentre, là, le programme de logements sociaux, c'est ce qu'on voit ici. Et si vous regardez sur les... on a des panneaux solaires. Donc c'est un des premiers qui se sont faits comme ça en logement social avec panneaux solaires, donc là c'est vraiment bien, quoi ! Et puis on sait qu'il y a quelques personnes qui ont fait de la récupération d'eau... Bon, c'est vrai que c'est un peu le début de tout ça. Nous, notre crèche, on a aussi mis des panneaux solaires pour l'eau chaude, et l'agrandissement de l'école, on fait de la récupération d'eau. Donc on commence à avoir un peu une démarche, mais c'était pas non plus évident, parce qu'il faut trouver quand même à la fois les partenaires, les financements... (élu de Grandchamp-des-Fontaines\_08-01-08)

Il y a ensuite le fait de l'utiliser comme critères de sélection lors de mises en concurrence pour l'attribution des lots, voire de l'imposer directement dans le cahier des charges. Plusieurs municipalités mobilisent cette solution lorsqu'elles ont recours à des promoteurs, mais elle n'est en revanche pas perçue comme utilisable vis-à-vis des particuliers, les élus craignant, sûrement à juste titre, de créer par là une discrimination par le surcoût que ces dispositifs représentent.

Pour chaque îlot, il y a un aménageur, donc qui va avoir par exemple des îlots HQE avec du solaire, des récupérations d'eaux et des végétaux appropriés. Il y a aussi des maisons en collectif, on va le donner à un autre. Tout ça dans un respect de ce qu'on souhaite, qui est écrit dans le cahier des charges [...] Une structure a été mise en place pour faire respecter ce cahier des charges. Donc il y a un gendarme qui est là pour dire « attention à ce que vous faites » [...] Ca n'a pas été facile au départ, j'avoue que certains ont été surpris parce que c'est nouveau, mais si il y a des choses qui ne conviennent pas, on peut toujours en parler, négocier : ça ne peut pas aller parce qu'il y a ci, il y a ça, on est obligé de modifier. (élue à l'environnement et aux espaces verts des Sorinières\_06-11-07)

Vis-à-vis des particuliers, les démarches mises en place seront plus de l'ordre de l'information, qui prend selon les communes la forme de plaquettes, de réunions, voire même de site Internet dans le cas de la ZAC de la Pierre Blanche à Bouguenais. Une autre pratique est d'équiper directement les lots aux frais de la commune, comme cela s'est fait dans cette ZAC et comme cela a été envisagé dans plusieurs autres en cours d'études.

On a souhaité faire ça un peu dans le style éco-quartier. Par exemple chaque parcelle est équipée d'une station de récupération d'eau pluviale, c'est sur ces parcelles là (il nous montre sur le plan de la ZAC). On a aussi mis en place des ateliers, je vois une affiche là-bas vous voyez sur la droite... euh, bon donc où on a essayé de sensibiliser les particuliers aux efforts à faire sur le solaire, sur les plantations, sur les matériaux des maisons, pour aller le plus dans le durable possible. (élu de Bouguenais\_09-08-07)

Donc pour la ZAC que l'on va faire, on travaille avec la société France-lot. Chaque parcelle aura son eau pluviale récupérée à la parcelle pour pouvoir arroser leur jardin, chaque collectif aura son espace vert. (élu du Loroux-Bottereau\_09-03-07)

Pour les élus des communes périurbaines, l'éco-construction reste donc un désir contradictoire : presque tous y voient un enjeu majeur de leur projet communal, mais comme elle est conçue comme une 'option supplémentaire', un ensemble de dispositifs que l'on rajouterait sur un bâtiment

'normal'. L'éco-construction est perçue comme un luxe que l'on ne peut se permettre que ponctuellement, et qui en tout cas exige qu'on lui sacrifie d'autres enjeux de la production de l'habitat.

### Les limites du 'patch développement durable'

Cette manière de penser, qu'on retrouve en grande partie chez les promoteurs, amène la question de l'éco-construction dans une direction problématique, car elle tend à en limiter le développement à des dimensions superficielles, et à ne pas remettre en cause en profondeur le système actuel de la construction. On retrouve ici les effets de la réunion d'une logique normative quantitative et d'une logique de produit. Devant la difficulté de définir ce qu'est un bâtiment écologique, définition qui ne peut être de part la nature même de l'écologie que relative à un contexte, on tend à se focaliser sur les dimensions les plus 'palpables' et les plus 'universelles', à savoir les objets, les machines d'une part et les performances chiffrées et mesurables d'autre part. De plus, du côté des élus, lorsqu'on cherchera à donner à cette problématique une effectivité réglementaire, le seul outil à disposition ou presque sera d'exiger des normes, des certifications ou des labels nationaux (HQE, habitat et environnement, RT2007, 2009, 2012, etc.). Du côté des promoteurs, on comprend bien que puisque la démarche environnementale n'est possible (ou intéressante) que si elle constitue un argument commercial suffisant pour compenser son surcoût, ils privilégient plutôt les solutions les plus visibles et celles dont l'efficacité est la plus directement attestée. Pourquoi se compliqueraient-ils la tâche dans des recherches de solutions contextuelles et originales quand quatre panneaux solaires vissés sur le toit d'un immeuble générique semblent suffire au bonheur des élus ? Le pire est qu'en développant de telles solutions, ils ne seraient pas sûrs d'obtenir la certification ou le label HQE réclamé<sup>1</sup>, tout en s'exposant aux difficultés de commercialisation inhérentes à toute opération qui, par sa configuration ou son aspect, sort un peu de l'ordinaire. Ainsi, même si les bonnes volontés semblent exister de part et d'autres, chaque acteur se retrouve figé dans une posture en un sens contre-productive, puisqu'elle empêche de développer toute une palette de solutions plus adaptées à chaque contexte (et sans doute par là moins coûteuses), maintenant au contraire le système de la construction dans des procédures génériques souvent tout sauf écologiques...

