



**OBJECTIF ZAN ?  
APPRENDRE DU PÉRIURBAIN  
ET DES CAMPAGNES URBAINES**

Sylvain Allemand

Cycle de rencontres « Campagnes urbaines »

Ministère de la Transition écologique

Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de La Défense

92055 La Défense Cedex

**Directrice de la publication :** Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

**Pilotage de l'action :**

Jean-Baptiste Marie, avec le soutien de Benjamin André (stagiaire)

**Coordination éditoriale :**

Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

**Conception graphique, mise en page :**

Bénédicte Bercovici

Couverture : Denis Gabbardo, 2017

**Site internet :** [www.urbanisme-puca.gouv.fr](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr)

**Twitter :** @popsu\_puca

Collection Réflexions en partage

ISBN 978-2-11-13890-2 - ISSN 2649-4949

2020

Les textes publiés dans cette collection engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

# **OBJECTIF ZAN ? APPRENDRE DU PÉRIURBAIN ET DES CAMPAGNES URBAINES**

**Sylvain Allemand**



# SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	7
Introduction	9
Campagnes urbaines et espaces périurbains, de quoi parle-t-on ?	15
Des espaces accusés de tous les maux...	29
... et pourtant à vivre et à fort potentiel...	37
Une question de points de vue	45
Une contribution à la biodiversité	51
Sous le foncier, le sol	55
Une approche renouvelée de la précarité énergétique	59
Entre densification douce et urbanisme spontané	67
Objectif ZAN ?	77
Des espaces qui intéressent un large spectre de chercheurs et d'acteurs	83
(Ce) que font les architectes/urbanistes ( ?)	89
Un besoin de politiques publiques et de gouvernance spécifiques	97
Conclusion : gare aux mots d'ordre	107
L'auteur	113
En savoir plus	115



## Hélène Peskine

Secrétaire permanente du Plan urbanisme construction architecture

Ministère de la Transition écologique

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités locales

A l'occasion de la parution de l'ouvrage *Densifier/Dédensifier, Penser les campagnes urbaines*, dirigé par Béatrice Mariolle et Jean-Michel Léger, et alors que le mouvement des « gilets jaunes » mettait en exergue en France les modes de vie périurbains, le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) a pris l'initiative d'un cycle de rencontres sur cette question dans les Écoles Nationales Supérieures d'Architecture. Nous avons choisi de réunir dans plusieurs villes de France des étudiants, des enseignants et des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme, pour évoquer la transformation des lotissements et leur place dans les politiques urbaines et les métiers de la ville. Les écoles de Paris-Belleville, de Rouen-Normandie, de Strasbourg, de Clermont-Ferrand, l'École Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Lille, et l'École Nationale des Travaux Publics de l'État à Lyon, nous ont fait l'honneur d'accueillir ces débats, animés par Sylvain Allemand. Je les en remercie chaleureusement.

Ce recueil est le fruit de nos échanges, et s'ouvre sur la manière dont les politiques publiques peuvent s'adresser aux habitants et s'intéresser aux espaces de la ville « étalée », comme elles le font déjà pour d'autres espaces urbains, des grands ensembles aux cœurs de villes moyennes.

Les mouvements sociaux ont mis en lumière les difficultés de certains habitants des espaces périurbains, pris au piège d'un mode de vie pourtant longtemps synonyme de l'ascension sociale. Incités à accéder à la propriété, à quitter les logements étriés des centre-villes, à s'équiper en voiture individuelle, les Français ont investi ces territoires mi-ville, mi-campagne. Alors que les impacts environnementaux de ces modes d'habiter et des mobilités associées se révèlent insoutenables, ce sont ces mêmes Français qui sont pointés du doigt comme les mauvais élèves de la transition écologique, alors qu'ils su-

bissent doublement la hausse des prix de l'énergie, outil premier de la lutte contre le changement climatique, dans leur logement et dans leur mobilité.

« Campagnes urbaines » est le terme choisi par Pierre Donadieu et repris par Jean-Michel Léger pour parler de la périurbanité. Observer de l'intérieur ces espaces de vie, comprendre comment leur transformation peut aider à résoudre ces difficultés, participer des politiques d'aménagement du territoire et faire partie de la solution plutôt que du problème, c'est retrouver le sens de ces parcours résidentiels, redonner une valeur à la maison individuelle, et orienter la puissance publique vers la résolution d'injonctions contradictoires.

Nous souhaitons déconstruire l'idée de marge, de périphérie, d'étalement incontrôlé et son cortège d'effets négatifs. Ces lotissements, dans leur diversité, nous les étudions avec l'intérêt et la bienveillance de spécialistes des fonctions urbaines, et cherchons à en décrire les qualités et les limites, au-delà des caricatures. Les zones pavillonnaires périurbaines sont des espaces urbains, au sens des usages : des gens y vivent (beaucoup), y travaillent (un peu), y ont des loisirs, y élèvent des enfants, s'y déplacent, y profitent de la proximité de la nature, d'infrastructures et d'équipements commerciaux, d'un voisinage. La ville étalée fait partie intégrante de la ville constituée, elle ne lui est pas extérieure. A l'aune de la nouvelle injonction gouvernementale « zéro artificialisation nette ! », elle mérite qu'on la regarde avec considération et qu'on lui porte toute notre attention de professionnels de la ville.

Je remercie chaleureusement Sylvain Allemand d'avoir rédigé la synthèse de six rencontres passionnantes qui ont fait dialoguer architectes, urbanistes, géographes, sociologues, écologues, élus, représentants de l'État et d'associations.

A l'automne 2020, un an après le début de ces rencontres, et deux ans après la parution de l'ouvrage initial, le programme Campagnes Urbaines du PUCA s'enrichit de ce nouvel opus, destiné à un large public, et d'une série de sept podcasts sur la vie dans les lotissements, co-produits avec la plate-forme « Binge Audio ». Je souhaite que ces initiatives servent d'appui à de nouvelles actions dans les territoires, pour répondre aux immenses défis environnementaux et sociaux auxquels nous faisons face collectivement. La crise sanitaire de 2020 nous a, je crois, donné raison, en révélant l'importance pour tous d'un rapport au paysage vivant, d'un lien à la nature.



# INTRODUCTION

---



Ils ont longtemps été décriés pour leur dépendance à la voiture, leur propension à surconsommer du foncier, souvent des terres agricoles à haute valeur agronomique, ... Paradoxalement, ils n'ont encore été l'objet d'aucune politique publique nationale spécifique<sup>1</sup>. Du côté des professionnels, peu d'architectes, urbanistes ou de paysagistes s'y sont intéressés et investis<sup>2</sup>. Y habitent pourtant une fraction non négligeable de la population française (plus de 40%).

« Ils », ce sont les espaces périurbains et ce qu'il est convenu d'appeler les « campagnes urbaines ». Les reproches qui leur sont adressés ne sont pas infondés, mais ne sauraient faire oublier cette autre réalité : ces mêmes espaces recèlent un potentiel insoupçonné (du moins pour ceux qui ne les fréquentent guère), en termes de développement économique, mais aussi de cadre de vie. Leur relation à la métropole, sinon à la ville-centre, n'est pas systématiquement marquée du sceau de la servitude. Loin d'en être réduits au statut d'espaces servants, ils n'ont pas dit leur dernier mot. L'intercommunalité leur confère des moyens de tenir la dragée haute à la métropole, non sans légitimer leur ambition à offrir d'ailleurs un autre point de vue sur celle-ci. Pour peu qu'on s'émancipe de l'imaginaire attaché à la métropole née de la révolution industrielle - des villes forcément urbanisées en continu, à chacun de leur recoin, et dominant leur hinterland - pour en adopter une vision plus fragmentée, reconnaissant pleinement en leur sein l'existence d'espaces naturels, agricoles et/ou forestiers (ce que suggérerait bien la notion de « métropole » de François Ascher, qui incitait à porter un autre regard sur les zones commerciales ou d'activités situées en périphérie). Dans cette perspective, les espaces périurbains - plus encore que les campagnes urbaines - sont des composantes à part entière d'une métropole, aux équilibres de laquelle ils participent d'ailleurs, tant au plan environnemental (écologique) et de ses aménités, que social, économique,...

Il est donc permis de se poser la question : et si ces espaces n'étaient pas « le » problème, mais les laboratoires de politiques (sociales, économiques, environnementales,...) renouvelées, de manières de densifier « durablement » ? Et si c'était du côté de ces espaces

---

<sup>1</sup> Malgré les travaux de la Datar ou les rapports (Pinel, Bonnet), qui leur ont été consacrés.

<sup>2</sup> Un jugement que nous aurons l'occasion de nuancer en rendant compte de la manière dont plusieurs d'entre eux ont investi ce dont on traite ici, à travers des projets concrets - sans compter que l'apparent manque d'intérêt des autres peut s'expliquer aussi du fait qu'ils en ont été tenus à l'écart faute d'une mobilisation de moyens à même de rétribuer leur travail de conception à leur juste valeur.

qu'on pouvait trouver des réponses aux enjeux des transitions écologique, énergétique et même numérique, du changement climatique, sans oublier les risques de pandémies ? Pour s'en convaincre, il suffit de prendre le temps de mieux les ausculter, en suspendant ses jugements de valeur... Au moins trois éléments de l'actualité inclinent à y porter plus d'attention.

- Le premier, ce sont les mobilisations de « La France des ronds-points » (selon l'heureuse formule de Daniel Béhar), qui, à compter d'octobre 2018, ont révélé des formes de précarité, liées notamment à une grande dépendance à la voiture pour les déplacements domicile/travail ou autres, aggravée par les mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre (taxe carbone) – les espaces dont on parle se caractérisant par une moindre desserte par les transports en commun.

- Le deuxième élément d'actualité, c'est l'intention des pouvoirs publics de mettre fin à l'artificialisation, à travers un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) – objectif affiché en 2018 dans le Plan Biodiversité français et rappelé par le Président de la République, dans son discours prononcé le 13 février 2020 à l'occasion du lancement de l'Office français de la biodiversité. De fait, ces espaces pourraient bien y contribuer à travers des formes originales de densification (« douce », « spontanée »...).

- Le troisième élément d'actualité s'est, si l'on peut dire, invité plus tardivement. Nous voulons bien évidemment parler de la pandémie de la Covid-19. Si cette crise sanitaire sans précédent (dans l'histoire récente) questionne bien des aspects de notre modèle de société, la densité de nos espaces urbains est de ceux-là. De toute évidence, le sort des habitants des espaces périurbains et des campagnes urbaines a pu paraître plus « enviable » pour supporter les semaines de confinement. Les statistiques relatives à la diffusion du virus semblent indiquer que c'est dans les territoires les moins denses que sa progression a été moins rapide (étant entendu que d'autres facteurs interviennent qui expliquent que des clusters ont pu se déclarer en milieu rural). Il est sans doute trop tôt pour tirer toutes les conclusions de cette crise au regard de l'objectif du ZAN. Une chose paraît en revanche certaine : un champ de recherche s'ouvre devant nous, sur l'influence de nos modes d'habiter (au sens large, qui va au-delà du mode de résidence) sur le bien-être et la situation sanitaire d'un pays.

Mais que recouvrent exactement ces espaces périurbains et ces campagnes urbaines où de nombreux ménages font le choix d'emménager ou de rester ? En quoi sont-ils dignes

d'intérêt ? Telles sont quelques-unes des questions dont traite cet opus. Il le fait à la lumière des échanges qui se sont déroulés au fil d'un cycle de conférences-débats organisé à l'initiative du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) (voir encadré ci-dessous), autour de deux livres : l'un codirigé par Béatrice Mariolle et Jean-Michel Léger, *Densifier/dédensifier, penser les campagnes urbaines* (éditions Parenthèses, 2018), l'autre par Florian Muzard et l'auteur de ces lignes, Sylvain Allemand, *Le périurbain, espace à vivre* (éditions Parenthèses, 2018).

Pour expliquer en quoi ces espaces peuvent apporter des clés aux questions relatives notamment à la précarité, nous proposons de rappeler préalablement ce qu'il faut entendre par « espaces périurbains » et « campagnes urbaines » (partie I), puis de revenir sur les griefs dont ils font l'objet (partie II) pour mieux, ensuite, en décrire le potentiel (partie III) ; inviter à adopter un autre point de vue (IV) ; montrer comment ils contribuent à renouveler l'approche de la biodiversité (V), du sol (VI), de la précarité énergétique (VII), de la densification (VIII) ; l'objectif ZAN (IX). On comprendra d'autant mieux l'intérêt qu'ils suscitent chez maints chercheurs et acteurs (X), les architectes et urbanistes (XI), mais aussi la nécessité d'élaborer des politiques publiques et une gouvernance spécifiques (XII).

#### UN TOUR DE FRANCE EN SIX ÉTAPES

Les moyens mis en œuvre dans l'organisation du cycle de conférences dont est issue cette synthèse méritent qu'on s'y attarde. Au total, pas moins de six séances ont été organisées du 11 septembre 2019 au 9 mars 2020, à chaque fois dans une ville différente (dans l'ordre : Paris, Rouen, Lille, Strasbourg, Clermont-Ferrand, enfin, Vaulx-en-Velin) avec cependant le même parti pris de faire halte au sein d'une école nationale supérieure d'architecture (hormis la dernière séance, qui s'est déroulée à l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, ENTPE). Un parti pris, qui s'explique par la volonté d'interpeller principalement les architectes et urbanistes. Pour autant, les échanges ne se sont pas limités à ces praticiens par ailleurs enseignants-chercheurs. Des intervenants d'autres horizons professionnels ou disciplinaires y ont été conviés (qu'ils aient été contributeurs aux ouvrages susmentionnés ou pas) : des élus, des représentants de services déconcentrés de l'Etat, des acteurs associatifs ou d'institutions présentes sur le territoire.



## **CAMPAGNES URBAINES ET ESPACES PÉRIURBAINS, DE QUOI PARLE-T-ON ?**

---





« Mal nommer les choses ajoute à la misère du monde » (Albert Camus). Accordons-nous, donc, préalablement sur ce qu'il faut entendre par périurbain et campagnes urbaines. Sont-ce des synonymes ? Parle-t-on de la même chose ?

## LES CAMPAGNES URBAINES

La formule des « campagnes urbaines » est due au géographe et agronome, professeur à l'Ecole nationale supérieure de paysage (ENSP) de Versailles, Pierre Donadieu. Il l'a promue il y a plus de vingt ans, en 1998, dans un ouvrage qui l'affiche en titre (*Campagnes urbaines*, Actes Sud Nature). Par là, il n'entendait pas distinguer un type d'espace en particulier, en le caractérisant par une batterie d'indicateurs ou de statistiques. Il invitait à prendre acte d'évolutions sociétales (comme on dit aujourd'hui) pour mieux « reconsidérer les relations entre la ville et la campagne, entre la culture urbaine et le monde agricole. » Une proposition qui tranchait et tranche encore avec la tendance à souligner l'urbanisation du monde pour mieux accréditer le triomphe des espaces denses sur d'autres espaces habités - laquelle tendance ne rend pas justice en réalité à d'autres évolutions, à commencer par le repeuplement de territoires ruraux, doublé d'un maintien ou d'une relance de leur dynamique économique. Dès lors, et c'est la thèse défendue dans le livre, il ne s'agit plus de chercher « à contrôler la croissance de la ville par des réseaux de ceintures, de fronts et d'espaces verts », mais « à construire le tissu urbain avec les espaces agricoles et forestiers ». Dans cette perspective, l'agriculture périurbaine est à considérer par les aménageurs « comme un outil d'urbanisme capable d'organiser durablement le territoire des cités. » La proposition, et Pierre Donadieu en convenait volontiers, pouvait paraître surprenante, voire utopique. Mais si, de fait, « la ville s'est (...) presque toujours développée aux dépens des espaces agricoles, en ménageant les espaces boisés et en créant des parcs et des jardins publics (...) cette tendance n'est pas générale. » A la fin des années 1990, Pierre Donadieu relevait déjà que nombre d'agglomérations, à travers le monde, conservent des espaces agricoles, en créent même de nouveaux ou en recréent. « Entre les pavillons, sur les toits des immeubles, au bord des aéroports ou le long des autoroutes, on cultive des céréales, des vergers, des vignes ou des légumes ; on élève des chevaux, des poules ou des poissons. » Et le même d'interroger alors : « Comment conserver ces espaces de nature promis à la construction ? Comment organiser des quartiers urbains dont les habitants

s'approprieront les espaces agricoles comme des jardins publics, et qu'il sera hétéroclite - à terme - d'imaginer même supprimer ? »

Autant de questions on ne peut plus actuelles et que Pierre Donadieu ne posait pas en ayant seulement en tête le souci d'assurer l'alimentation de citoyens de plus en plus nombreux. Pour lui, l'enjeu était aussi et même d'abord, « la qualité de la vie urbaine dans une ville moins dense et moins compacte que celle produite par les processus habituels d'urbanisme. »

Malgré ses vertus heuristiques, la formule de « campagnes urbaines » est peu utilisée jusqu'à ce que la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) en fasse, en septembre 2013, le thème de sa 34<sup>e</sup> rencontre des agences d'urbanisme, qui se tient à Amiens<sup>3</sup>. Plus récemment, Frédéric Bonnet, Grand Prix de l'Urbanisme, l'utilise dans un rapport remis en 2016 au ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, « Aménager les territoires ruraux et périurbains ». C'est dire l'importance de l'ouvrage codirigé par Béatrice Mariolle et Jean-Michel Léger, qui l'affiche aussi en titre tout en s'adressant à un plus large public. L'expression offre à leurs yeux l'avantage de nommer des espaces situés en dehors des unités de plus de 10 000 habitants auxquels s'intéresse l'Insee. Bien plus, elle permet de changer de perspective. Jean-Michel Léger : « Parler de campagnes urbaines n'est pas anodin, cela exprime un engagement militant, car c'est une invitation à inverser le regard : ne plus seulement regarder la campagne depuis la ville, mais la ville depuis la campagne, non sans éclairer sous un autre jour des relations d'interdépendances, qui sont moins univoques (au profit de la ville) qu'on le pense. »

Bien qu'extérieures aux unités urbaines de plus de 10 000 emplois, elles n'en totalisent pas moins de 28 millions d'habitants (soit près de 40% de la population française). Loin d'être toutes en déclin, elles connaissent pour la plupart une croissance démographique et une dynamique économique appréciables.

Par leur diversité et leurs relations aux agglomérations ou aux villes moyennes et petites, elles donnent à voir une autre image que celle d'une « France périphérique » versus une « France des métropoles » (voir carte p.21). Jean-Michel Léger : « Les campagnes urbaines ne sont pas toutes situées en dehors des couronnes des grandes villes ; inversement,

<sup>3</sup> « Passer à l'action dans les campagnes urbaines », FNAU, dossier 35, mai 2015 ; Revue Urbanisme, Hors-série n°47, décembre 2013.

celles-ci se prolongent dans un espace à dominante rurale, avec ses bourgs et ses villages dont elles dépendent aussi. » Le même : « Des territoires anciens connaissent un développement endogène, qui s'enracine dans leur histoire et des ressources, qui leur sont propres. » Bref, « Il n'y a pas lieu d'opposer Paris (et d'autres métropoles) et campagnes urbaines, encore moins d'assimiler celles-ci à la France périphérique. Comme le périurbain, elles sont diverses dans leur composition socio-économique : il y a en déprise, d'autres en développement. »

## LE PÉRIURBAIN

Selon la définition « officielle » fournie par l'Insee, une commune est périurbaine quand au moins 40% de sa population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci. Pour être « officielle », une telle définition est loin d'être satisfaisante, à même de rendre compte de la manière dont les populations vivent le périurbain au quotidien et se le représentent. A cet égard, les pratiques de mobilité sont révélatrices des limites de l'approche Insee. Florian Muzard : « Elle survalorise le phénomène des navetteurs et leurs déplacements domiciles-emplois. » Elle ne rend pas compte des autres motifs de déplacements : loisirs, études, achats... « La géographie du périurbain qui en résulte est différente. Elle met en évidence des pôles de proximité autrement plus variés. » C'est dire au passage l'intérêt qu'il y a à associer les acteurs locaux et la population pour comprendre comment ils vivent le territoire, se le représentent.

Le périurbain dont il a été question au cours du cycle est celui par lequel des territoires se sont définis, avec plus ou moins de conviction, en candidatant à la session de l'Atelier des Territoires qui s'est déroulée en 2016-2018 et qui proposait de réfléchir au « Mieux vivre ensemble dans le périurbain ». Dit autrement, le périurbain n'a pas été considéré comme un donné, réductible à des données statistiques ni comme un simple espace rural voué à n'être que grignoté par l'urbanisation, mais comme un « espace vécu », au sens où l'entend le géographe (et regretté) Armand Frémont dans son ouvrage *Région, espace vécu* (Puf, 1976) – et auquel le titre de l'ouvrage codirigé avec Florian Muzard fait d'ailleurs clairement référence. On ne peut donc aller plus avant sans dire un mot sur cet Atelier, car la méthode éclaire la manière dont le périurbain a été appréhendé (voir encadré ci-après).

