



**HAL**  
open science

# Promesses, épreuves et effets des fabriques territoriales en condition périurbaine

Kévin Chesnel

► **To cite this version:**

Kévin Chesnel. Promesses, épreuves et effets des fabriques territoriales en condition périurbaine : Enquête entre Saint-Nazaire et Nantes. Architecture, aménagement de l'espace. Université de Nantes, 2021. Français. NNT : . tel-03669946

**HAL Id: tel-03669946**

**<https://hal.science/tel-03669946>**

Submitted on 17 May 2022

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

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



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

# THÈSE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITÉ DE NANTES

ÉCOLE DOCTORALE N° 604

*Sociétés, Temps, Territoires*

Spécialité : *Aménagement de l'espace et urbanisme*

Par

**Kévin CHESNEL**

## **Promesses, épreuves et effets des fabriques territoriales en condition périurbaine**

Enquête entre Saint-Nazaire et Nantes

**Thèse présentée et soutenue à l'ENSA Nantes, le 8 mars 2021**

**Unité Mixte de Recherche Ambiances Architectures Urbanités 1563 – CRENAU**

### **Composition du Jury :**

Président du jury : Lionel Prigent

Professeur, UBO Brest, EA 7462 Géoarchitecture

Rapporteurs : Marie-Christine Jaillet  
Martin Vanier

Directrice de recherche CNRS, Université de Toulouse, LISST, CIEU  
Professeur, Ecole d'urbanisme de Paris, Lab'URBA

Examineurs : Séverine Bonnin-Oliveira  
Isabelle Garat  
Joël Idt  
Béatrice Mariolle

Maître de conférences, IUAR Aix Marseille, EA 889, LIEU  
Maître de conférences - HDR, Université de Nantes, UMR ESO 6590  
Maître de conférences, UPEM, Lab'URBA  
Professeure, ENSAP Lille, UMR AUSSER 3329

Dir. de thèse : Laurent Devisme

Professeur, ENSA Nantes, UMR AAU 1563, CRENAU





## Résumé

Les enjeux autour de la question « périurbaine » évoluent. Les incertitudes économiques, écologiques et politiques conduisent à un changement de paradigme qui voit des acteurs de l'action publique territoriale se repositionner sur le projet en condition périurbaine.

Ainsi, à travers, une enquête en immersion, à l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN), cette thèse documente les promesses, les épreuves et les effets de la mise en place de démarches d'expérimentations interterritoriales, autour de l'habitat périurbain. Les travaux de la sociologie pragmatique permettent d'analyser la construction des dispositifs, des réseaux d'acteurs et la mobilisation d'instruments pour transformer les modalités de coordination des projets, tandis que les travaux sur la gouvernance nous permettent de comprendre la transformation des politiques publiques sur le long terme.

Ce travail documente les ressources et contraintes des acteurs dans la conduite de l'urbanisme en situations périurbaines : évolution des enjeux technico-politiques avec la montée en puissance de l'intercommunalité, enjeux de médiation autour de l'étalement urbain et de la densité. L'analyse révèle le multi-positionnement de ces individus qui tentent de trouver des prises à travers la transformation des ingénieries et le développement de démarches d'expérimentations. Ces dernières montrent l'émergence d'une logique d'action expérimentale et d'engagements exploratoires dans les projets. Néanmoins, ces démarches génèrent des épreuves alors que les modalités de coordinations en aménagement, dans le périurbain, se caractérisent plutôt par des logiques d'action ordinaires (approche règlementaire, forte présence des acteurs privés, urbanisme du court terme et séquentiel). Toutefois, des ingénieries de projets résidentiels hybrides sont construites favorisant de nouvelles coalitions d'acteurs publics-privés, ainsi que de figures urbaines hybrides valorisant les qualités de l'habitat dense individualisé. Enfin, l'analyse des effets des modalités de coordinations expérimentales révèle une transformation des systèmes de production de l'habitat périurbain marquée par des dynamiques de projets plus intégrées, une transformation des segments professionnels, ainsi que l'émergence d'une culture urbanistique au sein des mondes de l'aménagement périurbain.

Ce travail caractérise ainsi la structuration d'un « tiers urbanisme » périurbain permettant de dépasser le dualisme urbain-rural, de rompre avec l'idée de la diffusion d'un modèle urbain et de considérer les configurations périurbaines comme le fruit de pratiques d'urbanisme issues de la combinaison de la ville et de la campagne, une action publique aménagiste interterritoriale.

**Mots clés** : Périurbain, Fabrique territoriale, Expérimentation, Habitat, Tiers urbanisme.

## **Abstract**

The stakes around the "peri-urban" issue are evolving. Economic, ecological and political uncertainties are leading to a paradigm shift that sees actors of territorial public action repositioning themselves on the project in peri-urban conditions.

Therefore, through an immersion survey at the Saint-Nazaire region urban planning agency (ADDRN), this thesis documents the promises, tests and effects of the implementation of inter-territorial experimental approaches around peri-urban housing. The work of pragmatic sociology allows us to analyze the construction of devices, networks of actors and the mobilization of instruments to transform the modalities of project coordination, while the work on governance allows us to understand the transformation of public policies over the long term.

This work examines the resources and constraints of actors in the conduct of urban planning in peri-urban situations: evolution of technical-political issues with the rise of inter-communality, mediation issues around urban sprawl and density. The analysis reveals the multi-positioning of the individuals who are trying to find a grip through the transformation of engineering and the development of experimental approaches. The latter show the emergence of a logic of experimental action and exploratory commitments in projects. Nevertheless, these approaches generate tests, whereas the modalities of coordination in development, in peri-urban areas, are rather characterized by ordinary action logics (regulatory approach, strong presence of private actors, short-term and sequential urban planning). However, engineering of hybrid residential projects is being built, favouring new coalitions of public-private actors, as well as hybrid urban figures promoting the qualities of individualized dense housing. Finally, the analysis of the effects of experimental coordination modalities reveals a transformation of peri-urban housing production systems marked by more integrated project dynamics, a transformation of professional segments, as well as the emergence of an urban planning culture within the worlds of peri-urban development.

This work thus characterizes the structuring of a peri-urban "third urbanism" that makes it possible to go beyond urban-rural dualism, to break with the idea of the diffusion of an urban model and to consider peri-urban configurations as the fruit of urban planning practices resulting from the combination of the city and the countryside, an inter-territorial public planning action.

**Keywords:** Peri-urban, Territorial constructions, Experimentation, Housing, Third party urban planning.

Cette thèse a bénéficié d'un financement au titre de la convention CIFRE n° 2016 / 1528 en collaboration avec l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN)



## Remerciements

Si la thèse relève parfois d'un travail solitaire, elle se nourrit de multiples rencontres et discussions qui contribuent à faire de cette activité de recherche, une aventure collective.

Aussi, mes remerciements vont tout d'abord à Laurent Devisme, dont la rencontre, depuis mon Master à l'école d'architecture de Nantes a été structurante dans mon parcours vers la recherche et l'enseignement. Je tiens à le remercier pour son accompagnement bienveillant, ses conseils avisés et ses invitations à partager des recherches stimulantes sur les fabriques urbaines.

Je remercie Séverine Bonnin-Oliveira, Isabelle Garat, Joël Idt, Marie-Christine Jaillet, Béatrice Mariolle, Lionel Prigent, Martin Vanier d'avoir accepté, en tant que membres du jury, de lire et de discuter mon travail.

Je remercie également Laurent Cailly et Bénédicte Grosjean, d'avoir accepté de suivre ce travail, en tant que membre du comité de suivi de cette thèse. Vos retours scientifiques durant ces trois années ont été précieux.

Un merci particulier à Pauline Ouvrard, à qui la genèse de cette thèse et mon parcours vers la recherche et l'enseignement doivent beaucoup. Merci pour ce compagnonnage sans faille.

Un grand merci à tous les professionnels de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire pour leur accueil, leur aide et leur implication dans la conduite de cette recherche. Je tenais sincèrement à remercier celles et ceux qui m'ont ouvert les portes de leurs projets, m'ont accordé leur confiance lors d'entretiens et de nombreuses discussions. Vous m'avez beaucoup appris. Un merci particulier à Claude pour son accompagnement durant ces trois années, son engagement dans la construction de passerelles entre les mondes de la recherche et de l'action publique territoriale, ainsi que les nombreuses discussions partagées autour de la condition périurbaine.

Je tenais également à remercier, tous les acteurs de la fabrique territoriale, techniciens, élus avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger contribuant à enrichir la thèse de ces expériences. Vos engagements au service de l'action publique sont précieux. J'adresse un remerciement particulier à l'équipe du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire pour la collaboration que nous avons su construire durant ces dernières années, démontrant ainsi les vertus de la recherche-partenaire.

La recherche est une aventure collective, alors merci au laboratoire AAU et à ses membres pour leur accueil, leur accompagnement et les nombreuses discussions partagées, en séminaire scientifique ou en pause-café. Par ailleurs, cette recherche doit beaucoup aux réflexions menées au sein du groupe de recherche « les écritures du périurbain » et à ses membres, avec qui nous avons cheminé et avec qui, nous préfigurons de nouvelles recherches collectives. Merci à Florie Colin, Laurent Devisme, Markéta Fingerová et à tous les partenaires contribuant à cette aventure.



Ma gratitude va aux relecteurs de cette thèse pour leur regard aiguisé et leurs encouragements si précieux lors de la finalisation du manuscrit. Les premières relectrices Florie et Gwendoline, ainsi que tous les autres pour leurs conseils avisés : Marie-Christine, Tanika, Margaux, Adrien, Thibault B, Alice, Léna, Nicolas, Lucile, Sylvie, Yannic, Julie, Elisabeth et Florie.

Je remercie également tous les jeunes chercheurs et doctorants, nantais et d'ailleurs, Nicolas B, Maxime, Lucile, Rossila, Markéta, Florie et Gwendoline (merci pour ces réflexions partagées au quotidien), Houda, Emmanuelle, Julie, Diane, Maude, Maroua, Gabriel, Bettina, Nicolas H, Yang, Marta, Sevil, Arnaud et Camille.

Cette thèse doit aussi beaucoup à mes proches et amis pour leur soutien sans faille et auprès de qui j'ai trouvé l'énergie pour mener à bien ce travail. Merci aux « Périféériques », Bérénice et Thibault B, pour nos échappées métropolitaines. Merci aux « Solides », nantais et d'ailleurs, Karl, Thibault A, Alizée, Boris, Antoine B, Clément, Valentin, Baptiste, Robin, Laurène, Morgane, Tanguy, Blandine, Audrey, Agnès, Louise, Antoine H, Marylou, Léa, Goulven, Lénaïg, Charlotte, Sarah, Nicolas, Alice, Hugo, Basile, Victor et Etienne.

Un grand merci aux Le Blan pour les moments partagés entre Nantes et le Jura. Pour finir, je tiens à remercier ma mère, mon frère, ma grand-mère et Marie-Christine pour leur présence et leur affection au quotidien.

À Julie, enfin. Merci pour ton aide, ta curiosité ainsi que ton engagement dans l'enseignement, sources d'inspiration et d'énergie pour moi. Tes encouragements et ta patience tout au long de ce travail font qu'il te doit beaucoup. À nos belles aventures.

## Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>6</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>8</b>
<b>Note aux lecteurs</b> .....	<b>11</b>
<b>Cartographies</b> .....	<b>12</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>14</b>
<b>Partie 1. La périurbanisation, problématiques et promesses de l'action publique</b> .....	<b>25</b>
<b>Chapitre 1. Enquêter sur l'action publique territoriale en situations periurbaines, entre Nantes et Saint-Nazaire</b> .....	<b>27</b>
1 - Origines et positionnement du sujet de recherche .....	28
2 - Notions et concepts de la recherche .....	34
3 - Problématique et hypothèses .....	40
4 - Une recherche en études urbaines mobilisant la sociologie pragmatique et des travaux sur la gouvernance .....	43
5 - Les méthodes de la recherche – Une approche combinatoire .....	48
6 - Retour croisé sur la constitution d'une collection de cas .....	75
<b>Chapitre 2. La condition périurbaine saisie par l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire – Etudes et représentations</b> .....	<b>79</b>
1 - Une agence d'urbanisme en territoires périurbains .....	80
2 - Les représentations du périurbain - Discours et regards d'urbanistes .....	107
<b>Chapitre 3. L'action publique territoriale à l'épreuve de la périurbanisation - Instruments d'action publique et rôles des urbanistes</b> .....	<b>139</b>
1 - Le périurbain, un sujet d'étude récurrent pour l'action publique .....	139
2 - De la mesure du phénomène à la logique d'aménagement - Analyse de l'évolution des logiques de l'action publique territoriale en situations périurbaines .....	141
3 - La périurbanisation à l'épreuve des pratiques - Enjeux et contraintes de l'action publique territoriale périurbaine .....	164
<b>Transition de la partie 1 – L'impossible « projet périurbain » ?</b> .....	<b>212</b>
<b>Partie 2. L'action publique territoriale à l'épreuve de nouvelles ingénieries de projets résidentiels - Logiques d'actions, épreuves et ressources</b> .....	<b>219</b>

<b>Chapitre 4. Une fabrique ordinaire de l'habitat - Un urbanisme 1.0 ? (Lorrain, 2018).</b>	<b>221</b>
1 - Une périurbanisation générique en contextes spécifiques .....	224
2 - Acteurs et processus de construction de l'habitat .....	245
3 - Des modèles de régulation locaux plus ou moins outillés – L'élu local, la commune et les structures d'ingénieries parapubliques .....	263
<b>Chapitre 5. Une nouvelle trame pour la coordination publique-privée ? Analyse croisée de deux dispositifs d'expérimentation sur le logement dans le périurbain .....</b>	<b>305</b>
1 - La démarche « Habitat périurbain » - PMNSN.....	310
2 - La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » - ADDRN.....	341
3 - Expérimenter un modèle de conception négocié dans le périurbain .....	363
<b>Chapitre 6. Les épreuves de la démarche « Habitat périurbain », témoins d'engagements exploratoires.....</b>	<b>379</b>
1 - Problématiser une démarche - Concerter les citoyens, synthétiser les attentes et matérialiser le carnet des attentes, un référentiel d'habitat innovant.....	381
2 - Mobiliser des acteurs - L'appel à projets à l'épreuve des répondants.....	387
3 - Concevoir des projets - Constituer les équipes, négocier le projet et sélectionner des projets et des équipes .....	393
4 - Réaliser les expérimentations - Faire aboutir en continuant d'explorer, capitaliser et valoriser l'expérimentation .....	405
<b>Chapitre 7. Urbanisme ordinaire et exceptionnel – Hybridations et transformations des pratiques de projet.....</b>	<b>417</b>
1 - Des logiques d'actions ordinaires et expérimentales.....	417
2 - Des régimes d'aménagement en discussion - Les produits des démarches expérimentales .....	425
3 - Des hybridations entre innovations, traductions et transformations .....	456
<b>Transition de la partie 2 – Vers la construction d'une « culture de l'urbanisme » en situations périurbaines.....</b>	<b>460</b>
<b>Partie 3. Transformation du système de production de l'habitat dans le périurbain</b>	
<b><i>Cultures professionnelles, acteurs émergents et nouveaux cadrages .....</i></b>	<b>463</b>
<b>Chapitre 8. Les effets de l'émergence de logiques d'action expérimentales sur les « mondes de l'aménagement périurbain » .....</b>	<b>465</b>
1 - Une redistribution des rôles des acteurs de l'aménagement .....	467

2 - Une mise à l'épreuve technique et politique des relations entre organisations publiques .....	474
3 - Une mise à l'épreuve des mondes de l'aménagement périurbain et de leurs conventions .....	481
4 - Une transformation des pratiques professionnelles des opérateurs et des architectes – De nouvelles conventions .....	496
<b>Chapitre 9. Vers une redéfinition du système de production de l'habitat en situations périurbaines - Acteurs émergents, circulation de dispositifs et repositionnement de l'action publique territoriale.....</b>	<b>517</b>
1 - Trajectoires de « segments professionnels » des opérateurs de l'habitat.....	518
2 - Des mondes professionnels en interaction, individus circulants et transferts de bonnes pratiques.....	535
3 - Vers un repositionnement de l'action publique territoriale.....	548
<b>Conclusion générale - Vers un tiers urbanisme périurbain.....</b>	<b>566</b>
<b>Epilogue.....</b>	<b>581</b>
<b>Liste des acronymes.....</b>	<b>583</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>587</b>
<b>Liste des figures et tableaux.....</b>	<b>609</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>614</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>623</b>

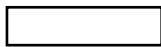
## Note aux lecteurs

Cette thèse a été conduite dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE), entre l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN) et le laboratoire AAU-CRENAU durant trois années. Aussi, ce travail s'appuie notamment sur un travail d'observation participante, d'entretiens et de collecte documentaire qui permettent de restituer finement des discours et des pratiques. Ce travail a été articulé avec des lectures plus théoriques permettant de construire nos analyses, en discussion avec différents concepts.

Afin de restituer ce travail d'enquête nous avons fait le choix de mobiliser différents encarts qui s'articulent autour de trois formats.



Les extraits de notes de terrains seront inscrits sur fonds gris.



Les encarts continus concernent des portraits d'acteurs individuels ou d'organisations publiques ou privées.



Les encarts pointillés visent à discuter d'une notion ou d'un concept théorique lorsque ces derniers ne sont pas directement discutés dans le corps du texte.

## Cartographies

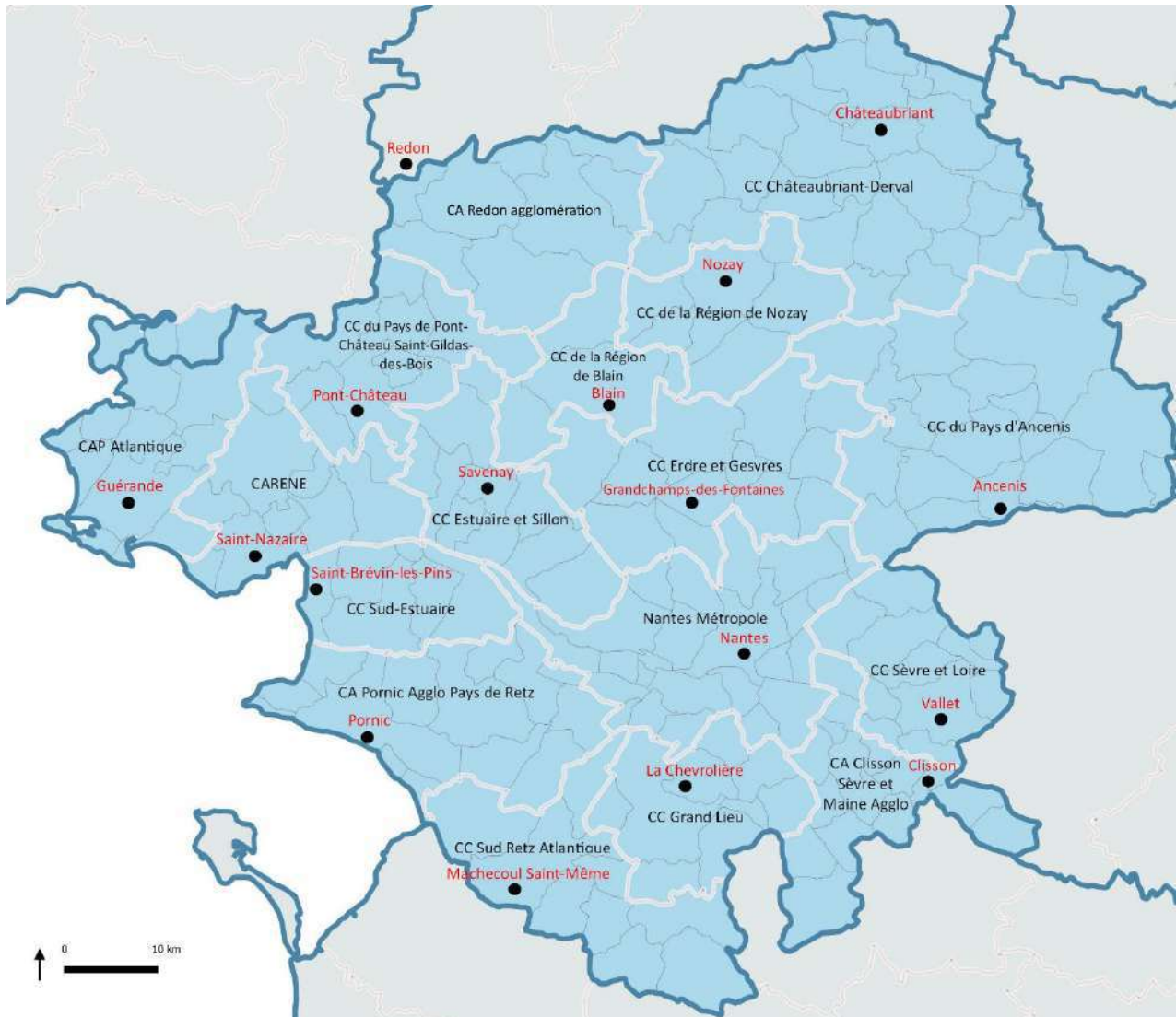


Figure 1. Carte des EPCI de Loire-Atlantique - 2020 (source : auteur)

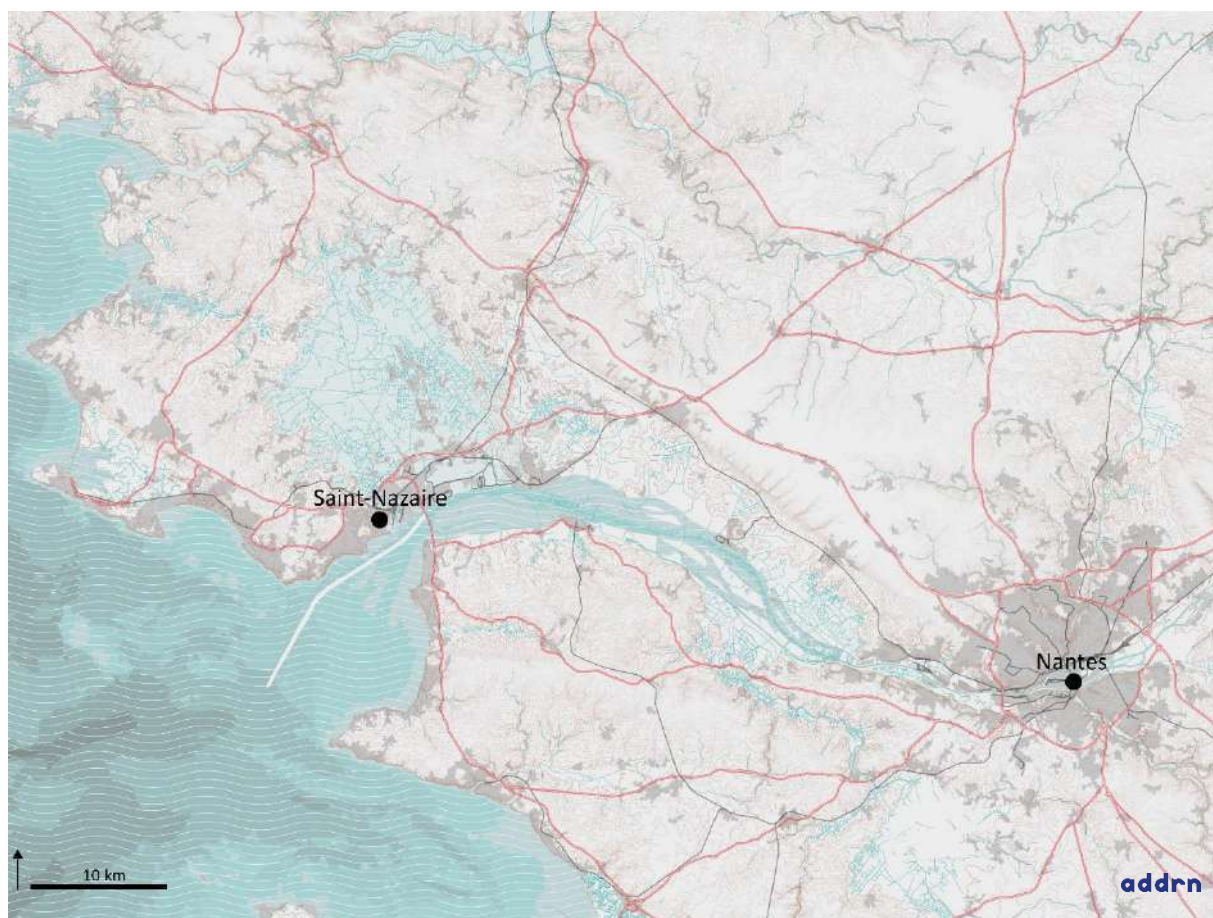


Figure 2. Cartographie des espaces urbanisés de l'estuaire de la Loire - 2018 (source : addrn)

## Introduction générale

- ***Les transformations des pratiques d'aménagements en situations périurbaines au prisme de l'action publique territoriale***

### **Le 7 janvier 2016 - Un rapport d'étude gouvernemental - « Aménager durablement les territoires périurbains et ruraux »**

Le 7 janvier 2016, Le Monde titre « *Frédéric Bonnet remet à Sylvia Pinel son rapport sur l'aménagement des territoires ruraux et périurbains.* » La lettre de mission, datée du 3 juillet 2015, en précisait l'enjeu : « *Dessiner une véritable stratégie pour l'aménagement de ces territoires, en identifiant bien entendu les relations avec les métropoles et territoires urbains denses, mais surtout en partant de leurs atouts et de leurs caractéristiques propres.* » Le rapport contribuera selon la Ministre « *à la communication ministérielle sur l'aménagement des territoires ainsi qu'à l'annonce d'un plan d'actions pour mettre en œuvre cette ambition* ». Piloté par Frédéric Bonnet, ce rapport est le fruit de 76 contributions d'experts, de scientifiques, d'institutionnels, d'administrations, des services et conseils de l'Etat, ainsi que de « *professionnels engagés sur les territoires concernés* » apportant des « *témoignages de terrain* ». Ces derniers sont élus, architectes et paysagistes principalement. Le rapport est construit en cinq parties dont on peut lire plus sûrement deux mouvements : un premier descriptif « *Territoires ruraux et périurbains : la diversité est une richesse* » et un second plus prescriptif qui vise à « *mettre en avant les atouts des territoires périurbains et ruraux* ». Pour cela, il invite à « *mieux faire avec les outils d'aujourd'hui* » tout en proposant des évolutions méthodologiques, de nouveaux enjeux et de nouveaux outils. Quelques propositions d'actions attirent notre attention : « *valoriser les initiatives du territoire* », « *tester des expériences concrètes* » ou encore mobiliser des « *solutions inventives des territoires* ». Celle-ci tendent à mettre à l'agenda une logique d'action expérimentale pour l'action publique.