### 3. La qualité architecturale : une parure de façade ?

Le dernier objet de négociation qu'on abordera est la question de la 'qualité architecturale', terme ambigu qui correspond bien à la diversité d'appréhension de cette question par les différents acteurs de la construction. Quels enjeux placent les élus, les architectes et les promoteurs derrière la qualité architecturale ? Que serait une 'bonne architecture' pour une opération de promotion dans une commune périurbaine ?

#### « Etre dans l'esprit de la commune », l'aspect extérieur des constructions

Durant les entretiens avec les élus, l'enjeu qui ressort quand ils évoquent l'architecture est essentiellement l'aspect extérieur des constructions. Beaucoup se limitent même à cette question quand ils évoquent les négociations sur l'architecture avec les promoteurs. L'idée récurrente est que les opérations de promotions doivent rester 'dans l'esprit de la commune', s'intégrer dans le contexte, ne pas se démarquer par une architecture trop originale ou 'contemporaine'. À première vue, on serait tenté d'associer ce discours à des formes d'architecture qui se veulent 'traditionnelles', mais où l'on retrouve simplement quelques références à l'imaginaire de la maison de pays, telles que le toit à double pente recouvert de tuiles ou d'ardoise et une façade de maçonnerie enduite percée de fenêtres classiques (rectangulaire, ni trop allongée, ni trop petite, ni trop grande, etc.). La réalité est en fait plus complexe, car derrière la cohérence à l'esprit de la commune, les élus placent des choses très variées. Les cas déjà cités de Sucé-sur-Erdre et d'Orvault en sont de bons exemples. Pour Sucé, le second projet présenté était clairement dans une imagerie vernaculaire, il a néanmoins été repoussé pour ses fenêtres lucarnes jugées hors contexte au profit d'une proposition

<sup>1</sup> On peut par exemple citer le cas des immeubles-serres, système à l'efficacité avérée fondé sur les apports passifs d'un grand volume vitré, mais qui ne sont hélas pas pris en compte dans les méthodes de calculs de certaines normes thermiques, alors que la serre compte comme une surface non isolée, donc de déperditions !

finalement plus 'contemporaine' (bardage bois, entrées vitrées, fenêtres verticales, etc.). Pour Orvault, on peut simplement pointer l'utilisation du zinc vert en toiture pour affirmer que l'intégration au contexte chez certains élus ne restreint pas à une architecture traditionaliste générique. Chaque commune semble avoir son propre référentiel en matière d'évaluation de l'aspect architectural, qui pour beaucoup va dépendre des goûts des personnes à qui revient la décision. Mais suivant les situations, ces personnes vont être plus ou nombreuses. Il y aura déjà le maire et/ou l'adjoint à l'urbanisme, mais souvent aussi le directeur du service construction, l'architecte conseil, l'architecte des Bâtiments de France ou du CAUE, etc. Cela se complique encore dans le cas des ZAC, où l'aménageur et l'urbaniste peuvent alors prendre un poids déterminant, ce qui explique en partie pourquoi l'architecture des ZAC sera souvent plus 'contemporaine' que les opérations en diffus (le cas de Bouguenais est à ce titre révélateur). En règle générale, les élus vont souvent chercher conseil auprès d'un ou plusieurs spécialistes, et on s'aperçoit que leurs positionnements sur la question architecturale peuvent fortement évoluer au fil des discussions et des projets suivis avec un architecte ou un urbaniste.

Face à cette diversité d'attentes des pouvoirs, la question de l'aspect des opérations peut rapidement devenir un casse-tête pour les entreprises de promotion. Si le PLU et les opérations récentes de la commune permettent de se faire une idée de cette attente, les promoteurs préfèrent souvent discuter dès l'étude de faisabilité avec les élus et les services d'urbanisme en diffus et avec la SEM et l'urbaniste en ZAC. Ainsi « *on sait ce qui plaît à la mairie* » ou encore « *on sait à peu près ce qui passera et ce qui ne passera pas* ». Le promoteur cherchera à choisir en fonction la « *bonne agence d'architecture* » parmi celles avec qui il travaille, celle dont le projet obtiendra le plus facilement le consentement des décideurs pour le permis de construire. Globalement, les opérateurs sont souvent pris entre les attentes des collectivités locales (intégration au site et au tissu urbain existant) et celles de la demande (représentations de l'architecture domestique). Cette position de la promotion l'amène plutôt vers des opérations génériques facilement 'customisables', qui passeraient ainsi partout et auprès de tous. Pour exemple, les trois variantes du projet à Sucé restent dans une volumétrie globalement identique, et doivent donc conserver à peu près le même agencement intérieur. L'enjeu de la qualité architecturale des opérations de promotion ne serait donc qu'une histoire de parures de façade interchangeables sur un modèle de bâtiment générique ?