### L'ATELIER DES TERRITOIRES

L'Atelier des territoires<sup>4</sup> est un dispositif mis en place en 2006 et porté par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN - ministère de la Transition écologique) pour concilier les enjeux de la transition écologique et les pratiques de l'aménagement du territoire par le projet, en croisant les regards d'élus et des services déconcentrés de l'Etat, et d'équipes pluridisciplinaires conduites par un concepteur. A ce jour, plus d'une quinzaine de sessions ont été organisées sur des thèmes aussi variés que les espaces de montagne, le littoral, les territoires économiques ou à risque, etc. Original, ce dispositif l'est à plusieurs titres :

- il mobilise des territoires volontaires à travers un appel à manifestation d'intérêt lancé par l'Etat avec pour finalité de co-élaborer un projet de territoire défini par une feuille de route politiquement engageante ;
  - les territoires doivent s'inscrire dans une grande échelle (celle d'une intercommunalité, d'un Scot ou d'un inter-Scot) ;
  - sur chaque territoire, trois catégories d'acteurs sont impliquées :
    - 1) du côté de l'Etat : les services déconcentrés – DDT(M), D(R))EAL - à qui revient le soin d'identifier des territoires faisant sens au regard de la thématique de la session et de s'assurer de leur accord et engagement pour répondre à l'appel à manifestation d'intérêt. Précisons que ces services déconcentrés interviennent ensuite non pas en surplomb - pour le contrôle de la légalité des projets élaborés - mais bien en tant que partenaires des autres parties prenantes ;
    - 2) les acteurs des territoires : outre les services déconcentrés, les élus et les services des collectivités qui sont au cœur du dispositif, les acteurs économiques, institutionnels, et possiblement les habitants (si la plupart des territoires impliquent ceux-ci, ce n'est pas le cas systématiquement) ;
    - 3) une équipe pluridisciplinaire recrutée sur la base d'un appel d'offre et réunissant autour d'un architecte, paysagiste ou urbaniste, des chercheurs en sciences humaines et sociales (géographes, économistes, sociologues...).
- Sur chaque site les ateliers se déroulent sur une année, à travers trois séquences

de co-construction avec les différentes parties prenantes du territoire ; le principe est de partir de l'existant, le « déjà-là » et des visions des acteurs locaux, de mettre en évidence les ressources du territoire et de construire collectivement un projet d'aménagement innovant, conciliant les objectifs de la transition écologique et du développement territorial.

Précisons que les ateliers ne s'arrêtent pas avec la restitution des travaux (la feuille de route), mais peuvent connaître des prolongements. Last but not least, les expériences sont capitalisées au niveau national pour en tirer des enseignements et « bouger les lignes », en proposant des aménagements dans la manière d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques territoriales.

En 2016, une session était lancée sur le thème du périurbain, au prisme de la question du « mieux vivre ensemble ». Le choix de cette thématique découle des Assises des ruralités organisées en septembre 2014 et d'actions de la DGALN et du Commissariat général à l'Égalité des Territoires (CGET – devenu depuis l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires) pour faire valoir les multiples atouts des territoires périurbains, rendre compte des innovations technologiques, mais aussi sociétales dans ce type d'espace au travers d'un « Lab Périurbain ».

Ce choix s'expliquait aussi par la volonté d'aborder le périurbain en termes de cadre de vie, d'usages et de représentations de leurs habitants et acteurs. Quant à savoir ce que recouvrait exactement ce périurbain, dans quel périmètre il s'inscrivait, il revenait aux acteurs des territoires d'en décider, sans préjuger d'un modèle unique, réductible à des indicateurs statistiques...

### **Au pluriel plutôt qu'au singulier**

Parler de périurbain au singulier ne rend pas justice à la diversité que le terme recouvre : certains sont des franges urbaines (la communauté de communes du Bassée-Montois), d'autres participent d'un entre-deux métropolitain (la communauté de communes de Nozay, en troisième couronne de Nantes et soumise à l'attraction de Rennes) ou apparaissent comme le fruit d'une hybridation de tissus urbains, périurbains et ruraux, combinant lotissements et bourgs ruraux, le tout sous l'influence d'agglomérations (Nord Corrèze) ;

enfin, d'autres sont des espaces multipolaires ou du périurbain diffus (agglomération de Caen). Le livre retraçant l'expérience de l'Atelier est riche de cartes qui rendent compte de ces cinq territoires sous différents aspects non sans souligner leurs particularités au regard des dynamiques démographique et entrepreneuriale, de l'occupation des sols, du zonage en aires urbaines (grandes, moyennes et petites), de leur gouvernance intercommunale et de leur cohérence territoriale.

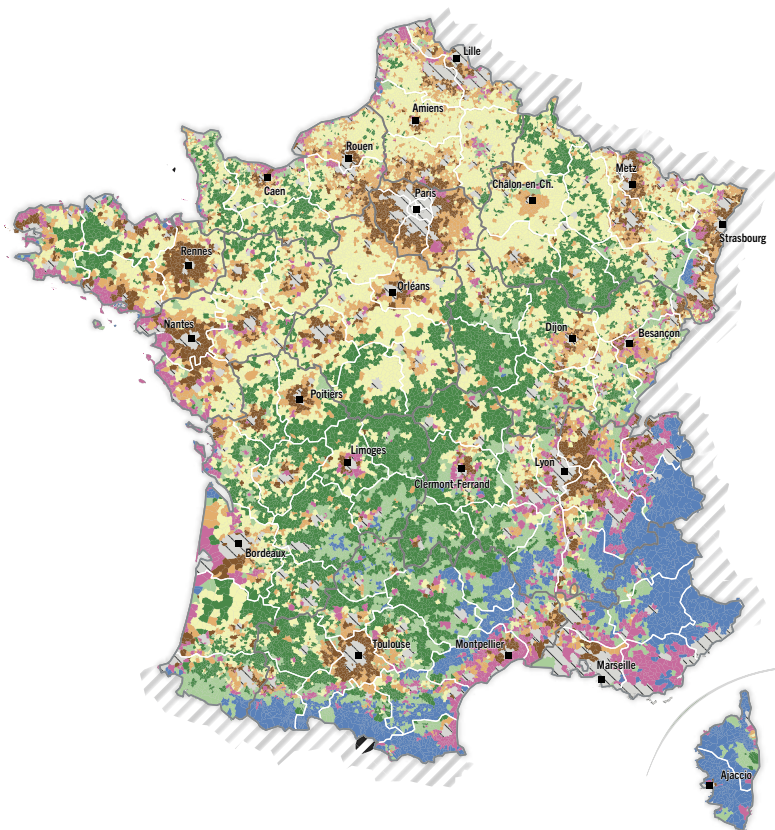
Loin de rendre illusoire l'existence d'espaces périurbains, cette diversité en conforte la réalité dès lors qu'on prend en compte, encore une fois, le poids des représentations. Florian Muzard : « Ce qui nous intéressait, c'était de voir comment des territoires se reconnaissent dans une problématique d'espace périurbain. » La suite témoignera du poids de l'imaginaire et de sa propension à ouvrir la boîte de Pandore de dénominations alternatives (« rural sous influence métropolitaine », « paysage périurbain », « péri-rural »,...). Responsable du service agriculture, forêt, biodiversité et montagne, à la métropole Grenoble-Alpes-Métropole, Lilian Vargas attire notre attention sur les effets du relief et les risques naturels. A la différence des territoires périurbains ou des campagnes urbaines, dont il a été question au fil du cycle, la métropole de Grenoble est un territoire en trois dimensions : les questions de densité ne se posent pas de la même façon que dans les territoires de plaine. « Chez nous, les limites sont finies : elles se manifestent sous forme de bords de précipices, de falaises. Cela donne place à d'autres expressions paysagères, où prime la nature et non des habitats humains. » A quoi s'ajoute la question des risques (inondation, chute de blocs, glissement de terrain...), qui oblige à appréhender autrement les projets urbains ou de construction.

#### CARTE 1 : DES CAMPAGNES URBAINES

*Réalisée par des chercheurs de l'Inra, pour le compte de la Datar, elle rend justice à d'autres espaces que ceux de la carte de l'Insee sur les aires urbaines, les zones urbaines et périurbaines. Elle donne d'emblée une idée de l'ampleur du phénomène en termes de superficie, mais aussi de populations concernées.*

*Les campagnes urbaines sont représentées dans leur diversité par le dégradé de couleurs, qui en distingue trois catégories : 1) les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées ; 2) les campagnes agricoles et industrielles ; enfin, 3) les campagnes vieillies et à très faible densité, en perte de vitesse.*

## CARTE 1 - DES CAMPAGNES URBAINES (CF OUVRAGE DENSIFIER/DÉDENSIFIER, P.18)



### Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

### Campagnes agricoles et industrielles

- sous faible influence urbaine

### Campagnes vieilles et à très faible densité

- à faibles revenus, économie présentielle et agricole
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique, très fort éloignement des services d'usage courant

- hors champ (unités urbaines > 10 000 emplois)

Sources : DREES, INRA UMR 1041 CESAER / UFC-CNRS UMR 6049 ThéMA / Cemagref DTM METAFORT, 2011  
Fonds cartographiques : IGN Tous droits réservés • Réalisation : Datar / CBET - Observatoire des territoires 2018

**Typologie des campagnes françaises.**

CARTE 2 : DES TERRITOIRES PÉRIURBAINS (CF OUVRAGE, LE PÉRIURBAIN, ESPACE À VIVRE, P. 13)



**Territoires artificialisés**

- Zones urbanisées
- Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication
- Mines, décharges et chantiers
- Espaces verts artificialisés, non agricoles

**Territoires agricoles**

- Terres arables

■ Cultures permanentes

- Zones agricoles hétérogènes
- Prairies

**Forêts et milieux semi-naturels**

- Forêts
- Milieux à végétation arbustive et/ou herbacée
- Espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation

**Zones humides et surfaces en eau**

- Zones humides
- Surfaces en eau

- Site de l'Atelier des territoires

Sources : UE-SDES, CORINE Land Cover, 2012



## CARTE 2 : DES TERRITOIRES PÉRIURBAINS

Cette carte représente les différents sites retenus dans le cadre de la session de l'Atelier des territoires. A la différence de celle relative aux campagnes urbaines, elle ne prétend donc pas représenter de manière exhaustive les espaces périurbains, mais les sites sélectionnés dans le cadre de la session de l'Atelier des territoires consacré au « Mieux vivre ensemble dans le périurbain » au regard de l'occupation des sols (espaces artificialisés, agricoles, forêts ou zones humides. Soit en partant d'est en ouest : la communauté d'agglomération de Troyes (10) ; les communautés de communes du Bassée-Montois (77) et de Nozay (44) ; la communauté urbaine de Caen (14) ; enfin, le Nord Corrèze, autour de Tulle (19).

### CAMPAGNES URBAINES VERSUS PÉRIURBAIN ?

Ces premiers essais de « définition » faits, se pose la question : parle-t-on de la même chose ? A l'évidence non, sans quoi d'ailleurs on ne dédoublerait pas les désignations. Pour autant, faut-il surjouer l'opposition, verser dans la controverse ? Même ceux qui défendent une distinction admettent que la querelle sémantique n'en vaut pas la chandelle : on gagne plus à jouer la carte de la complémentarité que de l'opposition. Ce que résumait bien Jean-Michel Léger et Béatrice Mariolle. Le premier : « Il ne s'agit pas tant d'opposer les deux, que d'en faire la synthèse. » La seconde : « Tandis que notre carte met en évidence le dynamisme des campagnes urbaines, la carte Insee du périurbain met en lumière les relations de dépendance de ces territoires aux pôles urbains, que l'Atelier des territoires s'emploie justement à nuancer ou contredire. »

Xavier Desjardins va plus loin : « La querelle sémantique, si elle a un sens, ne concernerait pas que les campagnes urbaines et le périurbain. Elle se justifierait aussi et peut-être surtout pour la notion même de ville. On ne compte plus les notions et les néologismes pour désigner ce qu'on n'ose plus appeler aussi trivialement comme telle. Un constat qu'il a établi avec Francis Beaucire, dans *La ville prise aux mots*<sup>5</sup>. Ou bien on la qualifie (en parlant de ville « durable », « intelligente », « inclusive », « frugale », « résiliente », « globale ») ou bien on démultiplie les noms avec le suffixe « pole » (métropole, métropole, mégapole...) ou « urbain » (« périurbain », « suburbain »...). Rien que de plus normal : cette démultipli-

<sup>5</sup> Editions de la Sorbonne, 2017.

cation ne fait que témoigner du fait qu'on n'entre pas dans la « ville » de la même façon, par la même problématique. Et cela vaut aussi très probablement pour les campagnes urbaines et le périurbain. « On parle d'espaces présentant des enjeux communs, mais qu'on n'aborde pas du même point de vue. »

Et Xavier Desjardins de distinguer trois grandes familles d'appellations pour nommer ces espaces extérieurs aux villes intra-muros : celles qui y font entrer par les problématiques environnementales et paysagères ; celles qui mettent plus en avant les relations à la ville, au travers notamment des navettes quotidiennes - soit l'approche Insee avec ses aires urbaines définies à partir de critères « pointus » (40% des actifs qui travaillent dans un pôle ou dans une commune, qui envoie elle-même une partie de ses actifs vers la ville) ; enfin, celles qui insistent sur le caractère intermédiaire entre villes et campagnes (en Allemagne : la *Zwischenstadt*, soit l'« entre-ville » ou encore « espace intermédiaire », au regard de la densité – notion mise en avant dans le cadre d'une étude sur le périurbain francilien).

Selon ce qu'on veut observer (la relation avec la ville, la densité, le dynamisme...), on privilégiera, donc, telle ou telle notion. Avec tous les risques de malentendus lorsque dans les débats publics, les uns usent de concepts dans toute leur rigueur scientifique tandis que d'autres y recourent dans leur acception ordinaire ou professionnelle.

Et puis (c'est nous qui posons la question), plutôt que de chercher à s'accorder d'abord sur une définition prétendument consensuelle, ne gagnerait-on pas à se demander d'abord pourquoi non seulement telle ou telle notion émerge dans le champ de l'action et/ou de la recherche (autrement dit : pourquoi on éprouve le besoin d'en forger une nouvelle, fut-ce à partir de mots du langage ordinaire, ou d'en réactualiser une qui n'était plus guère usitée), mais encore pourquoi elle s'impose durablement. A l'image du périurbain et des campagnes urbaines.

Eric Charmes avance l'explication suivante : « Parler de « campagnes urbaines » n'est pas anodin, cela témoigne d'un acte politique : cela revient à regarder le périurbain sous un autre angle, à souligner le fait que c'est un espace qui permet de vivre à la campagne, ou dans une proximité immédiate. » Le terme de périurbain n'en conserve pas moins une pertinence, toujours selon Eric Charmes (qui s'y réfère d'ailleurs dans le sous-titre de son

ouvrage *La Revanche des villages : essai sur la France périurbaine*<sup>6</sup>) : « Les campagnes urbaines les plus dynamiques, attractives apparaissent le plus souvent dans le périurbain, autrement dit les campagnes proches des villes, celles qui donnent accès à la métropole et à son bassin d'emplois. »

---

<sup>6</sup> Seuil, 2019.



## **DES ESPACES ACCUSÉS DE TOUS LES MAUX**

---



Le moins qu'on puisse dire est que ces espaces ont mauvaise presse, au sens littéral. On a encore en tête la couverture d'un numéro de *Télérama* paru il y a une dizaine d'années (« Comment la France est devenue moche », 12 février 2010), et son dossier spécial qui dénonçait entre autres les entrées de ville et leurs zones commerciales.

## LE PÉRIURBAIN

Au périurbain, incarné par l'habitat pavillonnaire des lotissements, on reproche d'accélérer l'artificialisation (en grignotant notamment des terres agricoles, de surcroît souvent riches au plan agronomique) ; de rendre les habitants tributaires de l'usage de la voiture (de voitures, au pluriel, devrait-on dire, pour ce qui concerne les ménages où les deux conjoints sont actifs), faute de dessertes suffisantes par les transports en commun. Au plan politique, il serait le réceptacle de votes populistes (cf les analyses de géographes qui montrent les corrélations entre le fait d'habiter dans les espaces « périphériques » des agglomérations<sup>7</sup>, quitte à entretenir un amalgame entre périphérie et périurbain...). Au mieux, il est le théâtre de cette logique de « clubbisation » décrite par Eric Charmes (*La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*<sup>8</sup>) : une fois installés dans ces espaces, les nouveaux habitants font pression pour limiter l'arrivée de nouveaux habitants et, donc, les nouvelles constructions... Les espaces périurbains paraissent en outre cantonnés au rôle de territoires « servants » au bénéfice de la métropole : en hébergeant des populations qui y travaillent ; en accueillant des zones commerciales, les infrastructures et équipements destinés à approvisionner la ville en énergie et autres ressources (dont les pylônes du réseau électrique). Que dire de la qualité de ces espaces, au plan architectural, urbanistique et paysager ?

Si des habitants commencent à assumer de se définir comme périurbain (à l'image d'Alias, qui témoigne dans un titre de la collection « Raconter sa vie », et encore sous un pseudonyme...), ils sont encore l'exception qui confirme la règle : la notion peine à franchir le cercle des spécialistes, à sortir d'une approche plus quantitative (statistique), institution-

---

<sup>7</sup> Christophe Guilluy, *La France périphérique*, 2014, Flammarion ; Jacques Lévy, « Périurbain : le choix d'habiter entre soi », in *L'Atlas des villes*, Le Monde hors-série, novembre 2013.

<sup>8</sup> Puf, 2011.

nelle, que qualitative, concrète.

Même des acteurs ayant participé à la session de l'Atelier des territoires rechignent à user du terme périurbain pour caractériser le leur. C'est le cas d'élus de la communauté des communes de Nozay, qui préfèrent parler de « rural sous influence urbaine » (une illustration, selon Florian Muzard, de la prégnance de « l'imaginaire de la campagne ») quand bien même insistent-ils sur la nécessité et leur volonté de le penser à travers les interactions avec la métropole (ce que suggère justement le périurbain). Autre exemple : le Bas-sée-Montois où on préfère parler d'habitants périurbains « qui vivent dans un territoire à dominante rurale ». Parmi les intervenants du cycle de conférences, Bruno Loustalet (maire de Thil, commune de l'Ain, située à une vingtaine de km de Lyon) préfère, lui, parler de « paysages périurbains » : « Campagnes urbaines est l'élément de langage d'un récit métropolitain, qui peine à se trouver. Le périurbain a existé avant l'affirmation ou reconnaissance des métropoles ! L'enjeu pour lui est de se constituer en territoire autonome, sans nier une certaine dépendance à l'égard de la métropole. Reste à savoir avec quelles ressources. Le paysage en est une justement, y compris pour son identité. C'est pourquoi je préfère parler de "paysages périurbains". »

« Périurbain est un terme mal aimé, qui n'a pas bonne presse. Il fait débat avec une charge polémique forte : l'étalement urbain et donc l'artificialisation des sols ? c'est lui ! Pourtant, le périurbain exprime une relation avant tout fonctionnelle, un lien, mais aussi une distance à l'urbain, qui est utile pour réfléchir. »

Florian Muzard - Chef de projets aménagement et urbanisme  
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Comme celle de campagnes urbaines, la notion de périurbain fait encore débat parmi les chercheurs eux-mêmes (parmi lesquels figure aussi d'ailleurs Bruno Loustalet, engagé dans une thèse). Pour Jean-Michel Léger, il renverrait « à une vision partielle, à des espaces situés dans la couronne des grandes villes ; ce qui le renvoie à une vision de l'urbanisation comme processus d'étalement. » Bref, le périurbain n'existerait que par rapport à la ville. En fait, rien n'est moins sûr. Comme on le verra plus loin, il peut recouvrir une certaine autonomie, être autre chose qu'un territoire servant.



