

## SYNTHESE

# Réparer la ville Pour une régénération des lotissements

Publication définitive – Septembre 2019  
Note 33

67.000 hectares par an : c'est la surface moyenne artificialisée chaque année en France. Ce mouvement s'accélère depuis le début des années 1990 et ses conséquences dramatiques sont de mieux en mieux documentées : perte des terres agricoles, diminution des ressources en eau potable, contribution aux phénomènes d'inondation, appauvrissement de la biodiversité, allongement des distances domicile-travail générant une hausse des émissions de CO<sub>2</sub>, hausse des dépenses d'équipements et de services publics, etc.

Avec les transports, l'habitat est le principal facteur de l'artificialisation des sols et l'attraction en France pour les logements individuels, type « pavillons » accélère le phénomène. Elle prend souvent la forme juridique du lotissement, procédure d'aménagement de division de terrains pour créer des lots à bâtir, qui implique de vastes équipements routiers et contribue au développement de surfaces commerciales. Ces lotissements qui accueillent près du tiers de la population française continuent d'être attractifs pour des raisons économiques et de qualité de vie. Pourtant, l'envers du décor pavillonnaire est de plus en plus mis en avant : recours massif à l'automobile, précarisation du bâti, risque de copropriétés dégradées, etc.

Depuis les années 2000, les limites de ce modèle font l'objet d'une prise de conscience croissante ainsi que le besoin d'une urbanisation plus dense et plus durable. Des politiques de lutte contre l'artificialisation du territoire ont ainsi été mises en place. En juillet 2018, le plan interministériel pour la biodiversité affichait même l'ambition d'atteindre rapidement « zéro artificialisation nette des sols », objectif d'autant plus rationnel que la France compte trois millions de logements vacants du fait, notamment, de la dévitalisation de nombreux centres-villes.

La réalisation de cet objectif dépend de sa prise en compte effective dans les choix politiques locaux. Or les lotissements sont encore largement un angle mort des politiques publiques. L'arrêt de l'artificialisation nette des sols serait pourtant l'occasion de tirer parti des potentiels de ces territoires déjà bâtis : proximité entre élus et habitants, expertise interne et citoyenne, capacité à muter en intégrant des innovations techniques et sociales, etc.

Au-delà du diagnostic, cette note a pour objectif d'accompagner les acteurs locaux dans la mutation des tissus existants. Elle formule ainsi deux propositions pour la régénération des lotissements existants (bien que la logique puisse être appliquée dans le cadre de la création de lotissements) :

- 1) **Mettre en place des « contrats de régénération des territoires »** dont l'objectif est de passer d'une logique privée à la parcelle à un raisonnement collectif à l'échelle de l'îlot, voire du quartier. Pour ce faire, il est proposé de mettre en place un guichet unique mutualisant toutes les aides publiques existantes qui seraient délivrées au travers d'un « contrat de régénération de lotissements » aux collectivités.
- 2) **Développer une culture du projet urbain collectif et durable dans les territoires de lotissement** grâce à une série de mesures : formation des élus locaux et de leurs services, développement d'associations de lotissements pour l'échange et l'information des citoyens, mise en place d'un « Guide des bonnes pratiques » ainsi que d'un guide de référence du foncier pour révéler les potentialités de chaque territoire, etc.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de **La Fabrique Ecologique** entre janvier 2017 et octobre 2018.

## Signataires

- **Christine Leconte** – Présidente de l'Ordre des architectes d'Île-de-France, Présidente du groupe de travail
- **Bertrand Nicolle** – urbaniste, chargé des relations institutionnelles de l'Ordre des architectes d'Île-de-France, rapporteur du groupe de travail
- **Michel Audouy** – secrétaire général de la Fédération Française du Paysage
- **Luc Gwiazdzinski** – géographe

Conformément aux règles de la Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

## Autres membres du groupe de travail

- **Eric Aleyat-Dupuis** - ex-directeur de SNL Prologues
- **Daniel Cueff** - maire de Langoët, co-fondateur de BRUDED
- **Pascale D'Anfray-Legendre** - urbaniste
- **Julien Moulard** - Urbaniste, Espacité
- **Pascale Poirot** - ex président de l'UNAM

## Personnes rencontrées dans le cadre de ces travaux

- **Jacques Drouhin** - maire de Flagny, président des maires ruraux du 77
- **Frédéric Bonnet** - Architecte et urbaniste, Grand Prix de l'Urbanisme 2014
- **Raphaël Besson** - expert en socio-économie urbaine et docteur en sciences du territoire, Directeur de l'agence Villes Innovations
- **Fabien Gantois** - architecte, enseignant à l'ENSA Paris La Villette et expert pour le programme expérimentation European du PUCA

## Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de **Nicolas Blanc, Guillaume Duval, Marianne Greenwood, Géraud Guibert, Catherine Husson-Traoré, Joël Roman, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid**.

Elle sera relue et fera l'objet de suggestion de la part de la personnalité suivante :

- **Sonia de la Provôté** - Sénatrice du Calvados
- **Louis Henry** - Responsable territoires et développement durable à l'institut CDC
- **Olivier Razemon** - Journaliste, auteur de « Comment la France a tué ses villes »

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique. Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte jusqu'à la fin du mois de mars 2019 sur le site de l'association ([www.lafabriqueecologique.fr](http://www.lafabriqueecologique.fr)). La Fabrique Ecologique tient à remercier l'ensemble des contributeurs pour leurs remarques et commentaires avisés qui ont permis d'améliorer cette publication.

# Sommaire

INTRODUCTION .....	5
<b>Partie I. DIAGNOSTIC DE L'ETALEMENT URBAIN.....</b>	<b>8</b>
A. CONSTAT : UNE ARTIFICIALISATION SANS PRECEDENT.....	9
B. UN PHENOMENE GLOBAL, UNE INTENSITE DIVERSE .....	12
C. LE POIDS DES FACTEURS ECONOMIQUES .....	14
D. L'ENVERS DU DECOR PAVILLONNAIRE .....	17
<b>Partie II. ROLE MOTEUR DE L'ETAT ET EMERGENCE D'INITIATIVES LOCALES.....</b>	<b>22</b>
A. PLUSIEURS DECENNIES DE SOUTIEN DE L'ETAT.....	23
B. LE TOURNANT DES ANNEES 2000.....	24
C. DES DOCUMENTS INSUFFISAMMENT APPROPRIES .....	27
D. L'EMERGENCE D'INITIATIVES LOCALES POUR FAIRE MUTER LES ESPACES DE LOTISSEMENTS .....	30
<b>Partie III : DEUX PROPOSITIONS POUR LA REGENERATION DES LOTISSEMENTS.....</b>	<b>33</b>
<b>33</b>	
A. METTRE EN PLACE DES « CONTRATS DE REGENERATION DE LOTISSEMENTS » .....	34
B. DEVELOPPER UNE METHODE DE TRANSITION DES LOTISSEMENTS.....	36
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>42</b>

# INTRODUCTION

67.000 hectares par an<sup>1</sup>. C'est la surface moyenne artificialisée chaque année en France. L'équivalent en moyenne d'un département français artificialisé tous les cinq ou six ans<sup>2</sup>. Une artificialisation qui s'opère largement aux dépens des espaces agricoles. Ce mouvement s'accélère depuis le début des années 1990, au point que le taux d'artificialisation « aujourd'hui de 10% [soit environ 5 millions d'hectares] s'élèverait à 14% en 2050 et 20% en 2100 »<sup>3</sup>. Les conséquences de ce phénomène sont dramatiques et de mieux en mieux documentées<sup>4</sup> : perte des terres agricoles, diminution des ressources en eau potable, contribution aux phénomènes d'inondation, appauvrissement de la biodiversité, allongement des distances domicile-travail générant une hausse des émissions de CO<sub>2</sub>, hausse des dépenses d'équipements et de services publics, etc.

Cette dynamique d'artificialisation est principalement nourrie par la croissance démographique, encore accentuée par le « desserrement des ménages ». Avec les transports, l'habitat est le principal facteur de l'artificialisation des sols. Le besoin de construction de logements est réel : un objectif de construction de 500.000 logements par an a été fixé depuis plus de dix ans. L'attraction en France pour les logements individuels – type « pavillons » - accélère le phénomène. Elle prend souvent la forme juridique du lotissement, procédure d'aménagement de division de terrains pour créer des lots à bâtir. Les lotissements sont généralement conçus sous une forme d'habitat peu dense, qui implique de vastes équipements routiers (parkings, route, etc.) et contribue en parallèle au développement de surfaces commerciales en développement constant<sup>5</sup>.

Ces lotissements qui accueillent déjà près du tiers de la population française (entre quinze et vingt millions d'habitants) continuent d'être attractifs<sup>6</sup>. Les raisons de cette préférence s'expriment en termes économiques (prix de l'immobilier dans les métropoles, rentabilité du découpage foncier à la parcelle, souhait de devenir propriétaires) et de qualité de vie (proximité de la campagne et de la « nature », contexte favorable pour élever des enfants, etc.). Ce constat recoupe des réalités socio-

---

<sup>1</sup> En moyenne entre 1982 à 2012 (Source : enquête Teruti-Lucas).

<sup>2</sup> Rapport de la FN-SAFER 2016.

<sup>3</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *THEMA – Analyse*, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017.

<sup>4</sup> CGEDD, *Objectif « zéro artificialisation nette »*, octobre 2018.

<sup>5</sup> Franck Gintrand, *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*, Thierry Souccar Editions, octobre 2018.

<sup>6</sup> La « vie à la campagne », imaginaire très lié aux lotissements, représente la « vie idéale » pour 81% des Français (sondage IFOP pour Familles rurales, octobre 2018).

économiques extrêmement variées, entre lotissements « clubbisés »<sup>7</sup> et d'autres, plus nombreux, dans lesquels les habitants sont diversement précarisés.

Depuis les années 2000, les limites de ce modèle font l'objet d'une prise de conscience croissante. Des politiques de lutte contre l'artificialisation du territoire – « patrimoine de la nation » (article L110, Code de l'Urbanisme) – sont mises en place. Avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) s'impose l'objectif de construction d'une ville plus dense et plus « compacte », appuyée sur une dynamique de projets. En juillet 2018, le Plan interministériel pour la biodiversité<sup>8</sup> affichait même la volonté de parvenir très rapidement à « zéro artificialisation nette des sols »<sup>9</sup>. A l'échelle nationale, un tel objectif paraît d'autant plus rationnel que la France compte trois millions de logements vacants, du fait notamment de la dévitalisation de nombreux centres-villes qui ont un fort besoin de rénovation, en particulier énergétique.

La réalisation de ces objectifs dépend de leur prise en compte effective dans les choix politiques locaux. Or les lotissements sont encore largement un angle mort des politiques publiques, « orphelin d'une pensée aménagiste » (Vanier, 2010). Ils sont souvent réalisés hors du cadre d'un projet urbain, sans concepteur ni architecte. Cela s'explique partiellement par le fait qu'ils ont souvent pour cadre des micro-échelles avec des opportunités foncières ponctuelles. Ce flou est permis par l'Etat qui n'a pas fixé d'objectifs précis pour limiter le rythme d'artificialisation à l'échelle locale, laissant des « marges d'interprétation de la notion de la gestion économe des sols ». Cette note a pour objectif d'accompagner les acteurs locaux dans la mutation des tissus existants (même si les propositions peuvent être appliquées dans le cadre de la création de lotissements).

D'autant que l'arrêt de l'artificialisation nette des sols serait l'occasion de tirer parti des potentiels de ces territoires déjà bâtis. Ces territoires<sup>10</sup> peuvent se prévaloir notamment de la proximité entre élus et habitants, d'une expertise interne et citoyenne et d'une capacité à muter en intégrant des innovations techniques et sociales (mutualisation des ressources, modes d'aménagement plus sobres). Le caractère stratégique de l'aménagement de ces espaces est d'ailleurs souligné par leur actualité croissante dans les publications scientifiques. Ils sont également évoqués dans la presse grand public, entre célébration du « mythe pavillonnaire » et la critique d'un individualisme détaché de la ville et de la société (avec l'exemple archétypal de l'article de Télérama en 2010 : « Comment la France est devenue moche »<sup>11</sup>).