### Plan masse et volumétrie, la confrontation des enjeux 'intérieurs' et 'extérieurs'

Bien qu'ils soient moins lisibles dans les entretiens avec les élus, les enjeux d'implantation et de volumétrie semblent également être une dimension importante des négociations entre pouvoirs publics et promoteurs. C'est souvent une question épineuse, car les points de vue et les intérêts de chaque partie sont inversés. Les pouvoirs publics vont penser l'implantation depuis l'extérieur, c'est-à-dire par rapport au gabarit des bâtiments environnants, à la largeur d'une rue ou d'une place, à un enjeu de traversée sur la parcelle, à la composition générale de l'aménagement dans le cas d'une ZAC, etc. Les promoteurs quant à eux vont plutôt privilégier une réflexion par l'intérieur, à savoir l'exposition et l'agencement des logements, la localisation des circulations verticales et horizontales, la position du parking et de son accès, le coût des décrochés et autres complexités volumétriques, etc. S'il y a quelques années encore, le principal débat était la question de la hauteur de la construction (donc du nombre d'étages possibles pour le promoteur), on peut observer que de plus en plus, les pouvoirs publics cherchent à reprendre la main sur l'implantation et la volumétrie. On peut associer ce phénomène à la présence accrue des architectes et des urbanistes auprès des municipalités, que ce soit en interne dans les services ou en externe en tant que conseil ou concepteurs d'aménagements. Dans nombre de ZAC contemporaines, l'implantation voire la volumétrie sont définies par ces concepteurs et indexées au cahier des charges. Les orientations d'aménagement peuvent elles aussi aller jusqu'à ce niveau de détail.

Du côté des promoteurs, cette détermination est souvent jugée excessive, voire contradictoire avec la réalité de la construction. Ils dénoncent les importants surcoûts que peuvent représenter certaines exigences

volumétriques et regrettent qu'on dépossède leurs architectes d'une responsabilité qui est normalement la leur. Le procès n'est pas non plus univoque, certains promoteurs trouvant même ce point de vue extérieur plutôt enrichissant pour leur opérations et pour leurs pratiques en général, tant que ces exigences ne les mènent pas à des absurdités ou à ne simplement pas pouvoir faire l'opération... La contestation sera en fait à la hauteur de la standardisation des produits déployés par les différentes entreprises : celles qui fonctionnent avec des plans types et avec des modèles de bâtiments génériques trouveront ces implantations problématiques, car elles ne correspondent pas aux longueurs standards de portée et aux gabarits qu'elles utilisent, tandis que celles qui travaillent plus leurs produits 'au cas par cas' avec leurs architectes seront plus conciliantes avec ces exigences. Reste malgré tout qu'on retrouve encore une fois un 'cercle vicieux' amenant plutôt vers l'homogénéité des formes architecturales, car les pouvoirs publics et leurs représentants devant traduire par avance leurs enjeux sous une forme réglementaire, ils orientent d'une part l'opération vers une solution donnée, alors que d'autres plus conformes aux enjeux des promoteurs auraient pu être satisfaisantes, et que d'autre part ils peuvent s'interdire de trop s'éloigner des 'standards' de construction des promoteurs, pour ne pas risquer que personne ne veuille faire l'opération. Et comme l'implantation exigée ne contraint qu'à la marge leurs modèles habituels et que par ailleurs elle rend difficile une solution alternative, les promoteurs ne chercheront pas forcément à sortir de leurs logiques de produit...

### Le logement, un agencement figé ?

Dernier aspect de la question architecturale, la typologie et l'agencement des logements. Globalement, cette question reste encore aujourd'hui l'apanage des promoteurs, même si on peut observer quelques initiatives des acteurs publics qui, au nom de la diversité architecturale, de la « qualité du logement pour tous » ou d'autres raisons moins évidentes, tentent d'avoir une prise sur cette dimension du projet :

Sur ces projets (opérations de la ZAC de la Minais), on mettra un peu plus l'accent sur la typologie des logements [...]. Et avoir aussi le souci de la mixité sociale au cœur de chaque opération pour qu'on n'est pas un quartier de social d'un côté. *Directeur Service Urbanisme* : Oui tout à fait, ce qui me fait bondir c'est de voir la mixité sociale dans un même immeuble avec toutes les façades au Sud pour les propriétaires et façades au nord sans balcons pour les bailleurs sociaux. Donc essayer d'avoir une mixité sociale qui en soit une vraie. (élue et DSU de Ste-Luce-sur-Loire\_14-01-08)