## LES CAMPAGNES URBAINES

Les campagnes urbaines ont au moins pour elles de ne pas être une expression suffisamment ordinaire, encore bien installée dans le langage courant, pour susciter autant de réserves ou de critiques. L'expression n'en fait pas moins question y compris parmi les contributeurs à l'ouvrage *Densifier/dédensifier*. Pour les uns, elle serait un oxymore (Jean-Michel Léger). Ce qui ne serait pas en soi un défaut : au contraire, cela en souligne une ambivalence digne de lui conférer un charme poétique. Sauf que d'autres y voient plutôt un « pléonasmе » (Roland Vidal), qui en relativiserait l'authenticité : « La campagne dont on parle serait celle imaginée par des citadins pour des citadins. Il en a été d'ailleurs toujours ainsi, au point qu'on peut dire que la campagne est une invention d'urbains, qui projettent leur vision de la nature, de la ruralité. » Ce qui ne serait pas problématique en soi si cela n'exposait ces urbains à des désenchantements, car il y a souvent loin entre ces campagnes rêvées, fantasmées et la réalité. De là les conflits d'usages avec les « autochtones », à commencer par les agriculteurs qui ont à faire vivre leur exploitation, selon des modalités qui ne sont pas ce que les nouveaux habitants avaient imaginées. De là aussi, et plus inattendu, cette disposition des pavillons des lotissements : ainsi que Roland Vidal<sup>9</sup> le relève dans sa contribution, ils tournent quasi systématiquement le dos aux espaces agricoles...

### Loin de tout idéalisme

Naturellement, il ne s'agit pas d'idéaliser ces espaces. Les intervenants se sont d'ailleurs gardés de le faire. A travers les photos réalisées pour les besoins de l'ouvrage *Densifier/dédensifier*, le photographe Denis Gabbardo lui-même n'a pas cherché à produire un effet esthétique : il donne à voir les campagnes urbaines dans leur réalité immédiate et parfois crue, à hauteur d'habitants ou de quiconque prendrait la peine de les arpenter.

Ces campagnes comme les espaces périurbains sont confrontés à des problématiques que le mouvement de « La France des ronds-points » a contribué d'ailleurs à mettre en lumière : les fortes contraintes liées aux poids des mobilités réalisées pour l'essentiel en

---

<sup>9</sup> Luc Vilan et Roland Vidal, « L'orée des champs ».

voiture ; la précarité énergétique (qui sans être l'exclusivité de ces espaces s'y manifeste avec plus d'acuité, du fait de la réalité des taux d'occupation, mais aussi du fait qu'elle s'ajoute aux contraintes que fait peser le budget transport).

## **Je t'aime moi non plus**

Dans le périurbain et les campagnes urbaines, les relations sociales ne sont pas toujours placées sous le signe de l'harmonie, loin de là. Elles sont souvent sujettes à des formes de conflictualité : de voisinage, mais aussi d'usage (entre les habitants et les agriculteurs...). Laquelle se reflète juste dans la conception des zones d'habitats, leur exposition (cf les pavillons de lotissement qui tournent le dos aux champs...). La limite entre zones d'habitat et espaces agricoles est souvent nette, donnant l'impression que les uns et les autres se regardent en chiens de faïence. Béatrice Mariolle le reconnaît elle-même : « Le paysage des campagnes urbaines peut paraître " introverti ", les pavillons étant comme repliés sur les quartiers résidentiels. » Situation paradoxale quand on songe que c'est pour se rapprocher de la campagne que des ménages feraient le choix du lotissement - Roland Vidal avance l'explication suivante : « Le paysage qu'on a sous les yeux n'est pas forcément celui qu'on voulait, à l'image qu'on se faisait de la campagne. Surtout, le lotissement est construit sur un ancien champ à côté d'un autre champ qui risque de connaître le même sort. » Cette incertitude sur l'avenir du foncier qu'on a sous les yeux n'inclinerait pas à s'y attacher.

## **Un urbanisme (de lotissement) problématique**

Toute aussi problématique est la qualité architecturale des zones pavillonnaires, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur – ce ne serait ni plus ni moins, au dire d'un intervenant, que « des appartements que les promoteurs ou lotisseurs se sont bornés à dupliquer »... Les infrastructures de transport (routier, ferroviaire, d'électricité) tranchent d'autant plus dans le paysage qu'il est moins dense.

Certes, les lotissements ne représentent qu'une partie du bâti des espaces périurbains et des campagnes urbaines. Mais en plus de s'être imposés dans les paysages, leur « urbanisme en raquette » (Roland Vidal) incline au repli plus qu'à l'ouverture : la voirie n'est

destinée qu'à desservir les pavillons en réduisant le flux de voitures. De là un système d'impasses en courbes (ce qui accentue le caractère introverti des zones pavillonnaires, évoqué plus haut).

Les espaces publics y sont absents, et pour cause : les lotissements sont conçus avec l'assentiment des maires - pour qui ils sont un moyen pratique d'augmenter la population de leur commune, tout en semblant répondre à une demande sociale - et par des opérateurs privés (lotisseurs), qui se bornent à construire sur une emprise foncière. Ils l'envisagent d'abord comme un espace d'habitat, en s'assurant juste que chaque parcelle soit accessible par la voirie, en voiture.

### **... qui ne satisfait pas toutes les attentes**

Dans les années 1990, rappelle Roland Vidal, l'enquête sur les « Désirs des Français en matière d'habitation urbaine » comportait la question suivante : quels sont les critères mis en avant pour décider de vivre dans les zones pavillonnaires ? La proximité d'espaces verts venait en tête des réponses, suivie de près par la présence de commerces de proximité, puis de transports en commun (le total des réponses à ces deux items étant supérieur à celles données pour le premier). Or si le pavillonnaire répond à la première demande, en revanche, il ne satisfait pas les deux. Aujourd'hui encore, une forte demande sociale s'exprime en faveur de plus de commerces de proximité et de transport. Mais où placer ces commerces ? Les arrêts de bus ?

Que dire de l'agriculture qui est pratiquée dans le périurbain comme dans les campagnes urbaines : de la culture intensive, céréalière, usant de produits phytosanitaires. Ce qu'a remis en mémoire la polémique autour d'arrêtés municipaux durcissant leurs conditions d'usage<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En septembre 2019, une carte établie par France Inter et ses auditeurs dénombrait une soixantaine de communes ayant pris ce genre d'arrêté.



**... ET POURTANT À VIVRE ET À FORT  
POTENTIEL...**

---



Qu'on les appelle périurbains ou campagnes urbaines, ces espaces méritent cependant plus de considération. D'autant que leurs qualités et potentiel sont bien supérieurs à ce qu'on imagine de prime abord. Outre une dynamique démographique favorable – ils ne sont pas voués à voir leur population « aspirée » par les villes alentours, au contraire : ils sont le plus souvent en croissance - ces espaces présentent des ressources et des atouts ; on y observe des usages porteurs d'innovations ; leurs apparents handicaps ne sont pas rédhibitoires.

## DES RESSOURCES ET DES ATOUTS

Parmi les principaux atouts et ressources, il y a une accessibilité à des espaces naturels, agricoles et forestiers – accessibilité, qui a pu être appréciée en période de confinement, malgré les limitations horaires et la fermeture de ces espaces dans certains départements...

L'architecture et l'urbanisme ne s'y résument pas aux lotissements pavillonnaires : le périurbain et les campagnes sont souvent riches d'un patrimoine ancien et tous les lotissements ne sont pas indignes d'intérêt. S'ils sont une expression de l'artificialisation, ils n'impliquent pas pour autant une imperméabilisation systématique des sols. On y trouve plus de verdure et de jardins que dans des quartiers de villes densément peuplées.

Dans le même ordre d'idée, l'absence d'espaces publics n'empêche pas l'existence de lieux de sociabilité, relèveraient-ils davantage des « communs » (des lieux ni tout à fait privés ni tout à fait publics : aires de stationnement, abris bus...). On s'y déplace pour bien d'autres motifs que les déplacements domicile/travail – ses loisirs, ses visites chez des proches, etc. Manière de dire que ce ne sont pas des « espaces dortoirs ».

Les ressources sont aussi humaines ou sociales : espaces périurbains et campagnes urbaines sont riches d'initiatives individuelles et collectives, portées par un tissu associatif souvent actif et inventif. Les séances du cycle auxquelles ont pris part des acteurs des territoires - élus, architectes, responsables d'associations, de structures (CERDD, APES, ANAH...) - ont été l'occasion d'en donner un aperçu à travers moult initiatives, expérimentations, innovations, dont beaucoup sont prometteuses. Le manque d'ingénierie (souvent dénoncé) n'empêche pas à des idées de prospérer grâce à des formes de solidarité et de coopération.

Espaces périurbains et campagnes urbaines sont en outre des espaces (potentiellement) productifs : au travers des activités économiques, industrielles, d'extraction, etc., qu'ils accueillent, mais aussi de jardins et potagers. Cet aspect méconnu ayant été largement débattu (lors de la séance de Clermont-Ferrand) arrêtons-nous y un instant.

## DES JARDINS CACHÉS

Les espaces périurbains et les campagnes urbaines recèlent en effet des jardins, des potagers et d'autres terrains susceptibles d'être transformés comme tels. On le devine, mais encore faut-il pouvoir mesurer l'ampleur du phénomène. Or, rien de plus difficile en réalité, ainsi que le montre bien la contribution de la géographe Ségolène Darly à l'ouvrage *Densifier/dédensifier*<sup>11</sup>.

D'abord, parce qu'il n'est pas simple de voir ce qu'il y a derrière des pavillons. Ensuite, parce que les images satellitaires dont on dispose ne permettent pas de rendre compte finement de la texture du pavillonnaire, distinguer le vert du bâti. Comme toute approche modélisatrice, le passage de l'image à la carte, simplifie la réalité, en assimilant ces espaces de production à l'espace construit. « Jusqu'à présent, les bases de données n'ont pas été faites pour saisir la complexité du tissu urbain, mais pour apprécier les grands équilibres dans l'occupation des sols entre les espaces urbains, naturels, agricoles, forestiers ; elles ont donc tendance à simplifier l'information à l'intérieur des tissus urbanisés » (Ségolène Darly). La base Corine Land Cover, qui fait figure de référence à l'échelle nationale et régionale, précise-t-elle, appréhende le territoire par unité de 25 ha. Une résolution insuffisante pour mesurer le mitage de l'espace agricole, mais aussi les espaces cultivables à l'intérieur du tissu urbain.

D'où le recours nécessaire à des photos aériennes en haute définition, telles celles exploitées par l'IAU Ile-de-France (aujourd'hui Institut Paris Région), qui permettent de reconstituer des unités plus petites, et ainsi de produire des modèles lissant moins la réalité. « A partir de ces photos, on observe de manière exhaustive pixel par pixel pour identifier des jardins potagers, qu'on reporte ensuite sur une représentation cartographique ». Puis

<sup>11</sup> « La terre pavillonnaire, un paysage fertile oublié ».



retour sur le terrain pour vérifier la bonne interprétation des données fournies par les photos aériennes. Reste une limite : les potagers doivent eux-mêmes être assez grands (de plus de 115 m<sup>2</sup>) pour être visibles sur ces dernières...

Si tous les espaces verts visibles sur les photographies aériennes ne sont pas des jardins potagers, ils n'en constituent pas moins un potentiel, moyennant une dépollution préalable (si besoin), mais aussi une surface suffisante – on estime qu'un jardin peut s'inscrire dans une démarche productive régulière à partir de 100 m<sup>2</sup>. Ce qui signifie qu'il faut se garder de diminuer le parcellaire cadastral et être attentif aux effets d'une densification, même douce (on revient plus loin sur cet enjeu).

De là à transformer les périurbains ou urbano-campagnards en jardiniers, il n'y a qu'un pas qui se heurte à maintes objections. Roland Vidal rappelle que dans les zones pavillonnaires, la pratique jardinière reste très marginale : tout au plus cultive-t-on un pied de tomate pour de l'autoconsommation. Surtout, les populations disposent de peu de temps pour jardiner, car elles en perdent déjà beaucoup dans leurs déplacements et les embouteillages ou doivent se lever tôt pour les éviter : le week-end est alors mis à profit pour faire ses courses et se reposer... « Si au moment de l'acquisition d'un pavillon avec jardin, les propriétaires ont pu caresser l'espoir de s'adonner au jardinage, ils reviennent vite sur leurs intentions initiales, faute de temps » (Roland Vidal). Et le même de rappeler que la proximité de grandes surfaces n'incite pas à s'engager dans la production domestique.

Ségolène Darly reconnaît elle-même qu'il ne suffit pas de disposer d'un jardin pour se convertir à la production potagère. On ne naît pas jardinier, on le devient. Cependant il ne faut pas sous-estimer la pratique jardinière ni l'appétence des Français pour elle. Dans les années 1970-80, des enquêtes révélaient qu'une proportion non négligeable d'entre eux (30%) consommaient des fruits et des légumes de leur jardin (d'après une étude sur les jardins potagers de Florence Weber et Françoise Dubost, qui se sont intéressées aux jardins ouvriers dès les années 1970-80). Malheureusement, ces enquêtes n'ont pas été reconduites dans les années 1990 (elles indiquaient alors une tendance au déclin, mais pas une disparition complète de la pratique, loin de là). Cependant, on peut se faire une idée de la situation actuelle à partir des enquêtes sur l'alimentation menée à partir des années 2000 : si elles tendent à confirmer qu'on avait atteint un palier dans la production potagère, celle-ci subsiste et pourrait être encouragée par des pouvoirs publics qui, jusqu'alors, ont eu tendance à l'ignorer, probablement parce qu'elle relevait du domaine privatif voire

intime. Et Ségolène Darly de voir dans les « projets territoriaux alimentaires » une opportunité, même si le plus souvent ils commencent par mobiliser les acteurs professionnels (agriculteurs, grandes surfaces, restauration collective...).

La même pointe une autre piste pour faciliter cette fois l'accès au foncier cultivable privé. A savoir : des conventionnements sur des prêts de jardins, comme ceux qui voient actuellement le jour dans des agglomérations (à Nantes, par exemple). Dans d'autres pays, on relève des pratiques de location de fonds de jardins collectifs dans un quartier...

A ceux qui douteraient de ce potentiel, Béatrice Mariolle rappelle l'exposition « Capital agricole – chantiers pour une ville cultivée », qui s'est tenue au Pavillon de l'Arsenal, du 2 octobre 2018 au 17 février 2019. Elle montrait qu'il est possible de produire de manière intensive, même sur de petites parcelles. A eux seuls, les jardins potagers d'Ile-de-France pourraient, y apprenait-on, produire de quoi répondre aux besoins en fruits et légumes de 1,3 fois la population francilienne. « Ce qui signifie qu'on n'est pas dans du micro, quelque chose de marginal » (Béatrice Mariolle). Sans compter que le fait de jardiner transforme positivement le rapport à son alimentation.

## DES USAGES

Dans les espaces périurbains et les campagnes urbaines, on ne fait pas que résider. On « habite » au sens large du terme, à travers des usages. C'est tout l'intérêt de la session de l'Atelier des territoires sur le périurbain, que d'avoir mis en exergue cette réalité insuffisamment soulignée. Xavier Desjardins propose d'ailleurs une « approche ergonomique » du territoire périurbain consistant à s'appuyer sur les usages pour améliorer la vie des habitants, avec un accent mis sur l'ergonomie des déplacements : pour répondre aux problématiques de ceux qui n'ont pas les moyens de se déplacer en voiture ; améliorer l'accessibilité aux ressources et aux aménités ; faciliter la circulation au sein de ces espaces en direction des pôles, à travers des mobilités douces ou partagées (des habitants des lotissements ou des bourgs mal desservis en particulier).

## DES HANDICAPS NON RÉDHIBITOIRES

Revenons aux contraintes de l'urbanisme de lotissement, évoquées plus haut. *A priori* la solution existe : « Pour peu que les périurbains, les habitants des zones pavillonnaires se resserrent un peu, acceptent de céder un peu de leur espace vert, ils pourront bénéficier d'un commerce de proximité. Ce qu'ils perdront en prestige (la superficie de leur jardin s'en trouvera réduite), ils pourront le gagner en aménité urbaine, en ayant la possibilité d'aller faire des courses à pied » (Roland Vidal).

Si la configuration en labyrinthe des lotissements, avec leurs voies sans issue, rend la tâche *a priori* compliquée, elle ne la rend pas impossible : dans sa contribution à l'ouvrage *Densifier/dédensifier*<sup>12</sup>, Rachel Linossier attire notre attention sur les bâtiments non résidentiels, qui, dans certains lotissements, hébergent déjà pharmacies, boulangeries, centres médicaux... A défaut, il reste la solution d'implanter ces commerces à l'extérieur de la zone d'habitat, tout comme d'ailleurs les abris bus.

### Des espaces publics à révéler ou à inventer

Quant à l'absence d'espaces publics, elle doit être relativisée : ce pourrait bien être une demande de citoyens qui observent les lotissements de l'extérieur, sans percevoir que d'autres lieux de sociabilité existent, à commencer par ces jardins où on s'invite entre voisins (la « sociabilité de la haie de thuya... »). Rien n'empêche non plus d'en inventer d'autres : « espaces publics de nature » (imaginés dans le cadre de l'Atelier des territoires sur le site de l'agglomération troyenne) ou des communs, ces espaces ni tout à fait privés ni tout à fait publics. A sa façon, « la France des ronds-points » a montré combien d'appareils non-lieux pouvaient faire sens aux yeux de ceux qui les empruntent au quotidien pour leur déplacement domicile-travail, faire leurs courses... Que dire des zones commerciales, lieux de consommation, mais aussi de déambulation en famille ou avec des amis ? De par la manière dont ils/elles sont aménagé(e)s, les espaces périurbains et les campagnes urbaines ont peut-être juste le tort d'obliger à sortir des formes urbaines rationalisées/rationalisantes de la ville moderne.

12 « Work In My Backyard : l'intensification urbaine par les activités économiques ».

## Les promesses des véhicules électriques

Si la dépendance à l'égard de l'automobilité fait question, c'est parce qu'elle grève le budget des ménages en plus de contribuer aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et à la pollution de l'air. Mais qu'en sera-t-il quand la voiture électrique se généralisera, avec la possibilité de produire tout ou partie de son électricité chez soi pour l'alimenter ? Sans compter les perspectives de faire de leur batterie des instruments de stockage/déstocage de l'électricité produite par les énergies renouvelables intermittentes ?

Les campagnes urbaines pourraient également se révéler des espaces plus appropriés pour expérimenter des navettes autonomes. Nous n'en sommes là qu'au stade de spéculations, mais assez prometteuses pour justifier d'approfondir les recherches et enquêtes sur les dispositions des habitants, la capacité (volonté ?) des industriels et opérateurs de transports à faire des espaces périurbains et des campagnes urbaines des territoires d'expérimentation à grande échelle. En attendant, ils sont propices au déploiement de solutions de mobilité douce ou alternative (pistes cyclables, autopartage,...)

## UNE QUESTION DE POINTS DE VUE

---



## DES ESPACES QUI ONT LA FAVEUR DES FRANÇAIS

Malgré les critiques dont ils peuvent faire l'objet, les espaces périurbains comme les campagnes urbaines connaissent un grand succès qui ne fait que croître. Tout sauf en déclin démographique, ils répondent manifestement aux attentes d'une proportion importante de la population française. Ceux qui y résident n'en sont pas déçus, semble-t-il. C'est bien la preuve que ces espaces ont aussi des qualités, au-delà de l'opportunité d'y disposer d'un pavillon avec un jardin. Certes, ils restent attractifs au regard du coût de construction - des études ont clairement montré que construire un mètre carré dans la ville dense coûte six fois plus cher qu'un mètre carré de maison de plain-pied sur un terrain « libre »<sup>13</sup>. Mais d'autres facteurs interviennent : la proximité avec des zones naturelles, forestières serait la principale motivation d'une installation dans ces espaces. De fait, les territoires périurbains sont constitués à 90% d'espaces agricoles et/ou forestiers, naturels. En outre, 90% des communes périurbaines comptent moins de 2 000 habitants. Ce sont donc au sens statistique des villages (pour mémoire, le critère pour faire partie de l'Association des maires ruraux de France, est d'être à la tête d'une commune de moins de 3 000 habitants). Dans son propre zonage, l'Insee souligne que plus de la moitié de la population du périurbain est rurale (au sens où elle habite dans des espaces où la zone agglomérée principale est de moins de 2 000 habitants).

## UN ENJEU : APPRENDRE À REGARDER AUTREMENT CES ESPACES

Quand bien même les chiffres suffiraient à justifier l'intérêt de ces territoires, on comprend que leur appréhension ne saurait passer par la seule vérité statistique. Méconnus, ces espaces demandent à être « observés ». Leurs lotissements en particulier gagnent à être abordés sans préjugés, pour mieux en saisir le potentiel, en corriger les imperfections. Après tout, ces mêmes espaces concentrent pas moins de 40% de la population française (Insee), il faut donc bien composer avec eux, non pas tant pour se résigner à

---

13 Jean-Charles Castel, « Quel prix de revient des constructions ? », *Constructif*, n°35, juin 2013, cité par Sabri Bendérimad, « Vers une architecture des basses densités hautement soutenable », in *Densifier/dédensifier*, op. cit.

leur existence, mais ne pas renoncer à les rénover, les « réparer ». Certains de ces lotissements, relève Jean-Michel Léger, comportent des formes architecturales originales comme l'« habitat groupé », importé des Etats-Unis et objet d'un regain d'intérêt, tant il est vrai qu'il ménage des espaces en retrait de la voirie principale, permettant notamment aux enfants de circuler en sécurité.