---

<sup>7</sup> Lotissements à haut niveau de vie dont les populations développent des stratégies visant à éviter l'installation de telle ou telle population, cf. Eric Charmes. *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Ville en débat, PUF, 2011.

<sup>8</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/plan-biodiversite>

<sup>9</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

<sup>10</sup> Frédéric Bonnet, « Aménager les territoires ruraux et périurbains », remis à Sylvia PINEL, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité le jeudi 7 janvier 2016.

<sup>11</sup> Xavier de Jarce et Vincent Remy, « Comment la France est devenue moche », in *Télérama*, 12/02/2010.

Nous ferons un diagnostic de l'artificialisation du territoire français (I) puis du rôle moteur de l'Etat dans les dynamiques de construction de lotissement tout en faisant une part à l'émergence d'initiatives locales (II). La note se conclura par deux propositions pour une régénération des lotissements (III).

**Partie I.**  
**DIAGNOSTIC DE**  
**L'ETALEMENT**  
**URBAIN**

## A. CONSTAT : UNE ARTIFICIALISATION SANS PRECEDENT

Depuis les années 1960, l'étalement urbain se traduit par une artificialisation des sols sans précédent. Selon la définition du gouvernement<sup>12</sup>, l'artificialisation correspond à un changement d'utilisation. Cette réalité recouvre les sols bâtis, revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...) ainsi que d'autres modes (chantiers, terrains vagues, espaces verts artificiels). Si une telle transformation n'est pas toujours irréversible, sa remise en état implique un coût (la bétonisation d'une zone la rend irréversiblement impropre à la culture).

Cette artificialisation se fait principalement au détriment des zones agricoles (la superficie des sols « naturels » demeure globalement stable). Quelques chiffres permettent de prendre la mesure du phénomène. Entre 1960 et 2010, la consommation globale de terres agricoles est estimée à 2,5 millions d'hectares. Cette tendance est même en voie d'accélération (à l'exception de rares périodes de ralentissement, comme à la suite de la crise de 2008). Entre 2006 et 2015, en France métropolitaine, 590 000 hectares de terres agricoles et d'espaces naturels ont été artificialisés (soit l'équivalent du département de la Seine-et-Marne). A ce rythme, 2,5 millions d'hectares pourraient de nouveau être artificialisés d'ici 2060.

Les principaux moteurs de l'artificialisation sont l'habitat (42%) et les transports (28%). Notons que les surfaces artificialisées pour l'habitat ne sont pas nécessairement construites (elles peuvent par exemple comprendre des espaces « verts » artificialisés). En effet, une « portion significative des territoires communaux conservent un usage naturel ou agricole »<sup>13</sup> (de l'ordre de plus de la moitié selon la méthode Teruti-Lucas<sup>14</sup>). C'est ce qui explique qu'en termes d'imperméabilisation des sols, ce sont les espaces routiers qui occupent la première place.

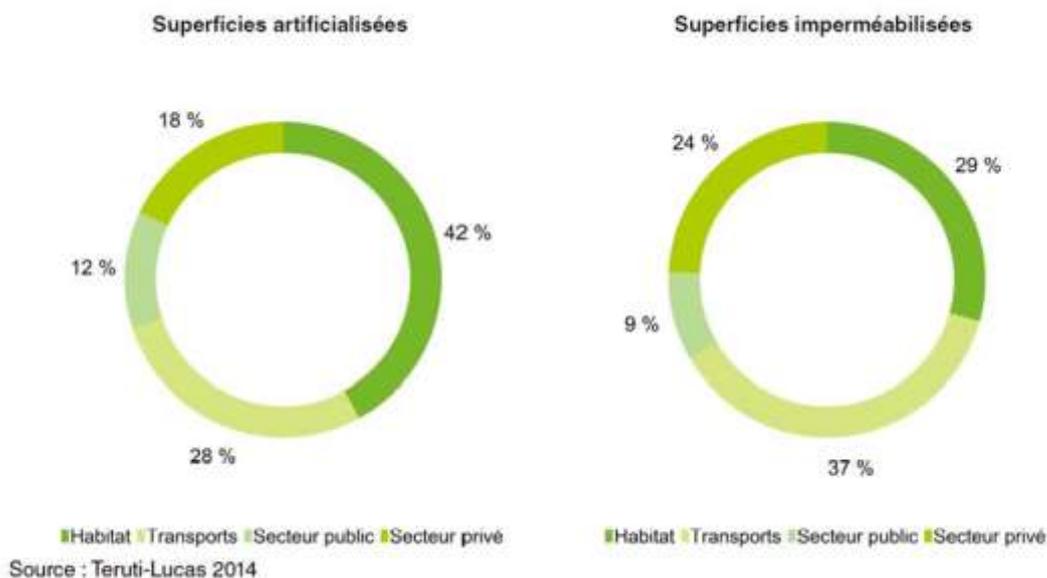
---

<sup>12</sup> <https://www.gouvernement.fr/indicateur-artificialisation-sols>

<sup>13</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

<sup>14</sup> « Teruti-Lucas est une enquête statistique organisée par Agreste, le service statistique du ministère de l'Agriculture. Cette enquête reconduite tous les ans donne des informations sur l'occupation et l'utilisation des sols », « Teruti-Lucas - Enquête sur l'utilisation du territoire », in *Géoconfluences*, septembre 2013.

Figure 3 – Répartition des superficies artificialisées et imperméabilisées en France métropolitaine



Cité par Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, THEMA – Analyse, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017

Cette dynamique est largement liée à la croissance démographique (naturelle et migratoire). Elle est encore accentuée par le « desserrement » croissant des ménages, fruit des effets conjugués du vieillissement de la population, de la baisse de la fécondité et de l'augmentation du nombre de séparations au sein des couples. Par conséquent, « le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,06 personnes en 1968 à 2,29 en 2007 (-25%) »<sup>15</sup>. Le nombre de ménages croît ainsi plus rapidement que la population<sup>16</sup>, avec une demande de logements qui est amenée à augmenter en proportion dans les prochaines décennies<sup>17</sup>. A noter également que « la représentation de la relation entre évolution démographique et artificialisation met par ailleurs en valeur le caractère asymétrique du phénomène : l'artificialisation augmente avec la population mais ne diminue pas avec elle »<sup>18</sup> (le solde d'artificialisation reste positif même dans les départements en décroissance démographique).

<sup>15</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.* : « le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,06 personnes en 1968 à 2,29 en 2007 (-25%) ».

<sup>16</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.* : « De 1982 à 2012, la population résidant en France métropolitaine est passée de 54,3 à 63,4 millions, soit une augmentation de 17% tandis que le nombre de ménages est passé de 19,7 millions à 27,6 millions, soit une augmentation de 40% (source INSEE) ».

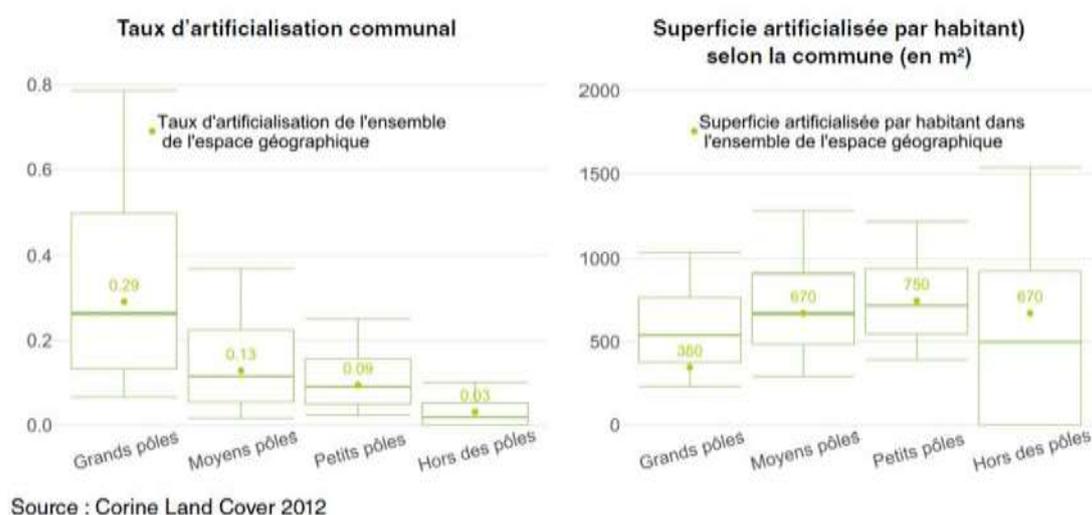
<sup>17</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.* : « Le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) estime cette augmentation de l'ordre de 235 ménages par an en France d'ici 2030, correspondant à un rythme d'accroissement annuel moyen de 0,80%. Cet accroissement sera ainsi environ deux fois plus important que la croissance démographique, estimée à 0,43% par an ».

<sup>18</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

Le secteur du logement joue donc un rôle important dans la vigueur du phénomène. En Île-de-France, 35% de la consommation d'espace annuelle relève de ce secteur.

L'habitat individuel est particulièrement gourmand, puisqu'il contribue à lui seul à la consommation de 85% de la surface totale consommée par le logement<sup>19</sup> et qu'il est « quinze fois plus consommateur d'espace que le collectif »<sup>20</sup> : « entre 1992 et 2004, sur les 800 milliers d'hectares artificialisés, 410 ont été utilisés pour la construction de maisons individuelles »<sup>21</sup>. Cela se matérialise par un stock de maisons individuelles passé de 54% en 1982 à 57% en 2012 (source : INSEE). D'autant qu'une note du Ministère rappelle que le stock de résidences secondaires et de logements vacants a cru à un rythme comparable à celui du nombre de résidences principales<sup>22</sup>, ce qui a « pesé autant que la croissance des résidences principales sur le rythme d'artificialisation au cours des trois dernières décennies »<sup>23</sup>.

**Figure 2 – Taux d'artificialisation communal et superficie artificialisée par habitant en France métropolitaine - CLC 2012**



Cité par Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, THEMA – Analyse, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017

<sup>19</sup> IAU de la Région Île-de-France.

<sup>20</sup> CGEDD, *ibid.*

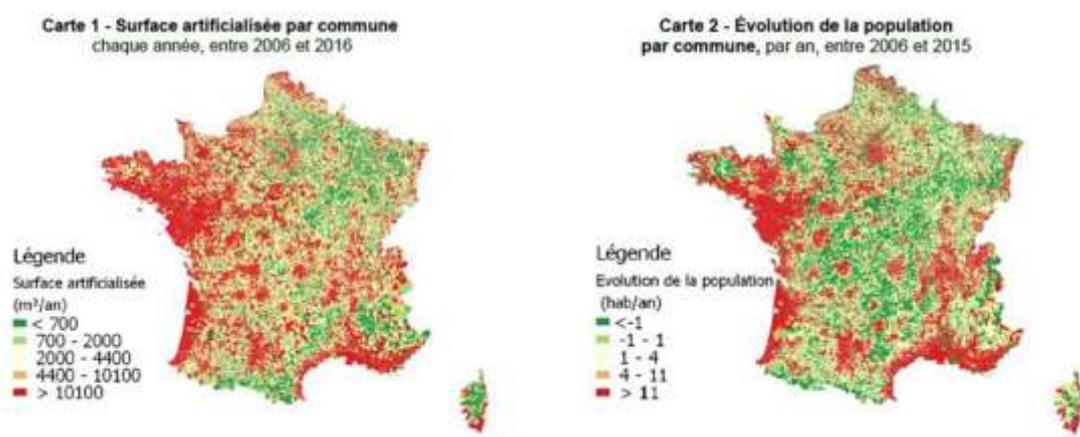
<sup>21</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

<sup>22</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.* : « le nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels est passé de 2,3 à 3,1 millions d'unités entre 1982 et 2012, et a représenté sur la période de 9 à 10% du parc de logements. Les logements vacants ont augmenté de 1,9 à 2,5 millions d'unités, mais représentent également une part stable du nombre total de logements, comprise entre 6% et 8% ».