Il y a toute une autre dimension au niveau de la santé, des produits qui sont utilisés et des matériaux etc. Et même, on fait en sorte que les logements aient un petit cellier. C'est vrai qu'aujourd'hui on ne peut pas avoir la superficie, c'est tout petit, les chambres et tout, c'est vraiment un hôtel. [...] Je pense que c'est important parce que sinon qu'est-ce qui se passe ? Vous n'avez pas de petite arrière-cuisine, donc tout est dans le garage en sous-sol et là pareil, on ne veut pas que ce soit des box fermés, sinon la voiture elle n'est pas dans le box, ça sert de dépotoir, on range ses vieilles affaires, et où est la voiture ? Elle est à l'extérieur, problème de stationnement, problème de parking et après problème d'encombrement de la circulation, et comment on gère ça nous ? [...] Il faut gérer derrière, il y a plein d'impacts, c'est l'effet papillon. Au bout du compte, on est là pour régler des choses qui auraient dû l'être avant. Il faut penser à tout. Et encore, on s'apercevra une fois que ça sera réalisé, qu'on aura oublié ça ou ça. Tant que c'est sur papier ou en 3d, vous ne voyez pas bien comment ça fonctionne et quand ça commence à fonctionner on se dit « Oh mince ! On a fait un loupé » (élue d'Orvault\_18-12-07)

Mais si les élus semblent se limiter à des suggestions qui ne remettent pas en cause l'agencement général des logements, certains architectes de ZAC poussent les préconisations beaucoup plus loin, notamment en proposant des références de logements plus atypiques telles que les lofts, la maison hollandaise ou l'habitat 'low-tech'<sup>1</sup>. Si la plupart des promoteurs connaissent ces références et reconnaissent leurs intérêts, ils pointent leur incongruité et/ou leur manque de réalisme dans les

<sup>1</sup> Mode constructif utilisant des éléments industriels ou laissés bruts dans une logique première de gain d'espace et de réduction des coûts de construction, qui est devenu un code esthétique et style architectural (au point d'en oublier dans certaines réalisations l'objectif d'origine). Parmi les projets les plus connus, on peut citer l'opération Némausus de Jean Nouvel à Nîmes et les réalisations de l'agence Lacaton-Vassal.

situations de projets périurbaines, mais surtout le décalage radical avec les aspirations de la plupart de leurs clients pour leur logement :

(Dans cette ZAC, notre opération) c'est une architecture qui du coup n'est pas... qui n'est pas facile à appréhender. Donc quand vous avez une population qui n'est pas sensibilisée ou formée à appréhender des bâtiments d'architecture ou à appréhender l'architecture en soi, eux, ils s'en fichent que ce soit des fioritures ou autres, ce n'est pas ce qui les importe. Quand vous allez construire des maisons individuelles en triplex avec un atrium, ils n'en ont rien à faire, eux ce qu'ils veulent c'est un petit bout de jardin, même un grand bout de jardin, une maison, deux pentes, avec une cheminée, c'est tout. Donc, on a un décalage effectivement avec les volontés politiques. Qui sont justifiées, il n'y a pas à revenir là-dessus, mais... On serait aux Pays-Bas, ou en Suède où les gens sont beaucoup plus sensibilisés à l'architecture, ça pourrait fonctionner. Là, en France, on essaye d'imposer, avec notre mentalité franco-française qui est quand même assez atypique en Europe, des choses venant d'autres pays qui à mon avis... En plus on a une tendance à être réactionnaire à toute nouveauté... Les gens ont du mal à comprendre. Même si nous, professionnels, ou des gens qui sont un petit peu plus sensibles à cela, adhéreront assez facilement, vous allez avoir une bonne partie de la population qui n'adhère pas... Si c'était au même prix, ou si c'était un prix abordable, les gens réfléchiraient, mais quand vous avez des différences de coûts de production et donc de coûts de sortie aussi importants, les gens reviennent au classique.

C'est l'architecte urbaniste qui propose ça (les maisons en bande en R+2). Qu'il propose d'accord, mais le problème c'est qu'apparemment il faut s'y tenir. [...] Mais là par exemple, vous avez les parkings qui sont sous le bâtiment en collectif. Le problème, c'est que vous imaginez, je me mets à la place de mon commercial, et à la place de sa ménagère de moins de 50 ans qui va vouloir acheter sa maison, elle va dire : « attendez, moi, je me gare là, je monte ici, hop, je trimballe toutes mes courses, où est-ce que je mets mes poussettes ? Et mes gamins il faut que je les porte jusqu'à la voiture ». Ce n'est pas pratique. Et leur argumentation est de dire : « oui mais ces maisons hollandaises, elles sont marrantes ». Moi, je suis d'accord avec eux, c'est très marrant, mais bon, d'un, on n'a pas de rivière qui coule en bas de notre opération, et de deux, je dirais qu'aujourd'hui ça correspond aussi à des gens qui ont des moyens en Hollande. J'aimerais bien voir combien ils gagnent ces gens-là. Ça aussi c'est une réalité. Donc ça, en abordable je ne sais pas faire. Et puis ça ne correspond pas aujourd'hui à une demande, la demande elle n'est pas sur du R+2... [...] Déjà elle est contrainte par rapport à un budget et par rapport à une organisation assez classique. Parce que ce que veulent les gens c'est assez simple, c'est d'avoir un garage, d'avoir un séjour, des chambres, que ce soit cohérent, un espace de vie qui soit assez convivial [...] Après moi je dirais que les gens qui ont les moyens de s'acheter ces maisons-là, ce sont les anciens, et c'est hors de question qu'ils montent au 2ème étage, ils ne vont pas acheter une maison pour avoir deux étages. C'est ça tout le paradoxe...