La suggestion vaut aussi pour les zones commerciales qui pourraient offrir des perspectives, en mettant au défi architectes, urbanistes et paysagistes d'imaginer une manière de les faire évoluer, autrement que par l'option de la *tabula rasa*. A ce propos, l'architecte (associé de l'agence Urbitat+) et enseignant-chercheur à l'ENSA de Lyon, François Nowakowski, fait référence à un atelier, qui visait à engager une réflexion sur la transformation des zones d'activités commerciales et industrielles dans l'est lyonnais. S'appuyant sur la notion de *Zwischenstadt*, il faisait l'hypothèse que ces zones sont les composantes possibles d'une « entre-ville », qu'il fallait donc aussi travailler à les connecter, à en améliorer l'accessibilité autrement qu'en voiture. « Les infrastructures de transport sont pensées d'abord pour répondre aux besoins en déplacements domicile-travail. Or, une grande partie des trajets dans les territoires périurbains (de l'ordre des trois quarts) ne sont pas liés à l'activité professionnelle. On devrait donc penser à d'autres voies de circulation, pour les besoins des promenades, des loisirs. » C'est dire si au passage on gagne à appréhender les espaces périurbains et les campagnes urbaines dans une vision globale, à travers leurs multiples usages, dont ceux liés aux déplacements. C'est dire aussi si on gagne à solliciter les premiers intéressés : les habitants eux-mêmes. Or, force est d'admettre que s'il est bien des parties prenantes qu'on n'entend guère à propos de ces espaces, c'est eux, qui pourtant y habitent et/ou y travaillent au quotidien. Comme s'ils n'avaient pas un point de vue avisé, une expertise à faire valoir sur ces espaces, leurs problématiques et leurs ressources. Avant d'examiner ce qui peut justifier leur attachement sinon intérêt pour ces espaces, insistons sur cet enjeu du regard : abordons-nous le bon point de vue pour saisir le périurbain et les campagnes urbaines dans leur diversité et potentialité ? Prenons-nous la peine d'entendre ce qu'ils peuvent nous dire, de leur propre point de vue, sur les autres espaces : les villes situées en proximité voire même la métropole ? C'est justement l'intérêt de l'Atelier des territoires, qui a vocation à associer, d'une façon ou d'une autre, les citoyens aux réflexions des élus, des services déconcentrés de l'Etat et des équipes de conception pluridisciplinaire.



## UN AUTRE REGARD SUR LA VILLE ET LA MÉTROPOLE

Un point de vue équitable sur ces espaces périurbains et ces campagnes urbaines devrait admettre qu'ils puissent en avoir un sur eux-mêmes comme sur les villes des alentours et même de la métropole. Car ils ne sauraient exister seulement sous le regard de celles-ci ; ils ont aussi leur mot à dire sur elles, en offrant un point de vue d'autant plus instructif qu'il est décalé sinon décentré. Bref, Il y a un intérêt évident à inverser le regard en partant des « périphéries » et non du centre-ville, de la métropole.

## DÉPASSER LES OPPOSITIONS, LES VISIONS BINAIRES

Le caractère réducteur de l'opposition ville / campagne a beau être admis, régulièrement dénoncé, il reste que la manière dont on aborde espaces périurbains et campagnes urbaines persiste à les opposer à l'agglomération ou à la métropole.

Pourtant, le choix des ménages ne se limite pas à l'alternative entre vivre en ville ou dans le périurbain/une campagne urbaine. L'analyse de leur trajectoire montre que leur choix du périurbain ou d'une campagne urbaine, quand il est fait, est progressif. Ceux qui font ce choix sont rarement des Parisiens (des Lyonnais, des Toulousains...), mais des ménages habitant déjà en 1<sup>re</sup>, en 2<sup>e</sup> voire en 3<sup>e</sup> couronne. Bref, on est plus dans un continuum que face à une alternative aux termes tranchés. Dès lors, il n'y a plus lieu d'opposer ces espaces, mais à les saisir dans leur interrelation. Jean-Baptiste Marie : « Ce qu'on n'a de cesse de vouloir distinguer (ville, campagne, ruralité) ne s'oppose pas autant que cela : ces espaces sont en interrelation. »

Si le périurbain et les campagnes urbaines sont intéressants, c'est qu'ils sont davantage des espaces de l'entre-deux et qu'ils appellent en conséquence, si on veut en identifier les vraies ressources et le potentiel, des outils de mesure et d'observation adaptés.

On mesure au passage à quel point le terme de métropole tel que promu par la loi Maptam<sup>14</sup> du 27 janvier 2014, est trompeur : il charrie l'imaginaire des métropoles industrielles du XIX<sup>e</sup> siècle, sublimées par le cinéma ou la littérature, alors que celles vécues par ses

---

14 Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

habitants sont plus composites (proches en cela de ce que François Ascher appelait la « métapole »). Dans ce cadre, les espaces moins urbanisés (périurbains, campagnes urbaines, donc) ont un rôle à jouer sans être condamnés à en être réduits au statut de territoires servants. Ce que Jean-Baptiste Marie souligne en considérant la métropolisation comme l'opportunité pour une agglomération non pas de s'étendre à coup de nouvelles constructions (de logements, d'équipements, d'infrastructures), mais de se développer à travers ces espaces naturels, agricoles, ruraux, en nouant des alliances avec eux, selon les principes d'un métabolisme urbain. Parmi les cas les plus emblématiques de cette possible « alliance », il cite celui de la métropole de Clermont-Ferrand.

Une telle approche ménage la possibilité d'imaginer la ville comme un « espace productif », le support à des logiques de circuits-courts avec les autres espaces ; une ville « agréable » pour le travail (une « ergopolis », selon la formule de Jean-Marc Offner) et capable d'être moins dépendante pour son alimentation. Une illustration en est fournie par le Projet alimentaire territorial du Grand Clermont, mené en partenariat avec le Parc naturel du Forez : il vise notamment en une reterritorialisation de la production alimentaire à travers un accompagnement des agriculteurs pour l'adoption d'une démarche respectueuse de l'environnement.

Où on voit combien cette mise en regard à fronts renversés des territoires est des plus instructives : « Si les représentants d'une agglomération ont des choses intéressantes à dire sur leurs attentes par rapport au périurbain, les représentants de celui-ci en ont tout autant par rapport à la ville-centre » (Xavier Desjardins).

## UNE CONTRIBUTION À LA BIODIVERSITÉ

---



Qu'on ne puisse pas penser les espaces périurbains et les campagnes urbaines indépendamment des autres espaces, y compris métropolitains, et vice versa, la conférence inaugurale du cycle, qui s'est tenue à l'ENSA Belleville, en septembre 2019, en a apporté une parfaite illustration, en les abordant au prisme de la biodiversité. Car si ces dernières années, on a assisté à la promotion d'une biodiversité urbaine, au travers de la thématique de la (re)végétalisation des villes, voire de leur renaturation (termes contestables, mais qu'il n'y a pas lieu de discuter ici<sup>15</sup>), il apparaît clair que cette biodiversité ne peut être pensée dans le seul périmètre des villes, qu'elle n'a de sens qu'envisagée à la grande échelle intégrant d'autres espaces, y compris périurbains, ne serait-ce que pour ménager la possibilité de corridors écologiques, de trames vertes et bleues. Ce que souligne Philippe Clergeau, intervenu au cours de cette conférence inaugurale : « La biodiversité impose d'étudier le fonctionnement du vivant à toutes les échelles, et non d'une manière compartimentée qui reviendrait à distinguer une biodiversité urbaine d'une biodiversité périurbaine ou d'autres espaces. » Le même : « On n'aura jamais de biodiversité digne de ce nom en cœur de ville, en l'absence de plan cohérent intégrant les zones périphériques. » En bref, la biodiversité de Paris doit être pensée à l'échelle du Grand Paris.

Montrer comment les espaces périurbains peuvent constituer des îlots intéressants à étudier en tant que tels, mais aussi comme lieux de passage, corridors, tel est l'enjeu du programme de recherche BAUM (pour Biodiversité, Aménagement Urbain et Morphologie) du PUCA, dont il préside le comité scientifique.

En plus de conforter la nécessité de saisir les espaces périurbains et les campagnes urbaines dans leurs relations avec la métropole, cette entrée par la biodiversité présente un autre intérêt : porter le regard sur les limites, les lisières entre les différentes catégories d'espaces, qu'on s'ingénie d'ordinaire à distinguer, mais sans prendre la mesure de leur rôle dans les échanges entre ces espaces.

---

<sup>15</sup> Disons juste qu'ils se fondent sur une vision réductrice de la « nature » sinon du « naturel », en escamotant le fait que la biodiversité, en son sens fort, est bien plus qu'une diversité d'espèces : c'est des relations d'interdépendance entre des espèces (animales et végétales) co-évoluant dans un biotope.

## Verticalité et horizontalité

Cette entrée par la biodiversité comme par la lisière offre un autre intérêt aux yeux de Béatrice Mariolle : bousculer le primat de la verticalité au profit de l'horizontalité dans la manière d'aborder des espaces, quels qu'ils soient d'ailleurs – cette horizontalité, précisons-le, ne consistant pas tant à bannir la verticalité de nos constructions, qu'à s'attacher aux relations, interactions des milieux habités. Béatrice Mariolle : « Tandis que le corps humain se déploie à la verticale, le vivant est régi par des systèmes de relations horizontales, en réseaux, qui tiennent plus du rhizome (au sens du biologiste Stefano Mancuso). » Horizontalité, donc, que Paola Viganò va jusqu'à associer à une autre notion, celle d'incertitude. De fait, le propre des systèmes de relations horizontales est de se déployer sans projet défini à l'avance. Une manière de questionner le principe même du projet urbain. Un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

## SOUS LE FONCIER, LE SOL

---





Par définition, les espaces périurbains et les campagnes urbains sont moins imperméabilisés que les espaces des villes denses. On y a davantage l'occasion d'y établir une relation sensible avec un sol qu'avec du « foncier ». La nuance sémantique paraît dérisoire. Elle est d'une importance capitale ainsi que nous l'enseigne Paola Vigano. Le sol est « une ressource essentielle pour [le] fonctionnement écologique et social, pour [le] paysage » des espaces urbanisés. Il assure des prestations écosystémiques précieuses, « depuis la capacité d'infiltration de l'eau et du stockage de CO<sub>2</sub> jusqu'à la construction d'un réseaux d'espaces sociaux ». C'est dire s'il faut dépasser la vision négative et trop simpliste de l'urbanisation comme étant seulement consommatrice, voire destructrice des sols, imaginer des stratégies de projet qui soient fondées non seulement sur une meilleure connaissance des sols urbains et des formes de villes auxquels ils correspondent, mais aussi sur une prise en compte du sol et sur sa valorisation comme ressource, que ce sol soit délaissé, cultivé ou paysagé. Toujours selon Paola Vigano, « Il ne suffit [donc] pas de trouver une meilleure utilisation du sol, il faut faire entrer les thématiques de la reconstruction des sols et des cycles de régénération dans le projet de la ville et du territoire », en lien, en l'occurrence, avec le thème de l'eau (sur lequel elle a travaillé).

En nous rappelant les vertus du sol, Paola Vigano invite par la même occasion à poser un autre regard sur les parcelles qui, au prétexte qu'elles s'inscrivent dans le périmètre d'un espace urbanisé, auraient vocation à accueillir du bâti : les friches, les délaissés, mais aussi les terres agricoles dont on présume que leur destin sera d'être utilisées pour du bâti... Soit ce que Bernardo Secchi appelait les « terres compromises », en référence au sort des jeunes filles de l'Italie d'après-guerre, qui « devaient remédier par le mariage à leur insouciant passé »... Tout est affaire de regard, on y revient : toutes compromises qu'elles paraissent être, ces terres recèlent d'autres potentiels, d'autres richesses et méritent donc d'être regardées autrement, au prisme de la qualité de leur sol.

Entrer par cette dernière change tout car on n'appréhende plus ces terres en termes de foncier (constructible ou à viabiliser), mais, comme on l'a dit, au regard des prestations écosystémiques qu'elles peuvent rendre aux espaces habités. Ajoutons : au regard de leur résilience et de leur capacité productive.



## UNE APPROCHE RENOUVELÉE DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

---



Si le périurbain et les campagnes urbaines font parler d'eux, c'est aussi au nom de cette problématique de la précarité auxquels on les soupçonne d'être plus exposés que les villes-centres, du fait de l'état général du patrimoine, mais aussi du recours plus fréquent à la voiture, qui grèverait le budget des ménages, non sans les contraindre à arbitrer entre mobilité et confort thermique. Arbitrage bien mis en évidence par une étude de l'ex-IAU Ile-de-France sur « La vulnérabilité énergétique des ménages franciliens »<sup>16</sup>.

Pour autant, ces mêmes espaces ne sont pas dépourvus de ressources pour faire face à ce défi, ainsi que la séance dédiée à la problématique de la précarité énergétique (organisée à Lille) a pu le montrer à travers les témoignages d'architectes et d'urbanistes ainsi que d'acteurs locaux.

Pour mémoire, la loi du 12 juillet 2010 définit la précarité énergétique de la manière suivante : est considérée dans cette situation « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». D'après l'Enquête nationale sur le logement (relativement ancienne : la dernière remonte à 2013) : 3,6 millions de ménages en France sont en situation de précarité énergétique. Selon d'autres chiffres, on compterait de l'ordre de 7 millions de « passoires thermiques ». Une chose est sûre, les chiffres s'accordent pour souligner l'ampleur du phénomène.

Le périurbain et les campagnes urbaines ne sont certes pas les seuls concernés, par cette problématique inscrite dans l'agenda de l'action publique comme de la recherche<sup>17</sup>, depuis au moins les années 2000. Mais ils y sont confrontés selon une ampleur qui tient à la combinaison de deux séries de facteurs, que Valérie Mancret-Taylor, directrice de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) rappelait au cours de la conférence du cycle spécialement consacrée à ce sujet :

- une précarité sociale et financière : elle concerne des ménages modestes et très modestes, vivant pour certains en dessous du seuil de pauvreté, les autres juste au-dessus, avec des fins de mois difficiles ;

---

<sup>16</sup> Etude pilotée par Lucile Mettetal et réalisée en 2014, téléchargeable sur le site de l'Institut Paris Région.

<sup>17</sup> Citons les quatre Appels à projets recherche et expérimentation dans le cadre du PREBAT (Programme national de Recherche et d'expérimentation sur l'Énergie dans les Bâtiments) lancés en 2007, 2011, 2012 et 2013, par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA), l'ADEME et l'ANAH.

- des logements énergivores, construits avant le premier choc pétrolier et l'édiction des normes d'isolation thermique. Pour les ménages qui les occupent, l'énergie représente un poste de dépenses important sauf à faire des économies, mais au détriment de leur santé et de la qualité du cadre de vie (moins chauffés, leurs logements sont plus exposés au risque d'humidité).

A quoi s'ajoute un budget transport et mobilité important : les ménages du périurbain vivant dans des zones moins bien desservies par les transports en commun, ils sont tributaires de véhicules motorisés (voiture, scooter).

D'importants efforts ont été consentis : à elle seule, l'ANAH verse 900 millions d'euros de subventions par an dont 350-400 millions pour la rénovation énergétique. A quoi s'ajoutent les certificats d'économie d'énergie ; une TVA réduite et les crédits d'impôt de transition énergétique (accessibles à tous les ménages). Mais avec un peu de recul, force est de constater des limites ou des difficultés dans la lutte contre cette précarité :

- l'intervention pour remédier au problème est d'autant plus délicate que la rénovation énergétique implique d'intervenir dans des logements occupés (par les locataires ou les propriétaires) et, donc, d'« entrer dans l'intimité du ménage, en plus de lui faire subir les désagréments des travaux » (Valérie Mancret-Taylor) ;
- les actions de rénovation sont loin d'être efficaces : elles reposent sur l'application de normes, qui ne tiennent pas compte des spécificités du contexte. On isole ou on équipe en chaudières moins consommatrices, mais sans vision globale du bâti dans son environnement (le lotissement), celle-là même que peut porter un architecte. Lequel professionnel s'est peu impliqué dans ce marché de la rénovation, quand il n'en a pas été aussi tenu à l'écart.

Suite au Plan national de rénovation énergétique des logements, la situation a cependant évolué. Ainsi que le rappelle Hélène Peskine, l'ordre des architectes a interpellé l'Etat sur la place des concepteurs dans ce plan, cette place pouvant justement consister à appréhender autrement les lotissements des espaces périurbains ou des campagnes urbaines, pour y introduire des politiques publiques de rénovation énergétique ambitieuses à l'échelle des quartiers ou des lotissements et non des seuls bâtiments (un architecte ne peut résoudre sa propre équation économique en n'intervenant que pour un pavillon).

Et l'Ordre de formuler la proposition suivante : développer des projets expérimentaux avec des collectivités à l'échelle de lotissements, en prenant acte de la mixité sociale et générationnelle : le taux d'occupation est inégal selon que les enfants sont encore là ou partis, selon le stade où le ménage se trouve dans sa trajectoire résidentielle.

Il reste que rénover en milieu périurbain n'est pas simple, les contraintes obligeant plus qu'ailleurs à un devoir de créativité. Valérie Mancret-Taylor : « Si on arrive à intervenir de manière fine dans des parcs de bailleurs sociaux ou des projets Anru, il est plus difficile de le faire dans le diffus. »

Pour autant, la situation n'est pas réhabilitoire :

- d'abord, les pavillons construits dans les années 1970-80 ne sont pas toujours les passoires que l'on se plaît à décrire, pour mieux stigmatiser les lotissements. Ils l'ont moins été, à l'origine, qu'ils ne le sont devenus, sous l'effet de la transformation des modes de vie, de la montée des exigences des ménages en termes de confort thermique, sans compter l'obsolescence d'équipements qui n'est pas sans aggraver leur coût environnemental (comme les chaudières à fuel) ;
- les perspectives offertes par le réemploi de matière recyclée, la valorisation des ressources locales ;
- l'implication des bénéficiaires eux-mêmes, à l'image de celle encouragée à l'initiative des Acteurs pour l'économie solidaire (APES) pour alléger le coût d'intervention des artisans dans le cadre des dispositifs en faveur de l' « auto-réhabilitation accompagnée » (voir encadré p.62) ;
- l'approche à l'échelle d'îlots, pour jouer sur des usages différents (ce qui suppose d'introduire de la mixité fonctionnelle dans les lotissements) ;
- la possibilité d'engager les travaux progressivement, dans le temps.

Mais la mobilisation des parties prenantes ne se décrète pas. Il faut l'organiser, l'accompagner. C'est tout l'intérêt du travail mené par l'APES, dont Fanny Obled, chargée de mission est venue témoigner au cours de la table ronde de Lille.

### LA VOIE DE L'AUTO-RÉALISATION ACCOMPAGNÉE

Depuis plusieurs années, l'APES porte avec des professionnels du bâtiment, une pratique originale consistant à encadrer les propriétaires « auto-producteurs » dans la réalisation de travaux chez eux, de façon à ce qu'ils soient efficaces, performants au plan énergétique. L'enjeu est d'embarquer les professionnels de l'économie conventionnelle, les artisans, en les formant à l'accompagnement, et les faire renouer avec des compétences en matière de transmission, d'encadrement impliquant les premiers bénéficiaires : les occupants. Ce faisant, il s'agit de redonner un sentiment de fierté à ces derniers, à fortiori quand ils sont en situation de précarité sociale, par la valorisation de leurs « compétences dormantes ».

### Besoin d'un tiers de confiance

La diversité des parties prenantes exige l'existence d'un « tiers de confiance ». S'il y en a bien une en mesure d'assumer ce rôle, ce sont bien les architectes. Avec Valérie Mancret-Taylor, on peut cependant « regretter d'en voir si peu intervenir sur ce marché de la rénovation énergétique ».

Les architectes, donc, mais aussi probablement les urbanistes. Ainsi que le souligne Fanny Obled : « La rénovation doit aussi être l'occasion de restaurer une vie de quartier, de lui donner de la valeur car cela incite d'autant plus la population à le respecter. »

L'implication des uns comme des autres se heurte cependant à des freins. Le principal : l'aide à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage reste le plus souvent modique. Une solution existe néanmoins : les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, que l'Anah contractualise avec les collectivités territoriales, qui trouvent ainsi le moyen de financer le suivi par des équipes à même d'accompagner les ménages, à des tarifs de maîtrise d'œuvre et d'accompagnement social. Sans attendre, plusieurs architectes ont investi ce chantier de la rénovation en milieu périurbain, voire dans des campagnes urbaines. La séance de Lille en a offert au moins deux illustrations remarquables sur lesquelles nous revenons plus loin.