### **Le 28 mai 2016 - Une biennale d'architecture internationale - « Les richesses périurbaines à l'honneur à Venise »**

Le 28 mai 2016, s'ouvrait la 15<sup>e</sup> biennale d'architecture de Venise sous le commissariat général de Alejandro Aravena. Le pavillon français était emmené par l'équipe d'OBRAS et le Collectif AJAP2014 autour du projet « *Nouvelles richesses* », Frédéric Bonnet à nouveau en porte drapeau. Le dossier de presse indique que ce projet s'engage, selon la Ministre de la culture de l'époque Audrey Azoulay, « *sur les territoires du quotidien où s'expérimentent de nombreuses solutions architecturales, porteuses d'espoir, d'engagements humains et de richesses. Qu'ils soient périurbains, ruraux ou industriels, les espaces de la banalité ordinaire recèlent de multiples ressources que l'architecture révèle. Un projet dédié à ce que l'on pourrait qualifier « d'architectures ordinaires » sélectionnées aux quatre coins de la France et réalisées par des MOE, mais aussi des étudiants en écoles d'architecture. Il traduit ici un saisissement des territoires périurbains par les concepteurs. Aussi, le président de l'Institut Français relayait : « *Le propos de**



*cette édition est de faire comprendre le processus de la pratique architecturale dans un contexte territorial singulier et de montrer que les architectes, parmi d'autres acteurs, sont au cœur de ce défi.* » Enjeu de sensibilisation qui pointe la relative absence des MOE dans la conception architecturale au sein de ces configurations décrites comme banales et ordinaires.

### **Le 20 novembre 2018 - Un atelier des territoires - « Mieux vivre dans les espaces périurbains »**

À la cité internationale universitaire de Paris, le salon Adenauer est en effervescence ce mardi 20 novembre à l'occasion des rencontres nationales de l'Atelier des territoires organisées par la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (DGALN) et le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) devenu depuis l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. Gradins déployés, tables rondes et fauteuils ajustés, 150 personnes peuplent cet événement animé par le journaliste et essayiste Sylvain Allemand. La présentation de la journée est effectuée par Sophie Murlon, sous-directrice à l'aménagement durable qui insiste sur l'objectif de restitution et de mise en partage des retours d'expériences et des bonnes pratiques à l'occasion de ces rencontres nationales autour des espaces périurbains. Le périurbain y est présenté d'abord comme *« un sujet de débat parfois conflictuel depuis une trentaine d'années qui oppose le monde des experts et une part toujours plus importante de la population française qui y réside, soit plus de 25% »*. Des conflits qui résulteraient surtout d'une incompréhension doublée d'une stigmatisation de ces espaces et de leurs habitants sur différents sujets, *« une stigmatisation économique, sociale, urbanistique, environnementale, politique. Le périurbain c'est l'espace de la consommation, de l'individualisme, du lotissement générique, du tout automobile, du vote extrême, c'est le lieu de l'étalement urbain que l'on connaît doublé d'une artificialisation continue et d'un sentiment d'abandon de la part la plus modeste de ses habitants et l'actualité récente est là aussi pour en témoigner »*. Le tableau est ici posé pour tenter de mieux le déconstruire, reconnaissance faite de sa complexité et des difficultés catégorielles que recouvrent ces situations devenues du même coup des hors champs des politiques publiques que l'épisode des gilets jaunes se chargera de raviver. Au-delà de reconnaître une configuration complexe et intermédiaire – entre l'urbain et le rural- le périurbain devient aussi un lieu propice pour expérimenter de nouvelles pratiques d'aménagements — ici plus participatives —, il y est même décrit comme *« un sujet fort de créativité »* car participant directement aux dynamiques métropolitaines. Ainsi, la sous directrice à l'aménagement durable nous explique que *« par son sujet d'étude et par la démarche, cet atelier des territoires est complètement au cœur de nos politiques publiques »*. Cette mise à l'agenda des politiques publiques pour les territoires dits *« non-métropolitains, la campagne, les bourgs de tailles modestes »* s'affirme sous les traits d'une logique d'action « expérimentale » pour l'action publique. Cela se traduit notamment par l'appel à projets qui précéda la sélection des cinq territoires lauréats, mais aussi, par la gouvernance qui se caractérise par : *« une équipe pluridisciplinaire conduite par un concepteur-urbaniste sous le pilotage des services déconcentrés de*

*l'Etat qui expérimentent ainsi une posture partenariale assez inédite il faut le dire dans le portage des politiques publiques* ». La gouvernance s'appuie sur le modèle de trios « élus-DDT-urbanistes » qui proposent de « réinventer des typologies d'habitat, au-delà de la typologie de la maison individuelle, c'est par exemple le cas du site de Nozay, aménager des espaces publics dans la nature et les espaces agricoles, c'est le cas du site de Troyes, contribuer au rééquilibrage du bilan carbone des métropoles et centralités dans une logique de réciprocité, c'est le cas du site de Nord-Corrèze, faire en sorte que les mesures compensatoires environnementales qui viennent compenser les externalités négatives d'un équipement ou d'un aménagement soient également de réelles opportunités de projet, c'est le cas du site de Bassée-Montois, revendiquer dans le cadre d'un engagement associant les collectivités, les opérateurs et les habitants, une solidarité interterritorial pour un développement qualitatif et maîtrisé, c'est le cas du site de Caen ». Malgré tout, si le travail réalisé est salué par l'Etat, ses représentants attendent une mise en œuvre concrète des projets indiquant qu'il reste « beaucoup à faire pour mettre en œuvre les projets concrètement dans les territoires car au final nos actions et nos politiques ne comptent que par les résultats que l'on obtient vis à vis des habitants mais également par le modèle, le partage et l'échange de bonnes pratiques que ces projets vont permettre », renforçant des logiques de démonstration et de matérialisation de l'action publique.

Que nous apprennent ces temps de publicité du périurbain par l'action publique ? Le premier, un rapport ministériel, constitue un instrument d'action piloté par le gouvernement. Le second, relève plutôt d'un événement international associant les mondes de l'architecture<sup>1</sup>(Bossé et Roy, 2015), enfin une rencontre nationale mobilisant des expériences de projet dans les territoires. Trois échelles et moments qui engagent tous des interactions entre État, collectivités (élus et services), concepteurs et interrogent des manières de conduire l'urbanisme dans le périurbain.

L'objectif de ce travail de thèse est d'analyser les transformations de l'action publique territoriale aménagiste, en situations périurbaines, à l'aune de démarches d'expérimentation, visant à renouveler les modalités de production du logement dans ces territoires.

De fait, ces traceurs révèlent **une multiplication des scènes et des situations institutionnelles où les configurations périurbaines y sont décrites comme des espace « à aménager », « de richesses », « à vivre »**. Ces situations contrastent avec les discours, articles, qui depuis plus de 30 ans décrivent une « France moche » (De Jarcy et Remy, 2010), des territoires de « la banalité et de la standardisation » des paysages, doublés d'une rhétorique individualiste et consumériste. La rhétorique aménagiste pointe depuis la fin du XXe siècle les « désordres et menaces » (Fourny et

<sup>1</sup> La notion de monde est ici empruntée à Howard Becker, auteur de l'ouvrage *Les mondes de l'art*, paru en 1988. L'auteur définit la notion de « mondes » comme des réseaux d'acteurs et d'activités collectives où les acteurs coopèrent suivant des conventions partagées, mais toujours sujettes à des transformations. L'utilisation de la notion de mondes nous permettra ainsi de mettre l'accent sur les pratiques en actes.

Lajarge, 2011) de l'étalement urbain que l'on observe dans ces espaces où se déploie des dynamiques de périurbanisations.

*« L'urbanisation diffuse et péri-urbaine est le plus souvent analysée et comprise comme un point sombre de la métropolisation ».* (Jeanmonod, Chadoin et Chauvier, 2016, p. 10)

Par ailleurs, ils révèlent **une reconnaissance de la complexité et de la pluralité des configurations périurbaines**. Ils soulignent notamment la complexité à les définir et à construire une catégorie qui provient de configurations à la fois hybrides (urbaines, rurales) et plurielles – le périurbain francilien est assurément différent de la région Bretagne ou de l'agglomération toulousaine. Cette difficulté catégorielle soulevée par la sous-directrice à l'aménagement, rejoint les réflexions de Martin Vanier sur l'insaisissabilité de ces situations périurbaines en France. Néanmoins, depuis 30 ans, ces difficultés ont engendré une conception de ces configurations à défaut comme relevant d'un urbain « dégradé » empêchant de « *forger une pensée opératoire* » (Vanier, 2012, p. 212). L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) a bien construit un zonage périurbain<sup>2</sup>, sur une base uniquement fonctionnelle, mettant à distance les dimensions sociales, morphologiques, économiques de ces configurations devenant du même coup des hors-champs de l'action publique. Ni rural, ni urbain, ni campagne, ni métropolitain, le périurbain apparaît donc irréductible et l'idée que les configurations périurbaines puissent être pour Sophie Mourlon tantôt « *des espaces d'interaction avec les campagnes* » tantôt « *des composantes métropolitaines* » permet d'entrevoir la reconnaissance de configurations interterritoriales par l'institution elle-même. Des situations que Martin Vanier invite à reconnaître comme telle — espaces de la quotidienneté interterritoriale — et dont l'absence de catégorisation ne doit pas empêcher de penser et d'opérer. Cette absence de catégorisation apparaît même souhaitable dans une perspective pluraliste.

Quelques rhétoriques stigmatisantes se poursuivent néanmoins lorsque par exemple le président de l'Institut Français indique dans le dossier de presse de la biennale que « *face à l'adversité que représente la banalité, un engagement fera émerger quotidiennement, modestement, du remarquable dans le familier* » ou encore lorsque l'État intitule l'atelier des territoires « *Mieux vivre dans les espaces périurbains* »<sup>3</sup> présumant d'une faible habitabilité de ces territoires. La persistance de ces discours nous invite à poursuivre la description de ces configurations périurbaines, et à révéler les déplacements de pratiques nichés dans des paradoxes, afin de les penser de manières dynamiques.

Afin d'avancer dans la problématisation de notre objet d'étude, nous proposons de dépasser ces questionnements descriptifs et de « *produire, sous la forme d'une mise en énigme, un geste critique*

<sup>2</sup> Une commune périurbaine au sens de l'INSEE voit au moins 40 % de sa population résidente ayant un emploi travailler dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci. Certaines communes périurbaines sont dites communes multipolarisées quand au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines.

<sup>3</sup> Critique soulevé par l'équipe Particules à l'occasion d'un séminaire du groupe de recherche « Les écritures du périurbain » du 18.06.2018

*par rapport à la réalité donnée* » (Lemieux, 2012, p. 36) en soulevant quatre paradoxes à partir des traceurs. C'est ici le sens de ces paradoxes que de « mettre en énigme ce qui apparaît normal » ou semble aller de soi rejoignant ici l'entreprise de Harold Garfinkel qui à travers les *breaching experiments* (Garfinkel, 1967, p. 38) a montré une méthode — résolument descriptive — pour rendre compte des structures des activités quotidiennes et de leurs modalités de maintien dans la société par la mise en évidence de « *la normativité immanente au monde social* » (Ogien, 2016, p. 13).

**Paradoxe 1 (Formes)** - Alors qu'une majorité de la production de l'habitat, dans le périurbain, se fait sous la forme de maisons individuelles, pourquoi observons-nous un **dépassement de l'habitat individuel comme forme privilégiée de l'habitat dans le périurbain ?**

**Paradoxe 2 (Acteurs)** – Alors que la majorité de l'habitat individuel y est réalisé par des aménageurs et des constructeurs sous la forme d'opérations d'aménagement, pourquoi observons-nous **une diversité d'acteurs – et notamment en conception : architectes, urbanistes - agissant sur ces territoires ?**

**Paradoxe 3 (Pratiques – Dispositifs d'action publique)** – Alors que l'urbanisme y est souvent décrit comme ordinaire et banal, résultant de logiques d'opérations que l'on peine à réglementer, pourquoi observons-nous le **développement de méthodologies de projets différentes ?** Ces évolutions de méthodes en urbanisme, en situations périurbaines, semblent relever tant du développement de méthodes de projets, portées par des MOE, des collectivités, que d'une évolution du positionnement de l'État par rapport à l'étalement urbain. En effet, si celui-ci semble renforcer la réglementation visant à stopper l'étalement urbain — zéro artificialisation nette notamment — les services de l'État tentent de se positionner dans un rôle de facilitateur concernant la mise en place de projets urbains ou de logements par exemple qui rompt avec celui de contrôle de la légalité qui lui est habituellement dévolu. Une focale aménagiste qui laisse une place plus grande à l'habitant mais qui ne traduit pas de renversement des approches — tropisme du centre et de la densité toujours présents — mais conduit les élus, experts et concepteurs dans une quête d'outils « *plus efficaces pour aménager l'espace et contraindre l'étalement* » (Fourny et Lajarge, 2011, p. 2) dont nous interrogerons la portée normative.

**Paradoxe 4 (Pratiques – Logique d'action)** – Alors que les expérimentations urbaines et architecturales en matière d'habitat sont souvent présentées comme étant l'apanage des métropoles et des villes centres (Ile de Nantes, Lyon Confluence, Paris Batignolles...), pourquoi observons-nous le développement de **logiques d'actions expérimentales en situations périurbaines ?** Étaient-elles invisibles auparavant ? Serait-ce une logique qui infuse l'ensemble de l'action publique ? Une traduction effective de ces logiques d'actions s'observe dans la logique même de l'atelier des territoires s'appuyant sur des appels à projets, une logique soutenue par le rapport Bonnet qui invite à « *expérimenter des solutions inventives pour les territoires* » (Bonnet, 2015).

Alors que ces paradoxes mettent en exergue une distorsion entre les discours sur le périurbain, sa fabrique et ce que nous observons, dans quelle mesure peut-on parler d'une transformation de l'action publique aménagiste en situations périurbaines ? Cette thèse vise à décrire comment se déroulent ces transformations de pratiques dans le cadre de l'action publique aménagiste périurbaine, leurs promesses, leurs épreuves et leurs effets sur les formes produites, le système de production du logement et plus largement sur les cultures professionnelles<sup>4</sup>.

- ***Une recherche, entre expérimentation et immersion***

Les dispositifs décrits plus haut, qu'ils soient cognitifs ou organisationnels, sont ici le fruit de la coordination entre chercheurs, architectes, urbanistes mais aussi élus, techniciens et experts. Aussi, ce sont bien des acteurs qui produisent de l'expertise, des connaissances appliquées pour la planification ou le projet mais aussi des dispositifs pour agir sur les territoires périurbains formants ainsi un ensemble d'actants (humains et non humains) de la fabrique périurbaine. Il s'agit donc ici de décrypter la « boîte noire » (Latour, [1995] 2005) de la production de l'espace périurbain au prisme de l'action publique territoriale, entendue comme les interactions entre acteurs publics et privés orientées vers la régulation d'activités collectives.

*« Face à une vision inspirée par la primauté accordée à l'action de l'État (...), on indique par ce renversement, le choix d'une approche où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles de la pluralité d'acteurs publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement dans des interactions multiples au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational pour produire des formes de régulation des activités collectives [...] ». (Commaille, 2004, p. 599)*

Notre enquête se focalisera donc sur les modalités de coordination des acteurs, les dispositifs associés et leurs effets sur les cultures professionnelles au sein des mondes de l'aménagement périurbain, entre scènes et coulisses. Car si de nombreuses recherches sur le périurbain ont mis l'accent sur les dimensions morphologiques et fonctionnelles de ces configurations ou encore sur les modes d'habiter qui s'y déploient, l'action urbanistique en situations périurbaines fait encore l'objet de relativement peu de recherches, notamment sous l'angle d'une sociologie de l'action publique territoriale. Elle apparaît pourtant nécessaire alors que les politiques publiques visant à endiguer l'étalement urbain peinent à produire des effets et que les pouvoirs publics cherchent à renouveler les dispositifs d'actions en s'appuyant sur les initiatives locales. Afin de décrypter la boîte noire de cette production des espaces périurbains — notamment de la production du logement —, nous avons privilégié une enquête en immersion par la mise en place d'une thèse CIFRE en partenariat avec l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire. L'enquête s'appuie sur une approche ethnographique des mondes de l'aménagement périurbain, associée à un dispositif de recherche-action en vue d'une production de connaissances, à l'articulation entre

---

<sup>4</sup> Le chapitre 1 permettra de détailler plus longuement le mouvement de pensée amenant le chercheur à ajuster ses méthodes et préciser ses questions de recherche.

recherche et pratique. Cette articulation entre recherche et pratique a notamment permis de saisir les dimensions socio-économiques de l'aménagement par l'observation des techniques et la prise en compte des dires des praticiens facilitant la production d'un savoir directement lié à la pratique (structuration de la Maitrise d'Ouvrage (MOA) et de la Maitrise d'œuvre (MOE) périurbaine, approche des marchés fonciers et immobiliers, systèmes de négociations, approche programmatique et financière d'une opération de logements). Par ailleurs, les traceurs décrits plus haut traduisent une structuration progressive d'une action publique territoriale périurbaine à travers des transformations et émergences de pratiques de projets. Néanmoins, la focale sur les pratiques émergentes nous permet aussi d'identifier les facteurs explicatifs de la production ordinaire. Une production structurante pour le périurbain, puisque deux tiers des maisons individuelles sont construits en dehors de projets d'aménagement, dans le diffus.

*« Les projecteurs sont braqués sur quelques grands projets d'urbanisme [...] En revanche l'urbanisme du quotidien, le vernaculaire, est, extrêmement négligé, surtout dans les périphéries ». (Roux, 2006, p. 29)*

L'enquête prend place dans l'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire et pose la focale sur des démarches de projets de territoires et d'aménagement pilotés par l'action publique ainsi que des projets d'habitat plus ordinaires. Notre terrain se compose donc d'une recherche collaborative (Démonstrateurs pour l'habitat individuel), de l'observation participante de trois démarches de projets (« Habitat périurbain », projet de territoire de la Communauté de Communes du Pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois [CCPSG et du PLUI] de la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire [CARENE]), ainsi que de plusieurs entretiens réalisés avec des MOA, des MOE, techniciens et élus exerçant dans le périurbain.

### **Le contexte spécifique de l'enquête – Une crise sociale puis sanitaire**

La recherche s'appuie sur une analyse approfondie de faits et nécessite pour cela un temps certain, elle se distingue du rôle du commentateur. Toutefois, il est des faits d'actualités qui percutent la recherche, traversent les terrains de manière significative et méritent d'être portés à l'attention du lecteur tant ces données sont impliquantes pour la recherche. Deux événements majeurs ont ainsi peuplé notre enquête : le premier est national, il s'agit de la protestation des « gilets jaunes », le second est mondial et concerne la pandémie de coronavirus.

Ces deux crises n'ont pas eu les mêmes effets sur le terrain et l'enquête. Les manifestations de « gilets jaunes » ont plutôt mis la focale sur une condition habitante périurbaine, tandis que la crise sanitaire est venue interroger la densité métropolitaine et les formes du logement. La maison individuelle y est apparue comme un atout en temps de confinement. Ces deux événements ont néanmoins pour point commun d'avoir suscité l'attente de collègues praticiens invitant le chercheur à se positionner dans les débats sur l'existence d'une France périphérique ou sur l'opportunité que représente la crise sanitaire pour le renouveau des petites villes et villes moyennes. Ces invitations nous ont conforté dans l'idée que le rôle du chercheur est moins de se positionner de facto, mais plutôt de chercher à rendre visible les phénomènes et leurs effets et de questionner des visions du monde qui semblent « aller de soi ». Ainsi, la crise sociale a souligné l'enjeu de développer des analyses critiques du périurbain, de souligner la diversité des modes d'habiter et de construction de l'espace qui s'y déploient, nous tenterons ici de poursuivre cette entreprise de restitution de la complexité de la condition périurbaine. La seconde crise, sanitaire, aura eu quant à elle des effets beaucoup plus pratiques conduisant le chercheur à rédiger ce travail en grande partie confiné.