<sup>23</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

Or, en France, le logement individuel correspond aux trois cinquièmes de la production totale de logements<sup>24</sup>, composé aux trois quarts de maisons individuelles dans le diffus. D'où le fait qu'entre 1981 et 2012 les surfaces bâties et revêtues ont crû trois fois plus vite (1,5% par an) que la population (0,5 % par an).

La puissance du phénomène est également liée au fait que « la diminution du nombre de personnes par ménage s'est accompagnée d'une augmentation de la surface occupée par personne »<sup>25</sup>. Cette croissance provient de l'augmentation de la superficie des maisons individuelles (la surface moyenne des logements collectifs est restée stable, à environ 65m<sup>2</sup>) qui a favorisé une construction peu dense et la croissance de la taille des jardins<sup>26</sup>. Ce phénomène a été encouragé à la fois par l'augmentation des revenus des ménages sur la longue période, ainsi que par l'amélioration des infrastructures de transport.



CGEDD, *Objectif « zéro artificialisation nette »*, octobre 2018.

## B. UN PHENOMENE GLOBAL, UNE INTENSITE DIVERSE

Cet étalement urbain, constant depuis les années 1960, s'est considérablement accéléré depuis les années 1970. Entre 1962 et 1975, ce sont d'abord les banlieues des pôles urbains qui se sont densifiées<sup>27</sup>, du fait d'un afflux considérable de nouveaux habitants dans les villes, nourri par la fin de l'exode rural et l'immigration. A partir de 1975, la population croît rapidement dans les couronnes

<sup>24</sup> CERTU, 2010, « L'essentiel : la densité urbaine », note du département urbanisme et habitat.

<sup>25</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.* : surface des résidences principales est passée en moyenne de 72m<sup>2</sup> en 1973 à 82m<sup>2</sup> en 1984 puis à 91m<sup>2</sup> en 2013, soit de 24,6m<sup>2</sup> à 31 puis 40m<sup>2</sup> par personne.

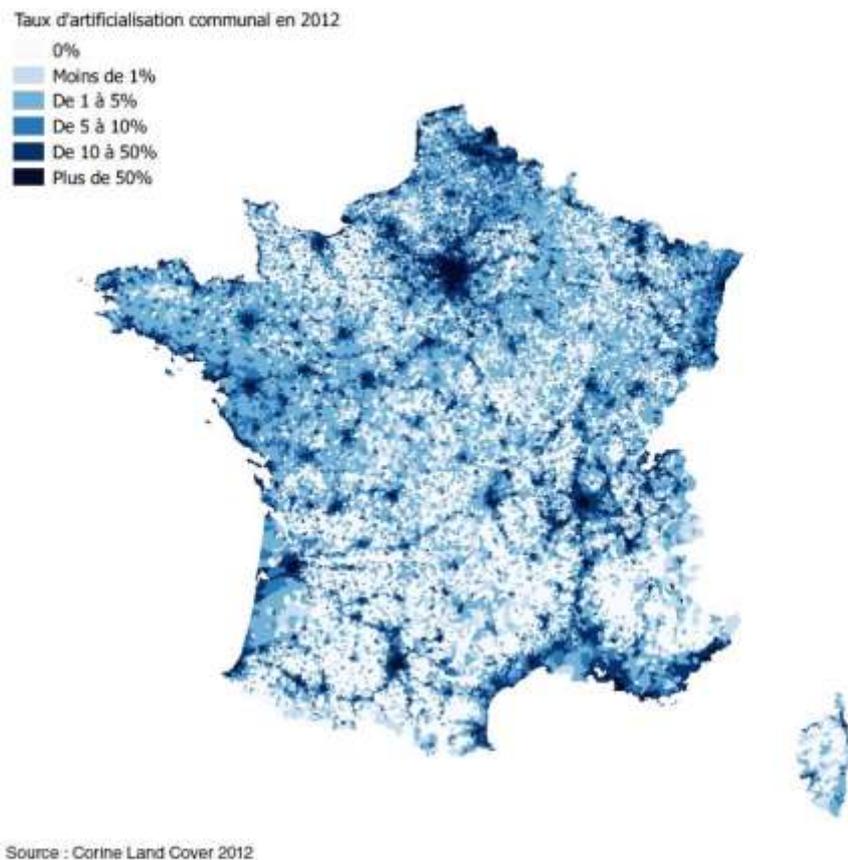
<sup>26</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.* : « la moitié des jardins des maisons construites de 1949 à 1974 occupaient une superficie inférieure à 510m<sup>2</sup>. Dans les maisons construites après 1999, la médiane des superficies des jardins s'élevait à 720m<sup>2</sup> (enquête Logement 2006) ».

<sup>27</sup> Avec des croissances de croissance de la population de + 2,8 % par an entre 1962 et 1968 (source INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280801>).

périurbaines<sup>28</sup>, notamment du fait de la crise économique qui impacte l'attractivité des villes (désindustrialisation, disparition des emplois productifs, grands ensembles – et plus largement les logements collectifs – perçus comme dégradés).

Inversement, depuis les années 1990, la polarisation de l'attractivité sur quelques métropoles<sup>29</sup> s'est accompagnée d'un fort étalement urbain, d'autant que « cette évolution, portée par les mutations technologiques et économiques qui favorisent l'autonomie croissante d'une partie des individus, a été aggravée par les dérives concurrentielles de la décentralisation qui fut réalisée à morcellement communal et fiscal constant »<sup>30</sup>.

Figure 1 – Taux d'artificialisation communal en France métropolitaine - CLC 2012



Cité par Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *THEMA – Analyse*, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017.

---

<sup>28</sup> Croissance de +2,2 % par an entre 1975 et 1982, +1,7 % entre 1982 et 1990 (source INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280801>).

<sup>29</sup> De nombreux ouvrages et études ont développé ce thème, citons entre autres Patrick Le Gallès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

<sup>30</sup> Maurice Goze, « La stratégie territoriale de la loi S.R.U. », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 12/2002.

Malgré les tentatives de rationalisation à partir des années 2000<sup>31</sup>, cette croissance se réalise quel que soit le profil du territoire, que ce soit une zone tendue, ou qu'il y ait absence de tension sur le marché. Une note du CGEDD<sup>32</sup> donne la mesure du phénomène, qui souligne qu'entre 2006 et 2016 :

- 73 % des espaces consommés se situaient dans des communes en zones non tendues ;
- 40% de l'artificialisation se réalise là où la vacance de logement augmente fortement (depuis dix ans, le nombre de logements vacants augmente de l'ordre de 80.000 par an, soit l'équivalent de 20% du nombre de constructions nouvelles) ;
- 20% de l'artificialisation s'opère dans des communes dont la population décroît.

Il faut souligner que cette problématique est au moins autant quantitative que qualitative, avec un impact de l'artificialisation des sols qui varie en fonction de sa nature, des caractéristiques initiales de l'espace et de sa localisation. Eric Charmes<sup>33</sup> attire notamment l'attention sur le risque « d'émiettement » « de l'habitat provoqué par des formes récentes d'extension urbaine, émiettement facteur de conflits d'usages avec l'agriculture, de fragmentation des habitats naturels et d'allongements des déplacements automobiles »<sup>34</sup>.

## C. LE POIDS DES FACTEURS ECONOMIQUES

Le dynamisme de la construction de logements individuels, principalement sous la forme de lotissement, est lié à des facteurs économiques. Le renouvellement urbain a lieu sur des terrains déjà occupés qui sont plus onéreux à aménager. Cela s'explique par un coût du foncier plus élevé dans les « centralités », les « zones U » des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), en lien notamment avec la densité. Schématiquement, le prix au m<sup>2</sup> a tendance à décroître à mesure que l'on s'éloigne du cœur de l'agglomération, en lien également avec « l'offre de terrains constructibles disponible pour la satisfaction de cette demande »<sup>35</sup>.

D'autant que la construction de logement par extension évite les difficultés d'aménagement propres à l'existant (déconstruction, transport des déchets, gestion des sols pollués, etc.). Par conséquent, on constate que le coût de l'ingénierie est identique pour réaliser cinq logements en renouvellement urbain que cinquante en extension urbaine ce qui, rapporté au logement, renchérit le renouvellement urbain. D'autant que pour un particulier/promoteur, le budget d'une construction neuve est plus

---

<sup>31</sup> Cf. Agence Européenne de l'Environnement, « Etalement urbain, le défi ignoré », 2006 et Union européenne, Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, 2011, cité par Théma.

<sup>32</sup> CGEDD, *ibid.*

<sup>33</sup> Eric Charmes, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Etudes foncières* (2013), no. 162, cité par Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

<sup>34</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

<sup>35</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

facilement maîtrisable que celui d'une rénovation ou rénovation-extension, ce qui joue en défaveur du renouvellement urbain.

Des facteurs humains s'ajoutent aux facteurs économiques. L'un des points cruciaux réside dans la difficulté de négocier du foncier en renouvellement urbain, en raison du grand nombre de propriétaires susceptibles d'être concernés et de la dimension sociale de cette négociation. Un autre facteur humain est la gêne occasionnée par les projets de renouvellement urbain : bruit, poussière, esthétique, ombre portée, limite de propriété, etc. Avec des risques de recours juridiques qui s'ajoutent.

A l'inverse, ces contraintes semblent a priori absentes dans les cas d'extension urbaine et d'urbanisme d'opportunité à la parcelle. En l'absence de politique publique sur du long terme, le foncier est perçu comme abondant et par conséquent peu cher :

Pour les communes, construire des maisons individuelles est attractif, car cela permet de :

- attirer de nouveaux ménages solvables qui génèrent des rentrées fiscales via les taxes (d'habitation, même si elle est amenée à évoluer, et foncières sur les propriétés bâties) ;
- rééquilibrer la démographie de la commune et faire vivre un certain nombre d'équipements publics, à commencer par les écoles ;
- confier le développement des programmes à des acteurs privés.

De fait, ce sont les communes qui déterminent les zones constructibles, dont dépendent la délivrance des permis de construire :

- U : « secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » ;
- et surtout AU « les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation » (dans ces zones les constructions sont conditionnées à la réalisation des équipements : voies publiques, réseaux d'eau, électricité et assainissement).

Pour les ménages, l'intérêt économique est également important. La hausse des prix de l'immobilier rend de nombreuses villes inaccessibles aux ménages faiblement dotés. Par exemple, entre 2016 et 2017, les taux de croissance des prix ont été de 8,6% à Paris contre 4,1% en petite couronne. Ils n'ont été « que » de 2,9% pour la grande couronne.