## Ne pas oublier le changement climatique

En attendant, prenons la mesure du fait que le changement climatique a quelque peu modifié la donne dans la manière d'appréhender cette précarité énergétique. C'est au fond ce que suggère Emmanuel Bertin, directeur d'une structure, le CERDD, créée conjointement par la Région Nord-Pas-de-Calais (aujourd'hui les Hauts-de-France) et l'Etat, en vue d'y stimuler le développement durable et de traiter des enjeux climatiques à l'échelle de la Région. A cette fin, cette structure a mis en place un Observatoire Climat Energie, qui montre que l'augmentation moyenne de température enregistrée depuis 1955, dans la région, est de plus de 1,7°. Dans le même temps : on relève une multiplication par 2 des fortes pluies, une augmentation du niveau de la mer de plus de 9 cm... Des réalités qui rendent le territoire plus vulnérable : aujourd'hui, 49% des communes de la Région sont soumises à des vulnérabilités liées au changement climatique. D'ores et déjà, les populations sont soumises à d'autres problématiques, en plus de la précarité énergétique : des inondations et des coulées de boue plus fréquentes, une fracturation des habitations, ...

Le changement climatique est déjà à l'œuvre et va se poursuivre d'autant plus que les émissions de gaz à effet de serre sont loin de ralentir. Depuis 2013, elles ont progressé de + 10% dans les Hauts-de-France. « Les solutions existent, mais on se heurte à l'inertie de leur mise en œuvre. On va au-devant de défis graves. Ce qui devrait nous encourager, qui que nous soyons, dans nos métiers respectifs, à être davantage déterminés à nous interroger sur notre vocation, la manière de la mettre au service de la résolution, avec les autres, des défis qui sont déjà les nôtres. Bref, il faut nous demander comment ne pas faire partie du problème, mais en être une partie de la résolution. »

Reste la question de savoir comment le périurbain et les campagnes urbaines peuvent contribuer à cette adaptation au changement climatique. Un autre programme de recherche en perspective pour le PUCA ?



## ENTRE DENSIFICATION DOUCE ET URBANISME SPONTANÉ

---



Dignes d'intérêt, les espaces périurbains et les campagnes urbaines le sont aussi par les formes de « densification douce » auxquels ils se prêtent. « Douce » au sens où elle procède à l'échelle de parcelles, de manière homéopathique, sans changer la vocation pavillonnaire du bâti. Elle recouvre cependant des formes diverses, les unes spontanées, informelles (soit l'urbanisme spontané), une autre organisée, connue sous le nom de BIMBY (pour *Build In My Backyard*).

## **BIMBY OR NOT BIMBY**

Commençons par cette dernière, qui a d'ailleurs été à l'origine de l'ouvrage *Densifier/dédensifier*, dont l'objet initial était d'analyser le phénomène pour en évaluer les chances de se généraliser, de constituer une démarche structurante dans les politiques de construction en France.

Naturellement, l'acronyme apparu en Angleterre, est inspiré du NIMBY, dont il constitue en somme l'envers positif puisqu'il s'agit de vendre une partie de sa parcelle à un tiers pour y construire sa propre maison. De prime abord, il ne peut que susciter l'adhésion, d'autant qu'il s'incarne dans une démarche formalisée, associant un ou des architectes pour garantir la viabilité des projets et, le cas échéant, la qualité des constructions.

Beaucoup y ont vu l'opportunité de répondre aux besoins en logements en densifiant les lotissements et zones pavillonnaires sans les dénaturer. BIMBY apparaît en outre comme une réponse aux problématiques de ces lotissements dont la population a vieilli : des ménages continuent à y vivre, mais sans leurs enfants, partis vers d'autres horizons. Résultat : ils se retrouvent avec des jardins plus difficiles à entretenir. Réduire les parcelles, y construire, peut être une opportunité pour les propriétaires âgés, à la retraite.

L'enfer est cependant pavé de bonnes intentions et BIMBY le vérifie en prêtant le flanc à des réserves et critiques dont les contributions (de l'ouvrage collectif sur les campagnes urbaines) et la conférence qui lui ont été consacrés se sont fait l'écho. D'abord, on dispose d'assez de recul pour mesurer les inégalités qu'il génère. Peter Bibby et Jean-Marie Halleux l'illustrent à travers le cas emblématique de l'Angleterre, où la pratique a eu pour effet de densifier davantage les quartiers populaires que les quartiers plus aisés<sup>18</sup>.

---

18 « Le paradigme de la ville compacte : les leçons de l'Angleterre ».

Autre problème soulevé par Roland Vidal : les constructions restent soumises à la bonne volonté de chaque propriétaire, ce qui limite la capacité d'anticipation des logements disponibles à l'avenir - une incertitude qui expliquerait le manque de motivation d'élus. Quand bien même ces derniers auraient-ils plus de visibilité, la démarche n'est pas en mesure de toujours satisfaire les besoins en nouveaux logements d'une commune.

## UN URBANISME (PRESQUE) SPONTANÉ

Spontané, l'urbanisme du périurbain et des campagnes urbaines l'est au sens, où il n'est pas planifié ni l'objet d'un projet urbain, qu'il procède en dehors de toute volonté consciente de faire de la ville, dans le cadre d'une procédure ZAC, mais au fil d'opérations qui se succèdent dans un quartier. Il est le fait d'une diversité d'acteurs qui vont du particulier jusqu'aux « petits » promoteurs, en passant par des bailleurs sociaux ou encore de petites SEM locales, ancrés dans leurs territoires d'intervention (et donc connus des services instructeurs des dossiers de permis de construire).

« Presque », ensuite, parce que, naturellement, ces opérations sont soumises à la même obligation que les autres constructions, l'obtention préalable d'un permis de construire. Pour être spontané, il n'est donc pas illégal (en France, du moins). Il n'est pas non plus quantité négligeable, loin de là. Selon l'observatoire régional du foncier, seul un logement sur dix était produit dans le cadre d'une ZAC. La situation est certes contrastée selon les régions, mais cette proportion indique bien l'ampleur de cet urbanisme auquel on ne prête pas assez attention. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de la contribution de Joël Idt et de Margot Pellegrino à l'ouvrage *Densifier/dédensifier*<sup>19</sup>, que de s'y être intéressés à partir d'une approche comparative Ile-de-France / Rome.

Car le phénomène n'est bien évidemment pas propre à la France, mais s'observe dans les autres pays européens, à des degrés variables, y compris au regard du respect du cadre légal... A Rome, on estime à un tiers la proportion de constructions illégales – en comparant avec ce qui était prévu dans le cadre de l'équivalent de notre PLU. Des lois sont cependant adoptées pour régulariser les situations ex-post. La mise à niveau des services (assainissement, éclairage, voirie, ouverture d'écoles...) est déléguée à des consortiums

19 « Les acteurs publics face à la densification spontanée : une comparaison franco-italienne ».

d'habitants (*consorzi*). Cette urbanisation spontanée n'en reste pas moins problématique : elle complique l'anticipation des besoins par les services municipaux.

### **A chaque contexte sa densification**

De quelque manière qu'on l'envisage (organisée ou spontanée), la densification douce dans le périurbain ou les campagnes urbaines, demande à être questionnée, au risque sinon de commettre des erreurs ou de se heurter à des impasses. En premier lieu, elle peut dans certains contextes se révéler contreproductive en accélérant la déshérence de centres-bourgs ou de ville. La promouvoir en toute circonstance reviendrait à habiller Paul (les zones pavillonnaires du périurbain et des campagnes urbaines) en déshabillant Pierre (les centres-bourgs et villes en déshérence, donc).

### **Entre NIMBY et PUMA...**

Au sein même des espaces peu denses, elle peut être source de conflictualité entre ceux qui souhaitent/consentent à construire et les autres. Car la densification douce ne fait pas que des émules chez les habitants des espaces concernés. A ce propos, Emmanuel Rey invoque un syndrome PUMA, pour « Peut-être Utile Mais Ailleurs »<sup>20</sup>. Il a beau le faire en référence à la situation des campagnes urbaines helvétiques, on perçoit qu'il pourrait s'appliquer à leurs homologues françaises. Après tout, rien que de plus normal ou de prévisible. Roland Vidal : « Si la densification douce suscite réticence, résistance voire opposition dans les campagnes urbaines, c'est qu'elle semble aller à l'encontre des motivations, de ce pour quoi les ménages se sont installés dans ces espaces. »

Dans ce contexte, on devine combien la vie du maire ne doit pas être de tout repos, soumis qu'il est aux injonctions contradictoires de l'administration de l'Etat, qui pousse à la construction de nouveaux logements, et de ses administrés, entre ceux prêts à vendre leur terrain et ceux qui veulent limiter les nouvelles constructions. Illustration avec le témoignage de Bruno Loustalet, maire de Thil (encadré p. 70-71).

---

20 Judith Drouilles et Emmanuel Rey, « L'avenir des quartiers résidentiels périurbains dans le contexte helvétique », in Béatrice Mariolle et Jean-Michel Léger (dir.), op. cit.

### L'EXEMPLE DE THIL

Thil est une commune de l'Ain, qui illustre bien le dynamisme démographique du périurbain : de 600 habitants en 1982, elle est passée à 1 100 aujourd'hui et en comptera vraisemblablement 1 350 d'ici 3-4 ans. Dans le même temps, la proportion de résidences secondaires a chuté (4% en 2008 contre 27% en 1968). Le foncier non bâti étant recherché, son prix a fortement augmenté : 300 euros le m<sup>2</sup> (sur des terrains pas encore viabilisés) contre 120 euros au début de premier mandat de Bruno Loustalet, il y a dix ans (on est encore loin du prix du foncier du périurbain genevois, 600 euros du m<sup>2</sup>, mais la hausse n'en reste pas moins significative).

De là les injonctions contradictoires auxquelles ce dernier se dit soumis. Avec, d'un côté, celles de l'Etat, qui via la Direction Départementale des Territoires (DDT), l'« incite » à densifier, mais aussi de certains de ses administrés : des propriétaires fonciers, qui veulent rendre leurs parcelles constructibles et, donc, les viabiliser (fût-ce en zone inondable...). De l'autre, celles des nouveaux arrivants, qui ne veulent pas de constructions nouvelles (« ils ont acheté dans le périurbain en pensant être les derniers »...).

Une situation peu propice au dialogue. « Force était de constater que dans la commune, les gens se parlaient peu. » L'élaboration du PLU conçue dans une optique de densification douce, se révèle particulièrement ardue. « Les premières réunions publiques ont été un peu tendues. » Tout est cependant question de temps. « Il fallait juste prendre celui de percer l'abcès. » Et puis, la densification n'était pas quelque chose de nouveau pour le village qui en avait connue entre 1968 et 2010. « Il était naturel qu'elle se poursuivre. » Ce qui, insiste Bruno Loustalet, supposait la réouverture des circulations entre les lotissements. « Tous étaient fermés sinon repliés sur eux-mêmes. Or, il fallait que les gens se parlent, tout simplement.»

La concertation, telle que prévue par le législateur, a bien eu lieu, mais elle a très vite rencontré ses limites. « En tant que maire, je suis frustré par ce que me propose le code de l'urbanisme en la matière. Si je m'y suis prêté, c'est pour éviter



les recours auxquels je m'exposais en cas contraire » - il en aura quand même près d'une demi douzaine...

Il décide cependant de commencer à débattre avec les élus, avant d'élargir la réflexion et le débat au reste de la population. Elus et habitants en viennent à partager le même constat. « Des choses pouvaient être actées, d'autres demandaient à être arbitrées, les habitants acceptant de s'en remettre aux élus. « Au final, j'ai gagné une re-légitimation du politique, en sortant d'une approche purement technicienne et administrative, urbanistique. »

Sa chance, ainsi qu'il le dit encore, sera le lancement par la DDT et le CAUE de l'Ain d'une expérimentation en matière de densification douce, maîtrisée (dans le cadre de loi Alur). Elle lui permet en l'occurrence de faire apparaître le manque évident de circulations internes au village en sollicitant le regard de personnes extérieures, invitées à témoigner de bonnes pratiques en matière de coconstruction d'un centre bourg.

Dans une commune d'à peine plus de mille habitants, la confrontation avec le maire est directe. Il y a donc un enjeu à changer d'échelle. De là l'objectif du PLUi à l'élaboration duquel il s'est engagé.

## Densifier oui, mais pas trop

De manière générale, Paola Viganò invite à manier la notion de densification avec précaution, car elle est grosse d'un paradoxe : censée empêcher l'étalement, elle participe en réalité à la ville diffuse. Celle-ci peut être, en effet, « le résultat d'un long processus de densification : des noyaux de maisons éparses qui s'agglutinent, des filaments qui sont fortifiés par un remplissage progressif, des zones pavillonnaires qui s'étirent en adaptant le parcellaire et les types construits »,<sup>21</sup>

Dire cela ne revient pas à disqualifier la densification, mais à mettre en garde contre « la croyance qu'on résoudra tous les problèmes grâce à elle ». Rappelons qu'une large frac-

<sup>21</sup> Paola Viganò, « Dans la métropole horizontale », préface de l'ouvrage *Densifier/dédensifier*, op. cit.

tion de la population habite par choix dans ces espaces peu denses : il faut composer avec cette réalité, en se gardant de la contraindre à vivre dans des zones plus denses, ou de densifier leurs espaces de vie. La densification ne peut s'envisager que progressivement. Dans le même ordre d'idée, Jean-Baptiste Marie relève que les territoires connaissent des processus de densification variés, qui méritent en conséquence une auscultation particulière. Dès lors, « Que signifie densifier dans des territoires en déprise démographique ? Que signifie densifier Bar-le-Duc, quand son centre-ville s'est vidé d'une grande partie de sa population ? Peut-être faudrait-il donc dédensifier, quitte à aller à l'encontre du mot d'ordre national (d'autant que ce territoire est amené à perdre encore de la population). » (François Nowakowski).

### Ne plus construire ?

Béatrice Mariolle pose crûment la question : n'est-il plus temps de renoncer à construire et de se concentrer sur la réparation de l'existant ? La question a été débattue lors des deuxièmes Rencontres nationales de la frugalité heureuse et créative, qui se sont tenues les 29-30 novembre et 1er décembre 2019, dans les communes de Guipel, Hédé-Bazouges et Langouët (en Bretagne), sur le thème « Architecture et aménagement des territoires urbains et ruraux ». Béatrice Mariolle y répond par l'affirmative, en invitant à sortir d'une course en avant. « On dispose d'un parc sous-utilisé, de logements vides, de bâtiments en déshérence. Plutôt que de continuer à construire (sinon à la marge), il faudrait se préoccuper de réparer l'existant, quitte à le transformer, à affecter des bâtiments à d'autres fonctions, d'autres usages, et rendre ainsi plus habitables certains espaces ».

La même en vient ainsi à la nécessité de passer à un autre paradigme de projet consistant non plus à construire, mais à réparer. Un propos provoquant quand on sait qu'il a été martelé à l'occasion de conférences organisées dans le cadre d'écoles d'architecture... Béatrice Mariolle argue encore que la notion de dédensification offre l'intérêt de sortir du carcan de la densité, en prenant en considération le sol non bâti, en reconnaissant qu'il est aussi important que le sol bâti. « On peut y promouvoir la biodiversité, de la production alimentaire, une gestion durable de l'eau,... »

Comme on le verra, des architectes urbanistes sont prédisposés à l'idée d'intervenir dans les espaces peu denses pour y réparer plutôt que construire. Certes, la réparation expose

à de nouvelles contraintes (réglementaires, normatives ou relatives au modèle économique), mais s'il est bien un professionnel pour résoudre les quadratures du cercle, faire travailler ensemble les parties prenantes concernées, c'est bien l'architecte-urbaniste.

### **Choisir entre la peste et le choléra ?**

En est-on pour autant réduits à « choisir entre la peste et le choléra » (Jean-Michel Léger) ? A densifier des espaces bâtis, déjà construits, quitte à les priver de leurs espaces verts, de leurs potagers et de leurs jardins (BIMBY), ou à grignoter sur des terres agricoles, au demeurant soumises à de l'agriculture intensive avec toutes les conséquences que l'on sait sur l'environnement ? Naturellement, le débat ne se pose pas dans les mêmes termes selon qu'on est dans des régions en déclin ou en croissance démographique.

### **L'INTÉRÊT D'UNE APPROCHE COMPARATIVE ET SES LIMITES**

La problématique de la densification n'est pas propre à la France. La plupart des pays industrialisés sont concernés. Il peut donc être utile de se pencher sur nos voisins pour identifier d'éventuelles bonnes pratiques. A commencer par l'Angleterre, réputée pour être parvenue à juguler l'étalement urbain au prix d'une politique ancienne, fondée sur le paradigme de l'endiguement puis, à la fin des années 1980-90, celui de la compacité, censée être plus vertueuse sur le plan environnemental. Récemment, des lois y ont été adoptées, qui contrôlent très strictement les communes, en conditionnant les transferts financiers de l'Etat à la réussite des objectifs en termes d'urbanisation. Ce qui témoigne d'une forte centralisation. L'enseignement est structuré en conséquence. L'exigence de technicité de l'aménagement et de l'urbanisme est reconnue en Angleterre (comme aux Pays-Bas), celle-ci pouvant être acquise dans des écoles dédiées : des écoles spécifiques d'urbanisme et d'aménagement (et non d'architecture).

Il reste que la densification poursuivie en Angleterre n'est pas si douce que cela. Ce sont les quartiers déjà très denses (et populaires), qui se densifient le plus (les pavillons sont remplacés par des bâtiments collectifs). Dans les périphéries, les populations aisées ont tendance à se protéger contre la densification, synonyme de réduction de leur parcellaire.

## Difficultés de l'approche comparative

Pour être éclairante, l'approche comparative montre aussi les difficultés de l'exercice. Tous les pays n'ont pas le même rapport à la densité y compris d'ailleurs au plan statistique (sa mesure comme sa perception sont variables d'une région comme d'un pays à l'autre). Dans certains pays, rappelle Jean-Marie Halleux, le poids de la Révolution industrielle et de ses effets a alimenté une répulsion contre la densité urbaine (cas de la Belgique). Dans d'autres, les villes se sont montrées très tôt favorables à un système d'aménagement et pas seulement local, mais étatique : c'est le cas en Angleterre, mais aussi aux Pays-Bas et en Allemagne, où un système étatique s'est mis en place pour contrôler les projets d'aménagement urbains. Pour rendre compte de ces différences, Jean-Marie Halleux invoque une « dépendance du sentier culturel » : ce qui détermine nos choix en matière de résidentialisation, c'est le poids historique de la vision culturelle de la ville, selon qu'elle est repoussante ou pas.

## OBJECTIF ZAN ?

---



A travers la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000, puis celle de l'Accès au Logement et l'urbanisme rénové (Alur), la lutte contre l'étalement urbain est devenue le « mantra » de plusieurs ministères. L'objectif ZAN est-il enfin la solution ? Répondre à cette question par l'affirmative, n'est-ce pas considérer *a priori* que le résultat de cet étalement urbain (une formule qui fait question), autrement dit le périurbain, est aussi négatif que la cause qui l'aurait engendré ? En est-il seulement le résultat exclusif ? On peut se le demander en constatant que l'urbanisation progresse aussi grâce au dynamisme de bourgs et de villages demeurés ou (re)devenus attractifs.

Quoi qu'il en soit, il faut s'entendre sur le sens des mots, en l'occurrence celui d'artificialisation. En France, une définition en a été fournie par le ministère de l'Agriculture : sont considérées comme « artificialisées », des terres agricoles ou forestières ou des milieux naturels en terres destinées à l'occupation anthropique, à travers la construction d'habitats ou d'infrastructures de transports. C'est sur la base de cette définition qu'on évalue à environ un département la superficie de terres artificialisées au rythme d'un tous les sept ans. Or, artificialisation ne veut pas dire imperméabilisation : seule une fraction des terres l'est. De sorte que si des usages antérieurs ne sont plus possibles (comme, par exemple, l'agriculture conventionnelle, qui exige des surfaces suffisamment grandes pour optimiser l'utilisation du matériel agricole), d'autres ne sont pas à exclure (comme le maraîchage ou le jardinage). Ce que démontrent d'ailleurs les espaces périurbains et les campagnes urbaines, à travers leurs « jardins cachés ».