À travers ces deux extraits concernant la même ZAC et correspondant l'un à une entreprise ayant construit une opération et l'autre à une ayant abandonné à cause de ces contraintes, on comprend le reproche fait par les promoteurs aux tentatives de contrôle sur la typologie. D'une manière générale, ils s'accordent sur l'idée que la typologie des logements est leur spécialité et que toute tentative extérieure de s'immiscer dans cette 'chasse gardée' complique voire rend impossible l'équilibre d'une opération. Leur analyse est que les logements atypiques sous un angle ou sous un autre se vendent très mal, à moins d'être dans des prix en dessous du marché par rapport à l'espace proposé. Et même dans ce cas, les temps de commercialisation ont tendance à être plus longs. Pour autant, les promoteurs ne s'interdisent pas de réfléchir et de tester des configurations de logements alternatives sur certaines de leurs opérations. Pour beaucoup d'entreprises, c'est même un enjeu de recherche important, en termes économiques certes mais pas seulement, car il vise à renouveler leurs pratiques et à se démarquer de la concurrence. On peut par exemple citer le cas du groupe Brémont qui intègre en interne une équipe pluridisciplinaire (économiste, architecte, sociologue) spécifiquement dédiée à la recherche sur les typologies de logements. Cependant, ces entreprises de promotion insistent sur le fait que quand elles mènent des opérations plus expérimentales, elles le font dans des situations qu'elles choisissent avec soin et où elles ont au maximum les mains libres pour définir ces alternatives et ainsi limiter les risques au niveau de la commercialisation.

Pour tenter de faire le bilan de cette analyse des pratiques des promoteurs et de leurs opérations dans les territoires périurbains, on peut revenir sur l'idée plusieurs fois évoquée d'opérations génériques. Face à la diversité des stratégies d'entreprises, des situations de projet et des réalisations effectives, on est en droit de se demander s'il faut encore employer ce terme. Cependant, comme nous l'avons pu le montrer, à aucun moment l'évolution des problématiques de la construction et des pratiques de prescription réglementaire n'a permis de remettre véritablement en cause le système actuel de la construction périurbaine. Les opérations de promotion privée sont certes plus 'malléables' pour les élus que la construction de maison individuelle, mais les changements apportés restent pour la plupart superficiels, 'à la marge' d'un projet qui demeure tenu par l'équation économique équilibrant les coûts du foncier, du bâtiment et de l'étude avec le prix de vente des logements et la marge du promoteur. De plus, ces changements n'engagent pas une re-localisation de l'acte de construire, une contextualisation de la conception des opérations, car ils renvoient plutôt eux aussi à des références, des normes et des dispositifs très généraux, communs à tous les acteurs de la construction périurbaine, au moins à un niveau national. On demeure donc dans une logique de bâtiment et de logement-produit. Si les opérations ne sont plus exactement les mêmes, elles continuent à donner l'impression de 'revenir au même', de pouvoir être indifféremment ici ou ailleurs, d'entretenir un fond commun standardisé qui est l'essence du générique. Une analogie permet de mieux saisir ce phénomène, celle de la cuisine IKEA, exemple emblématique de la tendance au mobilier personnalisable. Entre les modules de bases, leurs multiples combinaisons, la possibilité de choisir les couleurs, les revêtements de portes, les poignées, etc., et de rajouter toute une kyrielle d'accessoires, il est clair qu'on peut aboutir à une infinité de solutions toutes différentes, avec des styles et des agencements très contrastés. Et pourtant, lorsque quelqu'un rentrera dans cette cuisine personnalisée flambant neuve, il s'exclamera presque à coup sûr : « tiens, tu t'es offert une cuisine IKEA ». Quels que soient les trésors d'originalité déployés, il restera toujours suffisamment de signes qui la rattacheront plus à la logique de standardisation dont elle issue qu'à l'intentionnalité qui l'a assemblée...

Peut-on dès lors espérer contrer le caractère générique des opérations d'habitat périurbaines ? Il est aujourd'hui peu réaliste de penser pouvoir revenir à un système de production 'artisanale', où chaque bâtiment serait l'expression directe des personnes qui l'ont construit et du contexte où il a été produit. Comme pour le cas de 'l'effet de zone' des opérations d'extension, c'est bien à l'intérieur du système de production actuel qu'il faut trouver les tactiques et les artifices permettant de re-contextualiser l'habitat périurbain. Or comme on l'a vu à plusieurs reprises, celui-ci tend plutôt à figer les postures de chaque acteur et à limiter leurs marges de manœuvre, dessinant ainsi un 'modèle en creux' auquel chacun se tient pour éviter les difficultés. Ainsi, les promoteurs ne se risquent pas dans des formes (ou des prix) trop originaux de peur de ne pas trouver de preneurs ou de se faire 'retoquer' par les élus et leurs services, les potentiels acquéreurs évitent les logements non conventionnels, les élus et les urbanistes se limitent dans leurs préconisations, etc. Aussi, même dans les cas où tout le monde témoigne des meilleures volontés, on tend vers une reproduction des solutions les plus consensuelles, qui sont de fait rarement les plus adaptés. Mais on a pu aussi tout au long de cette partie pointer des cadres particuliers qui pourraient être à même de dépasser ce phénomène. Globalement, ils se fondent tous sur l'idée de synchroniser à nouveau l'énoncé des exigences et l'action des différents intervenants dans une opération d'habitat, d'éviter qu'un acteur ait à anticiper les choix d'un autre et à se prémunir excessivement contre les risques potentiels qu'ils recouvrent. À bien y regarder, on s'aperçoit que la plupart des opérations les plus intéressantes et les plus innovantes que l'on connaît aujourd'hui sont le fruit de partenariats et de situations expérimentales, où les acteurs ont eu l'occasion et ont su se coordonner pour lever les blocages respectifs de chacun qui auraient pu empêcher la réalisation de tels projets.