Pour ces maisons, le « prix du terrain pèse de plus en plus dans la facture globale »<sup>36</sup> : avec une croissance des prix très forte depuis plus de dix ans et des perspectives toujours à la hausse : 86 euros

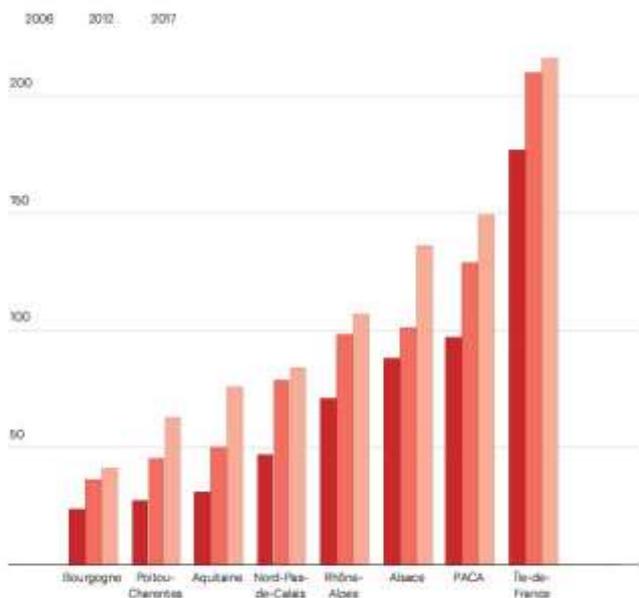
---

<sup>36</sup> Jean-Michel Gradt, *Les Echos*, « Maison individuelle : le prix du terrain pèse de plus en plus dans la facture globale », 3/11/2018.

/m<sup>2</sup> en moyenne en 2017, pour près de 84.000 terrains vendus, en progression de 3,6% par rapport à 2016 (et +16,4% par rapport aux 73 euros /m<sup>2</sup> de 2013<sup>37</sup>), ce qui se traduit par l'achat de terrains plus petits : 920m<sup>2</sup> en 2017 contre 935m<sup>2</sup> en 2016. Le foncier représente en moyenne un tiers de la facture globale, notamment dans les régions Île-de-France, PACA et Occitanie.

#### Exemples d'évolution du prix du m<sup>2</sup> de terrain selon les régions

Prix en euros dans 8 des 22 anciennes régions.



CC

Source [Observatoire de la Transition Écologique et Sociale](#)

B

L'attractivité économique réside également dans des coûts de construction nettement plus faibles. En Île-de-France par exemple, le coût de construction d'une maison individuelle dans un contexte d'étalement urbain est d'environ 1000 euro/m<sup>2</sup> alors qu'il s'élève en moyenne à 2000 voire 2500 euros / m<sup>2</sup> en centre dense. Par conséquent, le prix d'achat d'une maison varie considérablement à surface égale (100 m<sup>2</sup>), entre 250.000 et 350.000 euros dans le premier cas, autour de 500.000 euros dans les villes de proche couronne et environ 800.000 euros pour un appartement à Paris<sup>38</sup>.

Pour les ménages, la motivation est aussi la qualité de vie. Deux tiers des habitants du périurbain déclarent avoir fait ce choix pour le cadre « rural » ou « campagnard ».

<sup>37</sup> Commissariat général au développement durable, *Le prix des terrains à bâtir en 2016*, octobre 2017.

<sup>38</sup> Entretien avec Fabien Gantois.

Pour les propriétaires de terrains agricoles, notamment les bailleurs ruraux : possédant 75% des terres, ils n'ont souvent pas d'autres alternatives que de vendre, eu égard à<sup>39</sup> :

- une rentabilité annuelle négative après impôt ;
- des loyers de fermage réglementés fixés au tiers de ce qu'ils devraient être (en moyenne 130 euros, contre 250 à 950 euros en Union européenne) ;
- le statut de fermage qui limite les droits du propriétaire bailleur au profit du locataire exploitant des terres ;
- la chute considérable de la valeur des terres agricoles (à euros constant, un hectare agricole vaut aujourd'hui moins cher qu'en 1970) ;
- une fiscalité très élevée, presque entièrement à la charge du bailleur<sup>40</sup>.

Alors, vendre pour urbaniser peut s'avérer, dans ce contexte, une solution avantageuse, sans quoi il est impossible de sortir du statut du fermage. C'est aussi l'opportunité de réaliser d'importantes plus-values « entre le prix des terres et prés et celui des terrains constructibles (× 50) ou celui des terrains à usage résidentiel (× 9) »<sup>41</sup> (un exploitant agricole non propriétaire tire parti de l'urbanisation des terres agricoles par le biais des primes d'éviction et de fumure, ainsi que de l'affectation d'une partie des plus-values immobilières).

Néanmoins, ces plus-values sont en grande partie dues à des valeurs de terres agricoles maintenues artificiellement basses par le statut du fermage<sup>42</sup>. Aussi, l'augmentation de la valeur de l'hectare agricole pourrait avoir comme conséquence de freiner l'étalement urbain.

## D. L'ENVERS DU DECOR PAVILLONNAIRE<sup>43</sup>

Cette attractivité économique de la maison individuelle et l'étalement urbain doivent être fortement nuancés. Les analyses en coût global soulignent au contraire les coûts – parfois cachés – de cette urbanisation par rapport à une urbanisation dense, « notamment du fait de l'augmentation des coûts d'investissement dans les réseaux divers d'une part et de l'inefficacité économique des services à

---

<sup>39</sup> Guillaume Sainteny, *Responsabilité & environnement*, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols », n°91, juillet 2018.

<sup>40</sup> Notamment IR-PS jusqu'à 62,2%, TFNB entièrement à la charge du bailleur, DMTO très élevés (8%) entièrement à la charge du bailleur, TCA à 50 % à la charge du bailleur, PVI entièrement à la charge du bailleur, DMTG très élevés entièrement à la charge du bailleur, IFI entièrement à la charge du bailleur, etc.

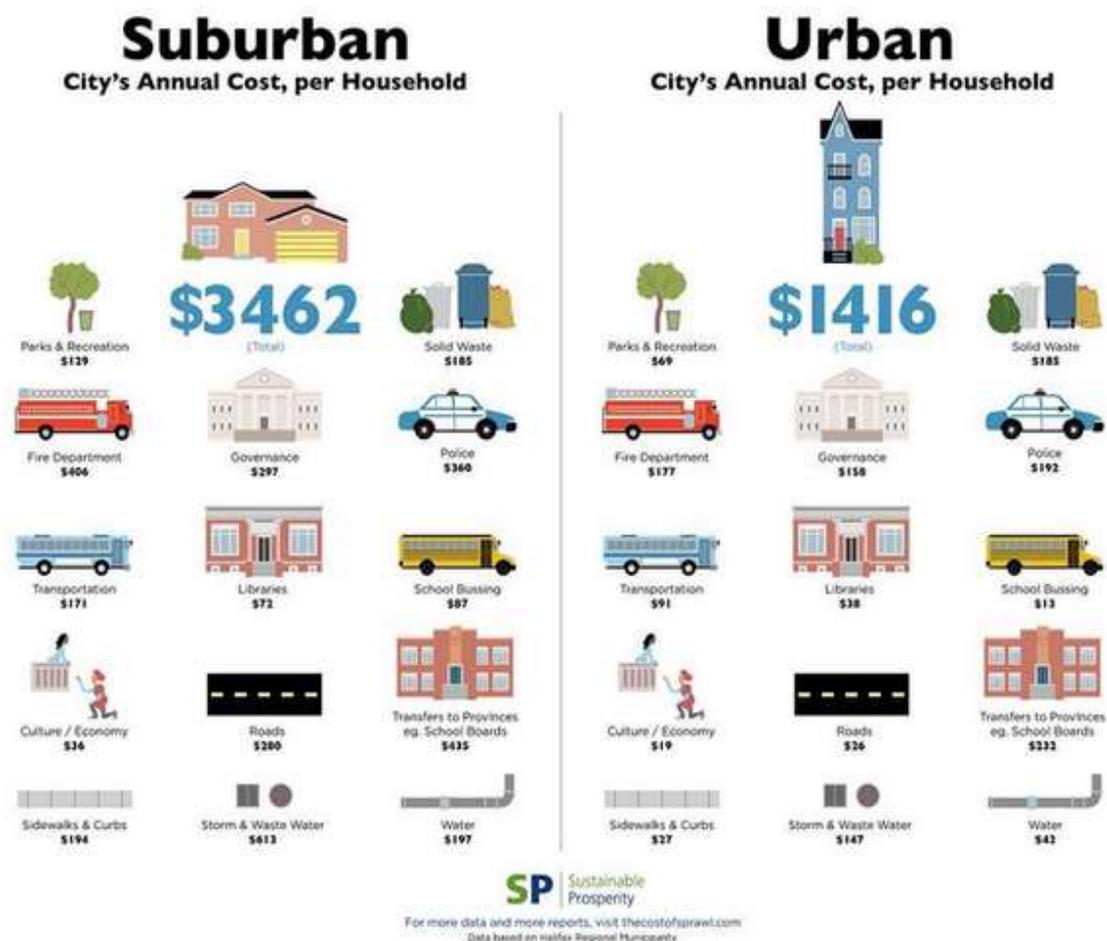
<sup>41</sup> Insee, *Economie et statistique* n° 444-445, sur le foncier et l'agriculture.

<sup>42</sup> Les plus-values seraient bien moindres si l'ha agricole valait 54 000 euros comme aux Pays Bas ou 108 000 comme en Ligurie.

<sup>43</sup> Anne Lambert, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Seuil, 2015.

mesure que les distances augmentent d'autre part (Guengant 1995; Burchell et al. 2002; Camagni, Gibelli et Rigamonti 2002; Halleux et al. 2003) »<sup>44</sup>.

Une étude réalisée au Canada a permis de souligner les coûts cachés de l'étalement urbain<sup>45</sup> :



Le site [thecostofsprawl.com](http://thecostofsprawl.com)<sup>46</sup> a étudié les coûts de l'étalement urbain pour chaque acteur (congestion des routes pour les entreprises, dépendance à la voiture pour les propriétaires, construction et maintenance des infrastructures et des réseaux pour l'État et les collectivités territoriales) ainsi que des coûts sociaux, environnementaux ou en matière de

<sup>44</sup> Anastasia Touati, « Coûts et rentabilité de la densification », in *Cités, territoires, gouvernance*, octobre 2015.

<sup>45</sup> Benjamin Taveau, « Les chiffres de l'étalement urbain », in *Vers un nouveau territorial – Blog Le Monde*, 4/05/2015.

<sup>46</sup> Porté par le réseau national de recherche de l'université d'Ottawa [Sustainable Prosperity](http://Sustainable Prosperity).

santé publique. Si l'étude a été réalisée au Canada, elle permet de souligner la part souvent invisible de ces coûts qui existent aussi en France.

D'autres dimensions relativisent largement ces effets d'aubaine économique :

**Le recours massif à l'automobile** : les hausses continues des prix de l'immobilier dans les métropoles – et particulièrement dans les villes centres - et du foncier diminuent mécaniquement le pouvoir d'achat des ménages. Les constructions de lotissements s'éloignent de plus en plus des villes-centres. Le recours à l'automobile est donc d'autant plus nécessaire que les territoires périurbains sont très faiblement dotés en transports en commun<sup>47</sup> (et lorsqu'ils existent, ils sont rarement adaptés aux horaires des salariés) et que les zones d'activité et commerciales ne sont pas accessibles autrement. Les trajets domicile-travail sont également de plus en plus longs et pèsent très lourds dans le budget de nombreux ménages. La situation devrait s'aggraver au vu de la hausse tendancielle des prix des carburants (l'extrême sensibilité de ce sujet est illustrée par le mouvement dit des « gilets jaunes » de novembre 2018 suite à l'augmentation des prix de l'essence).

Dans les espaces périurbains, les trajets en automobile représentent<sup>48</sup> :

- 80% des distances parcourues (contre 65% dans les villes centres) ;
- le taux de motorisation est en moyenne quatre fois plus élevé qu'en ville (1,2 voiture par foyer, contre 0,39 dans les villes centres).

Les conséquences écologiques sont lourdes : les transports représentent 30% des émissions de gaz à effet de serre, dont 60% pour les seules voitures particulières. Les équipements routiers sont fortement consommateurs d'espaces<sup>49</sup> (parkings, routes, etc.), ce qui est également vrai à l'échelle des maisons, au détriment des espaces de vie. La standardisation de la valeur d'usage de l'habitat est visible : alors que l'achat d'un pavillon s'exprime souvent en termes de besoins humains (rapprochement de la « nature », besoin de s'approprier un espace de vie personnel, etc.), les maisons sont construites pour répondre à l'usage de l'automobile, comme en témoignent les façades à double garage.