Cela étant dit, certains intervenants du cycle de conférences n'ont pas caché leur désapprobation à l'égard de l'objectif ZAN, en mettant en avant d'autres objections. Ainsi François Nowakowski, qui y voit un nouveau mot d'ordre privilégiant une logique comptable. Il lui oppose la notion d'hospitalité, qu'il a eu l'occasion d'invoquer en réponse aux demandes d'élus de trois aires en décroissance du Grand Est, qui s'inquiétaient de savoir comment rendre leurs territoires plus attractifs, y attirer de nouveaux ménages. « Nous les avons amenés à réfléchir d'abord à la manière de rendre ces territoires, tels qu'ils existent, plus hospitaliers, déjà, à l'égard des habitants qui y sont (encore), avant de se préoccuper de ceux qui, un jour, peut-être, viendront, s'y installer. » Cette hospitalité suppose de mettre l'accent sur la qualité des lieux, quitte à devoir œuvrer dans la durée. François Nowakowski : « Travailler à la qualité des lieux, cela demande du temps, celui de rencontrer les gens, et non à distance depuis un bureau d'études ou une administration. »

De même, Jean-Michel Léger met en garde contre le décalage entre le mot d'ordre de l'objectif ZAN et la réalité sur le terrain : si l'attrait des campagnes urbaines et du périurbain persiste, argue-t-il, il va bien falloir continuer à construire.

Eric Charmes abonde en exprimant d'autres objections :

- l'objectif part d'un présupposé contestable. Même en prenant les chiffres les plus alarmistes (ceux du ministère de l'Agriculture), force est de minorer cette artificialisation que connaîtrait la France : même en supposant que tout le monde adopte la maison individuelle, sur un terrain de 1 000 m<sup>2</sup>, et même en y ajoutant l'espace consommé par les zones commerciales et les infrastructures, on arrive à 11% d'espaces artificialisés<sup>22</sup>. Ce à quoi, notons-le au passage, Xavier Desjardins objecte que tous les sols ne se valent pas. « Le problème n'est pas tant d'artificialiser que de le faire sur des sols à haute valeur agronomique. »
- l'objectif ZAN trahit la volonté d'un « gouvernement à distance » (selon la formule de Renaud Epstein) : dans un contexte où l'Etat se retire, se défait de son ingénierie territoriale, l'artificialisation comme la densification sont des indicateurs utiles pour piloter à distance les territoires, faute de ne plus disposer des experts qui en ont une connaissance fine et en mesure de discuter, négocier avec les acteurs locaux ;
- il serait un symptôme de cette opposition encore prégnante dans les esprits entre villes et campagnes : « on peut s'interroger sur le caractère " naturel " des surfaces exposées à l'artificialisation (les sols agricoles surexploités, les parcs...) » ;
- en prétendant mettre fin à l'artificialisation, on met fin à un mode de vie, à la possibilité de satisfaire le désir « légitime »<sup>23</sup> de populations d'accéder à la nature, de vivre à proximité d'espaces naturels ;
- enfin, il faut se garder d'appliquer le principe de manière systématique : des territoires sont encore peu urbanisés...

De son côté, Xavier Desjardins déplore le gaspillage auquel on assiste de toute évidence dans notre manière d'utiliser nos espaces. Il est d'autant plus préjudiciable qu'il concerne des terres riches au plan agronomique. Il ne récusé pas pour autant l'approche comptable

<sup>22</sup> Cf son article « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », 2013.

<sup>23</sup> Nous mettons le mot entre guillemets car il y aurait lieu à questionner cette légitimité, aujourd'hui plus que jamais à l'heure des transitions énergétique et écologique.



de l'objectif : « Des indicateurs, des chiffres peuvent être utiles pour se fixer des objectifs concrets. » Il rappelle à cet égard les effets non négligeables de l'imposition d'un taux de 20% de logements sociaux dans les villes : « Cela peut paraître arbitraire, déconnecté des réalités, mais si ce taux n'avait pas été imposé, beaucoup de communes n'auraient jamais construit de tels logements. »

Plutôt que de se positionner pour ou contre l'objectif ZAN, il suggère de réfléchir à la manière d'en rendre l'application pertinente. Et le même de suggérer d'instituer sur le modèle des certificats d'énergie, des « droits à construire » : concrètement, une ville comme Bar-le-Duc, dont le centre-ville est en déshérence, pourrait d'autant mieux renoncer à artificialiser, qu'elle pourrait revendre des droits de construire à des communes sous pression. « Ce faisant, nous disposerions là d'un levier de transaction territoriale. »

Le même relève qu'une région comme l'Ile-de-France connaît déjà un ralentissement de l'artificialisation de ses sols, un processus de ZAN progressif en somme, mais qui se traduit par des effets de sur-densification dans certains départements : en Seine-Saint-Denis, la progression du taux d'occupation des logements compense le ralentissement de la construction en Seine-et-Marne. Dès lors, si on veut parvenir à un objectif ZAN en Ile-de-France, il faut augmenter la proportion de logements sociaux et réfléchir aux conditions à même de rendre cet objectif socialement acceptable.

De son côté, Emmanuelle Durandau, adjointe à la Secrétaire permanente du PUCA, n'exclut pas que le projet de loi relative à l'objectif ZAN débouche sur la possibilité d'expérimentations, pour prendre en compte les particularités des territoires (« Bar-le-Duc, ce n'est effectivement pas l'Ile-de-France ! »). « Ce qu'il y a de préoccupant, ce n'est pas l'artificialisation en elle-même que sa vitesse de propagation, qui devrait inciter à réfléchir à la manière d'en recouvrer la maîtrise, à porter l'effort sur la réparation (on dispose de patrimoines vacants, en déshérence, sous-utilisés). La même ouvre une autre piste de réflexion : « On gagnerait à ne pas réduire l'objectif ZAN à l'évitement de constructions sur des terres agricoles. » Il pourrait être aussi l'opportunité de réintroduire de la nature en ville. « Si on rendait plus attractifs les centres urbains au plan des aménités environnementales, par plus de présence de végétale, on rendrait moins attractifs les espaces périurbains. »

Enfin, elle pointe des contradictions sinon des objectifs qui, sans être divergents, ne sont pas bien articulés au sein de l'Etat. Tandis que le ministère en charge de l'Ecologie entend

préserver la biodiversité, le ministère en charge de l'urbanisme soutient la densification (en considérant qu'on peut densifier sans artificialiser, en privilégiant la réparation de l'existant) : le reflet d'une dichotomie entre ceux pour qui « il faut protéger et, donc, limiter les constructions » et ceux pour qui « développer, c'est construire ». Ou, pour le dire autrement, entre code de l'environnement et code de l'urbanisme...

### **Des questions en suspens**

Au moins deux questions restent cependant en suspens. La première concerne les effets de l'objectif ZAN sur le périurbain et les campagnes urbaines. Parce qu'il modifie la valeur foncière des terrains, l'objectif ZAN appelle un autre modèle économique, dans lequel le concepteur doit pouvoir trouver sa place. En Suisse, des dispositifs d'indemnisations financières sont prévus pour les particuliers en cas de non-constructibilité. Rien de tel n'existe encore en France où prime une approche en termes de compensations.

La seconde question concerne, elle, le « nette » qui figure dans l'acronyme ZAN. Force est d'admettre que les débats ont eu tendance à se focaliser sur les mots des deux premières lettres. Or, ce « nette » change tout : il ménage la possibilité de continuer à artificialiser moyennant une désartificialisation concomitante d'autres surfaces. Reste à savoir comment procéder à celle-ci : par un système de compensation consistant à redonner à des surfaces anciennement artificialisées leur vocation ou apparence initiale (exploitation agricole, couverture forestière ou espace naturel) ? On mesure alors les défis de l'entreprise en termes de dépollution.

## **DES ESPACES QUI INTÉRESSENT UN LARGE SPECTRE DE CHERCHEURS ET D'ACTEURS**

---



A ce stade de notre synthèse, un autre constat s'impose, à savoir : l'extrême diversité des personnes intéressées aux espaces peu ou moins denses et à leurs problématiques. La liste des contributeurs des deux ouvrages et des intervenants aux tables rondes en témoigne. Les développements qui suivent en donnent un aperçu.

### **Les chercheurs**

Que le périurbain et les campagnes soient bien inscrits dans l'agenda de la recherche, les deux ouvrages et les tables rondes sont là pour en témoigner : nombre de chercheurs (y compris architectes) s'y intéressent, sinon aux problématiques les concernant au premier chef.

Naturellement, l'implication des chercheurs n'a de sens que si elle s'inscrit dans une approche pluri- voire inter- ou trans-disciplinaire. C'est d'ailleurs l'autre intérêt des ouvrages que de croiser les regards de chercheurs de différents horizons disciplinaires (géographie, sociologie, architecture, urbanisme, écologie, agronomie, droit...).

### **Des élus**

De même, nombre d'élus s'investissent dans les espaces peu denses de leur intercommunalité comme en témoigne ne serait-ce que la session de l'Atelier des territoires, qui en a mobilisé de nombreux sur chacun de ses cinq sites.

Au cours du cycle de conférences, seul un élu est intervenu, mais quel élu ! Bruno Loustalet, maire de Thil, qui insiste sur son statut d'« immigré » (au sens où il vient d'une autre région...) et... de doctorant. Pour lui, le périurbain est donc à la fois son quotidien et un concept, objet d'une thèse, qui a pour intitulé : « Entre autonomie et dépendance, le périurbain fabrique-t-il des politiques publiques spécifiques ? »

### **Les services déconcentrés de l'Etat, en prise directe**

Le témoignage sous forme d'entretien, de Jean-Pascal Bézy, publié dans l'ouvrage sur les campagnes urbaines, ajouté aux restitutions des DDT(M) impliquées dans les différents sites de l'Atelier des territoires démontre, s'il en était besoin, la connaissance fine que les

services déconcentrés de l'Etat ont de ces espaces et de leurs problématiques (certains agents de la fonction publique d'Etat pouvant par ailleurs être aussi des élus locaux !). Si en jeu il y a, il n'est donc pas tant d'inscrire ces espaces dans l'agenda de l'action publique territoriale (ils y sont déjà !) que de faire évoluer la posture des acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, comme des services de l'Etat. Ceux-ci doivent certes être les garants de l'application des réglementations, mais aussi suffisamment agiles pour co-construire avec les acteurs des territoires (élus, acteurs économiques, habitants), un diagnostic des problématiques et des solutions à y apporter. Les restitutions des DDT(M) ayant pris part à la session de l'Atelier des territoires sur le périurbain témoignent non seulement de l'importance de leur ingénierie pour apporter des réponses à certaines des problématiques que connaissent les territoires périurbains, mais encore de l'appétence et de l'engagement des agents de la fonction publique d'Etat pour des démarches d'intelligence collective permettant de dépasser certains des blocages actuels.

### **Les acteurs de l'ESS**

Il n'est pas jusqu'au monde économique, et en particulier celui de l'économie sociale et solidaire (ESS), qui manifeste un intérêt pour ces espaces en y ajoutant de surcroît une valeur ajoutée par sa capacité à coopérer avec une pluralité d'acteurs, qu'ils relèvent ou non de cette ESS. Fanny Obled, chargée de mission sur la thématique du logement à l'APES (encadré p.85), l'a illustré comme on l'a vu, jusqu'à faire sienne une notion jusqu'alors peu usitée dans le champ de cette économie, à savoir : celle d'écosystème.

En matière de logement et de rénovation, elle travaille aussi bien avec des artisans qu'avec des architectes pour former les bénéficiaires, les habitants, à la rénovation en valorisant leur intérêt pour le bricolage (soit le principe de l'auto-réalisation accompagnée, évoqué plus haut). Pour cela, elle procède à un inventaire des compétences et expertises disponibles sur le territoire : celles d'artisans, d'associations, d'architectes et d'autres professionnels du bâtiment. Fanny Obled le reconnaît cependant : « Faire travailler des acteurs aussi différents, variés, ne se décrète pas. Il faut les accompagner et les former pour qu'ils prennent la mesure de l'écosystème local, son potentiel en termes de création de valeur et d'emplois. » Encore en marge, ce type d'acteurs est pleinement reconnu par les institutions et les entreprises. En témoigne l'Anah, qui a lancé des expérimentations avec plusieurs représentants de l'ESS, dans le cadre de contrats d'insertion sociale.

### L'EXEMPLE DE L'APES

L'APES rassemble autour d'une charte les acteurs du territoire, qui se reconnaissent dans des valeurs et des pratiques solidaires et se placent dans une démarche d'amélioration continue. Elle est née en mai 2000, à l'initiative de plus de 380 acteurs de l'ex-Nord-Pas-de-Calais qui constituent alors l'Assemblée Permanente de l'Economie Solidaire, sur la base de l'Appel pour le développement de l'économie solidaire. En 2009, l'Assemblée permanente adopte le statut association loi 1901 et modifie à cette occasion le déroulé de son acronyme, qui signifie désormais : « Acteurs pour une économie solidaire ». Son approche du logement est le prétexte à un traitement de bien d'autres problématiques : l'alimentation, la mobilité, ...





**(CE) QUE FONT LES ARCHITECTES / URBANISTES (?)**

---



Paradoxalement, ces territoires paraissent de prime abord délaissés par les architectes. La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (CAP) du 7 juillet 2016, devrait cependant changer la donne : elle impose le recours à un architecte pour le permis d'aménager une superficie égale ou supérieure à 2 500 m<sup>2</sup> et abaisse à 150 m<sup>2</sup> de seuil de plancher au-delà duquel une personne physique doit y recourir pour modifier une construction.

En attendant, force est de constater que les espaces périurbains et les campagnes urbaines sont peu investis par les agences d'architecture. Une première raison probable à cela est avancée par Béatrice Mariolle : « A priori, il est plus valorisant d'intervenir en ville, dans des espaces denses, riches au plan de la qualité architecturale, avec une demande solvable. Les campagnes urbaines n'offriraient à leurs yeux que des opportunités de rénovation ou de construction, à bas coût de surcroît. » La même : « En réalité, il y a un existant, qui peut être matière à des rénovations originales. L'architecte n'a pas vocation à n'être que dans la construction, encore moins la *tabula rasa*. » Outre ce motif, il y a d'autres bonnes raisons à ce que les architectes s'impliquent (s'engagent ?) dans le périurbain et les campagnes urbaines.

D'abord, le besoin d'améliorer la qualité des futurs lotissements. Car, ainsi que le rappelle Roland Vidal, les lotissements ont encore un avenir. S'il s'en construit moins actuellement, ce n'est pas qu'ils perdent en attractivité (le désir des Français est toujours là), mais du fait du contexte économique. « Même s'ils ont beau être des opérations privées, rien ne devrait nous empêcher de mobiliser des outils pour les encadrer, en réparer les effets, en améliorer la qualité architecturale. » Ce à quoi abonde Lilian Vargas : « Attention à ne pas laisser la production des lotissements à des géomètres, avec des limites tracées au cordeau entre les espaces habités et les espaces agricoles ou naturels ; des maisons orientées ni au sud ni vers le paysage ».

Ensuite, le périurbain et les campagnes urbaines sont riches en espaces qui gagnent à être valorisés, ne serait-ce que pour diversifier la typologie de logements (et répondre aux besoins propres à chaque catégorie de la population), mais aussi les activités (en y introduisant des commerces, des espaces de coworking, etc.) – des interventions qui rendent d'autant plus précieuse l'implication d'architectes.

Enfin, il ne s'agit pas d'intervenir sur l'habitat ni le bâti, mais sur tout ce qui concourt à ce que le géographe Laurent Cailly appelle, dans sa contribution à l'ouvrage *Le Périurbain*,

espace à vivre<sup>24</sup>, l'« habitabilité » du périurbain : les modes de déplacement, les services... Autant d'enjeux qui entrent aussi dans le champ de compétences des architectes-urbanistes.

## DES ARCHITECTES URBANISTES DONNENT L'EXEMPLE

Si la faible implication de ces derniers a été amplement soulignée, les deux ouvrages et les tables rondes attestent cependant que beaucoup d'entre eux répondent néanmoins présents, non sans proposer des approches originales, tant au plan de la méthode et des outils, que des réalisations.

A tout seigneur, tout honneur, on ne soulignera pas assez l'engagement de Béatrice Mariolle, qui voit manifestement dans les espaces peu denses l'opportunité de promouvoir un « urbanisme frugal ». Mentionnons encore :

- Sabri Bendimérad : architecte praticien et enseignant à l'ENSA Paris-Malaquais, il voit dans les campagnes urbaines l'occasion de promouvoir une « architecture des basses densités hautement soutenable » comme alternative à la « compacité ». Ce qu'il justifie en ces termes, dans sa contribution à l'ouvrage *Densifier/dédensifier* : celle-ci « n'est pas l'unique horizon de la durabilité du territoire et la densification ne consiste pas seulement à ajouter des mètres carrés supplémentaires. Entre densification et dédensification, n'y aurait-il pas une troisième voie ? Plutôt que d'interdire, laisser-faire ou contraindre, ne vaut-il pas mieux accompagner, guider, anticiper, prévoir, construire et programmer les transformations à venir ? » Et le même d'inviter à penser à une « architecture à la fois robuste et capable de muter et de s'hybrider (...) construite avec du souple et du dur, du léger et du lourd, du meuble et du non-meuble (...), plus apte à accueillir les générations, à se régénérer ». Et naturellement, dans son esprit, espaces périurbains et campagnes urbaines sont des terrains de jeu à la mise en œuvre d'une telle architecture.

<sup>24</sup> « Quelles pratiques habitantes pour quel projet du territoire ? ».

- François Nowakowski : déjà cité, précisons qu'il s'est fait une spécialité d'étudier les zones pavillonnaires. Pour cela, il a fait sienne la notion de *Zwischenstadt* forgée par Thomas Sieverts, qu'on peut traduire par l'« entre-ville ». Une notion bien utile pour illustrer les aspirations contradictoires des habitants, candidats aux campagnes urbaines ou au périurbain, entre celle de vivre dans un grand territoire, au contact de la nature, et celle de jouir d'un minimum d'intensité évocatrice de l'urbanité, de proximité avec la ville. Pour mettre aussi en exergue la zone de contact entre lotissements et champs, là où s'arrête la ville et où débute la campagne, soit le trait de la carte indiquant un découpage foncier. « Je me suis interrogé sur le statut de ce trait en réfléchissant à l'intérêt qu'il y aurait à en faire un espace à même de qualifier les espaces qui le bordent. » « L'entre » est ainsi appréhendé comme ce qui structure les espaces urbanisés et non urbanisés.

Au plan de la méthode, cela suppose de prendre le temps de l'arpentage, de l'observation, du croisement des regards : François Nowakowski invite ainsi architectes et urbanistes à prendre davantage le temps d'observer, de regarder ces espaces que l'on a tôt fait de disqualifier, en s'interrogeant sur la manière dont on les décrit. Cette approche n'est pas un donné, elle s'acquiert à force d'apprentissage. Y former est la finalité du séminaire pédagogique de recherche mis en place à l'ENSA de Lyon pour des étudiants en master. Non sans se heurter à des résistances ou réticences tant les espaces peu denses sont encore mal perçus chez des architectes et urbanistes. Anecdote significative : « En 2019, j'ai proposé un atelier de projet urbain en licence à l'ENSA de Lyon en vue d'étudier les limites de la métropole lyonnaise et, ainsi, aller au-delà de l'urbain (en l'occurrence du côté de Thil). Des collègues m'ont soupçonné de vouloir faire travailler les étudiants dans " le rural profond ", les villages, bref, tout sauf dans de l'urbain. Il ne leur venait pas à l'esprit qu'au-delà de celui-ci, il pouvait y avoir encore de l'urbain, fût-il péri- ou de campagne... ». Manière de dire qu'il faut encore apprendre à lire l'espace avec d'autres catégories. « La plupart des outils de notre discipline se sont construits en référence à l'espace urbain dense. Il y a donc un important travail de déconstruction des catégories, des notions, qu'on utilise sans plus en interroger la pertinence, la manière de décrire les espaces. » Le séminaire évoqué a justement pour ambition de procéder à cette déconstruction en recourant à d'autres modes de lecture de ces espaces, pour désigner ce qu'on voit, réellement, et non pas ce qu'on croit être la réalité de ces espaces.

- Emmanuel Rey : architecte, enseignant à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), contributeur à l'ouvrage sur les campagnes urbaines, il a élaboré des scénarii d'avenir (4) sur la transformation d'espaces habités peu denses, à partir d'interviews avec une vingtaine d'experts et d'acteurs locaux de terrain (promoteurs, aménageurs, élus...), qui ont été interrogés sur la manière dont ils voyaient des futurs possibles pour leur territoire :

- scénario 1, appelé « exclusivité » : dès lors que la Suisse fait le choix de la densité, des quartiers moins denses vont prendre plus de valeur ;
- scénario 2, « opportunité » : la densification douce prime ;
- scénario 3, « urbanité » : la densification va se poursuivre selon une logique *top down* ;
- scénario 4, « mutualité » : ... selon une logique *bottom up*.

Quoique élaborée dans le contexte helvétique, la démarche trouverait facilement à être transposée dans le contexte français, non sans illustrer l'apport des architectes, sur un plan méthodologique et prospectif.