- ***Des promesses, des épreuves et des effets***

Le plan de thèse est construit dans un mouvement en trois temps : les promesses de l'action publique d'hier à aujourd'hui, les épreuves de la construction de nouveaux dispositifs de coordination, avant d'analyser les effets de ces nouveaux dispositifs sur les cultures professionnelles et le système de production du logement dans le périurbain.

Dans un premier temps, il s'agira de comprendre le sens que donnent les urbanistes à leur action au sein des territoires périurbains, leurs représentations, mais aussi les contraintes qu'ils rencontrent et ressources qu'ils mobilisent dans la conduite de projets de territoires. Le **premier chapitre** proposera de revenir sur le balisage théorique de la thèse, que nous articulerons avec une description des conditions de l'enquête de manière réflexive et d'une présentation du terrain. Au travers de l'exemple de l'ADDRN, nous reviendrons dans le **chapitre 2** sur ce qui semble conduire l'action publique territoriale à se saisir de la question de l'aménagement périurbain, dans un contexte de transition socio-écologique. A cette occasion, nous analyserons les travaux et missions des urbanistes de l'agence sur le périurbain, ainsi que leurs représentations. Le **chapitre 3** sera consacré à l'action publique locale à l'épreuve de la périurbanisation. Il s'agira d'abord de saisir l'évolution du gouvernement des situations périurbaines, à partir des dispositifs de l'action publique territoriale, afin de caractériser une évolution des logiques d'actions. Puis, nous analyserons les contraintes de l'action publique territoriale à partir de l'analyse de projets de territoires dans le périurbain.

Dans un second temps, il s'agira de comprendre comment ces urbanistes développent de nouvelles méthodes de coordination des projets, à la fois comme objet de réflexion mais aussi de pratiques. Nous verrons comment la construction de démarches expérimentales autour de l'habitat périurbain, modifie les modalités d'engagements des urbanistes, mais aussi celles des opérateurs et architectes en charge de l'élaboration des projets. Ainsi, la seconde partie de la thèse vise à décrire et analyser les différentes épreuves relatives à la mise en place de ces démarches, à partir d'une ethnographie. Le **chapitre 4** permettra de mettre en exergue les modalités ordinaires d'aménagement et de production de l'habitat. A cette occasion, nous reviendrons sur les différentes filières de la construction et décrirons différents modèles de régulations locaux. Puis, le **chapitre 5** reviendra sur la construction de deux démarches expérimentales, leurs dispositifs organisationnels et cognitifs, visant à faciliter le renouvellement de l'offre d'habitat. Le **chapitre 6** sera l'occasion d'analyser la mise à l'épreuve de ces dispositifs afin de révéler les épreuves d'ajustements et de décrire des formes d'engagements exploratoires en rupture avec les logiques séquentielles. Enfin, le **chapitre 7** reviendra sur les coalitions d'acteurs, les hybridations d'ingénieries de projet résidentiel et de formes urbaines témoignant d'une circulation des pratiques entre régimes relevant de logiques d'actions ordinaires et plus expérimentales.

Enfin, dans un troisième temps, il s'agira de comprendre comment ces nouvelles ingénieries impactent les rôles des acteurs publiques, mais aussi des opérateurs et des architectes dans la



chaîne de production de l'habitat. Au-delà de la redéfinition du système de production de l'habitat dans le périurbain, nous y explorerons les transformations des cultures professionnelles de l'aménagement et de l'urbanisme. D'abord, le **chapitre 8** proposera de revenir sur la mise à l'épreuve des conventions au sein de l'action publique territoriale, puis parmi les équipes de MOA et de MOE, qu'ont soulevées ces démarches. A cette occasion, nous décrirons le repositionnement des acteurs dans le système de production de l'habitat, les luttes interprofessionnelles ainsi que l'émergence de nouvelles conventions traduisant la construction d'une culture urbanistique. Enfin, le **chapitre 9** reviendra sur les transformations des maîtrises d'ouvrages périurbaines et l'émergence de nouveaux segments professionnels, à travers des stratégies de différenciations et de coalitions. L'avènement de nouvelles coalitions publiques-privées, mais aussi de nouveaux cadrages d'actions publique, nous permettra de mettre en perspective l'idée d'un repositionnement de l'action publique territoriale dans la production de l'habitat dans le périurbain.



Figure 3. Vue aérienne de Saint-Joachim - 2013 (source : ADDRNL)

## PARTIE 1.

# LA PERIURBANISATION, PROBLEMATIQUES ET PROMESSES DE L'ACTION PUBLIQUE

Cette première partie intitulée *La périurbanisation, problématiques et promesses de l'action publique*, constitue l'amorce de notre enquête sur les transformations de l'action publique territoriale aménagiste en situations périurbaines, à partir d'une enquête en immersion à l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire. Ce premier temps vise à saisir comment la périurbanisation est construite comme une problématique pour l'action publique à travers des études, des représentations mais aussi des contraintes pour les urbanistes au travail. Elle permettra de saisir les perspectives d'actions élaborées par ces urbanistes dont nous analyserons les épreuves dans la seconde partie (cf. Partie 2), avant de revenir sur les effets de démarches d'expérimentations sur la transformation du système de production de l'habitat (cf. Partie 3), en situations périurbaines.

Cette partie, organisée en trois chapitres, analyse les pratiques des urbanistes de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire impliqués dans des études, des projets de territoires et projets urbains en situations périurbaines, dans la région de Saint-Nazaire. Nous verrons que ces projets, en interaction avec les collectivités et organisations publiques locales, font l'objet d'épreuves pour lesquelles ces urbanistes mobilisent différentes ressources et positionnements. Ces pratiques nous permettront de caractériser les transformations de la question périurbaine au local et les ressorts d'une action publique aménagiste sous contraintes.

Le premier chapitre, *Enquêter sur l'action publique territoriale en situations périurbaines, entre Nantes et Saint-Nazaire*, campe le terrain de l'enquête et précise le balisage théorique de la thèse. Ainsi, nous revenons à cette occasion sur l'origine du sujet de recherche, les notions et concepts mobilisés, ainsi que sur la problématique et le positionnement théorique dans une perspective de positionnement de cette recherche dans les études périurbaines. Promesses, ressources et contraintes, le bagage notionnel que nous mobilisons emprunte à la sociologie de l'action et plus spécifiquement au pragmatisme qui s'intéresse aux cadres (cf. Partie 1), aux épreuves (cf. Partie 2) et aux effets (Cf. Partie 3), nous y reviendrons dans ce chapitre. Les écrits théoriques associés seront quant à eux mobilisés ponctuellement, tout au long de la thèse. Par ailleurs, cette présentation des outils et méthodes de l'enquête s'articule avec une analyse réflexive de l'enquêteur sur son positionnement entre recherche sur et pour l'action.

Le second chapitre, *La condition périurbaine saisie par l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire – Etudes et représentations*, propose d'explorer l'hypothèse d'une condition d'exercice spécifique aux configurations périurbaines appelant des problématiques particulières. A partir de l'exemple de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire, nous revenons sur l'origine, les

rôles et missions de l'agence d'urbanisme dans le périurbain à travers une approche socio historique. Dans un second temps, l'analyse du saisissement de la question périurbaine par les urbanistes est évoquée à travers leurs discours et représentations.

Le troisième chapitre, *L'action publique territoriale à l'épreuve de la périurbanisation – Instruments d'action publique et rôles des urbanistes*, analyse l'évolution du gouvernement des situations périurbaines à partir de l'analyse des instruments d'action publique, puis de l'analyse de la conduite de projets de territoires. L'analyse des conditions de mises en œuvre de ces projets témoigne de la pluralité des rôles, places et compétences des urbanistes et nous renseigne sur les ressources, mais aussi les contraintes de l'action publique territoriale contemporaine.

---

## **CHAPITRE 1. ENQUETER SUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE EN SITUATIONS PERIURBAINES, ENTRE NANTES ET SAINT-NAZAIRE**

---

Ce premier chapitre, théorique, vise à préciser les choix introduits dans l'introduction générale concernant notre objet d'étude : l'action publique territoriale aménagiste en situations périurbaines. Toutefois, il s'agira de croiser ce balisage conceptuel avec la description des conditions de l'enquête dans une approche réflexive afin de renforcer notre argumentation.

Pour cela, nous commencerons par décliner les différents courants en études périurbaines s'intéressant à la production des espaces périurbains. Nous verrons que ces courants d'études approchent la production spatiale suivant des perspectives macro-économiques, institutionnelles ou interactionnistes à partir de différentes focales. Nous privilégierons ici une approche interactionniste en nous focalisant sur l'émergence de projets et de logiques d'action expérimentales portées par l'action publique territoriale.

Le second mouvement du texte nous mènera à préciser l'outillage conceptuel mobilisé dans le cadre de la thèse et permettra d'argumenter l'existence d'une condition périurbaine, l'idée de régimes d'aménagement pluriels ainsi que de segments professionnels en reconfiguration au sein des mondes de l'aménagement et de la construction en situations périurbaines. Aménageurs, lotisseurs mais aussi promoteurs et constructeurs de maisons individuelles voient leurs cultures professionnelles se transformer à l'aune des enjeux du développement durable et de dispositifs de régulation de l'action aménagiste.

Le sujet balisé, nous proposerons ensuite de développer la problématique de recherche dans une perspective généalogique avant de décliner nos trois hypothèses.

A partir de cette problématique, nous déclinerons ensuite le cadre théorique mobilisé pour y répondre. Celui-ci a été mobilisé et construit à partir des notions et concepts issus des analyses de nos premières observations de terrain. Le cadre théorique est ici celui d'une sociologie de l'action publique articulant sociologie pragmatique et travaux sur la gouvernance urbaine afin de saisir épreuves et constructions de dispositifs de régulation de l'action aménagiste.

Enfin, dans un dernier temps, nous déclinerons les méthodes de la recherche et les terrains enquêtés dans une perspective réflexive traduisant l'évolution de notre rôle au sein de la structure. Nous montrerons ainsi comment d'une attente de recherche pour le projet nous avons fait évoluer notre positionnement pour documenter des pratiques et conduire une recherche sur l'action publique territoriale aménagiste, d'abord, depuis l'agence d'urbanisme, puis, en enquêtant auprès de structures partenaires, affirmant progressivement notre statut de praticien-chercheur.

## **1 - Origines et positionnement du sujet de recherche**

### **1.1. Comment les pratiques d'aménagements dans le périurbain sont étudiées en recherche urbaine ?**

Les transformations de l'action urbanistique en situations périurbaines, liées à l'évolution des méthodes en urbanisme, font partie des recherches contemporaines en recherche urbaine.

Afin de mieux nous positionner parmi les travaux en recherche urbaine, nous proposons un triptyque théorique reflétant les grands courants d'approches théoriques. Notre triptyque emprunte ici aux travaux de Félix Adisson (2015), Guilhem Blanchard (2018) et de Clément Boisseuil (2018) qui proposent tous les trois une structuration des théories en études urbaines.

#### **Une approche macro-sociologique de la production de l'urbain : l'économie politique**

Ce premier courant se donne pour objet d'étude des projets d'aménagement « *modélés par et pour la création de plus-value* » (Blanchard, 2018, p. 21). Ces travaux inscrits dans les courants marxiste émergent à la suite des travaux de Henri Lefebvre sur « le droit à la ville » (Lefebvre, [1968] 2009) et se poursuivront avec David Harvey dans le cadre de ses travaux sur les logiques spatiales du capitalisme. Dans une perspective critique, ces travaux analysent les effets du capitalisme sur les villes et notamment des projets d'aménagement en tant que lieux et dispositifs de captation des ressources par les élites et influencés par le néolibéralisme. Les sujets s'y rattachant tendront à dénoncer la financiarisation de la ville, les effets de gentrification et les problématiques socio-spatiales. Plusieurs recherches enquêtent sur les acteurs de l'économie politique urbaine, les élus mais aussi les promoteurs immobiliers tandis que d'autres travaux mettent l'accent sur les logiques de domination et la reproduction des inégalités sociales en milieu urbain ou périurbain à partir de schémas explicatifs issus du structuralisme.

#### **Une approche sociopolitique de la production de l'urbain : la gouvernance urbaine**

Ce second courant aborde les projets d'aménagement sous l'angle « *des systèmes d'actions contribuant à les structurer* » (Blanchard, 2018, p. 23). Ces travaux s'inscrivent plutôt dans l'héritage Weberien et s'attachent à étudier l'influence des gouvernements locaux sur l'espace dans des perspectives de régulation et de projets urbains. Les chercheurs s'inscrivant dans ce courant analysent les systèmes d'actions encadrant les projets d'aménagement. Leurs enquêtes cherchent à comprendre comment le projet est gouverné et permet de gouverner. Les sujets s'y rattachant tendront à investiguer les relations entre l'Etat et le pouvoir local au travers d'objets tel que la rénovation urbaine ou encore le projet urbain dans une perspective institutionnaliste.

#### **Une approche interactionniste de la production de l'urbain : la fabrique urbaine**

Ce troisième courant aborde les projets d'aménagement comme « *des systèmes d'action orientés vers la transformation matérielle des espaces urbains* » (Blanchard, 2018, p. 25). Ces travaux

s'inscrivent plutôt dans des démarches analytico-descriptives qui s'appuient fortement sur la production et l'analyse de données empiriques, qu'elles soient morphologiques ou issues d'observations de pratiques des acteurs dans le cadre d'une ville « en train de se faire ». Les sujets s'y rattachant tendent à saisir les acteurs de la transformation de l'espace, leur activité, leur production et leurs références ou encore leur organisation. De manière plus précise, il s'agit de saisir les métiers et professions de l'urbanisme, les systèmes sociotechniques impliqués dans leur production, l'instrumentation et les doctrines mobilisées dans l'interaction. Dans une perspective pragmatiste, l'analyse de la production urbaine et les expertises mobilisées sont ici saisies dans l'action et permettent d'observer aussi bien les échelles micro que macrosociologiques.

## **1.2. Une typologie des « études périurbaines » (Cailly et Vanier, 2010)**

Notre thèse se positionne dans le champ des études urbaines, c'est-à-dire dans une sociologie de l'action urbanistique. En effet, si l'urbanisme renvoie plutôt à une pratique professionnelle, mais aussi à des connaissances mobilisables pour la pratique, les études urbaines mobilisent différents cadres théoriques autour d'un thème, ici l'urbain (Scherrer, 2010). Il s'agit de décrire et d'analyser des « énigmes spatiales de la vie en société » (Devisme et Breux, 2018, p. 1), avec dans notre cas des interrogations sur les transformations de pratiques dans l'action publique aménagiste en situations périurbaines.

Avant d'explicitier notre positionnement, nous allons identifier ci-dessous de manière non exhaustive plusieurs courants d'études périurbaines. Cette typologie s'appuie sur les trois grands courants théoriques en recherche urbaine présentés plus tôt<sup>5</sup>.

- ***La production du périurbain en tant que projet capitaliste visant la création de plus-value (économie politique)***

Le développement des villes en France, fondé sur des logiques d'attractivité métropolitaine, tend à renforcer la concentration des populations et des emplois au sein de grandes agglomérations urbaines. Cette urbanisation entraîne des dynamiques de périurbanisation que l'on peut observer à proximité des grandes métropoles. Cette dynamique est accentuée dans certaines régions où les logiques de financiarisation de la ville entraînent une hausse des loyers obligeant les ménages à trouver un logement toujours plus loin, les logiques de gentrification opérants (Donzelot, 2009). Aussi le périurbain est ici étudié comme la résultante de dynamiques de marché, la ville centre devient le lieu de la création de la plus-value foncière et immobilière et le logement y devient un actif pour des investisseurs. Dans le même temps, les configurations périurbaines deviennent attractives avec un foncier peu cher et des infrastructures de transports permettant de rallier le

---

<sup>5</sup> Parmi les recherches sur le périurbain, plusieurs enquêtes se sont intéressées aux dynamiques socio-spatiales, aux modes de vies des habitants ainsi qu'aux représentations de ces territoires et leurs impacts dans les choix résidentiels. S'ils ne font pas l'objet de la thèse, leur mobilisation dans l'action par les acteurs pourra être analysé.

centre d'agglomération et les emplois, de nouveaux services urbains s'y développent et des acteurs privés de la construction se positionnent sur ces marchés.

Deux objets d'études principaux sont repérés : la production de foncier et de services urbains mais aussi une approche plus actorielle qui analyse les conditions permettant aux logiques financières de se déployer.

Ainsi, à travers la notion de périurbanisation ce sont plusieurs dynamiques qui sont observées, d'abord un étalement urbain à partir des villes, mais aussi des logiques d'émiettement urbain (Castel, 2007) observées notamment au sein d'espaces ruraux à travers le phénomène de la rurbanisation (Bauer et Roux, 1976).

Par ailleurs, cette croissance périurbaine est aussi le fruit de logiques actorielles. En effet, elle résulte d'un malthusianisme foncier (Charmes, 2007), logique d'action foncière portée par des acteurs publics locaux, mais aussi de stratégies d'acteurs privés. En effet, les configurations périurbaines se sont construites avec le développement de modèles d'habitat pavillonnaires d'abord imaginés aux USA par William Levitt puis importés en France par Roger Bouteville et André Pux, inventeurs de la maison Phénix. A la manœuvre, des sociétés de constructions, pavillonneurs et constructeurs (Jaillet, 1982) qui développent des modèles standardisés, mais aussi des promoteurs dont les stratégies spatiales sont analysées au regard de dynamiques économiques structurelles et d'injonctions étatiques dans des contextes de faible gouvernance. Du côté des effets socio-spatiaux, logiques d'inégalités et de clubbisation (Charmes, 2011) sont au programme de ce courant.

- ***La production du périurbain sous l'angle de l'institutionnalisation et de la régulation de la production des espaces périurbains (gouvernance)***

Une autre approche, portée par la recherche urbaine, sur la production des espaces périurbains considère sa construction sous l'angle du gouvernement local et des instruments de régulation. De fait, ces situations font l'objet — comme l'ensemble du territoire national — de logiques de régulations opérées par des instruments d'action publique relevant de l'Etat comme les logiques de fiscalités du logement par exemple, mais aussi via des outils de planification pilotés au local : Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Plan Local d'Urbanisme (PLU) et Plan Local de l'Habitat (PLH) notamment concernant le développement de l'habitat.

Plusieurs sujets d'études y sont repérés : la gestion des milieux, des ressources et les conflits d'aménagements comme les aéroports, barrages et littoraux (Darly, 2008), la planification et la prospective territoriale, ainsi que la construction de formes d'actions publiques interterritoriales (Dumont et Hellier, 2010 ; Vanier, [2000] 2010) ou de politiques sectorielles comme l'action foncière, la participation, avec l' élu local pour figure centrale (Charles, 2020).

Ainsi le périurbain apparaît ici le plus souvent comme un territoire ressource pour les ménages, constitué de ressources forestières, minières, aquatiques, agricoles, mais surtout foncières



donnant lieu à des projets d'infrastructures d'envergure suscitant problématiques environnementales et conflits spatiaux. Ces conflits peuvent également s'observer à de plus petites échelles dans le cadre de cohabitations entre néo-ruraux et agriculteurs par exemple, ou plus souvent dans le cadre de projets d'habitat denses en centre-ville ou centre-bourg relevant de logiques NIMBY<sup>6</sup>.

Ces projets d'habitat denses et de renouvellement des centres-bourgs s'inscrivent dans la pensée aménagiste de ces dix dernières années prônant une limitation de l'étalement urbain et une densification des bourgs avec des objectifs traduits au sein de documents de planification, souvent d'échelle supra-communale. Ces projets d'habitat sont complexes à mettre en œuvre pour les édiles locaux disposant d'une ingénierie publique faible et de moyens financiers limitant une action foncière stratégique. Dans ce contexte, l'échelle intercommunale et les multiples formes de partenariats interterritoriaux apparaissent comme des pistes stratégiques et opérationnelles pour ces situations intermédiaires, c'est en tout cas ce que soutiennent plusieurs chercheurs (Vanier, [2000] 2010).

- ***La production du périurbain sous l'angle de nouvelles interactions entre acteurs de la fabrique urbaine locale (interactionnisme et processus)***

Les logiques de périurbanisation s'inscrivent dans une logique de périphérisation de l'urbain par rapport à un centre ponctuel ou linéaire, tantôt perçu comme instrument de pouvoir (Bentham, 1977), instrument de politique publique — la ceinture verte par exemple —, tantôt comme projet (Devisme, 2005), prisme d'analyse de pratiques urbanistiques s'y déployant. L'intégration croissante de ces situations au fonctionnement métropolitain, la reconnaissance des interactions complexes qui y ont lieu (Arlaud, Jean et Royoux, 2005) mais aussi les logiques de régulation à l'œuvre — limitation de l'étalement urbain, densification — (Touati, 2010) entraînent le développement de nouveaux outils, d'expérimentations, de nouvelles méthodes d'aménagement voire le développement d'un projet périurbain. L'hybridité de ces situations périurbaines, leur vitesse d'évolution, se prête particulièrement à une approche pragmatique de l'action, du périurbain « en train de se faire ».

Les projets orientés vers la transformation des systèmes de production constituent les terrains d'enquête privilégiés de cette fabrique périurbaine.

Plusieurs objets de recherche y sont repérés. Dans un premier temps, une série de travaux interroge les transformations des tissus urbains sous l'angle des doctrines urbanistiques ou de formes d'urbanisation plus spontanées (Backouche et Montel, 2007 ; Grosjean, 2010) dans une perspective historique. D'autres, concernent l'analyse de l'activité de projet en aménagement. Enfin, certains identifient de nouvelles filières d'aménagement, la construction de nouveaux outils

---

<sup>6</sup> NIMBY est l'acronyme de l'expression « *Not In My Backyard* » qui signifie « *Pas dans mon arrière-cour* ». Elle fait référence à des positionnements politiques de riverains s'opposant à des projets d'intérêt général transformant leur cadre de vie.

et de méthodes en urbanisme et investissent l'évolution des cultures professionnelles dans le cadre de nouvelles injonctions ou prises de compétences.

L'ensemble de ces travaux, tournés vers l'analyse de l'action, tend à révéler une évolution des interactions entre acteurs publics et privés mais aussi des figures émergentes de la ville contemporaine.

Les configurations périurbaines ont d'abord été associées à un « urbanisme de secteur » inscrit dans les préceptes des fonctionnalistes de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. La dynamique de périurbanisation apparaît tantôt comme une fabrique émanant de voies et réseaux qui découpent l'espace (Mangin, 2004), tantôt comme le résultat d'un développement concomitant entre urbanisation et réseaux (Ascher, 1995). Ce développement en réseau est critiqué pour ses effets paysagers favorisant une urbanisation linéaire et des installations commerciales en entrée de ville. Au-delà du *strip* commercial, c'est aussi à partir de l'archétype du lotissement que les transformations de la ville contemporaine (Mangin, 2004, p. 166) sont le plus souvent abordées. Les zones d'habitat s'y développent suivant des projets de villes nouvelles, de cités jardins ou de lotissements. Si les projets d'aménagement de villes nouvelles s'inscrivent résolument dans une action publique aménagiste, le développement de l'habitat en lotissement ou encore dans le diffus est décrit plus largement comme relevant du privé avec, en toile de fond, une règle d'urbanisme peinant à produire de la qualité urbaine (Roux, 2006). Dans ce contexte, la démocratisation de l'accession à la propriété et l'affirmation d'un genre de vie (Tapie, 2005b) façonnent le troisième archétype de la production des espaces périurbains : la maison individuelle. Si celle-ci est critiquée pour l'individualisme qu'elle véhicule (Mangin, 2004, p. 13), elle fait aussi l'objet d'analyses architecturales révélant le rôle des cultures et identités locales dans l'art de construire, dans le cas de la maison néo-bretonne par exemple (Le Couëdic, 2005). Cette culture est souvent mobilisée à des fins commerciales qui ne manquent pas de susciter, hier comme aujourd'hui, la critique de ces pastiches patrimoniaux (Fonticelli, 2018 ; Le Couëdic, 2005). Néanmoins, le développement d'une offre de logements collectifs (Callen, 2011 ; Fonticelli, 2018) ou encore le développement d'outils de densification du type BIMBY<sup>7</sup> (Vigneron, 2016) tendent à redéfinir les rôles des acteurs publics et privés dans la production du logement. Ces dispositifs et expériences de projets tendent à faire évoluer les cultures professionnelles des urbanistes et des collectivités, confrontés à des objectifs de développement durable des territoires (Herrmann, 2014).