## CONCLUSION

# LA CONDITION PERIURBAINE EN TENSION

À regarder de près, à l'échelle communale ici, ce qui se trame dans les territoires périurbains, nous sommes amenés à faire un constat paradoxal : à la fois on trouve une grande diversité (et pour chaque commune étudiée, on trouverait presque tous les gradients d'urbanité), des différences de taille renvoyant d'une part à des « maturations » contrastées et d'autre part à des accidents de parcours à forte résilience. En même temps, on observe bien une transformation globale des territoires avec bien des actions qui sont « toujours un peu les mêmes ». Les représentations du périurbain confortent ce paradoxe car si elles sont largement inspirées d'un point de vue zénithal, lorsqu'on se rapproche à nouveau au niveau du sol, cela se complique. Les vues en hauteur ont une efficacité trop certaine à faire visualiser immédiatement la monotonie, la standardisation, la régularité (qui n'a pas vu un lotissement depuis le ciel en se disant que les maisons étaient toutes pareilles ?). Appropriations diverses et irrégularités intempestives n'en sont pas moins observables par une micro-analyse. Mais les images romanesques, photographiques et cinématographiques témoignent peut-être de l'émergence d'un genre périurbain qui en fait donc un quasi-personnage, identifiant bien une condition.

Entre atouts et obstacles, après plus de vingt ans de décentralisation, la plupart des communes, même petites, cherchent à se doter de projets de territoire, c'est que les municipalités sont élues au suffrage direct et que cette échelle reste d'importance pour bien des décisions relatives à l'aménagement de l'espace. Songeons aux PLU bien entendu, mais aussi à la mise en place d'Agendas 21 ou encore à des projets de sol et autres politiques d'espaces verts pouvant muter en politiques d'agriculture périurbaine. Dans bien des cas, l'échelle communale n'est pas adéquate c'est sûr pour régler les problèmes. Peut alors se mettre en place un processus d'apprentissage, dans l'ouverture à de nouveaux acteurs et la recherche d'expertises absentes sur le territoire communal. Les rapports entre espace urbanisé et espace naturel peuvent alors se faire plus intelligents, c'est-à-dire plus hybrides. La nature, de moins en moins décor, peut se faire productive, faire émerger l'idée de filières économiques spécifiques, mais aussi générer un paysage spécifique, un paysage d'activités comme le suggère le Sud-Loire maraîcher.

Mais les opérations d'urbanisme, en tant que telles, restent souvent plus prosaïques et si la problématique environnementale peut nourrir une approche renouvelée des projets d'extension en périurbain, elle renvoie souvent à des langages et des mesures similaires. C'est que l'opération d'urbanisme est véritablement une mise à l'épreuve et demande bien des « passages de relais » au cours desquels peuvent se glisser des manières de faire routinières. Quoi de plus logique en une époque valorisant la maison à 15 euros par jour, présentée par le Ministère du Logement et de la Ville comme prête à habiter et dont les conditions d'implantation relèvent « d'un terrain nivelé, viabilisé et raccordé au réseau. (...) Le terrain, une fois la construction achevée, permet l'engazonnement et les plantations futures. » (plaquette disponible en mairie, cf. également le site [proprietairedemaisonpour15eurosparjour.fr](http://proprietairedemaisonpour15eurosparjour.fr)) ? L'expression formelle des opérations d'extension revient essentiellement à un mode de fabrication de la ville en 'plaques' successives d'apparence opportuniste et désordonnée, la plupart du temps fortement caractérisées par une maîtrise d'ouvrage presque exclusivement privée, avec une apparente segmentation des interventions et du mode de conception. C'est assez naturellement que l'on est tenté d'y lire une fabrique exclusivement 'générique' de la ville. De surcroît, une approche thérapeutique de l'urbanisme continue de « sévir » : plusieurs territoires privilégient une logique à la fois préventive, palliative et curative de l'urbanisme, en cherchant à limiter ou amoindrir les effets négatifs de la périurbanisation par une anticipation accrue suscitant un contrôle ou une maîtrise plus importants des opérations d'extension. Pourtant, une exploration et une déconstruction plus méticuleuses peuvent amener à modérer cette lecture, en considérant tout autant leurs variations que leurs similitudes. En somme, donner à voir quelques uns des mécanismes qui animent cette paradoxale problématique de 'la différence qui revient au même'. L'identification de nouvelles « géométries » d'acteurs contribue à un renouvellement des pratiques urbanistiques et des projets politiques des communes. Elles invi-

tent à un déplacement des référentiels et des compétences mobilisées. Il ne s'agit pas tant de « bonnes pratiques » dûment estampillées que de conditions rendant possibles des expérimentations associant plusieurs acteurs, de la fabrique concourante en somme.