---

<sup>47</sup> La Fabrique écologique, *Les territoires ruraux et périurbains, terres d'innovation pour la mobilité durable*, juin 2017.

<sup>48</sup> La Fabrique écologique, *ibid.*

<sup>49</sup> Les routes constituent près de la moitié des surfaces artificialisées, les habitations étant à l'origine de 18% d'entre elles. Source : <http://territoires.blog.lemonde.fr/2015/05/04/les-chiffres-de-letalement-urbain/>



*© Societe Logis-comtois*

Cette situation explique également pour partie la croissance des centres commerciaux, eux-mêmes très fortement consommateurs d'espaces<sup>50</sup>. Leur explosion depuis une dizaine d'années a été très largement impulsée par l'Etat avec la volonté affichée en 2007 d'intensifier la concurrence entre les enseignes de la grande distribution, et l'objectif de relancer l'économie par la consommation<sup>51</sup>. Cette situation a accéléré la dévitalisation de très nombreux centres-villes au profit de leurs périphéries<sup>52</sup> (particulièrement pour les villes petites et moyennes).

**Un bâti précarisé** : beaucoup de lotissements présentent une typologie de construction très uniforme. Dans les années 1970, cette uniformité a notamment été symbolisée par les maisons Merlin, habitat standardisé correspondant aux capacités financières d'une classe moyenne émergente. Cette attractivité – notamment économique - a perduré : elles sont bâties sur des terrains peu chers et avec des coûts de construction faibles, en comparaison avec ce qui se pratique dans les villes-centres<sup>53</sup>.

Mais les constructions sont souvent de qualité moyenne, voire médiocre. Les matériaux de construction et de rénovation sont par exemple de piètre qualité, marqués par une forte prééminence du plastique. D'où de nombreuses situations de précarisation énergétique, particulièrement pour les maisons construites avant les années 2000. Les maisons individuelles consomment en moyenne 10 à 15% d'énergie de chauffage de plus que les logements en immeubles collectifs. Elles utilisent également des énergies de chauffage plus chères, le fioul et l'électricité. A surface égale<sup>54</sup>, une maison individuelle

---

<sup>50</sup> Frank Gintrand, *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*, éditions Thierry Souccar, 2018. Il explique par la rapidité de valorisation par mille d'un m<sup>2</sup> de terre agricole. Valant souvent moins d'un euro, sa valeur est multipliée par dix une fois racheté par la collectivité, puis de nouveau par dix lorsque le terrain est devenu constructible, et encore par dix une fois le centre commercial construit.

<sup>51</sup> Franck Gintrand, *Slate*, « Les grandes surfaces sont aujourd'hui l'avenir des villes françaises, et c'est un problème », 31/10/2018.

<sup>52</sup> Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, L'échiquier, 2016.

<sup>53</sup> Entre 2000 et 2500 par m<sup>2</sup> dans les centres denses contre environ 1000 euros pour une maison individuelle.

<sup>54</sup> 200 propositions d'IDFE pour la révision du SDRIF.

représente 30% de consommation de chauffage supplémentaire (les factures annuelles s'élèvent régulièrement entre 1500 et 2000 euros).

Démographiquement, elles sont très peu adaptées aux évolutions des familles. Cela pose le problème de l'occupation générationnelle : avec la création des lotissements les habitants arrivent à la même époque, ce qui crée des vagues de peuplement, puis de déprise, marquées par une très faible mixité générationnelle. Assurée cette dernière permettrait d'assurer la continuité de la présence et les effets générationnels et leurs impacts sur les équipements et services environnants (école, transports, etc.).

Un risque de copropriétés dégradées : le modèle du lotissement implique des espaces et équipements communs. Voirie interne, espaces verts d'agrément, parfois piscine ou terrains de sports, etc. Ces parties communes appartiennent à la copropriété ou à l'association syndicale, qui se doit de les gérer et les entretenir. Cela peut générer des coûts importants qui s'ajoutent aux charges des logements (qui peuvent par ailleurs être élevées du fait de la précarité énergétique). Si ces coûts ne sont pas anticipés par les ménages accédant, la situation des copropriétés peut rapidement se dégrader (non-paiement des charges, mauvais entretien des parties communes, etc.). Pour s'en prémunir, à l'issue de la construction, les aménageurs ou les copropriétaires cherchent le plus souvent à céder à la commune et à l'euro symbolique des espaces communs, notamment la voirie. Cela peut faire l'objet de négociations difficiles ou d'un refus de la collectivité, notamment si cette rétrocession n'avait pas été anticipée au moment de la validation par la commune des permis de construire. Des cas de lotissements dégradés et de copropriétés horizontales en difficulté sont observés. Les charges pour les collectivités sont alors énormes par rapport au nombre de lotissements : gestion des poubelles, entretien des voiries parfois surdimensionnées et pas toujours bien réalisées, éclairage public, etc. A noter qu'une vision d'ensemble de ce phénomène à l'échelle de la France entière fait actuellement défaut.

**Partie II.**

**ROLE MOTEUR DE  
L'ETAT ET  
EMERGENCE  
D'INITIATIVES  
LOCALES**

## A. PLUSIEURS DECENNIES DE SOUTIEN DE L'ETAT

A l'origine, la procédure de lotissement est mise en place pour lutter contre le phénomène des mal-lotis et le mitage de l'espace, d'où des mesures d'encadrement de la part de l'Etat. Au sortir de la Première Guerre mondiale, les lois Cornudet (1919-1924) sont votées, dans un contexte de forte urbanisation<sup>55</sup> (et de reconstruction dans l'est du pays ravagé par quatre ans de guerre). Pour la première fois émerge l'ambition d'anticiper et orienter la croissance urbaine, avec la création du Plan d'Aménagement d'Embellissement et d'Extension (PAEE), ancêtre du Plan Local d'Urbanisme (PLU), auxquels doivent se conformer les opérations de lotissements, du permis de construire et des autorisations d'aménagement. La procédure de lotissement est définie comme la division d'une propriété foncière en plusieurs lots dans le but d'y implanter des constructions<sup>56</sup>.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte d'urbanisation et de reconstruction sans précédents en France, l'Etat fait le choix de l'habitat collectif avec la construction des grands ensembles. A l'inverse, le régime de construction de lotissements se durcit : « l'instruction des projets de lotissement devient plus exigeante, le dossier de demande d'autorisation de lotir s'étoffe, les sanctions en cas d'infraction s'intensifient et les responsabilités du lotisseur en matière d'équipement augmentent »<sup>57</sup>.

Le changement de modèle étatique dans les années 1960 marque un véritable tournant. L'Etat impulse une politique d'aide à la pierre et d'encouragement de l'épargne privée, sous tendue par une idéologie du « tous propriétaires ». Ce transfert des moyens vers les constructions privées des ménages nourrit la construction massive d'habitations pavillonnaires.

---

<sup>55</sup> Ce sont les derniers feux de l'exode rural : la population urbaine devient majoritaire en France à partir de 1931.

<sup>56</sup> L'article L 442-1 du code de l'urbanisme précise : « Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. »

<sup>57</sup> Lou Hermann, « Le lotissement en France : histoire réglementaire de la construction d'un outil de production de la ville » in *Géococonfluences*, 27/04/2018.



[© Peran Guillaume](#)

## B. LE TOURNANT DES ANNEES 2000

Depuis le début des années 2000, plusieurs textes de lois se sont succédés pour promouvoir une gestion plus économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.

- Le modèle de la densification urbaine s'impose avec la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU), dont le Code de l'urbanisme précise les objectifs, notamment « b) l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels » (Article L121-1) ;

Dès lors, chaque commune doit se doter d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), document stratégique destiné à mettre en place une stratégie de développement sur du long terme, fondée sur une analyse précise des dynamiques territoriales et des potentialités foncières (y compris privées) :

- le Rapport de présentation doit faire état d'une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) exprime la stratégie de développement urbain en termes d'analyse des ressources et capacités (chiffres de consommation de l'espace) et d'articulation des échelles de territoires.

La loi introduit également les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) pour accompagner la définition de la politique d'aménagement à l'échelle d'un grand territoire, avec :

- l'intégration des orientations des documents supérieurs, notamment les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les Plans climat énergie territoriaux (PCET) ;
- des objectifs en termes d'« analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma » et des « objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteurs géographiques ».
- Les lois Grenelle II (2010) et ALUR (2014) « incitent les communes à mener un travail d'analyse des réserves de logement dans le bâti existant avant d'envisager une extension des surfaces urbanisées »<sup>58</sup>. Les lois Grenelle élargissent les thématiques des PLU et initient le PLU intercommunal (PLUi), et la loi Grenelle II se traduit également par une obligation de densification dans certains secteurs, et la création d'un versement pour sous-densité. La loi permet en effet d'introduire des possibilités de densité minimale dans certaines zones des PLU.
- La **loi ALUR** (2014) fait du PLUi l'outil de planification le plus opérant pour mettre en cohérence les politiques publiques territoriales et prendre en compte des fonctionnements de territoires dépassant le cadre communal autour de projets durables (l'implication communale est conservée à travers la délivrance de permis de construire notamment), et promeut la densification urbaine comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain. Pour ce faire, elle supprime le coefficient d'occupation des sols (COS) ainsi que la possibilité de fixer dans le PLU une superficie minimale des terrains constructibles. Cela a eu pour effet d'accélérer des phénomènes de densification par divisions de parcelles pavillonnaires, notamment dans les zones au marché immobilier tendu.
- En 2016, la loi relative à la **Liberté, à la création, à l'architecture et au patrimoine** (LCAP) a rendu obligatoire la présence d'un concepteur (architecte et/ou paysagiste) dans la réalisation d'un permis d'aménager de plus de 2.500 m<sup>2</sup> afin de renforcer la cohérence et l'adaptation au contexte des opérations de lotissement.

En parallèle, d'autres lois sont promulguées dans ce sens :

- La loi de **Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche** (2010) assigne « l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 et a été à l'origine des travaux de l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA).

---

<sup>58</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

Elle a par ailleurs introduit à l'échelle nationale un outil fiscal visant à limiter l'artificialisation, la taxe sur les plus-values réalisées lors de la vente de terrains agricoles devenus constructibles »<sup>59</sup>.

- La **loi d'avenir pour l'agriculture (2014)** introduit un nouveau régime de compensation agricole. Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés font l'objet d'une étude préalable<sup>60</sup> si par leur nature, leur dimension et leur localisation, ils sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole locale .
- En 2015, le lancement de la **Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020** promeut « une nouvelle réflexion pour limiter l'artificialisation et la consommation des terres agricoles » et dit vouloir « préserver et renforcer la capacité des territoires à fournir et à bénéficier des services écosystémiques »<sup>61</sup>.
- Loi du 13 avril 2015 dite loi « Eva Sas » vise à prendre en compte « des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques »<sup>62</sup>, notamment l'artificialisation des sols.