- Vincent Ducatez : architecte et enseignant-chercheur à l'ENSA de Lille, il s'intéresse, lui, depuis les années 1990, aux bâtiments économes en énergie. Il a participé à la réalisation du démonstrateur lauréat de l'édition 2019 du Solar Decathlon, une compétition internationale. Intitulé « H2030 », ce démonstrateur a été porté par 14 écoles et des partenaires (CCI, Région, les Jeunes Compagnons du Devoir, ...). Tout l'intérêt de la démarche a été d'éviter de s'enfermer dans une vision par trop techniciste du démonstrateur, en ne faisant la part belle qu'aux « technos » (ce à quoi incline le concours en exigeant que le démonstrateur fonctionne avec 100% d'énergie solaire). L'équipe s'est pour cela nourrie des travaux menés sur le territoire autour de la Maison 1930, en s'inscrivant dans une logique de rénovation d'un existant.

On est certes loin du périurbain et des campagnes urbaines, mais, comme le précise à juste titre Vincent Ducatez, les expériences menées en ville trouvent des extensions possibles en dehors.

- Antoine Allard : enseignant chercheur à l'ENSA de Lille, et praticien (au sein de Tandem, une agence ayant 45 ans d'existence, et comptant une dizaine d'associés, tous investis dans ces questions de réhabilitation), il témoigne pour sa part de l'intérêt ancien qu'ont

pu manifester des architectes pour la réhabilitation, y compris d'habitats ouvriers : il y a trente-cinq ans, l'agence qu'il a rejoint en faisait déjà.

Le même regrette cependant que les architectes ne soient pas plus présents sur ce marché, non pas par manque d'intérêt, mais parce qu'ils en ont été « délogés », par d'autres parties prenantes (les bureaux d'études, enclins à privilégier une approche normative).

Rappelons cependant que cet architecte témoigne d'une situation dans une région particulière, les Hauts-de-France, ayant hérité d'un habitat modeste, du temps de l'exploitation minière (les corons). Lui-même reconnaît avoir eu ce patrimoine en détestation : « J'ai grandi dans des cités minières ; je n'avais aucune envie d'en faire la réhabilitation. Il a fallu du temps pour me convaincre du contraire, mesurer la qualité de ce patrimoine. » Certes, « les interventions dans ce type d'habitat ne donnent pas lieu à des mentions dans des publications prestigieuses. Néanmoins, la valeur ajoutée de l'architecte est fondamentale. »

Au fil du temps, son agence a développé une approche consistant à :

- intervenir aussi sur l'extérieur des bâtiments pour en valoriser la valeur patrimoniale ;
- recomposer les typologies pour les adapter aux nouveaux usages (un « travail de titan », selon ses propres mots, car cela suppose de bien comprendre ces usages et les besoins) ;
- accepter de ne pas tout réhabiliter, de dédensifier : la réhabilitation passe aussi par des démolitions, un « effacement » et l'introduction d'éléments neufs ;
- introduire des matériaux nouveaux, réinterpréter le modèle ;
- s'inscrire dans une vision urbanistique : « On ne peut se limiter à un diagnostic du bâti, à ses détails architecturaux quand bien même peuvent-ils contribuer à sa valeur ajoutée ; il faut aussi un diagnostic du territoire (c'est le rôle de l'urbaniste).

On le voit, intervenir dans ces espaces requiert un travail de dentelle mais propice à la mobilisation de méthodes originales, susceptibles d'enclencher une dynamique d'autant plus stimulante qu'elle est collaborative. Restent des obstacles à l'intervention de l'architecte sur l'ensemble d'un projet de rénovation :

- le poids du « carcan normatif », des normes imposées sans tenir compte des usages, des contextes. Antoine Allard : « Aujourd'hui, on nous demande d'atteindre des niveaux de consommation par mètre carré sans tenir compte des facteurs culturels, des modes de vie, du contexte. Or, dans le cas de l'habitat ouvrier, le jardin occupe une place importante, une caractéristique qui ajoute à sa valeur. » Le même : « On n'intervient donc pas

seulement dans des maisons, mais dans des " villas " avec leur extension en extérieur ». Le poids des normes, juge-t-il, est d'autant plus pesant qu'il encourage le recours à des bureaux d'études au détriment d'agences d'architecture ;

- les financements disponibles : un logement réhabilité coûte en moyenne de l'ordre de 70 000 euros dont 80% pour l'isolation ; ce qui laisse peu de financements au travail de conception.

### **Haro sur les normes et les règlements ?**

Valérie Mancret-Taylor invite cependant à ne pas perdre de vue l'enjeu qui se cache derrière l'imposition de normes, à savoir : celui de l'assurance, aussi bien pour les maîtres d'ouvrage que les maîtres d'œuvre, les entreprises. Et la même de suggérer de « se concentrer sur les efforts sur l'expérimentation que de livrer cette bataille des normes ». Dans le même esprit, Emmanuel Rey invite à ne pas trop incriminer les contraintes réglementaires : « Les règlements ont leur utilité et nécessité. Un mauvais architecte fera toujours un mauvais projet malgré un bon règlement ; un bon architecte fera un bon projet malgré un mauvais règlement. »

### **Un effet générationnel ?**

Notons au passage qu'on ne s'intéresse pas par hasard au périurbain et aux campagnes urbaines. Un effet générationnel semble jouer. Dans son cas, François Nowakowski explique son intérêt par le fait qu'il a vécu son enfance dans ce type d'espace : « Je fais partie de cette génération qui a grandi dans le périurbain ; j'ai entamé mes études d'architecte avec des enseignants, qui, appartenant à une autre génération, n'avaient de cesse de le dénigrer alors que moi, je l'associais à un certain confort – certes, en tant qu'adolescent, ce fut un peu plus compliqué en termes de mobilité. Malgré tout, on y trouve de la liberté de mouvement ; c'est dire si j'ai été surpris par ce qu'en pensaient mes enseignants, qui revenaient à me dire : " Eh bien non, les espaces que tu as fréquentés, que tu appréciais, étaient en réalité un problème ". C'est, donc, un peu en réaction à leur vision que j'en suis venu à m'y intéresser en me disant qu'un tel décalage entre ma perception et le regard que des personnes extérieures y posaient, était significatif de quelque chose qui demandait à être creusé. »



## **UN BESOIN DE POLITIQUES PUBLIQUES ET DE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUES**

---



Même si les espaces périurbains et les campagnes urbaines ne sont pas l'objet de politiques publiques ni ne bénéficient de programmes Anru ou du plan national Action Cœur de Ville<sup>25</sup>, la plupart des contributeurs et intervenants le soulignent : nous ne partons pas de rien pour traiter des problématiques de ces espaces, y compris en termes d'ingénierie. Xavier Desjardins et Eric Charmes le disent chacun à leur façon : les outils sont là pour faire les coutures territoriales nécessaires, mailler les territoires. » A commencer par ceux permettant de classer certains espaces (agricoles ou naturels) pour les protéger de la volatilité de documents de planification (PLU, PLUi et Scot sont de fait susceptibles de révision). Parmi ces outils : le Périmètre d'aménagement des espaces agricoles et naturels (PAEN, un dispositif désormais appelé Protection des espaces agricoles et naturels et périurbains), qui a, comme son nom l'indique, vocation à pérenniser la vocation agricole et naturelle d'espaces périurbains en valorisant les activités des diverses parties concernées : agriculteurs, forestiers, mais aussi les promeneurs et naturalistes. Attention cependant à ne pas « mettre la carte avant le projet » (au risque d'aller au-devant d'un échec). La mise en garde est de Lilian Vargas, qui rappelle qu'à Grenoble, la première tentative de PAEN, sur la Plaine de l'Isère, a échoué malgré une enquête publique et l'avis favorable du commissaire enquêteur, suite à une levée de boucliers des agriculteurs, qui craignaient que les urbains ne finissent par maîtriser l'avenir de leur espace, les condamnant à une ruralité désuète. Le projet a dû être repris commune par commune.

Signalons aussi les Projets alimentaires interterritoriaux (illustrés par l'exemple de Grenoble) : ils permettent une mise en cohérence des politiques publiques sur les enjeux alimentaires, des compétences des diverses collectivités. Soit une approche systémique de l'alimentation, prenant en compte jusqu'aux enjeux urbanistiques - des quartiers sont des déserts alimentaires (encadré p.98).

---

25 Lancé en 2017, ce plan, qui concerne 222 villes en France et en Outre-mer, vise à redynamiser les centres des villes moyennes et restaurer leur attractivité. Cinq thématiques sont privilégiées : l'habitat, le développement économique, l'accessibilité, la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine, l'accès aux équipements et aux services publics.

### LA FERME INTERCOMMUNALE DES MAQUIS

Il s'agit d'une ferme pédagogique réalisée par l'atelier - Peter Wendling Architecture, dans le cadre d'un projet de gestion concertée comprenant d'autres projets visant à préserver des espaces verts dans une démarche pédagogique. Lauréate d'un prix, elle a été construite en bois du Vercors, pour une exploitation agricole en BBC (norme RT 2012). Le coût (1,2 million d'euros l'unité) a été assumé par l'intercommunalité, la Région et les communes concernées.

## PLUI PLUTÔT QUE PLU ?

« Un maire qui n'a pas fait l'expérience d'un PLU n'est pas un maire. » Le propos est de Bruno Loustalet. Il ne vaut pas tant une défense et illustration qu'un résumé de l'épreuve de feu que son élaboration représente, tant elle met au jour les injonctions contradictoires susceptibles de s'exprimer sur une commune. Pour Eric Charmes, cette réalité milite pour la promotion du PLUi : « Le changement d'échelle permet d'éviter la confrontation trop directe du maire aux intérêts particuliers ».

Pour l'heure, le droit à construire est encore régi localement par le PLU. Mais, et c'est un autre motif de réserve, on dispose de peu de moyens pour vérifier la conformité des réalisations. Les échanges ont été l'occasion d'en pointer d'autres limites. Ils sont, par exemple, régulièrement modifiés *a posteriori* pour prendre en compte ce qui a vraiment été construit et pour s'adapter à la réalité de l'urbanisation spontanée. Ce qui témoigne de leur souplesse, mais aussi du poids des négociations informelles, des pressions exercées sur l' élu.

Dans leur contribution sur l'urbanisme spontané, Joël Idt et Margot Pellegrino parlent d'ailleurs d'un « urbanisme négocié », qui aurait l'intérêt d'aller au-delà d'une lecture juridique stricte. Cette pratique de la négociation n'est pas propre à la France, mais à la différence d'autres pays européens, elle n'est pas explicitement reconnue, du moins totalement.

Hélène Peskine rappelle cependant que la vocation d'un PLU n'est pas de dessiner la ville telle qu'elle sera, mais de définir le cadre dans lequel elle s'inscrira, en fixant des volumes de constructions, des programmations à l'échelle de quartiers, en termes d'habitats, de

commerces, de bureaux, etc. Le résultat final dépendra des propositions portées par les acteurs de la fabrique urbaine : aménageurs, promoteurs, particuliers. Les situations peuvent donc être variables d'une commune à l'autre, qui tiennent moins à des considérations partisans, qu'aux positions des services instructeurs : tandis que les uns se positionnent comme agents administratifs et s'attachent à vérifier la compatibilité du projet avec le PLU, que les règles soient respectées ; d'autres ont des positions plus stratégiques, accordent plus de marge à la négociation. L'intérêt du travail de Joël Idt et de Margot Pellegrino n'en reste pas moins entier dans la mesure où il nous fait entrer dans la boîte noire des bureaux d'instruction des permis de construire : un angle mort s'il en est des recherches en urbanisme.

## LES OUTILS DE LA FISCALITÉ

Le recours à l'outil fiscal ne vise pas seulement à procurer de nouvelles recettes. Il doit être envisagé dans l'idée de mieux articuler des politiques sectorielles, qui ont tendance à être menées avec des objectifs contradictoires. Dans une contribution datant de 2012<sup>26</sup>, Jean-Marie Halleux le suggérait déjà : les effets de la fiscalité immobilière, destinée à encourager la compacité, par exemple, peuvent être tout ou partie neutralisés par une autre fiscalité, comme celle favorable... aux voitures de société. « Pour la période contemporaine, écrit-il, une illustration frappante de l'action publique sur les gains d'accessibilité et d'élargissement des territoires de la quotidienneté correspond aux mesures fiscales très favorables [à ces dernières]. Depuis une vingtaine d'années, cet avantage en nature s'est considérablement démocratisé et de nombreux ménages peuvent ainsi profiter d'un abaissement substantiel de leurs coûts de transports. Force est ici de constater que les décideurs sont influencés par les constructeurs automobiles plutôt que par les arguments environnementaux associés aux thèses aménagistes. » L'auteur traite du cas belge. Nul doute cependant que cette corrélation et la conclusion qu'il en tire mériteraient d'être vérifiées dans le cas français, fût-ce en considérant les effets d'autres taxes et impôts.

---

26 « Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques », Belgeo, 1 – 2 (2012).

## LE DÉPARTEMENT, LE RETOUR ?

Si, donc, les outils sont là, restent à pouvoir les mobiliser. Or, pour Eric Charmes, si, de manière générale, on a déjà pas mal de savoir-faire, « le problème, c'est la capacité à faire. » Un constat qui revient à pointer les faiblesses des espaces périurbains au regard de leur gouvernance et de leur représentation auprès de collectivités supérieures. Toujours selon Eric Charmes, il manque d'institutions à même de les représenter, de gouvernance à même de porter des projets à la hauteur de leurs besoins. Résultat : ces besoins sont loin d'être satisfaits ainsi que « la France des ronds-points » l'a montré. « Certes, la demande n'est pas encore organisée, instituée, mais on comprend bien la nécessité d'y répondre. »

### Que faire ?

L'intercommunalité n'est-elle pas le début de la réponse ? Pour Eric Charmes, rien n'est moins sûr. Car, et c'est un des problèmes clés du périurbain et plus largement des campagnes, l'intercommunalité recouvre des réalités différentes, entre les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes. Les premières forment des métropoles, intégrées, rassemblant une population importante, richement dotées, capables de mobiliser des compétences et de l'ingénierie, et, donc, de porter de grands projets (par exemple, Confluence, dans le Grand Lyon ; Carré de Soie, à Vaulx-en-Velin...). Tout le contraire des communautés de communes dont les moyens sont moindres, insuffisants pour porter des projets à la mesure des besoins qui s'expriment dans leurs espaces périurbains et campagnes urbaines. « Moins peuplées, elles disposent de moins de ressources fiscales tout en s'exerçant sur des territoires étendus ; les dotations allouées aux communautés de communes sont moins grandes en proportion que pour les intercommunalités de rangs supérieurs. »

Le même de poursuivre : « On a cru résoudre le problème en élargissant encore le périmètre des intercommunalités, avec pour résultat de créer des communautés de communes " XXL ", de la grandeur d'un demi-département, mais difficile à parcourir en voiture sur des départementales. »

« A titre personnel », Eric Charmes propose donc de valoriser une institution, qui, à ses yeux, a le mérite d'exister et d'avoir une légitimité, d'être de surcroît la plus stable dans

le « millefeuille territorial » : le département. « Il pourrait assumer le rôle de représenter ces territoires et d'agir en leur faveur, en ayant la capacité de mobiliser des moyens importants, humains, financiers et en termes d'ingénierie. »

Seulement, reconnaît-il, pour en avoir discuté avec des élus locaux, force est de constater que ceux-ci ne sont pas forcément favorables à un « retour » du département sauf à l'adapter en le transformant en un ensemble d'intercommunalités – dont les représentants siègeraient au conseil départemental. En plus de permettre d'agir à la bonne échelle, cette solution conférerait aux intercommunalités la légitimité politique qui leur fait défaut (elles sont encore trop jeunes pour être reconnues comme des collectivités locales au même titre que les autres). Le département serait l'interlocuteur des métropoles, en maintenant un rapport de force moins déséquilibré que si les intercommunalités devaient traiter directement avec la leur. Ce qu'a illustré à sa façon l'Atelier des territoires, à travers le cas de la Corrèze Nord, où le département apparaissait comme la collectivité supra à laquelle plusieurs acteurs se référaient spontanément.

Les réserves viennent cependant aussi de chercheurs. Xavier Desjardins, par exemple, se dit d'autant plus dubitatif que force a été de constater que dans les territoires dans lesquels lui et son équipe sont intervenus pour les besoins de l'Atelier (le Calvados et l'Aube), ils n'y ont rencontré aucun représentant des départements concernés. Manière de dire que cette collectivité territoriale n'est pas disposée *a priori* à se saisir des enjeux du périurbain.

Quant aux intercommunalités qualifiées de "XXL" (probablement pour mieux les disqualifier), on ne peut, estime-t-il encore, les condamner *a priori*. Dans certains contextes, elles fonctionnent (il cite l'exemple de celle créée dans le Cotentin ; le Pays Basque, où s'est infirmée une sorte de communauté d'agglomération départementale, qui reprend les compétences du département des Pyrénées Atlantiques).

Ajoutons que l'Atelier des territoires consacré au périurbain a pu montrer que des communautés de communes ne manquent pas de ressources pour suppléer leur manque d'ingénierie, en jouant la carte de la mutualisation. Ainsi de celle de Nozay, qui a lancé un appel à manifestation d'intérêt « Réinventer Nozay » devenu par la suite le « Premier Réinventer rural » - un clin d'œil à ceux de Paris et du Grand Paris, qui est aussi une manière de dire que ce dispositif ne saurait être l'apanage des grandes villes. L'idée est partie d'un constat : les espaces du périurbain n'apparaissent pas de prime abord attractifs aux yeux des opé-

rateurs, promoteurs ou bailleurs sociaux, faute d'une offre foncière suffisante. A quoi s'ajoute le manque d'ingénierie des communes pour négocier d'égal à égal. Ce dispositif « Réinventer rural » s'appuie donc sur une mutualisation du foncier disponible (terrains constructibles, friches, anciens bâtiments) à l'échelle non plus des communes, mais de l'intercommunalité, dans le cadre d'un appel à projets à destination des architectes, aménageurs, promoteurs, constructeurs, bailleurs, collectifs citoyens, etc. Avec une double ambition : parvenir à de la qualité urbaine et une plus grande mixité fonctionnelle.

## DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE (Y COMPRIS PROFANE)

Tous les intervenants semblent s'accorder en revanche sur la nécessité d'un meilleur accès à de l'ingénierie territoriale. Emmanuelle Durandau : « Les espaces dont on parle ne bénéficient pas de budgets de fonctionnement au prorata de la population qu'ils totalisent à l'échelle du pays. Leurs communes ne disposent pas en proportion des mêmes moyens que les métropoles pour réaliser leur PLU. Une grande intercommunalité en termes de superficie ne leur garantit pas des moyens plus importants : les intercommunalités XXL (en nombre de communes) peuvent être globalement peu peuplées.

Mais, au juste, quand on parle d'ingénierie, de quoi parle-t-on ? Assurément des compétences de chargés de mission, susceptibles d'être recrutés par les intercommunalités. Mais l'ingénierie ne saurait pas se limiter à cela. Il en existe une qu'on peut qualifier de « profane » (comme on parle d'expertise profane) : celle dont font preuve les habitants, usagers et élus. Une ingénierie faite de bon sens, de bricolages, mais aussi d'une expérience éprouvée au quotidien et d'un recul critique, qui ont justement été valorisés dans le cadre de l'Atelier des territoires.

Précisons que ces mêmes ateliers mobilisent des compétences extérieures et, à travers elles, un autre regard sur le territoire. Si d'ailleurs, ils ont une originalité, elle ne réside pas tant dans le fait de reconnaître l'existence d'expertises profanes que dans celui de les croiser avec des expertises savantes, professionnelles, dans l'esprit d'une intelligence collective.



## RENOUVELER LES MODALITÉS DE LA CONCERTATION

Suite à ce qui précède, on comprend que ce sont aussi les modalités de la concertation qui demandent à être revues. Celles prévues en cas de projets d'aménagement rencontrent de toute évidence leurs limites : elles ne sont le plus souvent organisées que dans le souci d'appliquer à la lettre les obligations légales.

L'Atelier des territoires, parmi d'autres démarches de projet fondées sur la participation et la co-production, a été l'occasion d'illustrer non seulement la possibilité d'impliquer réellement les acteurs, mais encore de le faire sous des formes renouvelées, originales et créatives, à même d'impulser une vraie dynamique d'échanges, dans le respect des uns et des autres. Les sujets qui fâchent sont abordés d'autant plus sereinement, dans une écoute mutuelle.

Dans le même ordre d'idée, Lilian Vargas invite à ne pas sous-estimer la force des initiatives citoyennes, « qui sont en train d'exploser ». « Si dans notre cas (celui de la métropole grenobloise), nous avons élaboré des politiques publiques aussi diverses (dans l'énergie, l'alimentation...), c'est sous la pression de cette dynamique citoyenne. Les gens s'emparent des enjeux. Le rôle des collectivités est alors d'accompagner cette effervescence citoyenne, à travers des appels à projets.