Les opérateurs privés de l'habitat témoignent-ils de tels changements ? Les promoteurs immobiliers interviennent depuis peu dans le périurbain et si les opérations qu'ils montent sont certes plus 'mal-léables' pour les élus que la construction de maison individuelle, les changements apportés restent pour la plupart superficiels. La logique de standardisation l'emporte sur les intentionnalités présidant au projet, dessinant ainsi un 'modèle en creux' auquel chacun se tient pour éviter les difficultés. On rejoint ici la force de l'urbanisme préventif évoqué plus haut. L'intérêt au changement est trop risqué pour chaque acteur pris isolément : à la place du dilemme du prisonnier, on pourrait ici parler du dilemme de l'acteur périurbain conscient de l'impérieuse nécessité de changer ses pratiques mais qui en laisse le soin... à ses enfants !

Que retenir, pour finir, de la condition périurbaine ? Premièrement il y a des conditions de détermination des réalités périurbaines et les territoires que nous avons arpentés et interrogés sont bel et bien 'sous influence', mais nous avons montré en quoi cette influence est loin de se limiter à celle de la ville-centre. Les facteurs de conformation relèvent même plus de « ce qui circule pour faire » que d'une loi de Newton dont la géographie économique a souvent été trop... dépendante justement. En clair, il serait réducteur de s'arrêter à des considérations sur l'accessibilité, la distance à la ville-centre, le rapport à la rente foncière urbaine pour comprendre l'ensemble des rapports d'influence (plus subtils que ce qui relèverait d'une domination à sens unique). « Sous influence » également, avec les obligations liées à la loi SRU en termes de densification notamment, sans oublier d'autres dispositifs issus du registre législatif et définissant des zonages restrictifs (loi Littoral, PEB pour l'aéroport...). Deuxièmement, cette condition est aussi celle d'horizons possibles et les projets analysés montrent bien que le projet territorial et parfois le projet architectural ne sont pas absents des territoires périurbains. Il devient de moins en moins facile de limiter l'intervention urbanistique aux seuls territoires emblématiques, ce qui est plutôt une bonne nouvelle. Dans le même sens, l'adéquation « périurbain = constructeur de maisons individuelles » est de moins en moins tenable. Le dépassement de cette équation est néanmoins sous conditions. Les communes doivent développer des projets politiques volontaristes et être en capacité de mobiliser les compétences nécessaires à ce dépassement, car si ce dernier peut être motivé par des enjeux politiques actuels et porteurs, les équipes municipales et leurs services ne possèdent pas systématiquement les compétences et les référentiels qui permettraient sa réalisation. Ce dernier point est également à aborder au regard de la diffusion de pratiques et de modèles entre les différents acteurs extra municipaux ainsi mobilisés. Nous avons davantage insisté sur le rapport urbain / nature, au cœur des promesses de tels territoires : ne sont-ils pas possiblement porteurs de modes d'urbanisation alternatifs ? Nous avons aussi mis en avant l'enjeu des « projets négociés » permettant de sortir de la seule imposition réglementaire et d'inventer de nouvelles règles du jeu, reposant moins sur la défiance réciproque entre intervenants.

Pour ce qui concerne les espaces périurbains nantais, on ne peut faire abstraction du maillage que définissent entre elles plusieurs villes : Angers et Saint-Nazaire sur l'axe ligérien ; Rennes au Nord principalement. Ces villes-centres contribuent à configurer un certain polycentrisme régional et nombreuses sont les communes, dans le « périurbain lointain » qui sont ainsi multipolarisées. Il existe néanmoins des jeux de polarisations qui ne dépendent pas seulement de ces villes centres mais aussi de stratégies d'acteurs privés comme les acteurs commerciaux dont la connaissance fine serait bienvenue.

Du côté des compléments justement, l'analyse des attributions et du 'comportement' des différents EPCI qui sont pour partie liés au SCOT Nantes-Saint-Nazaire mais aussi au SCOT du vignoble serait nécessaire. La montée en puissance des intercommunalités est indéniable et leur positionnement est révélateur de différences pouvant être assez fortes quant aux options d'aménagement. Par exemple, lorsque la CCEG définit un projet de territoire périurbain, elle fait un travail conséquent sur les spécificités locales qui doivent 'infuser' pour sortir d'une condition dominée. Nous n'avons

fait qu'effleurer ces réalités institutionnelles et coopératives et ne pouvons pour l'instant que renvoyer à d'autres analyses des SCOT. Ce qui semble important, en tous cas, c'est bien en effet de faire varier la focale car le choix d'une échelle particulière d'observation produit des effets de connaissance : « *Faire varier la focale de l'objectif, ce n'est pas seulement faire grandir (ou diminuer) la taille de l'objet dans le viseur, c'est en modifier la forme et la trame.* » (J. Revel, *Jeux d'échelle*, 1997, p.19).