---

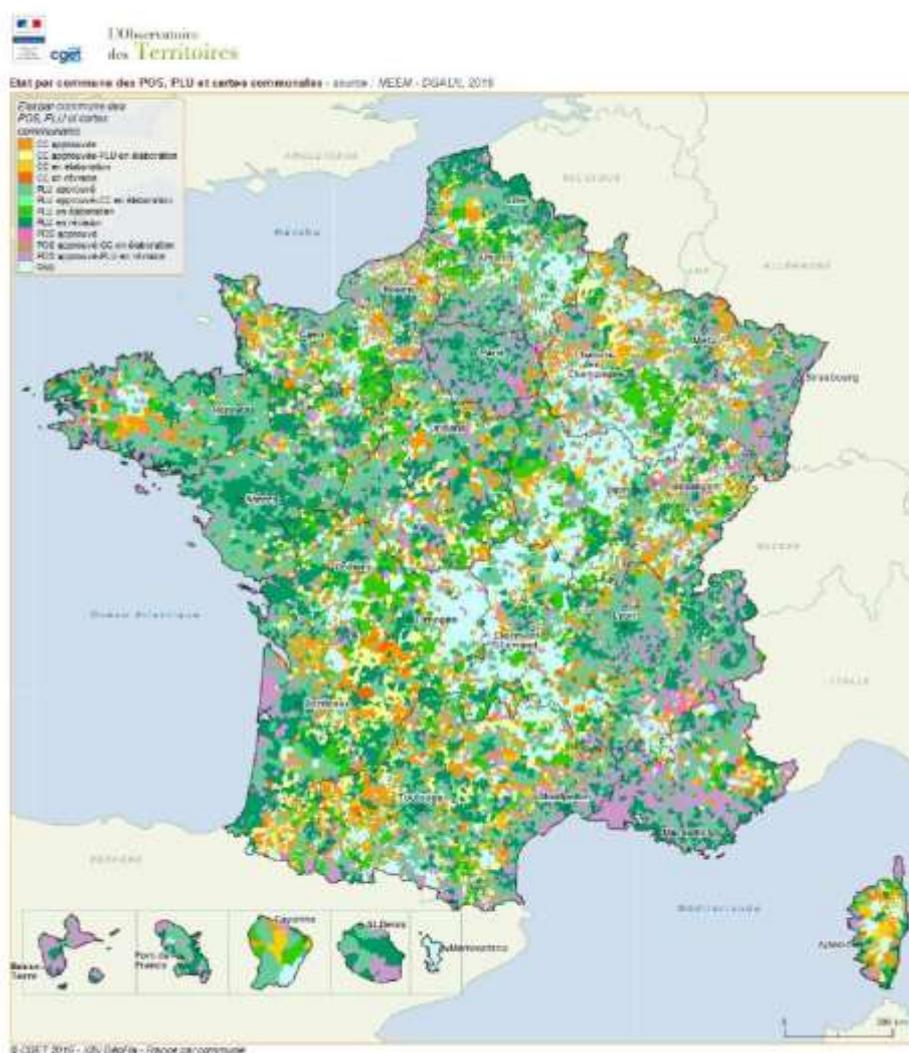
<sup>59</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid*.

<sup>60</sup> L'étude comprend : une description du projet et l'analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, les effets positifs et négatifs du projet ainsi que des mesures compensant le potentiel agricole perdu.

<sup>61</sup> Rapport « les nouveaux indicateurs de richesse – 2016 », octobre 2016

<sup>62</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid*

Figure 7 – La couverture en documents d'urbanisme du territoire français



Cité par Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *THEMA – Analyse*, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017.

### C. DES DOCUMENTS INSUFFISAMMENT APPROPRIES

Malgré les différentes évolutions législatives depuis le début des années 2000, l'artificialisation des terres continue de s'accroître. Les objectifs nationaux peinent en effet à se concrétiser à l'échelle locale. En cause : le déficit de projets de territoires locaux.

L'immense majorité des communes – particulièrement les petites communes rurales – tardent en effet à se doter d'un projet de territoire (comme en témoigne la carte de « la couverture en documents

d'urbanisme du territoire français », datant de 2016<sup>63</sup>). Jusqu'à récemment, en l'absence de tout document d'urbanisme, certains territoires étaient même simplement soumis aux Règles Nationales d'Urbanisme (RNU).

Les PLU restent souvent des documents uniquement règlementaires, faiblement opérationnels, fondés uniquement sur un zoning du territoire à la manière des anciens Plans d'Occupation des Sols (POS).

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs :

- les documents sont parfois **très proches d'intérêts locaux particuliers / catégoriels** ;
- pour la réalisation des documents d'urbanisme, la plupart des communes et intercommunalités ont recours à des organismes – le plus souvent des bureaux d'études – **qui ne sont pas toujours implantés localement et ont tendance**, au vu des très faibles rémunérations dédiées à la production de ces documents, **à reproduire des raisonnements calqués sur d'autres territoires** ;
- cette situation est aggravée par **la faible présence de maîtres d'œuvre et d'ingénierie privée formée dans certaines zones du territoire** ;
- des dispositifs ressources comme les CAUE existent pour accompagner la définition des projets urbains et peuvent être d'importants atouts pour les collectivités, mais **faute de moyens suffisants et d'une indépendance pas toujours garantie leur présence sur les territoires n'est pas régulière** (comme en témoigne leur intégration dans plusieurs départements au sein de groupements d'intérêt économique plus larges qui met en péril l'exercice de leurs missions), d'autant que ce n'est pas leur rôle initial ;
- les architectes des bâtiments de France (ABF) **peinent à jouer leur rôle de conseil en amont auprès des élus**, au regard de l'importance des sollicitations et de leurs marges d'intervention, qui viennent d'ailleurs d'être diminuées par la loi Evolution du Logement et Aménagement Numérique (ELAN) (passage des avis de "conformes", c'est-à-dire obligatoires, à "simples", donc consultatifs, pour les projets se rapportant à la résorption du bâti insalubre et pour l'installation de pylônes de téléphonie mobile (antennes relais) ;
- dans le même temps, l'Etat a tendance à **diminuer les moyens financiers attribués aux collectivités et à diminuer la présence de ses services déconcentrés**, notamment les

---

<sup>63</sup> Même s'il faut souligner que la situation s'améliore puisqu' « à ce jour, les trois-quarts de la population française sont installés dans un territoire doté d'une SCoT », cf. Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

Direction Départementales des territoires (DDT), au point que certains évoquent une « désertion de l'Etat »<sup>64</sup> dans les territoires.

Cette situation est aggravée par le fait que les documents d'urbanisme sont régulièrement perçus comme une source d'inquiétudes et de contentieux, en lien avec les demandes croissantes de l'Etat en termes de planification. Les réformes des documents d'urbanisme (lois Grenelles, ALUR, MAPTAM et NOTRe) nécessitent des capacités d'adaptation et se traduisent par de nouvelles exigences, notamment en termes de schémas, comme l'obligation de réaliser des « trames vertes et bleues ».

Par conséquent, la majorité des projets de lotissements sont déconnectés d'un projet de territoire exprimant une volonté politique ainsi que du maillage des villages et voisins immédiats :

- seuls 20 à 30% des aménagements de lotissement relèvent d'une procédure de lotissement communal et d'une maîtrise d'ouvrage publique ;
- 96% des opérations d'urbanisme relèvent de l'opportunité privée<sup>65</sup>, dans une logique d'opportunité foncière et de rentabilité économique maximale ;
- prédilection des acteurs publics et des professionnels pour les outils réglementaires au détriment des outils de projets et de concertation (les OAP qui devraient être des outils de projets sont souvent utilisées pour pallier l'absence de règlements dans les PLU).

#### Une politique fiscale contradictoire :

De manière paradoxale, depuis 2003, l'Etat met également en place des dispositifs fiscaux qui contribuent à l'étalement urbain. Plusieurs se sont succédés ou combinés : « Robien » (2003-2006), « Robien recentré » (2006-2009), « Borloo neuf » (2006-2009), « Scellier » (2009-2012), « Scellier intermédiaire » (2009-2012) et « Duflot » (2013-2016). L'objectif : « inciter les particuliers à investir dans la production de logements locatifs, afin d'accroître l'offre dans le secteur libre. Ils fonctionnent tous plus ou moins sur la base d'un mécanisme d'amortissement fiscal, en contrepartie d'un engagement de mise en location du bien (généralement un minimum de neuf ans), ainsi que du respect d'un loyer plafonné et d'un certain nombre de normes énergétiques et environnementales »<sup>66</sup>.

D'autres dispositifs fiscaux contribuent à l'étalement urbain : le prêt à taux zéro la vente par les communes de terrain pour un euro symbolique, les abattements de taxe d'habitation, etc. Ces dispositifs sont très contestés, du fait de leur coût pour l'Etat, mais aussi parce qu'ils ont contribué à

---

<sup>64</sup> Rabin G., Gwiazdzinski L., *La fin des maires, dernier inventaire avant disparition*, FYP, 2010.

<sup>65</sup> Entretien avec Frédéric Bonnet.

<sup>66</sup> Jean-Noël Escudié, « PLF 2014 - Robien, Borloo, Scellier : toute la lumière sur ce que coûtent ces dispositifs éteints », in *Localtis*, 5/11/2013.

la construction de nombreuses habitations souvent déconnectées des besoins réels des territoires et à la qualité discutable, etc.

## D. L'EMERGENCE D'INITIATIVES LOCALES POUR FAIRE MUTER LES ESPACES DE LOTISSEMENTS

Les territoires de lotissements disposent d'importants potentiels, notamment fonciers. L'arrêt de l'artificialisation nette des sols serait l'occasion d'en tirer parti.

Malgré leur diversité, certains traits communs aux lotissements peuvent être esquissés. Leur principal atout réside souvent dans la disponibilité d'un foncier que l'on peut qualifier de sous-utilisé (au regard des comparatifs de densité). Cette ressource potentielle est liée à :

- la faible densité de ces espaces, notamment rapportée à celle des centres-villes : en moyenne 16 logements à l'hectare, contre entre 80 et 100 dans les villes centres<sup>67</sup>,
- la taille moyenne des surfaces : elles font en moyenne 1095m<sup>2</sup> (diffus et lotissements confondus) et 1300 m<sup>2</sup> en diffus »<sup>68</sup>,
- des trames viaires surdimensionnées : ces espaces ont été conçus pour l'usage de l'automobile, ce qui s'est traduit par la réalisation de voies très importantes (rues en raquette, anses en panier, etc.).

Ces disponibilités foncières potentielles sont encore accrues par d'importantes évolutions sociodémographiques et des modes de vie<sup>69</sup>, avec des maisons qui ne sont souvent plus adaptées (étages, double garage, etc.). Le modèle familial nucléaire représente aujourd'hui 45% des foyers français, avec un nombre de personnes vivant seules qui a considérablement augmenté. Cela s'explique par le desserrement des ménages (décohabitation) et le phénomène d'allongement de la durée de vie de la population.

En lien avec ces constats, certains ont amorcé des mutations pour tirer parti de ces évolutions. Nous n'en ferons pas une recension exhaustive, mais citons entre autres les opérations de densification en construisant des appartements accessoires. L'avantage est double : cela permet aux personnes âgées de vieillir sur place (par le biais de la location qui constitue une source de revenus) et apporte un sentiment de sécurité à des personnes vivant souvent seules. Des ressources sont également

---

<sup>67</sup> Entretien avec Fabien Gantois.

<sup>68</sup> PUCA, Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces » ? Intérêts, limites et opportunités, publié le 21 janvier 2015 (modifié le 6 avril 2018) : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/vers-des-politiques-publiques-de-densification-et-a275.html>.

<sup>69</sup> Lucile Mettetal et Olivier Mandon, Entretien avec Monique Eleb, « Construisons des logements qui respectent nos modes de vie! », in *Habiter autrement : expériences européennes - N° 1* – IAU, 18/10/2018.

discernables dans les surfaces de terrain, avec des opérations de densification comme l'ont proposé les promoteurs du BIMBY<sup>70</sup>, du IMBY<sup>71</sup> ou des *tiny houses*.

A noter, le schéma ci-dessous alerte sur les limites des opérations de densification excessive conçue hors projet urbain, dont un certain nombre a été permis par la loi ALUR.

Division parcellaire - conséquences d'une pratique individuelle reproduite à l'échelle d'un îlot dans le cadre d'un PLU demandant un stationnement à la parcelle.