---

<sup>7</sup> Le « projet BIMBY », ou Build In My Backyard, est un projet de recherche mené entre 2009 et 2012 et financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) dans le cadre de l'appel à projet « villes durables ». Il vise à développer des méthodes de densification douces au sein de tisis pavillonnaires. La « démarche BIMBY » qualifie le processus mis en œuvre par une collectivité qui mobilise la « filière BIMBY » dans le cadre de la rédaction ou de la révision de son PLU(i). Cette démarche est généralement mise en œuvre avec l'appui d'un bureau d'étude, en parallèle de l'élaboration ou de la modification du PLU(i). La « filière BIMBY » est un processus de production du logement, c'est-à-dire une chaîne d'acteurs qui participent à la construction d'un logement et à son acquisition par un nouveau propriétaire. Au même titre que d'autres modes de production du logement, la « filière BIMBY » fait partie des « filières courtes », qui visent à limiter le nombre de transactions entre un propriétaire foncier et le futur acquéreur d'un logement, par un processus d'autopromotion. Voir à ce titre, le décriptage n°5 de l'ADDRN sur le BIMBY,

A l'international, d'autres figures contemporaines sont repérées : la *citta diffusa* en Italie, la *zwischenstadt*<sup>8</sup> en Allemagne ou encore *desakota* en Asie. Que ces figures soient attribuées à des formes d'urbanisation spontanées ou des projets d'organisations territoriales et politiques, elles tendent à redéfinir certains repères territoriaux en remettant en question « la prépondérance unique du centre » ainsi que l'idée de hiérarchie urbaine, pour tendre vers une certaine isotropie (Grosjean, 2017) des relations aux infrastructures, aux systèmes de transports, aux emplois, mais aussi aux ressources alimentaires et énergétiques. Sans structuration forte du territoire, la figure du *patchwork* ou de la mosaïque urbaine est plus souvent convoquée avec une proximité d'activités agricoles, de bâtis et d'industries (Grosjean, 2017, p. 57). La prise en considération des dimensions infrastructurelles tend à faire évoluer les conceptions de la ville diffuse (Secchi, 2002) vers l'idée de territoires horizontaux – *Horizontal Metropolis* (Cavalieri et Viganò, 2020). Architectes, urbanistes et paysagistes s'emparent de ces situations et proposent des « projets » pour ces territoires : un projet « local » pour Alberto Magnaghi (2003), une métropole Horizontale pour Paola Viganò et Bernardo Secchi, une approche moins interventionniste par le *landscape urbanism* pour Charles Waldheim (2016). Ces projets sont aussi des projets politiques qui invitent à repenser les échelles d'organisation territoriale — le rapport entre société et ressources — à des échelles plus locales. La biorégion urbaine d'Alberto Magnaghi en est l'un des exemples mais on retrouve aussi des projets de décroissance urbaine prônant une faible empreinte spatiale et une (auto)organisation à petite échelle permettant la mise en place d'échanges circulaires (Grosjean, 2017, p. 59). Si la place du pouvoir politique et du modèle d'organisation y est discutée, entre auto-organisation, municipalisme et planification étatique, l'approche métabolique domine ces travaux et vise à dépasser ce que Neil Brenner (2013) appelle la *city dominance* pour y développer de nouvelles théories urbaines « *without an outside* ».

Ces approches montrent l'imbrication des travaux sur le périurbain en recherche urbaine où le fait de produire et de transformer ces espaces peut être approché différemment. Cette première typologie, transversale et non exhaustive, permet de mieux positionner notre recherche dans le champ des études sur le périurbain.

De manière thématique, notre recherche se rattache à deux courants développés ici. Ainsi, nous nous intéresserons aux modalités de régulation, de gouvernance de ces espaces en nous attachant à questionner plus spécifiquement le rôle de l'action publique territoriale et les instruments que développent les acteurs pour réguler la production de l'habitat. Par ailleurs, nous nous inscrivons résolument dans le courant s'intéressant aux interactions dans la fabrique périurbaine locale puisque nous nous appliquerons à rendre compte de l'activité de projet, du développement de logiques d'action expérimentales et de leurs effets pour les professionnels de l'urbanisme.

Notre approche vise à considérer ces situations périurbaines dans leur épaisseur (Vanier, 2012) et en tant qu'espaces où se déploient des projets ordinaires et exceptionnels sans nier les

---

<sup>8</sup> Nous renvoyons ici notamment aux travaux de Thomas Sieverts sur la *zwischenstadt* (Sieverts, 2004).

conditions spécifiques de cette production urbaine qui diffère des dynamiques de projet des centres urbains ou de milieux ruraux. Il s'agit d'affirmer la possibilité d'une approche pragmatique des projets au sein des espaces périurbains qui font aujourd'hui encore l'objet d'approches critiques, ou tournées vers la recherche-action. Il nous semble possible de faire une place à une approche combinatoire permettant d'enquêter au plus proche des acteurs et de l'action tout en maintenant une posture critique vis-à-vis de notre objet de recherche, notamment en s'appuyant sur une sociologie de la critique.

### **1.3. Un objet de recherche : les transformations de l'action publique territoriale aménagiste en situations périurbaines**

Il s'agira d'observer comment se déroulent ces transformations de pratiques dans le cadre de l'action publique aménagiste périurbaine, leurs promesses, leurs épreuves et leurs effets.

Dans quelle mesure ces démarches d'expérimentation permettent de réellement proposer une alternative au modèle pavillonnaire, ses formes, ses processus ? Comment sont-elles initiées ? Quelles conséquences ?

Il ne s'agira pas de dire si ces démarches sont expérimentales ou non, si elles ont permis de définir une « bonne » ou « mauvaise » innovation méthodologique pour le développement de l'habitat dans les espaces périurbains, mais plutôt de voir les effets que ces démarches produisent sur l'action publique elle-même, ses acteurs, ses *process* mais aussi sur les acteurs privés et les citoyens. Aussi, nous aborderons cette fabrique périurbaine au prisme des fabricants à partir d'une immersion permise par la recherche partenariale en CIFRE.

Ainsi, nous nous intéresserons moins directement aux expertises et aux productions en situations périurbaines qu'aux conditions de production de cette expertise.

## **2 - Notions et concepts de la recherche**

### **2.1. Des situations et configurations périurbaines, une condition commune**

Savenay, Crossac, Saint-Lyphard, Saint Brévin les Pins, ces communes sont marquées par une grande diversité de dynamiques socio-spatiales<sup>9</sup>. Cette variété relève de la taille de ces communes, de l'évolution de leur population (de 3000 à plus de 10 000 habitants), renvoyant à des niveaux de maturités variés, mais aussi à une diversité des dynamiques d'urbanisation et des formes urbaines qui s'y déploient, si tant est que l'on adopte un regard à hauteur d'Homme et non uniquement vu du ciel où figures et motifs génériques sont mis en relief. Petites villes pour certaines, polarités pour d'autres, ces communes relèvent pourtant toutes bien d'une condition

---

<sup>9</sup> Jacques Lévy et Michel Lussault identifient une diversité de dynamiques urbaines contemporaines, notamment dans les configurations caractérisées par des gradients d'urbanités faibles. Ils distinguent des situations de croissance et de décroissance à l'échelle planétaire et montrent que les dynamiques d'urbanisations périurbaines peuvent s'apparenter à de l'étalement discontinu (Périphéries de villes européennes), continu (exemple de la *suburbia* américaine), voire à de l'urbanisation de campagnes denses (exemple des Flandres) (Lévy et Lussault, 2013).

périurbaine — non pas rurale — commune marquée par de fortes similitudes. D'abord, celle-ci se caractérise par des processus d'urbanisation similaires marqués par la périurbanisation des centres-villes, des centres-bourgs, mais aussi des villages et hameaux, nous le verrons plus longuement au chapitre 4. Deuxièmement, nous y repérons des conditions de détermination communes marqueurs de territoires « sous influence » (Devisme et al., 2008, p. 158). Ces influences sont liées aux villes centres mais pas uniquement, elles sont aussi liées aux communes voisines par exemple. Ainsi, cette influence est moins caractérisée par la dépendance que par la circulation dans le cadre d'activités quotidiennes (travail, loisirs, commerce) ou de migrations résidentielles renvoyant là à la définition que propose Martin Vanier des territoires périurbains en tant qu'espaces privilégiés de l'interterritorialité (Vanier, [2000] 2010, p. 50). *A contrario*, des communes comme Pornichet, Orvault ou St Herblain pour la région nantaise, s'inscrivent dans des dynamiques d'agglomérations fortes qui n'ont plus grand-chose à voir avec le périurbain. De fait, elles ne sont plus uniquement dans des relations interterritoriales, fruit de pratiques sociales, mais dans des constructions politiques structurantes. Un autre type d'influence peut ici être mentionné, il s'agit des politiques publiques intéressant la limitation de l'étalement urbain et les stratégies de densification sur lesquelles nous reviendrons au chapitre 3. Enfin, c'est aussi une condition commune marquée par des problématiques relevant du rapport urbain-nature ou encore d'une gestion difficile des interfaces entre espaces agricoles et habitat. Nous pouvons d'ailleurs noter un renforcement de cette question avec la montée en puissance des enjeux de durabilité et de limitation de l'artificialisation des sols, mettant en lumière ces territoires.

Dès lors, comment nommer ces territoires périurbains sur lesquels nous enquêtons ?

Les territoires périurbains dont il est question ici relèvent de situations géographiques, politiques, institutionnelles variées, marquées néanmoins par une condition commune (problématiques foncières, gestion des interfaces entre habitat et agriculture, constructions politiques interterritoriales...). Au cours de cette thèse, nous mobiliserons donc la notion de situations périurbaines pour évoquer le contexte institutionnel et relationnel dans lequel s'inscrivent les pratiques des urbanistes et opérateurs que nous allons suivre. En outre, cette notion nous permettra de mettre l'accent sur des pratiques variées relevant de situations proches de l'urbain diffus à des contextes plus métropolitains.

Par ailleurs, nous avons vu que les territoires périurbains sur lesquels nous enquêtons relevaient d'une condition périurbaine commune marquée par des paysages concrets (périurbanisation, habitat individuel...), mais aussi par des pratiques quotidiennes interterritoriales permettant d'évoquer l'idée de territoires sous influence (Devisme et al., 2008, p. 158) et inscrits dans un système de relations interterritoriales (Vanier, [2000] 2010). Aussi, la récurrence des formes urbaines et des fonctionnements interterritoriaux nous semble pouvoir caractériser une

configuration spatiale spécifique, une configuration périurbaine où s'agencent des espaces<sup>10</sup>. Ces configurations périurbaines nous invitent alors à réfléchir au rapport entre ces formes urbaines et ce fonctionnement interterritorial. Si ce système d'interactions a engendré cette configuration spécifique, Denise Pumain (2004) explique qu'en retour cette configuration produit des contraintes, des effets, sur les interactions sociales dans la zone considérée<sup>11</sup>. Aussi, nous verrons comment les urbanistes analysent ces configurations et tentent de les faire évoluer à partir de règles d'aménagement. Ces configurations territoriales sont également caractérisées par des formes d'intermédiarité empruntant des caractéristiques à la fois urbaines et rurales : densités intermédiaires en matière d'habitat, implications locales et globales, enjeu de développement et limitation de l'étalement urbain. Néanmoins, la définition que proposent Emmanuelle Bonerandi, Pierre-Antoine Landel et Emmanuel Roux (2003, p. 71) souligne une dimension « moyenne » et « incertaine », au potentiel fragilisé, loin des territoires en développement que nous observons.

Nous parlerons donc au cours de cette thèse d'une variété de situations périurbaines lorsque nous évoquerons des situations institutionnelles ou relationnelles entre différents territoires, acteurs. Toutefois nous parlerons de configurations spatiales périurbaines pour évoquer des espaces où se déploient des dynamiques de périurbanisation liées par une condition périurbaine qui associe « *des formes de vie et des espaces spécifiques* » (Lussault, 2019) dont nous décrirons davantage les facteurs au cours de la partie 2.

Ces configurations périurbaines constituent ici le terrain de l'enquête, le fond de scène, et non pas l'objet de la recherche. Nous y enquêterons au même titre que d'autres chercheurs enquêtent dans des centres urbains ou des quartiers d'habitat social.

## 2.2. Des pratiques entre urbanisme et aménagement

Notre recherche s'intéresse à l'action publique territoriale dans les champs de l'aménagement et de l'urbanisme. L'urbanisme et l'aménagement sont ici très proches, Frédéric Santamaria cité par Sabine Barles (2018, p. 206) nous rappelle que « *l'aménagement est consubstantiel à l'urbanisme lorsqu'il porte sur les villes ou des parties de villes, ou plus autonome lorsqu'il travaille des territoires plus vastes ou réputés non urbains* ». Néanmoins, cette définition pointe une différence d'échelle d'intervention que relève également Laurent Devisme dans le dictionnaire de l'espace des sociétés (Lussault et Lévy, [2003] 2013, p. 1050) en décrivant l'urbanisme comme activité de « *conception urbaine proposant d'organiser des morceaux de ville, voire de villes entières [...]* ». A contrario, l'aménagement se conçoit à des échelles très diverses et s'appuie tout autant sur des pratiques urbanistiques que des actions de développement local par exemple. Par ailleurs, Martin Vanier pointe la différence notoire entre pensée de l'aménagement et pensée de l'urbanisme (Vanier,

---

<sup>10</sup> A ce titre, Guy Di Méo (1998) propose de définir ces configurations territoriales comme des espaces « ouverts », fruit d'agencements entre des espaces de pratiques, de représentations et de pouvoirs.

<sup>11</sup> Nous renvoyons à la lecture de l'article intitulé *La centralité: entre configurations et interactions* où Laurent Devisme (2000) propose de réintroduire une dialectique entre la « pertinence instituante d'une configuration » et la valorisation des types d'interactions, autrement dit entre les formes et les forces.

2020a, p. 19). L'aménagement reste attaché à un système de valeurs où la notion d'équilibre domine avec les enjeux de d'armatures urbaines, de désenclavement ou encore de spécialisation productive tandis que l'urbanisme a connu des crises profondes l'amenant à évoluer à de nombreuses reprises.

Aussi, nous mobiliserons le terme aménagement pour parler de la pensée aménagiste ainsi que de l'action publique territoriale en situations périurbaines qui investit des territoires hors agglomération et déploie des activités qui oscillent entre urbanisme et développement local. Nous parlerons donc de l'action publique aménagiste pour préciser le champ dans lequel s'inscrit l'action publique territoriale que nous analysons. Par ailleurs, nous parlerons d'aménagement pour évoquer les savoirs et savoir-faire mobilisés par les aménageurs publics et privés dans le cadre d'opérations de logement nécessitant un aménagement préalable. De fait, les opérations d'aménagement périurbaines se déroulent pour beaucoup en dehors du cadre d'opérations de renouvellement urbain.

Néanmoins, nous ne sommes pas ici dans un questionnement sur l'aménagement du territoire à grande échelle (réseaux de transports, énergie), ni sur des politiques étatiques très structurantes comme elles ont pu être développées après-guerre avec l'appui de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR). Aussi, nous préciserons notre propos en évoquant des pratiques urbanistiques lorsqu'il s'agira de désigner les pratiques des urbanistes en matière de planification et de conception urbaine œuvrant au sein d'organismes publics ou d'agences de MOE.

A ce titre, nous emploierons également les termes maîtrise d'ouvrage (MOA) et maîtrise d'œuvre pour distinguer les activités des urbanistes et des architectes suivants qu'ils se trouvent en donneurs d'ordre ou en prestation de conception. Cette segmentation, en France notamment, s'est renforcée selon Véronique Biau avec la diversification des formations dans l'enseignement supérieur et la professionnalisation de la commande publique (Biau et Tapie, 2009a, p. 71). Ainsi, nous parlerons de MOA publique pour évoquer l'action des collectivités locales et des organisations publiques tandis que nous parlerons de MOA privée pour évoquer les activités de promotion foncière et immobilière conduites par les opérateurs. Nous mobiliserons le terme « opérateur », employé par les urbanistes, pour désigner l'ensemble des professionnels de la promotion foncière et immobilière ainsi que, par extension, les constructeurs de maisons individuelles qui coordonnent des opérations de construction<sup>12</sup>. Nous reviendrons sur l'usage de ce terme qui témoigne aussi de transformations et notamment d'une extension des prérogatives des promoteurs immobiliers (Peynichou, 2018, p. 275).

---

<sup>12</sup> Rappelons ici que ces deniers coordonnent des activités de construction pour le compte de MOA privés et qu'ils ne sont pas – hormis dans le cadre de filiales de promotion – les MOA directs des constructions.

### **2.3. Différents régimes d'aménagement entre opérations, projets négociés et expérimentations**

Dans une tradition anglo-saxonne, la question de la transformation matérielle des villes est focalisée sur la planification urbaine. Une différence émerge vers 1950 entre *urban planing* et *urban design* avec la naissance d'un idéal de rationalisation de la pensée planificatrice et des thèses sur la « bonne planification ». Toutefois, l'émergence du pragmatisme permet de documenter différemment ces activités par une approche quasi-ethnographique de cas, bien que beaucoup de travaux resteront centrés sur l'élaboration stratégique de ces documents de planification mettant de côté leur concrétisation opérationnelle. Pourtant, la question de la planification au sein des projets opérationnels reste d'actualité et l'avènement de l'urbanisme de projet y contribue. Dans ce schéma nous ne sommes plus dans une relation linéaire ou dans un urbanisme de « poupée russes », les orientations stratégiques sont redéfinies de manières itératives. La mise en œuvre des projets opérationnels n'est pas ou plus entièrement déterminée par l'élaboration des orientations stratégiques mais contribue à les faire évoluer. Malgré tout, la place de la mécanique opérationnelle est peu étudiée. C'est pourquoi nous faisons le choix de rentrer ici dans l'analyse de la petite fabrique périurbaine, c'est-à-dire la boîte noire des acteurs opérationnels qui construisent les arrangements par lesquels s'actualise concrètement la fabrique des espaces périurbains.

Nous sommes bien ici à l'interface entre des orientations stratégiques (SCOT, PLUI ...) et des choix techniques dans le cadre de projets d'aménagement, nous invitant à observer les rapports entre MOA publique, MOA privée et concepteurs ainsi que plus largement les interactions entre petite et grande fabrique urbaine. Même si plusieurs chercheurs sont venus combler un vide conceptuel à propos des phases amont du projet urbain (Arab, 2004 ; Blanchard, 2018), il est important de poursuivre l'analyse des processus de projet et les interactions entre acteurs y prenant part.

Sous ce vocable de projet, nous distinguerons ce qui relève des démarches d'expérimentation pilotées par les organismes publics, des projets urbains et architecturaux développées par les équipes de MOA-MOE. Ces projets urbains et architecturaux, négociés, se distinguent également de logiques d'opération — de lotissement par exemple — ou d'urbanisation diffuse. Ainsi, les pratiques aménagistes et urbanistiques que nous observons répondent à différentes représentations, processus, instruments mais aussi systèmes d'acteurs, elles relèvent donc de différentes modalités de coordination. Notre intérêt pour les logiques de coordination mais aussi de régulation nous invite à privilégier une approche par les régimes (péri)urbains qui permet de mettre l'accent sur une pluralité de modalités de coordination. Par ailleurs, cela permet d'analyser simultanément des coalitions d'acteurs, l'usage d'instruments d'actions publiques ainsi que les différentes modalités de résolution des conflits dans l'optique de la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction.



Aussi, bien que l'urbanisme qui s'y déploie relève encore largement de logiques fonctionnalistes, nous explorerons les possibilités du projet territorial et architectural périurbain avec une focale particulière sur les projets relevant de logiques d'action expérimentales voire d'expérimentations en urbanisme alors que certains chercheurs voient dans ces configurations des « laboratoires de l'urbain ».

*« Les périphéries urbaines – en particulier en France où le phénomène de grandes agglomérations reste peu marqué à l'exception de l'agglomération parisienne – constituerait des "laboratoires de l'urbain" au sens de lieux et de territoires dans lesquels se sont déplacés les enjeux de connaissances et d'action. Ce déplacement du regard vers les périphéries et les phénomènes de périurbanisation s'accroît avec le tournant environnemental [...] ». (Dumont et Hellier, 2010, p. 11)*

#### **2.4. Des cultures et des segments professionnels variés au sein des mondes de l'aménagement périurbain**

Notre recherche s'inscrit dans une approche pragmatique privilégiant ainsi l'étude des effets et conséquences pratiques de la mise en place de nouveaux dispositifs sur les professionnels. Il s'agira plus précisément d'observer les transformations au cœur des mondes de l'aménagement périurbain, c'est-à-dire les évolutions de normes, de règles et de principes d'action au sein des réseaux d'acteurs qui coopèrent au développement de projets de logements. Howard S. Becker rappelle que les « mondes » sont des formes d'actions collectives perméables au changement (Becker, [1982] 2010). Aussi, ces nouveaux champs d'expérience font évoluer les cultures professionnelles des urbanistes au travail mais aussi celles des maîtres d'ouvrages privés et des architectes. Les cultures professionnelles sont ainsi entendues par Howard S. Becker comme l'apprentissage et le partage de nouvelles conventions. Nous analyserons ainsi les dynamiques de mise en partage de nouveaux buts communs, de divergences naissantes, de luttes entre acteurs au sein d'un même groupe, mais aussi la redistribution des rôles et des places des acteurs dans le système de production du logement. Nous analyserons enfin l'élaboration de ces nouvelles conventions collectives (normes, règles) ainsi que la redistribution des savoirs et savoir-faire dans le champ de l'aménagement périurbain.

Entendons-nous ici, il ne s'agira pas de conduire l'analyse d'un groupe professionnel en particulier mais plutôt de se positionner dans une perspective interactionniste et d'observer la construction de nouveaux segments professionnels. Pour Anselm Strauss, un segment professionnel renvoie à une construction commune de situations et de croyances partagées sur le sens subjectif de l'activité professionnelle (Dubar, Tripier et Bousard, [1998] 2011, p. 114). Ainsi, l'approche de ces nouveaux segments nous conduira dans la troisième partie à suivre les stratégies de différenciation territoriale des acteurs, les alliances professionnelles, ainsi que les reconnaissances matérielles et symboliques qu'ils tentent d'obtenir et de mettre en place pour agir dans le périurbain.