En faisant fortement varier la focale, on ouvre aussi sur les incertitudes de la ville périurbaine. Si l'on commence à voir des banques estimer le coût des déplacements domicile-travail pour l'accord de leurs prêts immobiliers, c'est alors une probable phase de turbulence qui s'ouvre pour le périurbain. Avec notamment le renchérissement du coût du pétrole, s'achemine-t-on vers une société post-carbone ? Quelles conséquences pour les périurbains ? L'inquiétude sous-jacente à la question peut aussi se transformer en moteur de projet : les formes, le gouvernement, aussi bien que les logiques d'acteurs peuvent se changer !

## BIBLIOGRAPHIE, SOURCES ET REFERENCES

La première phase de cette recherche ayant fait l'objet à part entière d'un travail bibliographique sur les thématiques abordées par ce rapport, nous nous contenterons ici de rappeler les différents ouvrages mentionnés dans les différents chapitres. La synthèse bibliographique a par ailleurs disponible sous été publiée en septembre 2007 (DRE Pays de la Loire, PUCA, DGUHC) sous le titre « la structuration du périurbain ».

### Ouvrages mentionnés

- AURAN, Quartiers de ville, quartiers de vie, habitat et formes urbaines, 2005
- BERQUE (dir.), AUBRY, DONADIEU, LAFFAGE, LE DANTEC, LUGINBUHL, ROGER, La Mouvance II, 2006, éd La Villette
- BONNET F., YOUNES C., « *innover, dialoguer, réaliser* » in European France, 1988-2007, 2007, éd Jean-Michel Place
- BOSSE A., DEVISME L., DUMONT M., « *Actualité des mythologies pavillonnaires. Le périurbain comme quasi-personnage* » in Annales de la recherche urbaine n°102, Juillet 2007
- BUCHANAN C. (dir.), L'automobile dans la ville, 1965, Ed de l'Imprimerie Nationale
- CARTIER, COUTANT, MASCLET, SIBLOT, La France des « petits moyens ». Enquête sur la banlieue pavillonnaire, 2008, La Découverte
- CHOAY F., Pour une anthropologie de l'espace, le règne de l'urbain et la mort de la ville, 2006, éd du Seuil
- CHOAY Françoise, L'Allégorie du patrimoine, 1996, éd du Seuil
- DEBRE C., Histoires de fabriquer, rapport de recherche pour Saint-Gobain, 2007, LAUA,
- DONADIEU P., Campagnes urbaines, 1998, Actes Sud
- DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y., La Ville émergente, 1997, éd de l'Aube
- DHUYS JF., Les promoteurs, 1975, éd. du Seuil
- ESTEBE P., Gouverner la ville mobile, 2008, éd PUF
- LASSUS Bernard, « *substrat, support, apport* », in La Mouvance, 1999, éd la Villette
- LE CORBUSIER, L'Urbanisme des trois établissements humains, 1959, éd de Minuit
- LUSSAULT M. et LEVY J.(dir.), Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, 2003, éd Belin
- MANGIN D., La Ville franchisée, 2004, éd de La Villette, Paris
- REVEL J., Jeux d'échelle, 1997, éd EHESS
- ROGER A., Court traité du paysage, 1997, éd Gallimard
- SANSOT Pierre, L'Espace et son double, 1977, éd Champ urbain
- SECCHI Bernardo, Première leçon d'urbanisme, 2006, éd Parenthèses
- SEGAUD M., BRUN J. DRIANT J.C., Dictionnaire de l'habitat et du logement, 2002, éd Armand Colin
- SIEVERTS T., Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt, 2004, éd Parenthèses
- TOPALOV C., Les promoteurs, 1970, Centre de Sociologie Urbaine (CSU) éditeur

**Sources :**

- > L'ensemble des photographies ont été réalisées par les membres de l'équipe de recherche.
- > Les photos aériennes sont tirées du fond cartographique en ligne Google Maps

## LES AUTEURS

Laurent Devisme, directeur du laboratoire LAUA, a assuré la responsabilité scientifique de ce travail. Enseignant-chercheur dans le champ des sciences sociales à l'ENSA Nantes, il travaille sur la condition urbaine et sur l'action aménagiste en général.

Gael Augustin, architecte, a été chargé d'études sur le programme. Il a notamment travaillé sur les projets d'extension des communes périurbaines.

Célia Dèbre, architecte, docteure en sciences politiques, membre du LAUA s'est notamment emparée du rapport des promoteurs privés aux territoires périurbains.

Julien Delille, architecte, membre du LAUA, a été chargé d'études sur le programme. Il s'est plus particulièrement investi dans la connaissance des projets de territoire et sur les logiques de circulation des références urbanistiques. Il a permis le passage de la version épaisse du travail de recherche à la présente version.

Marc Dumont, géographe, enseignant-chercheur en aménagement urbain à l'Université de Rennes 2, membre du LAUA, a travaillé sur les projets territoriaux et sur les normes à l'œuvre dans les territoires périurbains.

Ont également été associés à la recherche : Arnaud Bertolotti, architecte ; Anne Bossé, architecte, doctorante en géographie (Université de Tours) ; Lucie Brenon, architecte, doctorante en urbanisme (Institut d'Urbanisme de Paris) ; Guillaume Ertaud, photographe, technicien de recherche au LAUA ; Atef Majoul, géographe.