1. division du terrain et PLU : multiplication des voies de circulations



2. Multiplication des portails d'accès, perte de repères, monotonie



3. Réduction des surface perméables

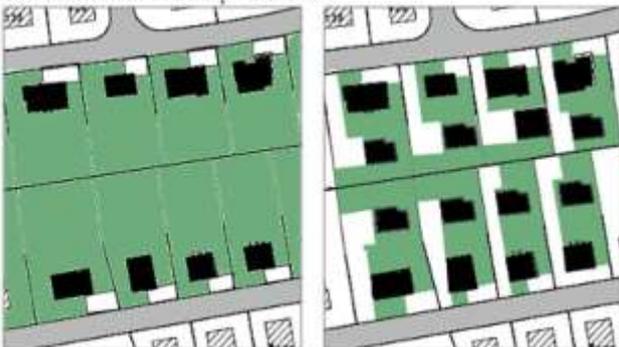


Schéma : Christine Leconte

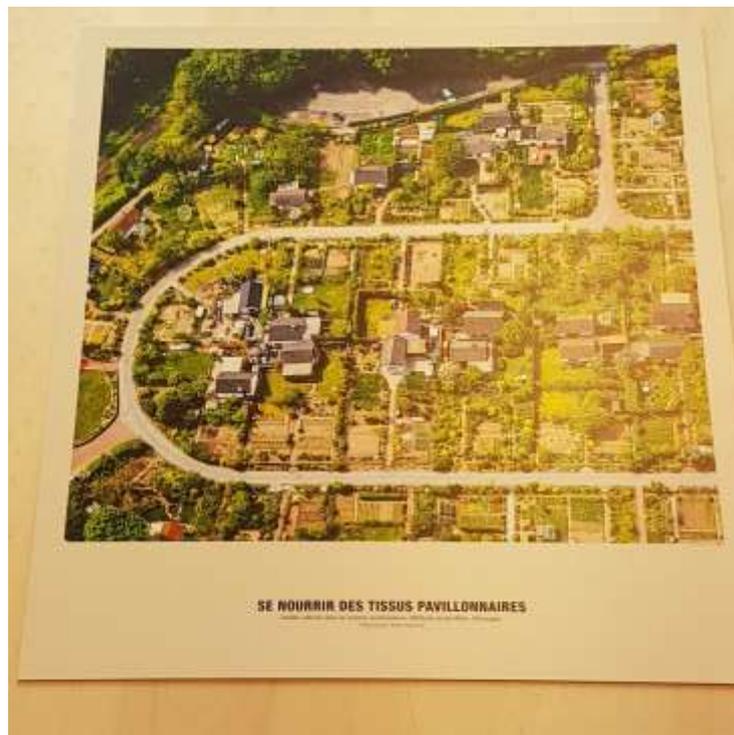
<sup>70</sup> PUCA, *ibid.*

<sup>71</sup> <https://www.imby.fr/>.

D'autres initiatives témoignent également des forts potentiels de mutation de ces espaces vers des usages plus denses et intenses :

- ces espaces presque entièrement dédiés à l'habitat peuvent intégrer davantage de plurifonctionnalité et d'hybridation des fonctions<sup>72</sup>, notamment en intégrant des activités productives<sup>73</sup>, par exemple avec les tiers-lieux (dont près de la moitié sont actuellement situés dans des espaces ruraux<sup>74</sup>), mais aussi culturelles et sociales,
- l'agriculture périurbaine est une piste à creuser, les espaces « naturels » étant identifiés comme favorisant le maintien d'une agriculture favorisant les circuits courts (Poulot, 2013), avec des initiatives qui s'appuient sur le numérique comme le site [pretersonjardin.com](http://pretersonjardin.com)<sup>75</sup>, qui permet à des personnes de louer leur terrain inutilisé et à d'autres de le cultiver.

L'image ci-dessous fournit une illustration des possibilités d'intégrer une part importante d'agriculture dans les tissus pavillonnaires.



*Extrait de l'exposition « Capitale agricole » au Pavillon de l'Arsenal (du 2/10/2018 au 27/01/2019)*

---

<sup>72</sup> Luc Gwiazdzinski, *L'hybridation des mondes*, Elya, 2016.

<sup>73</sup> PUCA, *ibid.*

<sup>74</sup> Patrick Levy-Waitz (dirigé par), Rapport « Coworking : Territoires, Travail, Numérique », remis le 19 septembre 2018 à Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Cohésion des territoires.

<sup>75</sup> <http://www.pretersonjardin.com/>

**Partie III :**  
**DEUX PROPOSITIONS**  
**POUR LA**  
**REGENERATION DES**  
**LOTISSEMENTS**

## A. METTRE EN PLACE DES « CONTRATS DE REGENERATION DE LOTISSEMENTS »

A l'heure de l'impératif de régénération des espaces urbains, les collectivités doivent avoir des moyens pour mettre en place des projets de territoires déclinés dans les documents d'urbanisme prévus à cet effet.

Un objectif national pourrait être fixé pour inscrire le passage à une logique d'aménagement du « déjà-là », de régénération des tissus existants et accompagner ainsi l'action des collectivités. Selon une analyse réalisée par l'Etat, sur la base du stock d'espace actuellement artificialisé (5 millions d'hectares) et d'une croissance démographique estimée à environ 0,4%, un objectif raisonnable serait une « consommation annuelle de 20.000 hectares, soit environ 60 hectares par jour, à comparer aux 180 hectares par jour sur le passé récent ». A terme, l'objectif est d'atteindre « zéro artificialisation nette des sols » (à l'instar d'objectifs déjà affichés par certaines collectivités).

Ce cap national peut contribuer à faire de la transition écologique un dénominateur commun pour permettre aux élus et aux habitants de réfléchir collectivement aux mutations de leur territoire. Pour être pleinement efficaces, les aides publiques d'ores et déjà existantes – et malheureusement parfois inefficaces – doivent être repensées globalement.

L'objectif : passer d'une logique privée à la parcelle à un raisonnement collectif à l'échelle de l'îlot, voire à celle du quartier. Le moyen : favoriser la rationalisation des interventions par la mutualisation des aides, ce qui permet en outre de réduire les coûts globaux.

Pour ce faire, **nous proposons que soit mis en place un guichet unique mutualisant l'ensemble des aides publiques existantes (défiscalisations, les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) celles des collectivités, etc.) qui seraient délivrées au travers d'un « contrat de régénération de lotissements » aux collectivités.**

Pour servir de base au montage du dossier, il s'agirait de compléter les règlements de lotissements actuels par un document précisant les stratégies de mutation du lotissement, sur la base de plusieurs critères :

- le recours à un concepteur (architecte, paysagiste, urbaniste) lors de la réalisation de la partie projet des documents d'urbanisme,
- la mutualisation des outils d'amélioration énergétique,
- la diversification de l'offre d'habitat et son adaptation aux évolutions sociodémographiques,
- la prise en compte de l'amélioration des déplacements et mobilités (autopartage, transports en commun, mobilités douce...),

- la création de lieux publics et d'échanges favorables à la cohésion sociale,
- la dés-artificialisation des terres.

L'attribution des aides pourrait également être conditionnée à un avis rendu par un lieu d'échanges citoyen – à la manière des « conseils de quartier » - afin de bénéficier de l'investissement des citoyens dans l'accompagnement du projet (du diagnostic parcellaire à son utilisation).

Pour accompagner cette démarche, **un critère écologique pourrait être introduit dans les dotations de l'Etat aux collectivités à travers la dotation globale de fonctionnement (DGF)**, première étape de la mise en place d'une DGF écologique.

Depuis les lois de décentralisation, la Dotation globale de fonctionnement (DGF) est devenue le cœur et le symbole des relations entre l'Etat et les collectivités.

Au sein de la DGF, la principale dotation de l'Etat aux collectivités locales est la dotation forfaitaire des communes, essentiellement basée sur les critères de la population et de la superficie<sup>76</sup>.

Pour accompagner les élus vers une politique tournée vers le « ménagement » des territoires - la régénération des villes et la protection / valorisation des terres agricoles et naturelles – il est nécessaire de faire changer le regard sur ces espaces et faire prendre conscience de leur valeur.

L'Etat pourrait prendre des mesures incitatives pour pénaliser l'artificialisation des territoires et accompagner ceux qui font le choix de travailler sur l'existant. Il ne s'agit pas d'introduire un facteur supplémentaire de compétition entre les territoires ni une nouvelle taxe (qui ont prouvé leur inefficacité), mais de les accompagner à préserver et valoriser les ressources qui leur sont propres et sur du temps long.

Un calcul du rapport entre la surface artificialisée et non-artificialisée devra être effectué (cela doit être déjà le cas dans le Rapport de Présentation du PLU). Un taux maximal d'artificialisation pourra être défini, en prenant en compte l'échelle du territoire et la dynamique de croissance démographique.

Sur cette base, cela pourrait se traduire par un bonus/malus, avec une part modulable en fonction de l'accroissement de l'artificialisation (avec un bonus supérieur au malus afin que la mesure soit plus incitative que coercitive) :

- un bonus dans le cas d'une mutation « intelligente »,
- un malus dans le cas d'une artificialisation simple.

---

<sup>76</sup> Pour une analyse détaillée : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dgf-des-communes>.

Dans un premier temps, cette proposition pourrait faire l'objet d'une expérimentation ciblée pour fabriquer une méthodologie généralisable à l'ensemble de ceux qui le souhaitent. Dans ce cadre, cette expérimentation pourrait s'intégrer dans une structure déjà constituée (sur le modèle du « club PLUi »<sup>77</sup> créé par le Ministère de la Cohésion des territoires), comme le club « éco-quartier » ou dans celui de « l'AMI centre-bourg/centre-ville », afin de partager et valoriser les opérations exemplaires de régénération.

A terme, cette proposition pourrait être généralisée à l'ensemble des logements vacants et/ou délabrés, ainsi qu'aux dents creuses en zone urbaine.

## B. DEVELOPPER UNE METHODE DE TRANSITION DES LOTISSEMENTS

**La transition des lotissements repose sur un principe : le passage progressif de logiques individuelles - voire individualistes - fondées sur une approche court-termiste (principalement économiques) et sceptique (difficultés à muter) à des conceptions collectives et durables d'espaces communs.**

Pour ce faire, le « projet urbain » - au sens planificateur « top down » - doit évoluer vers des processus de conception/construction collectifs et itératifs fondés sur quelques principes :

- Les ressources existantes dans les territoires sont la matière première de toute transition : la construction des enjeux, problématiques et solutions ne peut se faire qu'avec une approche locale, symbiotique et résiliente (nulle vision, proposition ou décision extérieures ne saurait être imposée) ;
- Des temps et espaces de partage avec l'ensemble des parties prenantes – à commencer par les habitants - sont nécessaires pour échanger en permanence sur les manières de construire l'avenir du territoire (tant en termes de ressources et d'attractivité, avec le patrimoine notamment, que de gestion quotidienne), notamment en termes d'espaces communs ;
- Pour pouvoir être aisément appropriables par tous, cette méthode doit être à la fois reproductible (intégrant progressivement les bonnes pratiques de chacun) et souple (propres à s'adapter à la singularité de chaque territoire).

---

<sup>77</sup> <http://www.club-plui.logement.gouv.fr>

Dans leur ensemble, les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme s'accordent à penser que l'arsenal législatif et réglementaire mis en place depuis le début des années 2000 est suffisant (notamment avec les évolutions récentes du PLU qui font des OAP des leviers efficaces de projets).

**Pour s'appropriier ces outils et mettre en œuvre ces méthodes d'appropriation des communs, ces acteurs locaux sont souvent en attente – voire besoin – d'accompagnement.** D'autant que cette montée en compétences est aussi l'occasion de construire un rapport de force favorable avec les autres acteurs de l'aménagement, « dans un cadre institutionnel dominé par des intercommunalités de petite dimension »<sup>78</sup>.