### 3 - Problématique et hypothèses

#### 3.1. Généalogie de la problématique de recherche

Notre recherche s'est construite au regard de l'expérience de terrain et de différentes lectures théoriques. Ce travail de reformulation s'est confronté à la nécessité de se former aussi bien à la sociologie et à l'enquête qu'aux enjeux opérationnels relatifs au contrat CIFRE. Aussi, afin de restituer l'enquête de manière cohérente, il va nous falloir répondre aux enjeux de linéarité de tout texte ainsi que de transparence sur les conditions de production des connaissances scientifiques. Afin que le lecteur puisse apprécier notre apprentissage méthodologique et l'exploration théorique par la recherche de terrain, nous proposons de dresser une généalogie de la problématique de recherche.

Un retour sur nos carnets de terrain et rapports de comité de suivi nous permet d'apprécier les évolutions et les tournants de la problématique de cette recherche.

A l'origine de cette thèse, en 2017, la notion de projet périurbain est au centre de la réflexion. Lors de la rédaction du projet de thèse, un premier état de la littérature nous avait fait prendre connaissance des quelques travaux intéressants la notion de « projet périurbain » et nous avait permis de comprendre la polysémie du terme de « projet » : un objet (le projet d'édifice), une activité (le projet territorial, le projet d'aménagement), une méthodologie (conduite du projet) (Boutinet, [1990] 2012). Notre première approche s'est donc centrée davantage sur le projet de conception. Ainsi, les figures territoriales, urbaines, et les projets territoriaux tels que la « métropole horizontale » étaient des opérateurs de l'action et permettaient de « faire projet » pour les urbanistes. Dans ce contexte, il s'agissait pour nous de montrer en quoi le développement de projets dans les territoires périurbains renouvelait les formes d'habitat et les modes de gouvernance. La conception de projets urbains et architecturaux était appréhendée comme une situation heuristique dont nous projetions de faire nous-même l'expérience dans le cadre d'une recherche par l'action. Projet urbain et recherche étaient ici confondus, l'expérience de la conception architecturale et urbaine devenant le support de l'enquête, une méthodologie en vogue dans le courant des *Research by design*.

Le premier tournant a consisté à **affirmer une recherche sur le projet et non plus par le projet**. Au fil de l'enquête, cette recherche par le projet urbain et architectural comme « producteur de connaissance » (Viganò, [2010] 2016) a été questionnée. D'abord, tester cette hypothèse impliquait de se positionner en tant que concepteur à l'agence d'urbanisme, ce qui fut peu le cas. De plus, notre posture de recherche s'inscrivait bien plus dans celle d'un praticien-réflexif que dans celle d'un praticien qui produisait des connaissances à partir du projet. Il s'agissait donc de réfléchir sur l'action, de mobiliser des outils et méthodes de la recherche pour le projet plutôt que d'en tirer des connaissances. Passer du regard de l'architecte à celui du chercheur impliquait alors de passer du statut de praticien réflexif (être en recherche) à celui de praticien chercheur (faire

de la recherche) par une distanciation du terrain au travers d'un changement de focale et de méthodes. Aussi, il était nécessaire non plus de questionner comment le projet produit de la connaissance, mais de questionner en quoi ces activités de projets (mode projet) révèlent des transformations de l'action aménagiste, et d'en étudier leurs effets pour les acteurs. Il s'agissait alors de passer de l'analyse des productions à celle des conditions de leur production et de leur mobilisation par les acteurs de la fabrique périurbaine.

Le second tournant a été de s'intéresser aux **relations entre différents régimes d'action urbanistique**. Depuis le début de la thèse, la notion « d'urbanisme de projet » s'inscrit dans la perspective d'un changement de régime d'urbanisation de ces territoires où domine encore un régime d'urbanisation « du privé » (Piron, 2014), « peu planifié » avec des prises de décision non coordonnées entre elles (Grosjean, 2010). Observant des difficultés à circonscrire ce qui relevait du « nouveau », je décidais alors de décrire des projets tels qu'ils étaient en train de se dérouler et de prendre au sérieux la variété de régimes d'urbanisation que l'on pouvait y repérer dans une perspective pluraliste. Cette évolution nous a amené à ouvrir nos investigations à cet urbanisme « ordinaire » et à ne plus nous concentrer uniquement sur les projets portés par les institutions. Cette investigation d'un urbanisme « ordinaire », en parallèle du suivi de démarches de projets portées par des organisations publiques, nous a amené à faire l'hypothèse de différents régimes d'urbanisme en dialogismes. Si la thèse s'évertue à rendre compte des activités considérées par les acteurs comme relevant du « projet », de « l'expérimentation », nous veillerons à montrer les liens que ces pratiques de projets entretiennent avec des modalités de production plus ordinaires de l'espace.

Le troisième tournant a donc été de décrire plus finement les activités de projets observées et **d'analyser les logiques d'action expérimentales à l'œuvre dans les démarches pilotées par l'action publique**. En effet, concernant les pratiques de projet en régime « exceptionnel » nous avons pu observer le déploiement d'un discours autour de l'innovation chez les acteurs institutionnels. La difficulté à définir ce qu'était l'innovation dans le cadre de ces projets nous a conduit à analyser ces discours et pratiques dans le cadre d'une communication<sup>13</sup>. Celle-ci nous a amené à comprendre que l'enjeu de notre analyse était moins de dire si elles étaient innovantes ou pas que de qualifier la nature de ces innovations entre reproduction de modèles génériques et transformations notoires. Cela nous a également conforté dans l'idée que nous n'observions pas des innovations d'objets — plutôt sur un format recyclage —, mais bien des innovations de méthodes qui se montrent sous un jour négocié, collectif. Moins que des réseaux sociotechniques, il s'agissait de programmes ou démarches pilotés par l'action publique plus proche de dynamiques de « transcodage » (Lascoumes, 1996). A partir des revendications des acteurs concernant l'innovation de méthodes en urbanisme (Arab et Vivant, 2018), et plus spécifiquement au sein des espaces périurbains, nous saisissons l'enjeu d'interroger les ressorts du « changement » au sein

---

<sup>13</sup> Séminaire du Réseau Habitat Logement (REHAL) de 2018.

des organisations et des institutions. Ces transformations et changements se traduisent par et dans des dispositifs d'action sur lesquels nous portons notre attention (appels à projets, carnets d'attentes, rapports d'évaluation).

Enfin, le quatrième tournant concerne l'attention portée à la **mobilisation de savoirs individuels et collectifs issus d'expériences dans l'action**. En effet, dans le cadre de nos observations de pratiques urbanistiques, il s'avère que la coordination des différents groupes professionnels implique le partage de règles d'actions mais aussi de valeurs et de références pour agir. Il s'agit de s'interroger sur l'usage de bonnes pratiques et de références en tant que dispositifs de normalisation et de standardisation de l'action (Devisme, Dumont et Roy, 2008) mais aussi de voir dans quelle mesure ces expériences collectives inscrites dans des logiques d'expérimentations tendent à construire de nouvelles expériences de référence qui participent à la construction de cultures partagées de l'action périurbaine.

Ces quatre tournants dans la problématisation de la recherche ont permis d'affirmer un positionnement pragmatiste, résolument tourné vers une analyse de l'action et des outils mobilisés dans l'action, comme le sous-tendent les concepts mobilisés : régimes, logiques d'actions, mobilisation de savoirs.

### **3.2. Problématique et questions de recherche**

Nous avons tourné notre problématique de recherche vers des projets pilotés principalement par l'action publique qui considère l'expérience de démarches d'expérimentation comme un moyen d'action et de régulation des pratiques.

La question qui pourrait résumer la thèse est la suivante : comment le fait de développer des démarches de projets, inscrites dans une logique d'action expérimentale, modifie les formes de travail (coordinations, négociation, régulation...) entre acteurs de l'action publique aménagiste en situations périurbaines ?

La thèse se construit selon trois axes qui permettent de rendre compte des différentes dimensions abordées durant notre enquête à savoir : gouvernance et action publique périurbaine, ethnographie de l'action aménagiste périurbaine et sociologie de l'expérience et des savoirs professionnels.

Trois questions peuvent être identifiées :

- Comment les situations périurbaines sont-elles intégrées à l'action publique aménagiste ?
- Comment se déploient les logiques d'aménagement ordinaires ? Comment ces urbanistes — mais pas uniquement — intègrent de nouvelles méthodes d'urbanisme, à la fois comme objet de réflexion et de pratiques ?
- Quels sont les effets de ces expériences sur les cultures et segments professionnels au sein des mondes de l'aménagement périurbain rassemblant urbanistes, MOA privés et MOE ?

### 3.3. Hypothèses

La première hypothèse pose l'idée que **l'analyse de démarches et de projets déployés en situations périurbaines peut contribuer à renouveler les connaissances sur les pratiques d'aménagement et d'urbanisme**. Nous faisons l'hypothèse que notre entrée par l'action permet de mieux comprendre les différentes composantes de l'action intéressant l'activité de coordination de projets en situations périurbaines. Cette approche permet d'analyser comment s'articulent au cours de l'action les différentes contingences économiques inhérentes aux questions foncières et immobilières, mais il s'agit ici de les articuler avec des contraintes techniques, politiques et plus largement de cultures professionnelles. Le déploiement de ces démarches, projets urbains et architecturaux nous met ainsi sur la piste d'un nouveau positionnement du périurbain et de ses acteurs sur la scène territoriale, nouveau positionnement dont nous allons analyser les effets à l'échelle de l'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire.

Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse de l'existence d'**une pluralité de régimes d'aménagement dans le périurbain et d'une circulation de pratiques entre des approches ordinaires et expérimentales**. Cette deuxième hypothèse nous permet de démontrer la diversité des pratiques qui prennent place dans le périurbain dans un esprit de « réhabilitation » de ces territoires souvent décriés pour leur mono-fonctionnalité. L'attention portée sur les pratiques émergentes nous permet d'identifier les facteurs explicatifs de la production ordinaire. En outre, l'hypothèse d'une perméabilité entre ces activités nous permettra de montrer des transformations et hybridations de pratiques à l'origine de nouvelles ingénieries et formes urbaines. Aussi, nous soulignerons des effets de bords et débords dans les professionnalités sans nous focaliser uniquement sur un « groupe professionnel ».

Enfin, nous faisons l'hypothèse d'**une culture émergente du projet périurbain**. Cette troisième hypothèse nous amène à décrire et caractériser de nouvelles logiques d'action et d'en analyser les effets sur les cultures professionnelles et les réalisations. Partant du principe que les mondes sociaux sont « *des milieux d'expérience et d'activités collectives où des perspectives se sont stabilisées* » (Becker, [1982] 2010), et qu'une fois ces perspectives partagées et traduites dans des champs d'expériences et un univers du discours commun on parle alors de « cultures ». Nous essaierons d'identifier de quels discours et expériences ce monde de l'aménagement périurbain est fait ? Dans quelle mesure peut-on parler d'une culture de l'urbanisme périurbain, en voie de constitution ?

## 4 - Une recherche en études urbaines mobilisant la sociologie pragmatique et des travaux sur la gouvernance

Notre recherche vise à comprendre ce que recouvrent concrètement ces activités de projet et d'expérimentation en aménagement dans le périurbain nanto-nazairien. Aussi, nous avons fait le choix d'observer des situations de projets où les acteurs revendiquent de « faire de

l'expérimentation » impactant les processus de projets eux-mêmes. Suivre ces projets implique de documenter les pratiques des acteurs qui y prennent part et de voir comment ils s'organisent, se coordonnent, agissent et rencontrent des épreuves (sociologie pragmatique), mais aussi de saisir des savoirs et savoir-faire qui circulent et se construisent de manière plurielle à partir de processus de traduction facilités par des dispositifs et instruments organisationnels (sociologie de la traduction). Ces dispositifs consolidés dans des instruments, s'inscrivent dans des logiques de gouvernance urbaine qui influent sur la manière dont les acteurs se coordonnent (gouvernance urbaine).

#### **4.1. Analyser des démarches « en train de se faire » - Une approche pragmatique**

Premièrement, nous mobiliserons une sociologie de l'action publique aménagiste périurbaine dans une perspective interactionniste pour saisir la fabrique « en train de se faire » ainsi que les engagements variés des acteurs (Thévenot, 2006).

L'approche pragmatique nous permettra d'étudier ce qui semble « émerger » du côté de l'action publique territoriale. En effet, elle permet d'observer au niveau des faits comment se construisent ces modalités d'action dans l'interaction sans les limiter aux stratégies des acteurs politiques et des institutions, ainsi que d'observer leurs modalités de mise en œuvre par les acteurs. En outre, l'approche pragmatique associe « *la dimension interactionnelle d'un monde en train de se faire et la perspective morale d'engagements publics* » (Boissonnade, 2009) à partir de l'étude des régimes d'action. Nous verrons que ces émergences<sup>14</sup> peuvent tout autant relever de nouveaux sujets (la participation, le renouvellement urbain, l'expérimentation, le zéro artificialisation nette) que de modalités de saisissement de ces sujets et leur intégration par les organismes publics auprès desquels nous enquêtons.

En outre, cette approche nous permettra de prendre au sérieux la capacité critique et réflexive des acteurs, inhérente à la pratique, qui leur permet de produire l'objectivité de leurs énoncés, de les rendre « visiblement rationnels » (Lemieux, 2018, p. 11), mais aussi d'être attentif à la réception de nos productions au sein des mondes professionnels que nous enquêtons. Cette prise au sérieux des justifications et critiques des acteurs se traduit concrètement par la prise en compte des fondements pratiques — à partir d'une pratique sociale — de la critique et de ses effets sociaux (Barthe et al., 2014).

Enfin, l'approche pragmatique nous permettra de prendre en compte les effets sociaux des opérations critiques des acteurs et leurs appuis matériels. Ceci nous mènera ainsi à déplacer la focale vers les dispositifs cognitifs et organisationnels qui régulent, limitent ou rendent possible

---

<sup>14</sup> Nous renvoyons ici le lecteur aux travaux en cours conduits par le groupe de recherche de POPSU Métropole Nantes et dont la première publication s'intéresse à la notion d'émergence dans l'action publique.

le débat autour de certaines pratiques, nous invitant par là même à en saisir les effets pour les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement.

#### **4.2. Saisir la construction de réseaux et la mobilisation d'outils et d'instruments dans l'action - Une approche par la traduction**

Les démarches que nous suivrons mobilisent une grande diversité d'acteurs aux cultures et intérêts différents (urbanistes, promoteurs, architectes, citoyens). Aussi, comment appréhender la construction de ces réseaux d'acteurs et leur consolidation dans le but de faire aboutir ces projets urbains et architecturaux collectivement ?

Afin de répondre à cette question, nous proposons de nous tourner vers la sociologie de la traduction autrement appelée sociologie de l'acteur réseau (Akrich, Callon et Latour, 2006). De fait, la sociologie de la traduction s'est attachée à comprendre les conditions d'émergences de réseaux sociotechniques à partir d'enquêtes autour de la production scientifique. En prêtant attention aux épreuves et arrangements sociotechniques, la sociologie de la traduction met l'accent sur l'émergence de dispositifs sociotechniques à partir d'un modèle d'épreuves séquencées. Ainsi, cette perspective nous permettra d'analyser la manière dont se construisent des dispositifs cognitifs et organisationnels visant à la régulation de l'aménagement dans le périurbain, de mettre en évidence des ajustements dans l'action ainsi que l'incertitude sur la finalité du processus.

En outre, nous verrons comment la mise en place de nouveaux instruments, outils implique de faire évoluer des conventions et de les partager en vue de faciliter une action collective et organisée. Enfin, par l'observation de diverses arènes, nous montrerons également comment plusieurs réseaux sociotechniques peuvent cohabiter et interagir au cours de l'action.

#### **4.3. Mobiliser, construire et diffuser des savoirs - Une approche par l'expérience**

La question des formes de mobilisation, de construction et de diffusion des savoirs individuels d'action est au cœur des pratiques collectives. La sociologie de la traduction cherche à éclairer cela notamment pour ce qui concerne des innovations. La dimension sociale est ici prégnante, néanmoins le cadre proposé par la sociologie de la traduction comporte quelques rigidités pour expliquer cette construction de savoirs collectifs. De fait, pour Michel Callon (1986), le processus de traduction implique la présence d'une équipe de chercheurs, dont le rôle est central, ainsi qu'un Point de Passage Obligé (PPO)<sup>15</sup>. Ce sont aussi des épreuves définies suivant une séquence d'actions et d'épreuves : problématisation, intéressement, enrôlement puis mobilisation. Si nos observations recoupent cette séquence, nous verrons que d'autres épreuves semblent émerger.

---

<sup>15</sup> Dans le cadre du processus de traduction, la problématisation devient un point de passage obligé (PPO) commun. Ainsi, les acteurs ne peuvent atteindre leurs objectifs individuellement, mais uniquement en répondant à la problématisation commune.

Par ailleurs, l'approche cognitive de l'apprentissage collectif proposée par Chris Argyris et Donald Schön (2001) puis reprise par Christophe Midler (1997), qui met l'accent sur la dimension cognitive nous apparaît trop « structuraliste » (une organisation = une culture). Les organisations y apparaissent comme des cadres contraignants, or les démarches que nous suivons sont aux prises avec d'autres contingences que l'organisation : les lieux où se déploient les projets, les conjonctures électorales, les expériences passées ou en cours des parties prenantes.

Aussi pour comprendre la mobilisation, construction et diffusion des savoirs individuels, il nous semble plus approprié de parler d'expériences contextualisées. Autrement dit, ces savoirs sont issus d'expériences individuelles et collectives situées. On retrouve ici les réflexions de Nadia Arab (2008) qui exprime l'idée que la démarche d'apprentissage et de transfert d'expériences repose sur la combinaison de trois déterminants. Le premier, est empirique car les savoirs s'acquièrent en se déplaçant, en multipliant les situations de projets et par l'observation *in situ*. Le second déterminant est pragmatique, car ces savoirs sont orientés vers une visée opérationnelle, et enfin le troisième est territorialisé, car le territoire (existant et projeté) surdétermine le projet. Ces réflexions rejoignent les travaux de Laurent Devisme, Marc Dumont et Elise Roy (2008) sur les fabriques locales de « bonnes pratiques ». Leur focus critique montre que ces dispositifs tendent à « normaliser » et « standardiser » des modalités d'actions et à éloigner les acteurs de « l'expérience du terrain » par une logique de confrontation et de distinction dans le cadre de doctrines gestionnaires ou afférentes au *marketing* urbain. Certes, les acteurs que nous avons suivis ont recours à des références urbaines et architecturales exogènes, ils effectuent des comparaisons avec tel ou tel projet sur le plan financier ou énergétique. Néanmoins, nous observons un recours accru à l'expérience directe et à une variété d'expériences locales qui, sans volonté d'en mesurer la performance « via des indicateurs » (grille multi critères, *reporting*), ont contribué à orienter l'action et à construire une mise en commun, une culture commune. Aussi, nous proposons d'aller voir ce qui se joue dans les scènes de réflexion et de mutualisation afin de décrire avec quels outils et instruments sont mises en communs des pratiques, des expériences, une fabrique plus « locale » des connaissances, sans pour autant verser dans l'exemplarité « locale ». Il s'agit donc d'aborder la construction et la diffusion de savoirs à partir de processus de traduction qui laissent une place à l'incertitude mais surtout aux savoirs d'expériences.

#### **4.4. Être gouverné et gouverner l'action en sociologie de l'action publique**

Enfin, nous articulerons cette approche interactionniste avec des travaux sur la gouvernance urbaine qui nous permettront de comprendre comment les démarches sont gouvernées et permettent de gouverner (notamment dans le cadre d'une gouvernance par l'expérimentation) en introduisant des formes de régulations. Cette approche apparaît d'autant plus pertinente que l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire est inscrite dans des systèmes de gouvernance locaux dont l'Etat est l'un des acteurs clés, non seulement en tant que partenaire financeur, mais aussi par les formes de mobilisation qu'il propose (appels à projets, incitation financière). Cette



gouvernance transforme les logiques de gouvernement qui perdurent néanmoins sur certains volets (règlementaire, fiscalité).

Approche interactionniste et institutionnaliste ne sont pas opposées. La mobilisation d'une approche par la gouvernance peut aussi relever d'une approche pragmatique selon Gilles Pinson car « *les travaux sur la gouvernance considèrent généralement que cette transformation progressive de l'État et de son répertoire d'action ne relève pas, ou pas principalement, d'un "grand dessein", qu'il soit néo-libéral ou néo-managérial, mais d'une série d'ajustements opérés face à des difficultés d'action et de coordination* » (Pinson, 2015, p. 500). Ces deux approches font par ailleurs de « *la mobilisation, la coordination et l'intégration des acteurs et des systèmes qu'ils composent un enjeu d'analyse* » (Pinson, 2015, p. 490).

Sans prétendre produire une théorie de l'Etat, la mobilisation de travaux sur la gouvernance nous permet de :

- mettre l'accent sur la dimension politologique des questions de mobilisation et de coordination des acteurs en aménagement et en urbanisme ;
- compléter nos analyses par une approche historique des modes de coordination de l'Etat et de leurs transformations au prisme des situations périurbaines (sans en faire tout l'état de l'art) ;
- contribuer à éclairer les transformations — en cours — des modalités d'action et d'organisation de l'Etat, non pas en tant que produit de « grands changements institutionnels », mais d'essais, d'expérimentations et d'ajustements, auxquels nos cas semblent participer ;
- analyser des politiques publiques : si l'approche par l'action et les acteurs prime, on regardera aussi les « réformes » et « lois ». Cependant nous les analyserons dans l'action en observant comment les acteurs les mobilisent, les réceptionnent, et leurs effets (Musselin, 2005) dans une perspective de sociologie de l'action publique.

Ces travaux sur la gouvernance, interrogent les formes de régulation de l'action collective et de l'élaboration des projets urbains et architecturaux. Si nos acteurs mobilisent les règles législatives en vigueur dans leurs actions (Loi Maitrise d'Ouvrage Publique [MOP], Loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique [ELAN], fiscalité, code des marchés publics...), nos observations ont révélé la mise en place de « règles du jeu » endogènes émanant de négociations et d'interactions entre eux. Ces formes de régulation, c'est-à-dire de négociation continue durant le projet entre acteurs, tendent à adapter les règles juridiques à la pratique suivant la latitude dont ils disposent. Aussi, ces pratiques nous invitent à dialoguer<sup>16</sup> ponctuellement avec les travaux de

---

<sup>16</sup> « Dialoguer avec » signifie ici que nous mobiliserons cette théorie pour analyser des situations où les enjeux autour des « règles » occupent les échanges et interactions des acteurs, elles sont plurielles. Néanmoins ces règles ne constituent pas les seuls principes d'organisation puisque les relations inter-individuelles prennent pleinement leur place dans les modalités d'actions (Charles, 2020, p. 163).

la Théorie de la Régulation Sociale introduits par Jean-Daniel Reynaud qui mettent l'accent sur la notion de « règles » — construites collectivement — comme principe organisateur de l'action.