## AU-DELÀ DU BOTTOM / TOP DOWN

Pour manifester le souci de faciliter les solutions émergentes sur un territoire, on invoque une logique *bottom up* à préférer à une approche *top down* (de l'Etat, en l'occurrence, vers les territoires). La créativité dont peuvent faire preuve les espaces périurbains et les campagnes urbaines invitent à questionner la pertinence d'une telle vision : par la verticalité qu'elle connote, la logique *bottom up* suggère que les initiatives émergentes n'auraient que le regard tourné vers le *top*, i.e. les pouvoirs publics, que leur réussite serait conditionnée à la bienveillance de ces derniers, à leur soutien. Or, c'est souvent dans l'esprit coopératif ou collaboratif, que des acteurs de ces territoires parviennent à palier au retrait de l'Etat. Dire cela ne signifie pas que toute intervention publique (des services déconcentrés de l'Etat ou des élus) serait inutile, contreproductive. C'est engager la réflexion sur sa finalité et ses modalités. Puisque nous avons largement évoqué les « jardins cachés »

de ces territoires, filons la métaphore, en nous interrogeant sur l'intérêt qu'il y aurait de la part des pouvoirs publics à se comporter davantage en « jardiniers » des territoires, c'est-à-dire à la fois en décideurs volontaires (à l'image du jardinier qui décide des plantes qu'il cultivera) et en hôtes et accompagnateurs d'initiatives émergentes (à l'image encore du jardinier, qui sait aussi accueillir une flore et même une faune en son jardin, du moins quand il partage les principes du « jardin en mouvement » tel que défini par le « jardinier paysagiste » Gilles Clément).

## INSCRIPTION DANS LE TEMPS ET APPROCHE HORIZONTALE

Autre évidence : on ne peut se contenter de parler du périurbain et des campagnes urbaines, de les juger sans s'y frotter, les arpenter. Et cela vaut pour toutes les parties prenantes : chercheurs, services de l'Etat, élus... Etant entendu qu'on gagne à le faire collectivement, avec des habitants ou des usagers. Car alors les réflexions peuvent s'engager, même contradictoirement, sur la base d'une expérience partagée, plus propice à la recherche de solutions de compromis ou à tout le moins à des pas de côté.

De fait, tous les contributeurs et intervenants avaient pour point commun de parler du périurbain ou des campagnes urbaines en connaissance de cause, pour y avoir fait du travail de terrain et/ou en être « originaires ». Sur certains sites, l'Atelier des territoires a cherché à consulter ou impliquer la population sans prétention à une représentativité stricte, mais dans un souci de diversité : des ménages avec enfant(s), que les élus cherchent à attirer, mais aussi des personnes âgées, des étudiants, quand bien même ceux-ci ne seraient-ils pas des électeurs...

**CONCLUSION :**  
**GARE AUX MOTS D'ORDRE**

---



## GARE AUX MOTS D'ORDRE

S'il fallait apporter une preuve ultime que le périurbain et les campagnes urbaines valent le détour, c'est qu'ils ne laissent tout simplement pas indifférents, à en juger par la tonalité générale du cycle de conférences, dont le moins qu'on puisse dire est qu'il a été riche de controverses et de « disputes » (faut-il encore construire ?), mais aussi de propositions (nous y revenons plus loin).

Un tel constat ne devrait pas hypothéquer les chances de ces espaces à se « mettre en récit », une formule à la mode mais que nous faisons nôtre tant elle souligne la nécessité de fédérer les acteurs autour d'une vision partagée - et qui l'est d'autant plus qu'elle a été co-construite. Car si le périurbain et les campagnes urbaines semblent avoir été tenus à l'écart de l'Histoire (avec un grand H), ils ne sont pas pour autant sans histoires à raconter. D'autant moins que beaucoup cumulent l'air de rien le poids des années : c'est vrai de la plupart des campagnes urbaines (qui, en Europe, ont d'ailleurs contribué à l'essor des villes, une différence notable avec leurs « homologues » nord-américaines), ça l'est aussi d'espaces périurbains qui ont désormais plusieurs décennies d'existence.

C'est dire s'il faut en conséquence se garder de les mobiliser autour de mots d'ordre qui vaudraient en toutes circonstances, a fortiori s'ils reviennent à privilégier une approche comptable, qui en escamote les spécificités.

De manière générale, « on souffre beaucoup de ces approches comptables de l'aménagement, tributaires des logiques de tableurs Excel, qui font fi de la qualité des espaces. S'il y a un besoin évident d'ingénierie territoriale, celle-ci doit aussi amener à poser un autre regard, plus attentif à cette qualité des espaces, à ce qui s'y passe, pour justement inventer d'autres manières d'y intervenir. » Le propos est celui de l'architecte François Nowakowski, qui, entre autres exemples, cite le principe de la compensation : « Dans quelle mesure peut-on prétendre compenser le déboisement d'une forêt, qui en plus d'être riche d'une certaine biodiversité, avait une histoire, était le terrain de jeu des enfants qui habitaient à côté, par un reboisement dans un tout autre territoire ? En quoi y a-t-il compensation ? »

Gare aux mots d'ordre, donc, d'autant que, en plus d'imposer une vision comptable de la réalité, ils risquent de ne pas être compris du plus grand nombre. « Lutter contre l'étalement urbain », « densification douce »,... sont de fait autant de formules qui ne parlent tout simplement pas aux non spécialistes, au point d'en devenir contreproductives. Que

dire de l'objectif ZAN, qui illustre cette manie toute française d'user (d'abuser ?) des acronymes ?

Cela étant dit, la présente synthèse aura, comme nous l'espérons, non seulement éclairé les enjeux du périurbain et des campagnes urbaines, mais encore convaincu de prêter plus d'attention à ces espaces pour aborder avec intelligence les trois enjeux d'actualité dont nous faisons état dès l'introduction :

- « La France des ronds-points », d'abord : si les échanges organisés dans le cadre du cycle de conférences n'auront pas manqué de pointer les faiblesses et défis du périurbain et des campagnes urbaines, ils auront surtout permis de mettre en lumière leur potentiel et leurs aménités sinon leurs ressources (naturelles, humaines, patrimoniales, économiques...). Loin d'être « le » problème, ces espaces pourraient être le début de la solution. Il n'y aurait donc rien de plus préjudiciable à les aborder comme des patients à soigner coûte que coûte comme on le ferait des « quartiers difficiles » ou des « banlieues ». Dans l'ensemble, le périurbain et les campagnes urbaines se portent plutôt bien, merci pour eux. Ils se révèlent plus que jamais attractifs pour des ménages en quête d'une plus grande proximité avec les espaces naturels. S'ils souffrent de quelque chose, c'est de l'absence de politiques publiques spécifiques. Pourtant, même en matière de mobilité et de transport, ils sont le terrain d'expérimentations et d'initiatives répondant aux exigences des transitions écologiques et énergétiques : outre des solutions de mobilité douce, ils peuvent accueillir des tiers-lieux à même de réduire les déplacements domicile-travail ; moyennant une reconnaissance de la qualité de conception des architectes-urbanistes, le bâti (à commencer par celui des lotissements anciens) peut y justifier un important effort de rénovation thermique, dans la perspective de la lutte contre la précarité énergétique ; au plan de la gouvernance, l'échelle communautaire offre des perspectives de mutualisation des outils d'ingénierie territoriale.

- La crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19, ensuite. Contrairement à ce qu'on a pu supposer au début de celle-ci, la moindre densité de population n'est pas un gage de protection – des clusters se sont déclarés dans des zones relativement peu peuplées. Il n'en reste pas moins que l'expérience de plusieurs semaines de confinement, au printemps 2020 (et la crainte que d'autres pandémies l'imposent de nouveau) semble avoir provoqué une profonde aspiration au sein de la population à vivre dans des habitats avec jardins sinon des espaces naturels à proximité. Dès lors, le périurbain et les campagnes

urbaines, jusqu'à et y compris leurs lotissements, s'en trouvent reconsidérés. Sans doute est-il trop tôt pour tirer des conclusions définitives de ce changement de regard. Mais celui-ci est suffisamment notable pour justifier d'aborder la densification du périurbain et des campagnes urbaines avec circonspection, de façon à ce qu'elle n'aille pas à l'encontre des motifs qui conduiraient des ménages à s'y (ré)installer.

« Les ressources des espaces périurbains ne se limitent pas à celles de l'économie résidentielle ou présente ; ils n'ont pas non plus vocation à être des territoires servants ; ils peuvent attirer des actifs, des activités de services et de production et impulser des stratégies de développement économiques nouvelles. »

Florian Muzard

- Enfin, l'objectif ZAN. Même si les échanges ont porté sur la densification/dédensification dans le périurbain et les campagnes urbaines, plus que sur l'arrêt de leur artificialisation, ils ont permis de mettre en exergue le fait que ces espaces étaient favorables à la mise en œuvre de formes originales d'urbanisme (« doux », « spontané », « négocié », en dehors de ZAC), dont il aura tout lieu de s'inspirer pour limiter le grignotage de terres agricoles. Ces mêmes échanges ont aussi permis de pointer l'ambiguïté de la notion même d'artificialisation, forgée à l'origine au regard principalement des problématiques de l'agriculture conventionnelle. Cependant, reconnaissons que les échanges se sont peu attardés sur le troisième terme de l'acronyme ZAN : « nette ». Lequel, pourtant, dit bien que l'objectif n'est pas de stopper toute artificialisation, mais de faire en sorte que les nouvelles surfaces artificialisées (par la construction de nouveaux lotissements, l'aménagement de zones d'activités, d'infrastructures) soient « compensées » par autant d'ha de surfaces dés-artificialisées. Plus facile à dire qu'à faire... Quand bien même des terres artificialisées ne sont pas intégralement imperméabilisées, se dresse devant nous le défi de la dépollution de terres soumises de longues années durant à des activités qui en ont dégradé la qualité. Se pose aussi la question de la finalité de ces terres dés-artificialisées : de telles terres d'accord, mais pour quels usages ? Pour revenir à leur statut antérieur (d'espaces agricoles ou forestiers) ?

On le voit, l'objectif ZAN ouvre à ce stade davantage la boîte de Pandore des questionnements, qu'il n'apporte de réponse définitive à la problématique de l'artificialisation des sols. On peut le déplorer. On peut aussi y voir l'opportunité de mettre en œuvre cette recherche « contributive » si chère au regretté Bernard Stiegler (il y revient dans le dernier ouvrage qu'il ait dirigé : *Bifurquer*, éditions Les Liens qui Libèrent, 2020). Soit une recherche qui s'emploie à croiser les savoirs académiques et savoir-faire (professionnels, artisanaux, artistiques...) dans le cadre d'expérimentations territorialisées et locales, sans exclure une montée en généralité à même d'apporter des réponses à la hauteur des défis de l'Anthropocène.



## L'AUTEUR

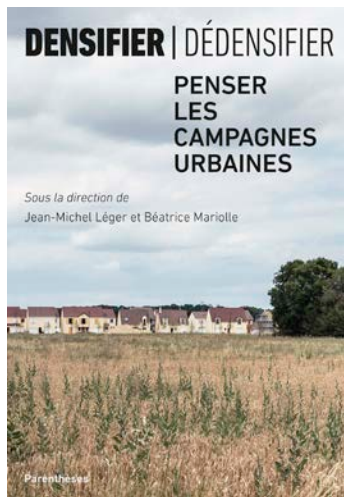
---

Journaliste, rédacteur en chef du site web Paris-Saclay Le Média, Sylvain Allemand suit depuis plus de vingt ans l'actualité de la recherche, des initiatives et des débats relatifs au développement durable et à l'innovation territoriale, auxquels il a consacré plusieurs ouvrages et colloques. Parmi ses récents ouvrages, citons : *Le Périurbain, espace à vivre*, en codirection avec Florian Muzard (Parenthèses, 2018) ; *Nourritures jardinières dans les sociétés urbanisées*, en codirection avec Edith Heurgon (Hermann, 2016) ; *Renouveau des jardins : clés d'un monde durable ?*, en codirection avec Edith Heurgon (Hermann, 2014). Il a animé le cycle de rencontres Campagnes urbaines organisé à l'initiative du PUCA et dont est tiré le contenu de la présente synthèse rédigée par ses soins.



**EN SAVOIR PLUS**

---



Encore abondamment évoquée, l'idée d'un « étalement urbain » est loin de rendre compte de la réalité par laquelle procède aujourd'hui l'urbanisation. Elle simplifie de surcroît la manière d'envisager la nécessaire « densification » : pour contenir l'artificialisation des sols, il suffirait en effet de densifier les territoires déjà fortement urbanisés – soit le fameux principe de la « construction de la ville sur elle-même ». Or cette densification peut procéder aussi à partir de territoires périurbains et même ruraux par le jeu de la rénovation du bâti ancien ou de l'extension de parcelles.

Reste que l'artificialisation des sols se poursuit – on parle de l'équivalent d'un département tous les sept ans, rien qu'en France. Qu'en conclure quant à l'efficacité de la législation, de la réglementation et des outils d'urbanisme ? Et puis, densifier, soit, mais

jusqu'où ? A trop le faire ne prive-t-on pas les urbains d'espaces naturels voire d'espace tout court ? La densification ne trouverait-elle donc pas son sens dans un juste équilibre avec son envers, la « dédensification » ? Et dans quelle mesure ces questions sont-elles spécifiques à la France ? Qu'en est-il de nos voisins européens ?

Telles sont quelques-unes des questions abordées dans *Densifier/Dédensifier, Penser les campagnes urbaines*, un ouvrage issu d'un programme de recherche du PUCA et publié sous la codirection de Jean-Michel Léger et Béatrice Mariolle en 2018. Il servira donc de support à ce cycle de conférences, inauguré à Paris pour se décliner en quatre étapes à travers la France, à chaque fois en croisant les regards de contributeurs avec des acteurs locaux, de différents horizons disciplinaires ou professionnels.

**Jean-Michel Léger et Béatrice Mariolle (Sous la direction de)**

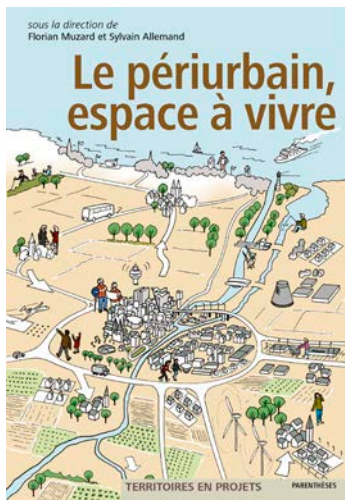
**Textes de Peter Bibby, Sabri Bendimérad, Amélie Blandin, Ségolène Darly, Judith Drouilles, Denis Gabbardo, Jean-Marie Halleux, Joël Idt, Jean-Michel Léger, Rachel Linossier, Marie Llorente, Béatrice Mariolle, Roberta Morelli, Margot Pellegrino, Emmanuel Rey, Jean-Michel Roux, Roland Vidal, Paola Viganò, Rémy Vigneron, Luc Vilan, Thierry Vilmin.**

**Editions Parenthèses, Collection Architectures**

165 × 240 mm, 320 p., 120 photographies et plans, 2018. Photographies de Denis Gabbardo.

Préface de Paola Viganò

ISBN 978-2-86364-342-6



Périurbain : le terme s'est imposé en France dès les années 1970-1980 pour désigner ces espaces ruraux « grignotés » par l'urbanisation. Quels maux ne lui a-t-on pas associés ! Consommation de terres agricoles, qualité médiocre des constructions pavillonnaires, dépendance des habitants à l'automobile, mode de vie individualiste, etc. Autant de critiques qui n'auront pas eu raison de l'engouement des Français pour ce cadre de vie hors de la ville — où ils continuent toutefois de se rendre quotidiennement pour travailler, accéder aux services, aux loisirs...

Plusieurs décennies de « lutte contre l'étalement urbain » n'ont pas réussi à endiguer le phénomène. C'est pour dépasser ces contradictions et malentendus qu'un Atelier des territoires a été lancé, directement lié à la réalité de terrain de cinq sites volontaires : le Nord-Corrèze (19), la communauté de communes de

Nozay (44), la métropole caennaise (14), la communauté de communes du Bassée-Montois (77) et l'agglomération troyenne (10). Sous la supervision des directions départementales des territoires (DDT), ces sites ont bénéficié de l'appui d'une équipe pluridisciplinaire coordonnée par les bureaux d'études Alphaville, Acadie, Interland et Obras.

À partir de la « matière vive » issue de ces travaux, un groupe d'experts a tiré des enseignements et recommandations prenant à revers nombre d'idées reçues. Ce sont ces regards croisés de praticiens, chercheurs et citoyens que cet ouvrage invite à découvrir. Puisse cette démarche contribuer à ré-imaginer la périphérie de nos villes et à accélérer les transitions positives déjà à l'œuvre dans de nombreux territoires pionniers.

**Florian Muzard et Sylvain Allemand (sous la direction de)**

**Contributions de Frédéric Bonnet, Xavier Desjardins, Franck Hulliard, Manon Loisel, Delphine Négrier, Mathias Rouet, Timothée Turquin ; de Éric Alonzo, Laurent Cailly, Éric Charmes, Marc Dumont, Judith Ferrando y Puig, François Ménard ; et d'élus, agents de l'État et autres acteurs investis dans la vie de leur territoire.**

**Editions Parenthèses, Collection Territoires en projets**  
16,5 × 24 cm, 280 p., 160 illustrations en couleur, 2018.  
ISBN 978-2-86364-341-9

## Cycle de rencontres « Campagnes urbaines » - septembre 2019 - mars 2020

- Densifier avec la biodiversité - 11/09/2019, Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville
- Habiter autrement les campagnes urbaines - 3/10/2019, Ecole nationale supérieure d'architecture de Normandie
- (Dé) Densifier pour lutter contre la précarité énergétique - 15/10/2019 - École Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Lille
- L'urbanisation des campagnes en Europe - 12/11/2019, Ecole nationale supérieure d'architecture de Strasbourg
- Densifier ou dédensifier les campagnes urbaines - 9/03/2020 - École nationale des travaux Publics de l'Etat

**Vidéos en ligne sur :** <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/videos-et-audios-cycle-de-rencontres-campagnes-a1767.html>

## Podcasts « Campagnes urbaines » - PUCA / Binge Audio

Cette série de six épisodes de « Campagnes Urbaines », hors-série de Programme B, inspirée du cycle de rencontres éponyme, s'intéresse aux enjeux architecturaux, économiques et sociétaux des lotissements pavillonnaires.

Elle invite à lever le voile sur ce paysage bien français. Elle est introduite par un entretien avec Jacqueline Gourault, ministre de Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et par un épisode spécial de Programme B avec l'intervention de Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche au CNRS LISST-Cie.u.

Ce cycle de six épisodes revient sur l'histoire des lotissements pavillonnaires (épisode 1), étudie leur construction et leur architecture (épisode 2), part à la rencontre des habitants pour comprendre leurs désirs (épisode 3), questionne les enjeux territoriaux et politiques, comme la revitalisation des villes (épisode 4), explore la vie suburbaine (épisode 5) et enfin, interroge le rapport à la nature des habitants des pavillons (épisode 6).

**Podcasts :** <https://feeds.acast.com/public/shows/5f6ca6166cb8f71f63eaf8d2>





**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Ils ont longtemps été décriés (pour leur dépendance à la voiture, leur propension à surconsommer du foncier,...). Paradoxalement, ils n'ont encore été l'objet d'aucune politique publique nationale spécifique. Du côté des professionnels, peu d'architectes, urbanistes ou de paysagistes s'y sont intéressés et investis. Y habitent pourtant une fraction non négligeable de la population française (plus de 40%). « Ils », ce sont les espaces périurbains et ce qu'il est convenu d'appeler les « campagnes urbaines ». Les reproches qui leur sont adressés ne sont pas infondés, mais ne sauraient faire oublier cette autre réalité : ces mêmes espaces recèlent un potentiel insoupçonné (du moins pour ceux qui ne les fréquentent guère), en termes de développement économique, mais aussi de cadre de vie. Outre l'actualité relative à la « France des ronds-points » et à la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19, l'objectif ZAN (Zéro Artificialisation Nette) fixé par les pouvoirs publics, amène à les considérer avec plus d'attention. Et s'ils étaient non pas le problème, mais un début de réponse à bien des problèmes ?

C'est ce que suggère cette synthèse du cycle de rencontres organisées de septembre 2019 à mars 2020, par le PUCA, rédigée par le journaliste Sylvain Allemand, qui en assurait l'animation.

*Cet ouvrage s'inscrit dans le cadre du programme de recherche « Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces » ? Intérêts, limites et opportunité ».*

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.