- Pour ce faire, il faut favoriser le développement d'approches sensibles de proximité de ces territoires à régénérer, à l'image des diagnostics « en marchant » :
- Offrir des temps d'échanges et de formation aux élus locaux, très rarement en compétences sur les enjeux d'urbanisme, ainsi qu'à leurs services (quand ils existent) ;
- En lien avec la Proposition n° I, la réalisation des documents d'urbanisme doit pouvoir se faire avec des professionnels en compétences, en l'occurrence des concepteurs (architectes, paysagistes, urbanistes) [en cas d'absence de concepteurs, proposer des temps de formation aux professionnels de l'urbanisme à l'échelle locale, à commencer par les bureaux d'études]
- Ces actions pourraient être menées en renforçant les services de l'Etat dédiés à ces domaines, notamment le corps des Architectes Urbanistes de l'Etat, fonctionnaires formés sur ces problématiques ;
- Des résidences d'architectes pourraient également être mises en place pour accompagner le process d'appropriation par les habitants des ressources – immatérielles et matérielles – des territoires ;
- Aux vues des forts enjeux de mutations dans ces espaces, les enseignements tirés des expériences d'urbanisme transitoire peuvent être sources d'inspiration et mobilisées pour accompagner les transformations actuelles et à venir (quid de la mutation probable de certains centres commerciaux qui seront amenés à fermer dans un contexte de rentabilité décroissante) ;
- Enfin, pour favoriser les temps d'échanges et d'information des habitants – qui sont également citoyens et parfois propriétaires fonciers et immobiliers – la création (ou recréation lorsqu'elles ont disparu) d'associations de lotissements est envisageable, notamment pour disposer d'un interlocuteur lorsqu'il s'agit de densifier et/ou revaloriser les espaces communs,

---

<sup>78</sup> [Antoine Fleury & Sandrine Berroir, « Périurbain », in \*Hypergéométrie\*.](#)

souvent inexistants et de mauvaise qualité (petite taille, monofonctionnalité...) en des lieux plus propres à la vie sociale<sup>79</sup>.

**Plusieurs préconisations dans la réalisation de leurs documents d'urbanisme pourraient également être diffusées auprès des acteurs concernés**, sur le mode d'un « Guide des bonnes pratiques ». L'objectif étant de permettre un certain nombre de mesures restrictives dans la définition des documents d'urbanisme et de réorienter les aides publiques vers le renouvellement urbain afin qu'il soit économiquement compétitif par rapport à l'extension urbaine (en lien avec la Proposition n° 1) :

- les autorisations sur l'extension urbaine ne devraient être possibles que sous condition de la création d'un espace qui réponde à un besoin (non à la présence de réseaux comme c'est le cas aujourd'hui) et sous couvert d'apporter la preuve d'un programme engagé de restructuration urbaine : lutte contre la vacance, référentiel foncier, programme d'action foncière réalisé, programme de renouvellement urbain (dents creuses, ...), régénération de lotissement engagé...
- de la même manière, la construction de nouveaux lotissements pourrait être conditionnée à un critère de distance maximal d'accès aux services, afin de garantir un principe de « haute qualité temporelle » et ainsi d'éviter l'éparpillement et de contribuer à la plurifonctionnalité des espaces,
- des mesures incitatives pourraient également être mises en place pour ceux qui décident d'acheter/louer en centre-ville dans certains secteurs désertifiés ou pour ceux qui remettent sur le marché un logement vacant depuis longtemps (ex : exonération de la taxe foncière ou de la taxe d'habitation),
- pour favoriser l'implantation dans l'existant et limiter les nouvelles constructions, la massification de la rénovation est un axe fort, l'une des pistes pourrait être « la combinaison des dispositifs de l'écoPTZ+ et du Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) est de nature à favoriser les rénovations thermiques du bâti déjà existants »<sup>80</sup>.

Certaines mesures plus restrictives devraient également pouvoir être prises, en interdisant par exemple les PLU qui imposent deux places minimales de parking par maison individuelle, afin de favoriser la création de lieux dédiés à l'autopartage (parking partagés) et de redonner la culture du cheminement piéton avec un travail sur la hiérarchisation des espaces de circulation.

---

<sup>79</sup> Plus largement, il pourrait être envisagé de mieux éduquer les citoyens aux enjeux d'aménagement et d'urbanisme, en mettant en place une éducation à ces sujets dès l'école primaire

<sup>80</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid.*

**Enfin, nous souhaitons insister sur la nécessité pour les collectivités de disposer d'une guide de référence du foncier pour révéler les potentiels de territoires**, analyser les projets de lotissements, comprendre les équilibres économiques des promoteurs et les orienter.

L'objectif est de prendre la mesure des possibilités dans les espaces communs et privés (typologie des logements, possibilité de transformation des espaces individuels, marges de densification...) ainsi que la mise en place d'un référentiel des prix du foncier (en décolérant au besoin l'appartenance foncière et l'utilisation des lieux) :

- diagnostic parcellaire du foncier existant et disponible ;
- recensement des logements vacants dans les lotissements ;
- relevé des jardins laissés à l'abandon.

Dans ce cadre, les collectivités peuvent avoir intérêt à :

- s'adjoindre l'accompagnement de professionnels de l'aménagement (conseil en amont indépendant rémunéré par les communes, mobilisation de conseils extérieurs à la commune comme les CAUE...) et de spécialistes du foncier ;
- créer ou engager des Etablissements publics fonciers (EPF) dédiés ;
- veiller à mettre en place d'efficaces outils de pédagogie et de concertation avec les habitants, pour mobiliser leurs connaissances pour qu'ils s'inscrivent dans les démarches et rendent légitime certaines opérations qui pourraient être impopulaires.

## GLOSSAIRE

**Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)** : les CAUE sont des organismes de droit privé français avec le statut d'association loi de 1901 institués par la « loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 ». Aujourd'hui présents dans (presque) chaque département, ils assurent des missions de service public pour la promotion et le développement de la qualité architecturale, urbaine et environnementale.

**Coefficient d'Occupation des Sols (COS)** : il détermine, en France, la quantité de construction (maximale ou minimale) admise sur une propriété foncière en fonction de sa superficie. Il est contrôlé notamment lors de l'instruction des permis de construire.

**Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)** : ce sont des concours financiers de l'État au budget des collectivités territoriales.

**Loi ALUR** : Loi du 24 mars 2014 relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové.

**Loi LCAP** : Loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté, à la création, à l'architecture et au patrimoine.

**Loi MAPTAM** : Loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

**Loi NOTRe** : Loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la république.

**Loi SRU** : Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

**Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP)** : les OAP sont une des pièces constituant les plans locaux d'urbanisme (PLU) et concernent le même cadre territorial. Ainsi un PLU communal n'inclut que des OAP relatives à l'aménagement de certains quartiers, tandis qu'un PLU intercommunal y ajoute des dispositions sur l'habitat ou les transports.

**Plan d'Aménagement d'Embellissement et d'Extension (PAEE)** : dossier concernant l'aménagement global des communes, ancêtre du Plan Local d'Urbanisme.

**Plan Local d'Urbanisme (PLU)** : c'est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal.

**PLU intercommunaux (PLUi)** : ce sont les PLU au niveau intercommunal.

**Plans d'Occupation des Sols (POS)** : ce sont d'anciens documents d'urbanisme prévus par le droit français. Toutefois, les anciens POS subsistent et gardent toute leur validité juridique tant qu'ils n'ont pas été transformés en PLU.

**Règles Nationales d'Urbanisme (RNU)** : dans les villes et villages ne disposant ni d'un plan local d'urbanisme, ni d'une carte communale, ni d'un document en tenant lieu, ces dispositions sont fixées par le règlement national d'urbanisme.

## BIBLIOGRAPHIE

### Rapports / études d'Etat

- Agence Européenne de l'Environnement, « Etalement urbain, le défi ignoré », 2006 et Union européenne, Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, 2011
- Frédéric Bonnet, « Aménager les territoires ruraux et périurbains », remis à Sylvia PINEL, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité le jeudi 7 janvier 2016
- CERTU, 2010, « L'essentiel : la densité urbaine », note du département urbanisme et habitat
- Commissariat général au développement durable, *Le prix des terrains à bâtir en 2016*, octobre 2017
- CGEDD, *Objectif « zéro artificialisation nette »*, octobre 2018
- Insee, Economie et statistique n° 444-445, sur le foncier et l'agriculture
- Patrick Levy-Waitz (dirigé par), Rapport « *Coworking : Territoires, Travail, Numérique* », remis le 19 septembre 2018
- Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *THEMA – Analyse*, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017
- PUCA, Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces » ? Intérêts, limites et opportunité, publié le 21 janvier 2015 (modifié le 6 avril 2018)
- Rapport « les nouveaux indicateurs de richesse – 2016 », octobre 2016
- Rapport de la FN-SAFER 2016

### Ouvrages

- Eric Charmes. *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Ville en débat, PUF, 2011
- Franck Gintrand, *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*, Thierry Souccar Editions, octobre 2018
- Luc Gwiazdzinski, *L'hybridation des mondes*, Elya, 2016.

- Anne Lambert, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Seuil, 2015
- Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, L'échiquier, 2016

### Articles scientifiques

- Eric Charmes, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Etudes foncières* (2013), no. 162, cité par Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *ibid*
- La Fabrique écologique, *Les territoires ruraux et périurbains, terres d'innovation pour la mobilité durable*, juin 2017
- [Antoine Fleury & Sandrine Berroir](#), « Périurbain », in *Hypergééo*.
- Maurice Goze, « La stratégie territoriale de la loi S.R.U. », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 12/2002
- Luc Gwiazdzinski, « La ville malléable », in *Adaptable City. Inserting the urban Rhythms, European*, Ministère du développement durable, 2012
- Lou Hermann, « Le lotissement en France : histoire réglementaire de la construction d'un outil de production de la ville » in *Géoconfluences*, 27/04/2018
- Rabin G., Gwiazdzinski L., *La fin des maires, dernier inventaire avant disparition*, FYP, 2010
- Lucile Mettetal et Olivier Mandon, Entretien avec Monique Eleb, « Construisons des logements qui respectent nos modes de vie! », in *Habiter autrement : expériences européennes - N° 1 – IAU*, 18/10/2018
- Guillaume Sainteny, *Responsabilité & environnement*, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols », n° 91, juillet 2018
- Anastasia Touati, « Coûts et rentabilité de la densification », in *Cités, territoires, gouvernance*, octobre 2015

### Articles journalistiques

- Jean-Noël Escudié, « PLF 2014 - Robien, Borloo, Scellier : toute la lumière sur ce que coûtent ces dispositifs éteints », in *Localtis*, 5/11/2013
- Franck Gintrand, *Slate*, « Les grandes surfaces sont aujourd'hui l'avenir des villes françaises, et c'est un problème », 31/10/2018
- Jean-Michel Gradt, *Les Echos*, « Maison individuelle : le prix du terrain pèse de plus en plus dans la facture globale », 3/11/2018
- Xavier de Jarcy et Vincent Remy, « Comment la France est devenue moche », in *Télérama*, 12/02/2010.
- Benjamin Taveau, « Les chiffres de l'étalement urbain », in *Vers un renouveau territorial* – *Blog Le Monde*,

## **NOUS CONTACTER**

La Fabrique Ecologique

150 – 154 rue du Faubourg Saint Martin  
75010 Paris

[www.lafabriqueecologique.fr](http://www.lafabriqueecologique.fr)

[contact@lafabriqueecologique.fr](mailto:contact@lafabriqueecologique.fr)



lafabriqueecologique



@LaFabriqueEcolo

## **À PROPOS DE LA FABRIQUE ECOLOGIQUE**

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et élabore des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Elle réunit pour cela des experts de toutes sensibilités politiques et d'horizons divers. Des notes de référence sont publiées à partir de l'activité de groupes de travail et une place toute particulière est donnée au débat collaboratif au travers des ateliers co-écologiques.