#### 4.5. Synthèse - Une sociologie de l'action publique territoriale organisée émergente

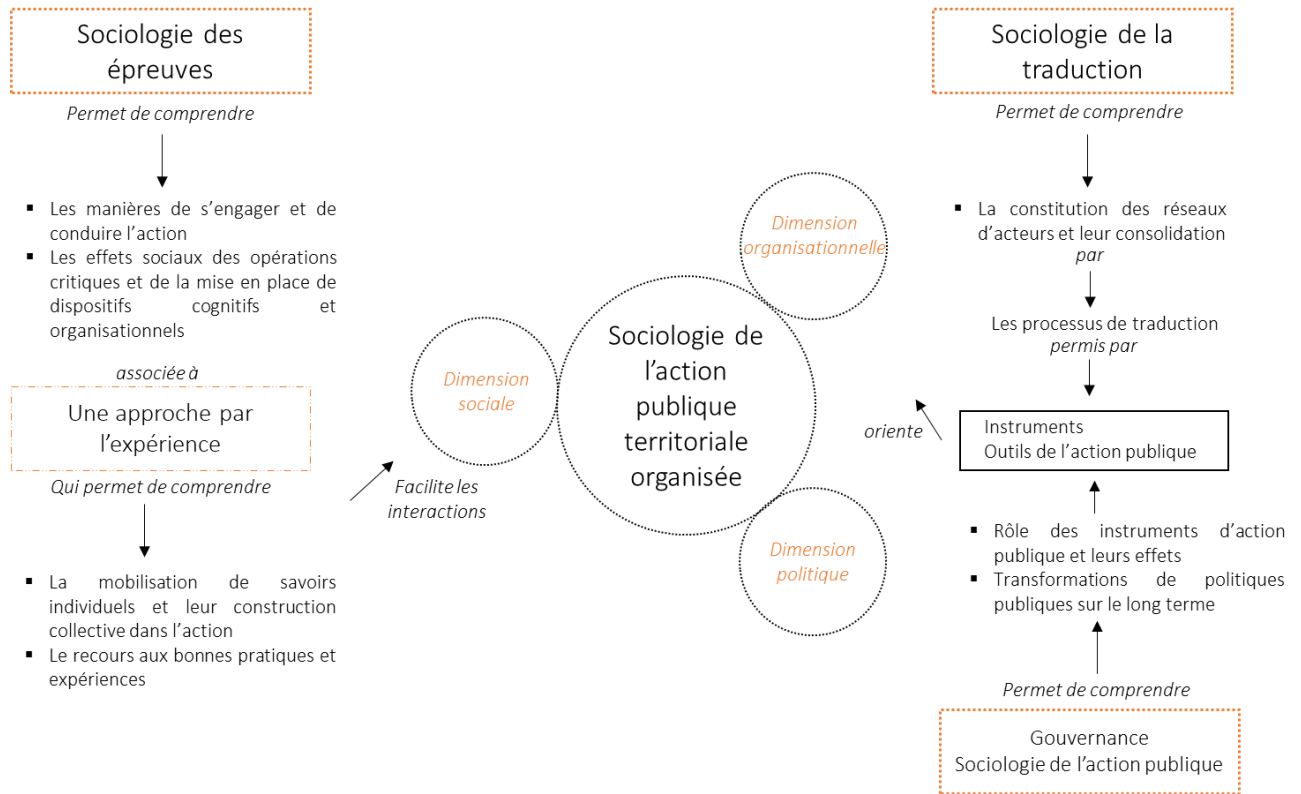


Figure 4. Schéma de synthèse du cadre d'analyse de la recherche sur les transformations de l'action publique territoriale organisée dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme - 2020 (source : auteur)

### 5 - Les méthodes de la recherche – Une approche combinatoire

Bien que nous ayons proposé une circonscription de notre objet de recherche, des moyens d'accès et d'enquêtes variés se sont offerts à nous. Ainsi, nous proposons de croiser nos choix méthodologiques à notre présentation du terrain et des démarches afin de restituer les espaces de l'enquête où nous avons circulé. Ce choix de restitution nous permet d'affirmer les enjeux d'adaptation des méthodologies du chercheur embarqué au regard des contraintes du terrain mais aussi de tirer un parti heuristique des « problématiques » ou d'étrangetés (Becker, 2002, p. 239).

Une restitution qui se veut à la fois thématique et chronologique de notre découverte des problématiques, des atouts, des contraintes ainsi que des rôles que nous avons endossés. Il s'agit bien là d'un espace de réflexivité sur les rôles que nous avons occupés — plus sûrement — de manière synchronique.

## 5.1. Une CIFRE entre pratique réflexive et recherche sur les pratiques

Le choix de la position épistémologique est d'abord lié à notre objet de recherche, mais il est aussi fortement lié au chercheur qui souhaite découvrir et se positionner dans les mondes de la recherche urbaine tout en menant l'enquête au cœur de la fabrique territoriale. Afin de présenter notre méthodologie d'enquête ainsi que nos terrains, nous proposons dans un premier temps de revenir sur l'élaboration du sujet en partenariat avec l'Université et l'ADDRN afin de mieux saisir notre implication dans le terrain. Ainsi nous reviendrons sur les enjeux de la double socialisation – entreprise et laboratoire – dans le cadre d'une thèse en CIFRE, afin de comprendre en quoi celle-ci a orienté nos dispositifs méthodologiques et dans quelle mesure les contraintes du terrain permettent d'en tirer des connaissances.

- ***Construire une démarche « expérimentale » en CIFRE***

Dans un premier temps, nous allons décrire comment nous avons tenté de faire coïncider notre sujet de recherche avec les attentes de la structure. Un sujet de recherche qui s'est notamment inscrit dans la continuité de travaux sur le périurbain pour l'agence d'urbanisme.

Tout d'abord, le montage de cette thèse doit beaucoup au compagnonnage de Pauline Ouvrard et de Laurent Devisme qui, souhaitant prolonger une expérience CIFRE fructueuse avec l'ADDRN, m'invitaient à construire un sujet afin de définir un projet de thèse.

La relecture de mes premiers carnets de terrains permet d'éclairer mon positionnement initial par rapport au sujet ainsi qu'au projet de thèse. Cette thèse devait d'abord pour moi être « l'occasion de m'insérer professionnellement dans l'action publique et plus spécifiquement en collectivité locale »<sup>17</sup>. A cette époque, je terminais un stage au sein d'un service urbanisme d'une collectivité de la région nantaise qui me permettrait d'obtenir quelques mois plus tard un diplôme d'Etat en architecture. La perspective d'une recherche en aménagement et urbanisme était alors motivée par l'idée de pouvoir comprendre les pratiques des MOA publiques au sein de situations périurbaines malgré une formation centrée sur l'exercice de la MOE, et de pouvoir transmettre des connaissances, l'enseignement étant alors indissociable pour moi de l'activité de recherche. La recherche apparaissait comme une occasion de « faire le point », « prendre du recul » sur la manière dont je souhaitais pratiquer l'urbanisme par la suite. La CIFRE apparaissait alors comme le dispositif adéquat permettant d'allier pratique et recherche dans une posture réflexive.

L'ADDRN a rapidement soutenu l'idée d'accompagner un projet de thèse. Le projet s'est construit par le biais d'allers-retours entre la structure et mon directeur de thèse qui ont orienté mon entrée sur le terrain. Afin de rencontrer les enjeux de la recherche et de la structure, je mobilisais la notion de « projet ». Celle-ci permettait d'assurer une recherche « sur » et « par » le projet en tant que chargé d'études pour l'agence d'urbanisme.

---

<sup>17</sup> Extrait de carnet de terrain du 12.10.16

*« Une implication qui devra toutefois s'appuyer sur un protocole de "recherche-action" de manière à poursuivre les objectifs du projet de recherche : "une analyse du périurbain en projet, par le projet" »<sup>18</sup>.*

L'ADDRN s'est montrée réceptive à une approche « par le projet » alors qu'elle venait de terminer une enquête sociologique et souhaitait matérialiser son action par la mise en place de « démonstrateurs d'habitat ». Cette attente d'une recherche tendue vers l'opérationnalisation de processus s'est traduite par un recours accru aux notions d'innovation et d'expérimentation pour l'urbanisme concrétisées par :

- Le rattachement de mes missions au directeur du développement et de l'innovation et donc notamment à l'axe prospectif du programme partenarial qui positionnait également mes travaux de manière spécifique à l'agence d'urbanisme ;
- La volonté de développer dans le cadre de la thèse des « démonstrateurs » périurbains et d'assurer du « transfert de technologie » avec l'université de Bordeaux<sup>19</sup>. Il s'agissait pour moi de « *bâtir le protocole méthodologique pour la mise en place de démonstrateurs* », la recherche relevait ici d'une commande orientée vers l'action, la méthodologie restait à construire ;
- L'enjeu d'une recherche qui ne soit pas « hors sol » mais avec les acteurs du terrain, le directeur du développement et de l'innovation expliquant lors de notre première rencontre « *Il faut bien penser que ce travail n'est pas un travail de satellite hors-sol, il faut être pragmatique et objectif* »<sup>20</sup>.

Afin d'assurer objectifs de production de connaissances académiques et recherche orientée vers l'action, la première brique de mon protocole méthodologique s'est appuyée sur la mise en place d'une recherche-action permettant de concilier ce double positionnement : chercheur et praticien. En effet, comme le décrit Marta Anadón (2007), les formes de recherche participative permettent de « *mieux lier théorie et pratique, de prendre en compte la voix des praticiens ou des acteurs locaux dans la production d'un certain savoir lié à leur pratique* » (Anadón, 2007, p. 208). Néanmoins, afin de pouvoir documenter l'ensemble des modalités de coordination de l'action publique territoriale, depuis la planification à la réalisation d'opérations de logement, nous avons été amenés à suivre différents dossiers et à enquêter auprès des urbanistes et professionnels de la maîtrise d'ouvrage privée.

- ***Le terrain de l'enquête, démarches et protocoles complémentaires***

Afin d'orienter le lecteur, nous proposons ici de décrire brièvement les missions que nous avons suivies au cours de l'enquête en repositionnant les enjeux qu'elles recouvrent, les objectifs énoncés par les organismes publics ainsi que la composition de l'équipe. Nous resituerons également le

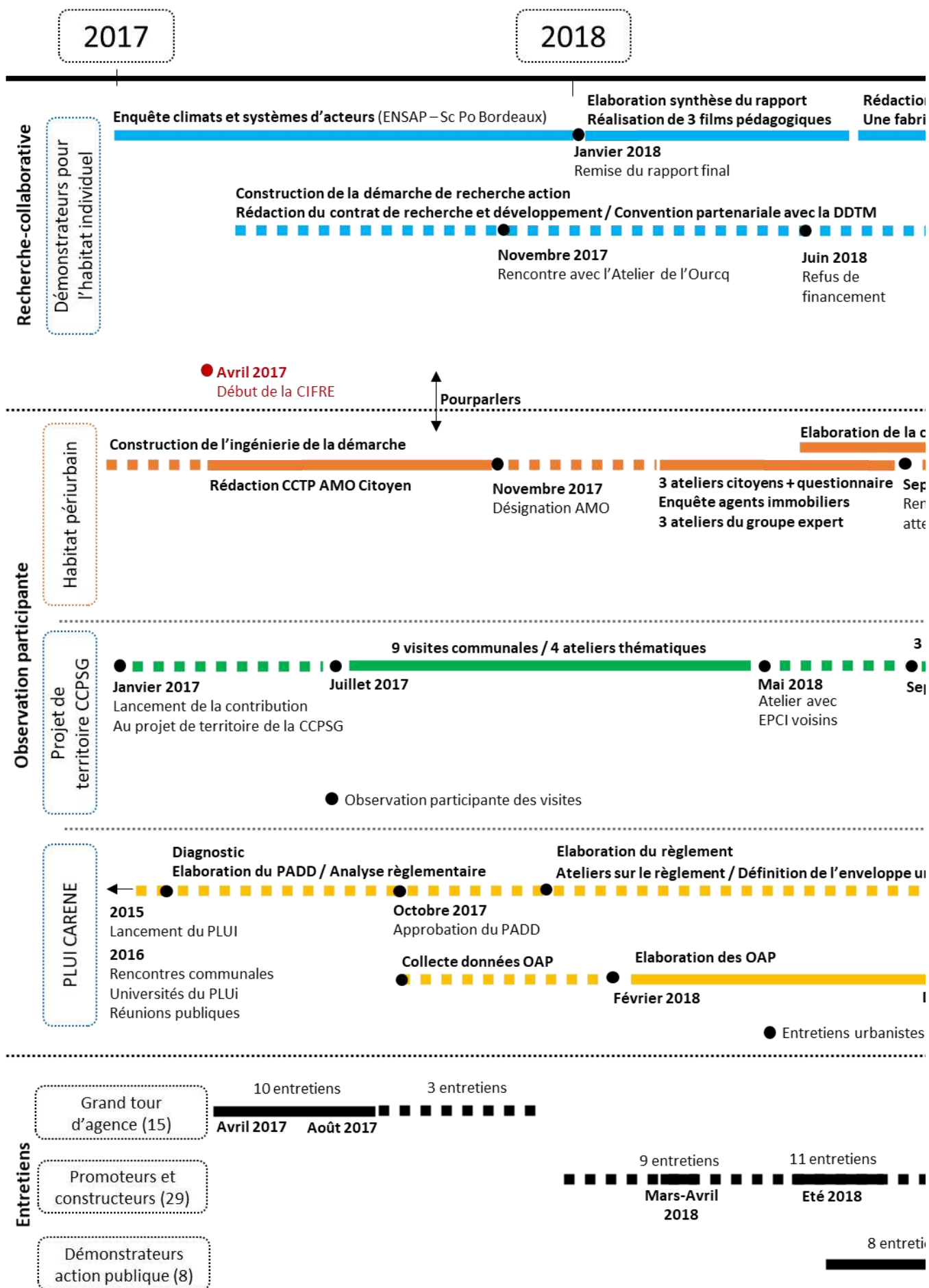
---

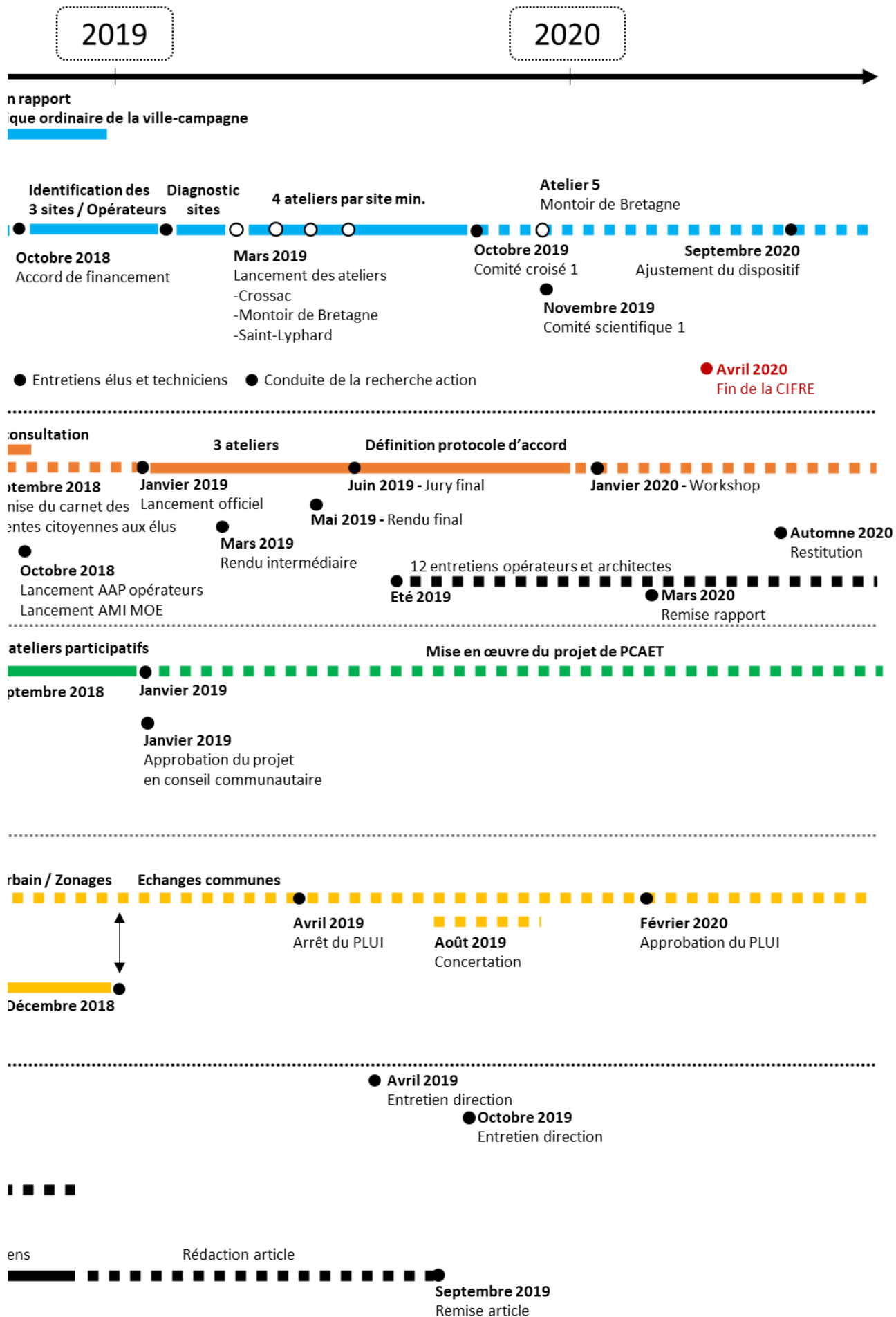
<sup>18</sup> Extrait de la candidature CIFRE à l'ANRT.

<sup>19</sup> Attentes énoncées par le directeur de l'agence d'urbanisme à l'occasion d'une réunion en 05.17.

<sup>20</sup> Attentes énoncées par le directeur du développement et de l'innovation de l'agence d'urbanisme en 05.17.

suivi de ces différentes missions dans une perspective chronologique permettant au lecteur d'apprécier les évolutions de l'enquête, les rôles et places que nous avons pu occuper de manière diachronique, mais aussi synchronique. De manière générale, le suivi de nouvelles missions s'est inscrit dans un objectif d'élargissement des observables et de diversification du positionnement.





## **Démonstrateurs pour l'habitat individuel**

La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » est portée par l'agence d'urbanisme publique de la région de Saint Nazaire, l'ADDRN.

Le projet de recherche-action intitulé « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » entre dans son programme partenarial annuel depuis 2016 et vise à interroger les processus de production de l'habitat individuel tout en testant de nouvelles méthodes aptes à produire des opérations porteuses de qualité urbaine, des démonstrateurs.

Pour l'occasion, l'agence d'urbanisme s'associe à un architecte-urbaniste (Atelier de l'Ourcq) via une convention de recherche et développement, un doctorant, des élus et des opérateurs. Trois temps marquent le déroulement de cette démarche. Un premier temps préparatoire est consacré à l'identification de climats périurbains et du système de production du logement en région de Saint-Nazaire, une analyse réalisée en partenariat avec Sciences Po et l'ENSAP de Bordeaux. La seconde phase comprend la construction du partenariat de recherche et développement et la définition de scénarios de projets innovants pour les sites d'expérimentations. Enfin, la troisième phase consiste dans le suivi de la mise en œuvre des démonstrateurs.

La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » se déploie à l'échelle de trois Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de l'ouest de la Loire Atlantique (CARENE – Cap Atlantique – CCPSG) sur trois sites :

- CARENE – Montoir de Bretagne : site de « la Taillée » en lisière du centre-bourg sur une parcelle de 2,1 hectares.
- Cap Atlantique – Saint-Lyphard : site de « La Vallée » en lisière du bourg sur une parcelle d'environ 1 hectare
- CCPSG – Crossac : site « Le Blandin » en plein centre-bourg sur une parcelle de 7600 m<sup>2</sup>.

Nous étions ici un chercheur impliqué dans la recherche-action, chargé d'études sur ce projet d'abord en tant que membre de l'équipe projet puis en tant que chef de projet en lien permanent avec le directeur du développement et de l'innovation. Notre posture de recherche s'est traduite par l'attention à la trajectoire du projet, ses réorientations dans l'échange avec les parties prenantes et les modalités d'engagements des différents acteurs impliqués. La documentation accrue des temps d'ateliers a notamment été permise par la délégation de l'animation à l'architecte-urbaniste partenaire du projet de recherche.

## **Habitat périurbain**

La démarche « Habitat périurbain » est portée par le Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Créé en 2012, le Pôle métropolitain est à la fois un territoire — celui du SCOT Nantes Saint-Nazaire — et une institution « métropolitaine » où les élus sont invités à développer des projets.



Le projet « Habitat périurbain » entre dans son programme d'action depuis 2016 et vise à expérimenter des projets d'habitat durable sur cinq sites. Il vise plus spécifiquement à démontrer la faisabilité d'opérations d'habitat innovantes répondant aux attentes habitantes et aux objectifs du SCOT en matière de limitation de l'étalement urbain et objectifs de construction de logements. Par ailleurs, la démarche vise à identifier les freins et leviers à la duplication de l'ingénierie mise en œuvre.

Le Pôle métropolitain, constitué de professionnels de l'urbanisme, s'est associé pour la démarche à un bureau d'étude en participation (SCOPIC) ainsi qu'à la Maison Régionale de l'Architecture et LAD-SELA en plus des agences d'urbanisme de Nantes et de Saint-Nazaire avec qui il collabore régulièrement.

La démarche « Habitat périurbain » se déploie à l'échelle du SCOT métropolitain sur quatre sites situés dans quatre communes de quatre EPCI différentes :

- Nantes Métropole - Brains : site des « Cartrons » en lisière du centre-bourg sur une parcelle de 2000 m<sup>2</sup>
- CC de Blain - Blain : site « La garenne de Rohan » à 600 m du bourg sur une parcelle de 2500 m<sup>2</sup>
- CC d'Estuaire et Sillon - Malville : site de « l'Orée du Bois » en centre-bourg sur une parcelle de 7500 m<sup>2</sup>
- CARENE - Trignac : site de « La salle des rivières » en centre-bourg sur une parcelle de 2097 m<sup>2</sup>

Le positionnement du chercheur est ici pluriel. Nous avons tenu un rôle d'observateur participant entre avril 2017 et décembre 2019 en tant que chargé d'études à l'ADDRN, cette mission nous a mené à assister à l'ensemble des réunions techniques et politiques du projet et à réaliser une analyse des projets lors des jurys. A partir de janvier 2020, dans le cadre d'un contrat de recherche, nous avons officié en tant qu'ingénieur de recherche sur le projet et avons pu suivre dans un rôle d'observateur les réunions et conduire une série d'entretiens auprès des chargés de missions, des opérateurs et architectes.

### **Projet de territoire de la Communauté de communes de Pont-Château Saint-Gildas-des-bois**

La démarche de projet de territoire de la CCPSG est pilotée par l'ADDRN dans le cadre de son programme partenarial. Cette démarche s'inscrit dans la continuité de l'évaluation du SCOT réalisée par l'ADDRN en 2016 et vise à l'élaboration d'un projet de territoire pour l'intercommunalité. Une première phase a consisté pour l'ADDRN dans la conduite de neuf visites communales, quatre ateliers thématiques, un atelier avec les présidents des EPCI voisines. La seconde phase, débutée en juillet 2018 a permis de croiser trois démarches en vue de définir un « fil rouge » au projet de territoire : la démarche agricole portée par la chambre d'agriculture, la

démarche prospective et financière portée par un bureau d'étude et la démarche dite « territoire » portée par l'ADDRN.

La démarche s'est déroulée à l'échelle des neuf communes de l'intercommunalité par un cycle de visites qui s'est prolongé par la découverte de projets sur des intercommunalités voisines.

Ce projet, porté par l'ADDRN et la CCPSG, nous renseigne sur les modalités de construction d'un projet de territoire et d'une culture commune de l'action entre élus. Notre participation au montage de cette ingénierie, via les réunions préparatoires mais aussi l'observation participante des différentes visites et ateliers, nous ont permis de saisir les épreuves rencontrées par les urbanistes pour faciliter le partage de cette culture commune du territoire. Plus largement, ce projet fait figure de « cas type » dans la manière dont les projets d'aménagements sont conduits au sein des espaces périurbains, et nous renseigne sur les modalités d'engagements des élus dans les projets tout en saisissant les évolutions en cours liées à de nouvelles injonctions (limitation de l'étalement urbain, groupement de communes, prise de compétences en urbanisme...).

### **Elaboration du PLUI de la CARENE**

Lancée en 2015, l'élaboration du PLUI de la CARENE vise à définir un projet de territoire à l'échelle des dix communes aux paysages et dynamiques socio-économiques contrastées. Le PLUI est réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de la CARENE en partenariat avec l'ADDRN et plusieurs bureaux d'études en environnement et concertation citoyenne. Après la phase de diagnostic et d'élaboration du PADD entre 2016 et 2017, l'année 2018 a été consacrée à l'élaboration du zonage et du règlement ainsi que la réalisation des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Le PLUI a été arrêté en avril 2019 puis approuvé en février 2020.

Ce document de planification intercommunale témoigne d'une évolution des modalités de planification au sein des espaces périurbains. L'analyse de l'ingénierie développée ici nous permet de montrer l'enjeu pour les urbanistes de réussir à instaurer une culture commune entre élus et techniciens mais aussi entre urbanistes issus de différentes disciplines : architecture, droit, planification. Notre analyse des épreuves de réalisation du projet et de ses effets — notamment sur l'écriture de la règle — s'appuie sur une série d'observations participantes de réunions et d'entretiens compréhensifs avec les urbanistes de l'ADDRN.

Au-delà des dossiers décrits ci-dessus, nous avons également engagé une série d'entretiens avec les différents acteurs, urbanistes, opérateurs, architectes mais aussi élus prenant part à l'action aménagiste et urbanistique dans le périurbain.

### **Le grand tour d'agence**

Dès les premières semaines de l'enquête nous avons entrepris un « Grand tour » de l'agence d'urbanisme, entre observation des lieux et des activités menées par les urbanistes et entretiens

avec les chargés d'études et directeurs. Ce grand tour<sup>21</sup> s'inscrit dans la démarche méthodologique proposée par James P. Spradley (1980) visant pour l'observateur d'abord à observer largement le phénomène étudié avant de poser un regard sur des scènes de vies plus détaillées. Ces quinze entretiens ont permis de comprendre l'environnement dans lequel nous allons évoluer et de saisir les représentations du périurbain par ces urbanistes.

### **Promoteurs et constructeurs**

Afin de comprendre le système de production du logement en situations périurbaines, nous avons complété nos observations par une série d'entretiens avec les professionnels de l'aménagement et de la construction. Cette série de 29 entretiens nous a permis de mieux comprendre les modèles économiques et l'organisation des structures d'aménagement et de construction, leur rôle dans le système de production de l'habitat et leur rapport à l'innovation.

### **Démonstrateurs d'action publique**

Dans le cadre de notre enquête, l'usage répété du terme de « démonstrateur » par les urbanistes nous a conduit à élargir nos observables et à enquêter auprès d'acteurs investis sur des projets se revendiquant comme démonstrateurs. Cette enquête, réalisée en collaboration avec Laurent Devisme, a permis d'investiguer trois projets (un quartier démonstrateur, une navette autonome, une maison réalisée par une imprimante 3D, Yhnova) à partir d'observations et d'une série d'entretiens.

- ***Une recherche « pour » le projet en situations périurbaines***

La recherche-action apparaît comme le « *premier jalon historique posé dans l'intention de mieux ancrer la recherche dans la pratique* » comme le proposait John Dewey et Kurt Lewin en 1940 (Couture, Bednarz et Barry, 2007, p. 208). Ce modèle s'est largement diversifié pour recouvrir aujourd'hui des formes plurielles d'articulation entre théorie et pratique : recherche-action, recherche-action participative, recherche-action critique ou engagée, recherche collaborative ou encore recherche-intervention. Une polysémie du terme et une littérature scientifique importante qui nous ont amené à nous interroger sur le type de dispositif méthodologique à mettre en place et le positionnement à occuper afin de parvenir à collecter des données pour la recherche dans le cadre de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel ».

Quelques orientations théoriques nous permettent de mieux définir notre parti-pris méthodologique initial :

- Une « **recherche de plein-air** » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) permettant de mettre à l'agenda des recherches des problématiques qui se posent aux acteurs et praticiens et de les associer au travail de recherche avec ici : la banalisation des formes

---

<sup>21</sup> Dans un article sur l'expérience d'une CIFRE en collectivité territoriale, Marlène Dulaurans revient sur cette méthodologie du « Grand tour » (Dulaurans, 2012).

d'habitat. On peut parler d'une recherche-action associée car elle intègre une problématique portée par différents professionnels de l'urbanisme, en partenariat avec un laboratoire de recherche, par opposition à une recherche interne qui serait portée par groupe d'acteurs au sein d'une structure (Liu, 1997).

- Une **recherche-action compréhensive** qui s'appuie sur :

- **Une approche collaborative** visant à comprendre le développement professionnel à partir de la formation des praticiens et la mise en pratique de nouvelles connaissances avec les participants (co-chercheurs). Cette démarche permet notamment d'expérimenter et d'évaluer de « nouveaux » modes d'intervention pour mieux saisir les problématiques des acteurs et enrichir le champ de compétences des praticiens par la réflexivité et la mise en commun des expériences de recherche et d'intervention (bonnes pratiques...). Les approches collaboratives s'intéressent notamment à la nature et aux processus du changement ainsi qu'aux enjeux méthodologiques. Aussi, nous avons mobilisé une posture d'écoute, d'empathie, de mise à distance de préjugés sur les acteurs et les organisations en essayant de « susciter leur participation et la coopération ».
- **Une approche impliquée** où « *le chercheur influence le comportement des événements observés* » mais qui se distingue d'une approche strictement appliquée comme cela peut être le cas dans certains domaines comme l'agronomie ou « très engagée » sur le plan social dans une visée émancipatrice. Notre protocole est inductif avec des allers-retours constants entre recherche théorique et terrain qui se rapproche de la recherche intervention par l'enjeu de transformer des pratiques et de produire de la connaissance à partir de celle-ci, mais ne poursuit pas un modèle de transformation établie d'avance. Il s'agit ici plus sûrement de logiques rétroactives qui permettent d'ajuster le processus.

Ainsi cette **recherche-action collaborative et impliquée** permet de répondre aux attentes de la structure et de la recherche par (Couture, Bednarz et Barry, 2007, p. 209) :

- Une recherche orientée vers « la transformation de la réalité », « au service de la pratique » avec les acteurs de terrain ;
- Une absence de rapports hiérarchiques entre savoirs et un rapport symétrique de co-construction et coproduction des savoirs entre chercheurs et praticiens (rapport d'équité) ;
- Un objectif de production de connaissances fondamentales et de changement.

La recherche-action apparaît ici comme étant la démarche la plus à même de produire des connaissances tout en agissant car elle est centrée sur le « changement » comme le décrivent Christine Couture, Nadine Bednarz et Souleymane Barry : « *la recherche-action vise un changement ; la recherche documente un processus de changement, elle est liée à l'action et prise en charge par les acteurs du terrain qui deviennent les chercheurs* » (Couture, Bednarz et Barry, 2007, p. 208).

De manière concrète, le protocole avait vocation à s'appuyer sur l'animation d'une démarche de recherche-action visant à produire des démonstrateurs d'habitats individuels. Cette démarche s'est appuyée d'une part, sur une étude et des ateliers, puis, d'autre part, sur la documentation de ce processus *in itinere*. L'objectif affiché par la structure initialement était d'aboutir à une « méthodologie reproductible » pour la réalisation d'opérations d'habitats individuels sur d'autres territoires.

Cette posture a néanmoins impliqué un certain nombre d'obstacles méthodologiques et épistémologiques :

- Premièrement, la conduite de l'étude par un groupe d'étudiants a visé à « *déléguer la production scientifique à des acteurs autres* » que le chercheur engagé dans la recherche, ici des étudiants. Le processus de recherche scientifique est devenu pour moi un processus de gestion de projet où « *le rôle du chercheur est de distribuer les "rôles"* » (Audoux et Gillet, 2011).
- Le deuxième obstacle était de nature organisationnelle avec un protocole de recherche-action impliquant une réorientation de l'action et des prises de décisions conséquentes auxquelles il ne m'a pas été possible de répondre par mon statut de chargé d'études. Par exemple, le choix du type d'appel à projets, le statut des propriétés des sites d'études (public ou privé) ou encore le format de certains ateliers ne nous a pas été possible.
- Le troisième obstacle découlait du second et concernait notamment l'engagement des acteurs dans cette recherche-action. Ces difficultés ont concerné d'abord les opérateurs immobiliers qui ont répondu présents mais ont parfois pu jouer de l'absence de contrainte contractuelle ou légale pour déroger à certaines décisions, elles ont aussi pu concerner des collectivités pour lesquelles l'investissement en temps était trop important. Enfin, elles ont pu concerner la mobilisation parfois difficile de collègues, en interne, lors de temps de restitutions *in itinere* de l'expérimentation. Ces derniers ont pu invoquer la surcharge de travail mais aussi l'idée que bien qu'intéressantes, ces expérimentations ne constituaient pas la priorité, plutôt située du côté des « vrais » projets urbains.
- Enfin, la visée évaluative de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » consistait à évaluer mon travail et celui de mes collègues, il était donc difficile de qualifier l'efficacité de l'action sur le plan de la gestion du projet.

Cela a également pu poser des questions sur le plan épistémologique. Premièrement en m'interrogeant sur l'enjeu de l'utilité sociale de ma recherche (jusqu'où ?), une tension que pointe Franck Scherrer (2013) dans un article retraçant l'histoire des études urbaines. Deuxièmement, en me questionnant sur ce que j'allais pouvoir produire comme données de la recherche, analyser et produire en termes de connaissances. Aussi, afin de dépasser ces différents obstacles j'ai tenté d'ajuster ma méthodologie d'enquête par :

- La réalisation d'une enquête en interne auprès de mes collègues, un grand tour d'agence permettant de me socialiser, de mieux saisir leurs rôles et pratiques au sein de la structure ainsi que de recueillir leurs approches de la condition périurbaine ;
- L'approfondissement de l'enquête auprès des acteurs de l'habitat dans le périurbain en réalisant une série d'entretiens auprès de promoteurs, constructeurs et aménageurs locaux ;
- Un renforcement de la mobilisation de savoirs et méthodes issus de la recherche pour interroger les décisions prises avec la direction. Cela s'est traduit par des notes sur les différentes formes de la recherche-action, les formes de la participation ou encore en mettant l'accent sur l'enjeu de nommer la ou les problématiques et de saisir pour qui elles se posaient (constructeurs, élus, habitants) ;
- Le concernement des acteurs au sein des ateliers et en interne par la transmission de connaissances et d'outils construits au fil de lectures et d'expériences tout en assurant les enquêtés qu'ils pourraient les remobiliser ultérieurement.
- Un renforcement de la posture du praticien chercheur qui s'est traduite par l'affirmation d'une posture de participation-observante (Soulé, 2008) permettant de préparer les ateliers mais de déléguer — le plus souvent — l'animation au MOE consultant qui nous accompagnait . Ceci m'a permis de me focaliser sur la perception du dispositif par les acteurs, d'étudier leur expérience vécue et leurs réactions plutôt que de rester sur les résultats. J'ai tenté de tenir ce rôle dans l'ensemble des autres projets que j'ai suivi en tant que chargé d'étude au sein des équipes projets.

Aussi, si Christine Couture, Nadine Bednarz et Souleymane Barry insistent sur l'enjeu de distinguer recherche collaborative et recherche portant sur des processus de collaboration (Couture, Bednarz et Barry, 2007, p. 210), il nous semble néanmoins fertile pour la recherche de proposer des protocoles permettant d'étudier des processus de collaboration (enquêter sur) à partir de dispositifs de recherche collaborative. Il s'agit alors pour le chercheur d'étudier la réception de ces dispositifs et c'est ce que nous proposons ici afin de sortir d'une trop forte intervention potentiellement contradictoire avec les enjeux d'objectivité de la recherche.

Cela nous a permis de ménager continuellement un passage entre une recherche « pour » l'urbanisme suivant les attentes des collègues (sans doute « en » urbanisme par moment du fait

de propositions d'améliorations méthodologiques que j'ai pu conduire) et une recherche « sur » l'urbanisme dans le cadre d'emparements professionnels (Scherrer, 2010).

- ***Enquêter en immersion sur des mondes de l'aménagement et de l'urbanisme – Ethnographie et observation participante***

Dans un second temps, nous tenterons de préciser comment nous avons pu décrire au plus près les activités de techniciens et praticiens à partir de méthodes ethnographiques nous engageant dans une recherche « sur » l'urbanisme.

Si les travaux investiguant la pratique des urbanistes de manière ethnographique, en position d'observation participante, sont encore peu nombreux, le développement de contrats CIFRE ou de partenariats avec les collectivités tend à favoriser le développement de ce type de méthodologie comme le montre plusieurs thèses récentes (Bataille, 2020 ; Lacroix, 2019 ; Ouvrard, 2016 ; Tanneau, 2019 ; Vigne, 2019). Ces pratiques de l'enquête ethnographique au sein de milieux scientifiques s'inscrivent dans la filiation des travaux de Steve Woolgar et de Bruno Latour (Latour et Woolgar, [1979] 1996) en sociologie des sciences et techniques qui s'intéressent à la production des faits scientifiques. La transposition de ces pratiques aux champs de l'urbanisme a permis à Sophie Houdart de remobiliser ces méthodes d'observation dans un laboratoire de recherche japonais (Houdart, 2007), mais aussi à Albena Yaneva d'enquêter au sein d'une agence d'architecture où elle observe des interactions quotidiennes entre acteurs et la mobilisation d'instruments qui tendent à orienter l'action (Yaneva, 2009). La sociologie des sciences et techniques s'est notamment développée dans le cadre de travaux autour des instruments sociotechniques (Lascoumes et Galès, 2004), mais aussi dans le cadre des travaux de sociologie de la traduction (Akrich, Callon et Latour, 2006), dont le répertoire descriptif peut être selon nous remobilisé (épreuves, objets frontières, dispositifs d'intéressements ...) pour analyser notre objet d'étude.

Par ethnographie nous entendons donc « *une démarche d'enquête qui s'appuie sur une observation prolongée, continue ou fractionnée, d'un milieu, de situations ou d'activités, adossée à des savoir-faire qui comprennent l'accès au(x) terrain(s) (se faire accepter, gagner la confiance, trouver sa place, savoir en sortir), [et] la prise de note la plus dense et la plus précise possible [...]* » (Cefaï, 2010, p. 7).

Nous proposons, de synthétiser l'approche ethnographique autour de plusieurs points en nous appuyant sur les travaux de François Laplantine (2012) :

- 1- S'immerger : le séjour prolongé dans la communauté étudiée permettant de recueillir des informations grâce à l'observation participante ;
- 2- Regarder finement : la focalisation sur les activités quotidiennes ;
- 3- Attention : l'intérêt porté au sens que les acteurs attribuent à leur action ;

- 4- Ecrire : la production de comptes-rendus donnant la priorité à la contextualisation et à la cohérence interne des phénomènes observés ;
- 5- Induction : la tendance à concevoir le cadre interprétatif comme une construction progressive plutôt que comme la mise à l'épreuve d'un ensemble d'hypothèses définies à l'avance ;
- 6- Analyse descriptive : des modalités de présentation des interprétations mariant volontairement narration, description et conceptualisation théorique.

De fait, la seconde brique méthodologique de cette thèse, ethnographique, nous a permis notamment de nous immerger dans notre milieu d'étude dans une posture d'observation participante. Concrètement cette posture d'observation participante au sein de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire nous a permis :

- **Une porte d'entrée vers des acteurs publics** membres partenaires de l'agence : collectivités, Société d'Economie Mixte d'aménagement (SEM) ainsi que certains opérateurs privés dans le cadre de travaux de l'agence notamment (RLI). Ceci m'a permis de documenter ce que j'ai nommé l'action aménagiste en situations périurbaines.
- **L'immersion a permis de comprendre les repères, les valeurs et ressources des enquêtés pour analyser leurs pratiques sociales.** Jean Peneff décrit la posture que j'ai empruntée : *« je me suis installé, j'y suis resté longtemps, j'ai appris la langue (argot, langue vernaculaire), j'ai participé au fonctionnement ordinaire, j'ai partagé les secrets de l'organisation, le système des croyances, j'ai vu les chefs d'œuvre [...] »* (Peneff, 2009, p. 202). Plus spécifiquement, j'ai pu analyser des situations de conception, de décision, de négociation en actes, mais aussi des situations de discussions, d'échanges, de réunions collectives, des situations dites « quotidiennes », permettant de saisir des critiques sur l'action. L'enjeu est souvent moins de fixer le portrait d'une ou des personnes dans un système de relations que de *« répertorier l'ensemble des ressources que mobilisent ces personnes pour agir ou juger des êtres ou des choses »* (Dodier, 1991). De fait, il s'agit plutôt ici de références aux notions d'engagements et donc à une sociologie des épreuves, pragmatique. Cette immersion pour collecter des informations a nécessité de *« s'établir en tant qu'acteur de terrain »* et a impliqué de fait par moment une posture de participation observante (Soulé, 2008). Cela m'a permis notamment de décrire l'action telle qu'elle se pratique réellement et non telle que certains voudraient la donner à voir, de saisir des comportements et pratiques émergentes du côté de l'action publique territoriale. Par ailleurs, sans ma posture d'observateur-participant dans différents réseaux locaux, je n'aurais pas pu saisir la nature des liens entre la parution d'un guide par le département, le lancement d'appels à projets et plus généralement les liens qui se construisent entre projets par effets rebonds.
- De cette situation de participation observante j'ai tenté d'en tirer un parti heuristique. Concrètement, il s'est agi d'**utiliser mon statut de praticien et ma propre expérience,**



**mes moments de réflexivité, comme un matériau empirique de première main.**

Nous tenterons de garder cette « *vigilance sur l'intérêt heuristique de la posture embarquée tout au long de la démonstration* », comme le suggère Nicolas Bataille dans sa thèse de doctorat (Bataille, 2020, p. 33). Cela m'a d'abord permis de tester les outils du quotidien (notes, guides ...) et de faire face aux problématiques de coordination et plus généralement de l'action auxquelles se confrontent mes collègues dans une perspective réflexive. Par ailleurs, cela m'a permis concrètement d'assister à un nombre important de situations de réunions, d'ateliers dont les notes, d'abord utiles à mon action de chargé d'études constituent aujourd'hui un matériau de première main à analyser. Ces notes sont d'autant plus centrales dans cette recherche, qu'elles ont fait l'objet d'une description « augmentée » par la prise en note de descriptions contextuelles de l'action (lieux, organisation de la salle) et des réactions des acteurs. Ces situations ont également été enregistrés lorsque cela était autorisé, afin de restituer le plus fidèlement possible les propos des intervenants.

- **Engager une relation de pair à pair** (Ouvrard et Rio, 2014) plutôt que d'enquêteur a enquêté grâce à la CIFRE, me permettant d'aller plus loin qu'une observation participante classique.

Néanmoins, cela ne s'est pas fait sans difficultés avec deux points à mentionner :

- Le premier est celui d'un exercice chronophage et nécessitant une implication émotionnelle forte. Cette difficulté s'est traduite concrètement par l'enjeu de réussir à ménager des temps d'écriture à *posteriori* des réunions ou des échanges sans nuire à la continuité du travail quotidien de chargé d'études, un ménagement trouvé dans l'expérience de la « navette ferroviaire quotidienne » entre Nantes et Saint-Nazaire.

- Le second point recouvre les enjeux d'acculturation aux codes de la structure mais aussi des partenaires de l'agence parmi lesquels nous avons enquêté. Nous avons ici sous-estimé la marge entre notre formation professionnalisante et l'action quotidienne des praticiens. Aussi, nous avons dû apprendre à maîtriser l'usage d'outils organisationnels (outils de gestion du temps, notes de services...), à contribuer à des réunions d'équipes par des propositions construites, à maîtriser la pratique de la conduite de projets urbains et ses grandes phases : diagnostic, problématique, enjeux, pistes de travail. Enfin, côté partenaires, il s'est agi surtout de réviser la connaissance du fonctionnement institutionnel et des compétences des collectivités avec lesquelles nous avons collaboré afin de poser des diagnostics cohérents et des pistes de travail en adéquation avec leurs compétences territoriales. Evoquant les enjeux institutionnels, l'usage des outils juridiques — plutôt répandu au sein des collectivités — a constitué un réel défi pour nous tant sa mobilisation fut récurrente. Ces outils juridiques sont impactant pour les acteurs sur le plan organisationnel et financier. Nous avons été confrontés — comme nos

collègues —, à une interprétation de ces outils qui, sans réelle expertise a pu parfois s'apparenter selon nous à des formes de bricolage juridique difficile à endosser.

Ces situations d'ethnographie ne sont pas uniquement l'apanage de l'urbanisme et de l'aménagement, de nombreux ethnographes ont enquêté sur des milieux différents et ont témoigné de leur implication et attachement au terrain, que ce soit au sein de communautés scientifiques (Houdart, 2007 ; Latour et Woolgar, [1979] 1996), de communautés au sein de villes ou de quartiers (Renahy, 2005), au sein d'institutions (Belorgey, 2010 ; Latour, [2002] 2004), ou encore dans des entreprises de services (Benquet, 2015). Ce qui distingue cette recherche doctorale est la double socialisation dans les mondes de la recherche et de la pratique, tandis que dans les cas susmentionnés, le statut de chercheur était déjà établi. Cette situation de double appartenance a impliqué de :

- Chercher à **exploiter le flou** du projet et l'incertitude de ma double appartenance pour construire mon positionnement (Ouvrard et Rio, 2014). J'ai en effet mobilisé cette double appartenance pour jouer le jeu du « chercheur embarqué », parfois infiltré, afin de démontrer au monde académique l'intérêt de ce double positionnement qui m'a permis de :
  - accéder à des entretiens auprès de « grands »<sup>22</sup>, les directeurs et directrices d'organismes publics, les promoteurs, et notamment les aménageurs qui ont accepté de s'entretenir avec moi dès lors que je mobilisais mon statut d'architecte urbaniste au sein de l'ADDRN ;
  - accéder à des discussions plus informelles avec mes collègues à l'occasion de déplacements en train ou en voiture. Ce sont des instants propices à recueillir leurs critiques, leurs doutes sur l'action qu'ils sont en train de conduire, et ils m'aident à comprendre certains mécanismes sociaux. Cela s'est accompagné d'un travail de retranscription permanent des échanges de retour au laboratoire et de mise à distance des données recueillies.
- **Construire un rôle de « passeur vers l'enseignement supérieur et la recherche »** en mobilisant mon rôle de « chercheur embarqué » sur le terrain à la fois pour :
  - répondre aux attentes en matière de mobilisation des connaissances scientifiques par l'ADDRN et mes directeurs, ce qui s'est également traduit par la participation en continu aux travaux du comité de rédaction de l'agence d'urbanisme ;

---

<sup>22</sup> Nous faisons ici référence aux états de grandeur développés par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans leur analyse des cités (Boltanski et Thévenot, 1991). Ces états de grandeurs, « grands » êtres, sont pluriels et sont ici vus comme les garants du principe supérieur commun. Ils concernent ici des supérieurs hiérarchiques (cité domestique), des promoteurs, des hommes d'affaires (cité marchande), notamment dans le cadre de notre enquête sur le système de production de l'habitat, mais aussi de nombreux chefs de projets (cité par projet) investis dans les mondes de l'aménagement périurbain.

- tenir un rôle de « scribe » pour la rédaction de publications. Ce rôle ne fut pas évident car les écrits pouvaient parfois être décrits comme « trop académiques » ou « jargonneux » par les urbanistes. Il m'a alors fallu tenter de les traduire, au sens de la traduction entre des mondes. Néanmoins, l'écriture a constitué à plusieurs reprises une forme de monnaie d'échange pour accéder à certains projets et notamment pour l'observation participante du projet de territoire de la CCPSG ;
- mobiliser des experts et chercheurs pour des billets ou des préfaces de publications de l'agence ;
- coordonner des projets en lien avec le monde universitaire à l'agence d'urbanisme, comme l'indique l'un des intitulés de mes missions « participation au montage et à l'encadrement de partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur lorsque ceux-ci intéressent directement ou indirectement la question du périurbain ».

Néanmoins, la notion de rôle n'est pas uniquement le fruit d'un jeu rhétorique : « *Il s'agit moins de tromper nos interlocuteurs que de construire une posture et une activité professionnelle compatibles avec nos deux appartenances* » (Ouvrard et Rio, 2014).

Toutefois, la mobilisation de mon travail de thèse dans le cadre de la valorisation des travaux de l'agence à l'échelle nationale a pu constituer une difficulté. Cette situation fut à la fois une satisfaction et une source d'appréhension pour moi quant aux enjeux de « réussite » de l'expérimentation et à l'impératif d'avancement de mes travaux, voire comme un temps évoqué, d'évaluation par d'autres praticiens. De plus, une part de mes missions a consisté à mobiliser mes travaux universitaires dans le cadre de la rédaction d'une convention de financement avec les services de l'Etat, m'interrogeant par là même sur le rôle de la recherche au sein d'un organisme public et ses modalités de financement<sup>23</sup>.

Malgré tout, la distance entre approche réflexive et normative (action publique, sciences de gestion) semble ici à nuancer (Ouvrard et Rio, 2014). De fait, l'agence d'urbanisme joue ici un rôle d'intermédiarité entre action publique et recherche, renforcé par de multiples partenariats avec les universités. Cette proximité rend parfois difficile la tenue dans le temps de la double appartenance pour le chercheur. Pour exemple, le premier séminaire du groupe de recherche les « écritures du périurbain » nous a conduit à présenter dans la même journée le projet de recherche-action pour le compte de l'agence d'urbanisme, puis une communication où nous

---

<sup>23</sup> Dans un contexte de diminution des crédits alloués aux collectivités locales, l'agence d'urbanisme – à l'instar d'autres organismes publics et collectivités – s'inscrit dans des logiques de réponse à des appels à projets étatiques (PIA, AAP, AMI) ou de montage de consortiums permettant d'obtenir des crédits complémentaires sur projets. Cette forme de gouvernement à distance a d'ailleurs été analysée par Renaud Epstein (Epstein, 2006).

analyses des matériaux issus de nos observations de la conduite du projet de territoire et que nous présentions devant nos collègues urbanistes.

Pour se sortir de cette situation, il s'est agi de considérer les attentes et objectifs de chacune de nos situations : recherche et expertise, en tentant de les « symétriser » au mieux. Rédaction de la thèse et conduite d'un projet à son terme ont donc constitué deux objectifs distincts pour lesquels j'ai tenté de tenir les mêmes exigences d'investissement et de réflexivité. L'exercice de rédaction de cette thèse n'en reste pas moins, à l'issue des trois ans, l'objectif principal, et correspond avant tout aux enjeux d'évaluation de ma capacité à répondre aux pratiques de la recherche. D'autres formes de notes et de bilans ont été livrées à la structure au cours de la conduite du projet. Je tenterai néanmoins de faire en sorte que cette thèse puisse « faire écho » pour les praticiens parmi lesquels j'ai enquêté, notamment en restituant et analysant les situations pratiques auxquelles nous avons été collectivement confrontés.

En conclusion, ma double appartenance de praticien et de chercheur, construite dans le temps de l'enquête, a pu se heurter à une première approche binaire : suis-je chercheur ? Suis-je praticien ? Suis-je les deux ? Afin de dépasser ce dualisme, j'ai cherché d'autres voies permettant de concilier ces deux appartenances en créant des outils et des espaces de réflexivité sur notre pratique (journal de terrain, échange avec les chercheurs du laboratoire...), que je développerai ci-dessous.

## **5.2. Enquêter dans une posture locale, entre approche ambulatoire et focalisée**

Notre enquête investigate des démarches et projets de territoires périurbains entre Saint-Nazaire et Nantes. Ce positionnement est lié à notre condition de praticien-chercheur à l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire et au suivi de projets prenant part au sein de cet espace métropolitain. Le choix est donc fait ici d'une ethnographie à l'échelle locale et par le suivi de projets de manière détaillée<sup>24</sup>, c'est-à-dire de cas (Passeron et Revel, 2005). Cette approche du local ne signifie néanmoins pas pour nous un délaissement du global — bien au contraire —, car le suivi des forces traversant ces projets nous permet de rendre compte du spécifique tout comme du générique. Si la question de l'existence d'un « urbanisme à la nantaise » a pu être soulevée à l'occasion du programme POPSU Nantes et explicitée dans les travaux de l'ouvrage *Nantes, Petite et grande fabrique urbaine* (Devisme, 2009), nous ne cherchons pas à identifier ici une pratique localisée. D'ailleurs, il apparaît bien difficile pour le chercheur de saisir son objet de recherche tant il n'existe pas, dans ces territoires intermédiaires, de « quartier de la création », de « quartier des affaires », mais plus sûrement une multitude de projets et de modalités d'organisations plus ou moins émergentes dans la construction des espaces périurbains.

---

<sup>24</sup> Cette notion de détail s'inscrit dans ce que Dominique Lorrain nomme une économie politique du détail, le conduisant à conduire une analyse de la production urbaine en s'intéressant aux expériences des acteurs (acheteurs, vendeurs, habitants), mais aussi aux règles à la parcelle. Il invite ainsi à sortir de logiques explicatives basées uniquement sur l'analyse des cadres d'actions institutionnels ou des stratégies d'acteurs (Lorrain, 2018).

Toute recherche implique néanmoins un positionnement à une échelle donnée : des quartiers, des communes, des métropoles, des départements à observer et mettre en comparaison. Ici, le choix est fait de se positionner non pas à une échelle qui réduit l'observation à un rapport de taille (la petite échelle communale, la grande échelle métropolitaine), mais plutôt de positionner la focale (Becker, 2016), c'est-à-dire le niveau de lecture, sur des configurations périurbaines entre Nantes et Saint-Nazaire. Le fait d'ancrer sa pratique de recherche au local nous permet ici plutôt de suivre des projets et de voir comment ils produisent ce local (Aust et al., 2013), tout en observant et en déconstruisant les injonctions extérieures (Zéro Artificialisation Nette [ZAN], financements...). Ainsi, je peux y observer différents processus, projets et mieux saisir les jeux d'échelles qui s'articulent.

- **Des cas pour une enquête multi-située<sup>25</sup> et multi-positionnée<sup>26</sup>**

Dans un premier temps, rappelons que la spécificité de notre statut de praticien-chercheur CIFRE au sein de l'agence d'urbanisme de la région de Saint Nazaire nous a amené à conduire ce travail dans un rapport à la fois privilégié et prolongé avec le terrain. Dans ce cadre, propice à l'analyse de situations et de démarches variées, l'approche par « cas » s'est révélée être la modalité d'enquête empirique la plus adéquate. De fait, l'approche par « cas » permet de décrypter plus finement les champs de forces<sup>27</sup> dans lesquels sont pris les acteurs participants aux démarches et projets, plutôt que de chercher à « donner la preuve » par une approche panoramique et systématique d'une multitude de projets. Ainsi, « penser par cas » implique de suivre des projets qui posent question – font problème – et remettent en cause l'ordinaire, et de remonter les filières et leurs acteurs. De fait, « faire cas » consiste à « *prendre en compte une situation, en reconstruire les circonstances – les contextes – et les réinsérer ainsi dans une histoire, celle qui est appelée à rendre raison de l'agencement particulier qui d'une singularité fait un cas.* » (Passeron et Revel, 2005, p. 22). Pour suivre ces cas, nous opterons pour une démarche inductive privilégiant les observations du réel pour établir des règles générales.

Le suivi de ces cas nous mènera dans différentes arènes, dans différentes organisations publiques et dans différentes configurations périurbaines — proches et lointaines — entre Nantes et Saint-Nazaire.

---

<sup>25</sup> Nous renvoyons ici aux réflexions sur l'évolution de la notion de terrain en ethnographie, dans un contexte de mondialisation constitué de réseaux et de flux (Cefai, 2010, p. 17).

<sup>26</sup> La notion de multipositionnalité est notamment développée par Gilles Massardier dans l'ouvrage intitulé *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, (Massardier, 1996).

<sup>27</sup> La notion de « champs de force » renvoie ici à des formes de prises avec lesquelles se trouvent les acteurs en situation d'argumentation pour Francis Chateauraynaud. Il s'agit pour l'auteur de trouver une voie entre une approche objectiviste de l'acteur réseau (Latour) et une approche interactionniste de l'action située, tendant à réduire la dynamique argumentative à des échanges détachés de formes d'emprises (Chateauraynaud, 2011).

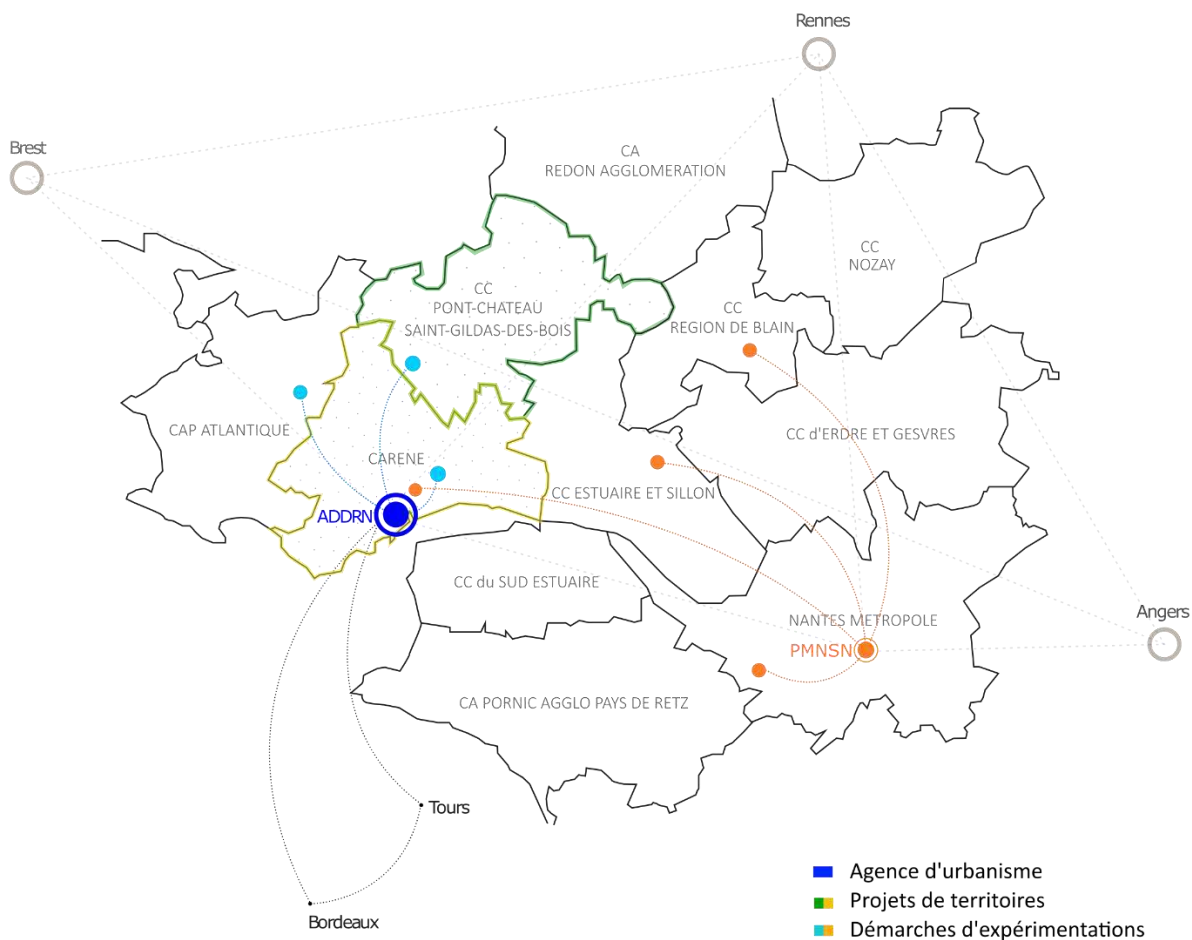


Figure 5. Géographie des terrains de l'enquête - 2020 (source : auteur)

- **Des situations récurrentes de l'observation et des positions d'observations variées**

Au cours de l'enquête, il m'est apparu que j'observais des « genres de scènes » récurrentes au sein des projets que je suivais et que mes positions pouvaient varier en fonction de ces situations. Aussi, les rôles que j'identifiais initialement comme autant de positions « à tenir » ont souvent fait l'objet de dépassements de ma part dans le cours de l'action, d'une variation d'engagements dans l'action, liée le plus souvent à des questions d'acteurs en présence, de sollicitations diverses. Notons que ces situations réfèrent le plus souvent à des dispositifs d'actions publiques mobilisés par des acteurs dans l'action.

### Les situations de préparation de visites et de visites de terrains

Ces situations de préparation de visites et de visites de terrains se sont déroulées principalement dans le cadre du projet de territoire de la CCPSG dont le parti pris méthodologique consistait dans le parcours *in situ* avec les élus du territoire. Notre rôle était ici d'identifier le parcours à réaliser par une approche cartographique et *in situ*, suivie d'un entretien avec le maire de la commune pour affiner ce parcours. En tant que chargé d'études, l'observation était ici celle d'une participation active, l'annotation et l'enregistrement de ces entretiens m'a néanmoins permis de rédiger des comptes rendus d'observations détaillés *à posteriori*. Les phases de visites étaient

différentes, souvent réalisées en binôme voir en trinôme, j'ai pu — tout en participant — m'effacer du rôle d'animateur pour une prise de note détaillée et observer les réactions des différents élus. J'ai également pu retrouver ce type de situation dans le cadre des démarches « Habitat périurbain » et « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », où j'ai cherché à me positionner de manière similaire : participation active à la préparation du dispositif et posture d'observation affirmée à l'occasion des visites.

### **Les situations d'ateliers d'urbanisme négocié**

Ces situations d'ateliers se tenaient systématiquement en salles, dans les salles des conseils municipaux des différentes communes d'expérimentation. Ces moments étaient souvent organisés autour d'une première partie de présentation de l'avancement du projet, suivie de retours critiques et de partage de « bonnes pratiques » ou de temps plus pédagogiques. J'ai rapidement identifié ces situations comme centrales dans ma recherche tant elles s'appuyaient sur un dispositif méthodologique relativement « nouveau » pour les communes sur lesquelles l'enquête se déployait. Aussi, il s'est agi de ménager mes observations en limitant ma participation. Comme évoqué plus haut, pour le projet « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », mon statut de chef de projet a rendu complexe ce rôle d'observateur. Pour pallier cela, j'ai confié l'animation des ateliers au MOE, partenaire de recherche, tout en continuant à les préparer et en restant garant des objectifs de chaque atelier. Dans le cadre des ateliers « Habitat périurbain », le rôle d'observateur était facilité par la posture externe à la structure, il s'agissait de renvoyer des questions plutôt que de répondre directement aux sollicitations des enquêtés. Les échanges en marge de ces ateliers avec les animateurs et participants ont constitués des temps majeurs pour l'enquête. Ils m'ont permis de compléter le cadre de compréhension des situations observées : apprendre que l'élu se présente aux municipales et ne peut pas se prononcer sur telle question, identifier un passif de travail compliqué entre une commune et un MOE, identifier un climat politique complexe justifiant l'usage d'une méthodologie plutôt qu'une autre... Ces échanges ont fait l'objet de comptes-rendus d'observations *a posteriori*.

### **Les situations de conception urbaine et architecturale des projets (hors ateliers collectifs)**

Les situations de conception des projets urbains et architecturaux m'ont été inaccessibles — ou presque —, les architectes et urbanistes développant les projets urbains que nous avons suivi depuis leur agence. Afin d'accéder à ces données, j'ai donc choisi de solliciter les enquêtés à partir de dispositifs d'entretiens et du partage des géométraux qu'ils ont établis.

### **Les situations de réunions de coordination d'équipes projets**

Ces réunions se sont déroulées le plus souvent au sein de l'agence d'urbanisme mais également au sein d'autres structures (Loire-Atlantique Développement - Société d'Équipement de Loire-Atlantique [LAD SELA], Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire [PMNSN], CARENE) dans le cadre de réunions de coordination mobilisant plusieurs organisations. Ces réunions régulières sont

souvent l'occasion pour le chef de projet de faire un état des lieux de la mission, de poser les objectifs et contraintes avant de proposer un plan de travail (note de projet) sur lequel il attend un retour des membres de l'équipe projet. A nouveau, je distinguerai ici deux positionnements, celui de chef de projet de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » qui m'a conduit à animer ces séances, et celui d'équipier où je contribuais en amont de la réunion à préparer ces temps. Lors de ces temps d'échanges, je limitais mes interventions afin d'observer et de tenter de ne pas renvoyer de discours normatifs ou prescriptifs. Souvent, j'ai plutôt tenté de renvoyer vers d'autres observations ou lectures scientifiques et professionnelles que je pouvais faire : projet de territoire de Nozay, travaux sur les ingénieries pour l'habitat individuel, benchmark de dispositifs participatifs. Ces situations sont déterminantes dans l'analyse car elles permettent de révéler une partie importante des ressources et contraintes de l'action des acteurs, c'est aussi dans ces moments que se jouent des réorientations stratégiques de projets en présence des directions respectives des structures : justifications, arguments constituent des données à analyser.

### **Les situations de réception des dispositifs : séances publiques, comités scientifiques et conseils**

Les situations de réception des dispositifs d'action publique ont pu être observées lors d'événements professionnels : portes ouvertes de l'agence d'urbanisme, séances de lancement des appels à projets, mais aussi lors de temps scientifiques (comité scientifique de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », séminaire du groupe de recherche « Les écritures du périurbain »). Mon rôle au sein de ces situations a évolué au cours du temps. Dans un premier temps je tenais le rôle d'observateur ou de co-équipier prenant peu la parole. Ce rôle initial m'a permis de documenter la réception de dispositifs par les acteurs, mais aussi la manière dont les chefs de projets projetaient les dispositifs. Au fil du temps, j'ai été amené progressivement à présenter moi-même certains dispositifs soit en tant que chef de projet pour la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », soit en tant que praticien et chercheur embarqué des démarches « Habitat périurbain » et du projet de territoire de la CCPSG. Ces temps ont été l'occasion d'observer des temps de réception de dispositifs et de mises en perspective de ces projets à d'autres échelles (nationales, régionales, départementales...).

### **5.3. Enquêter en « praticien-chercheur » (Albarello, 2003) – Les entretiens compréhensifs et la pratique de l'écriture**

Si le positionnement, au plus près des acteurs, est ici une spécificité de la thèse à valoriser, celle-ci implique néanmoins pour le jeune praticien chercheur de différencier une posture de praticien réflexif d'une posture de praticien chercheur. Afin de permettre des prises de distance suffisantes pour la recherche, nous avons complété nos méthodologies par la mobilisation d'entretiens ethnographiques et un renforcement de la pratique d'écriture.



- **Enjeux de l'entretien ethnographique**

Comme évoqué plus haut, j'ai été confronté au cours de l'enquête à plusieurs problèmes qui peuvent apparaître paradoxaux : un problème d'accès à certaines situations de conception ou d'entretiens que j'ai dû déléguer, ainsi qu'à un problème de « distanciation » à la fois réflexive et matérielle pour la prise de notes et la rédaction de comptes-rendus d'observations.

Ces problématiques d'enquêtes m'ont donc amené à faire le choix de développer des séries d'entretiens. Au fil des entretiens et des lectures, il s'est avéré que mes entretiens semblaient être moins semi-directifs que compréhensifs. De fait, au cours des entretiens, je me suis retrouvé régulièrement à solliciter l'engagement de l'enquêté par une forme d'entretien dialogué, proche d'une conversation sans en être une. Par ailleurs, comme le précise Jean-Claude Kaufmann, mon objectif n'était pas de constituer un échantillon représentatif mais de trouver les bons informateurs (Kaufmann, [1996] 2016).

En effet, bien que mes entretiens aient été de différentes natures, ils n'avaient pas pour objectif d'être exhaustifs ou représentatifs des situations. Il s'est agi de trouver les « bons informateurs » et personnes clés de l'enquête souvent situés à l'articulation de structures (personnes multi positionnées), personnes décisionnaires ou à *contrario* « petites mains » ayant construit l'essentiel du dispositif.

Ainsi je me suis entretenu avec plusieurs types de personnes.

D'abord, le tour d'agence avec l'ensemble des chargés d'études de l'agence d'urbanisme et des directeurs m'a permis de saisir leurs représentations du périurbain, partant de l'hypothèse que celles-ci pouvaient avoir un impact sur leur pratique. Ces entretiens étaient souvent duals, avec une première approche biographique permettant de restituer le parcours de l'enquêté puis dans un second temps axé sur le récit de pratiques. Ces entretiens préparatoires m'ont par ailleurs permis de préciser mes champs et catégories d'observations (Boutin, 1997, p. 39-40), notamment sur les usages de la notion de projet et sur la variété des projets potentiels à observer.

La série d'entretiens auprès des professionnels de l'aménagement et de la construction fut sans conteste nettement plus « panoramique ». Ces entretiens avaient pour objectif de saisir les conditions d'exercices de ces professionnels dans un contexte où « l'urbanisation à la campagne » fait l'objet de critiques vives depuis plusieurs années. Ces entretiens s'articulaient autour de plusieurs thématiques : une entrée biographique, une description de l'organisation de la structure, des modalités d'interactions avec les autres acteurs, de leur rapport à l'innovation. Les entretiens conduits par les étudiants ont permis une première porte d'entrée dans les mondes des aménageurs/lotisseurs et constructeurs par la reprise du contact avec ces enquêtés. La conduite des vingt-sept entretiens a surtout été effectuée sur la base d'un repérage de projets d'habitats individuels et collectifs en cours de construction, manière d'insister sur les projets « en train de se faire ». La rencontre avec ces acteurs a été rendue complexe par mon statut de doctorant

rattaché à une école d'architecture, du fait de la faible interaction entre ces mondes et de la distinction réaffirmée par la loi entre les modes d'exercices des constructeurs de maisons individuelles et des MOE. La solution a été ici de proposer à l'ADDRN de piloter cette enquête depuis l'agence d'urbanisme, d'en proposer un rapport d'étude et de conditionner la réalisation de ces entretiens à l'intéressement des opérateurs à la démarche que nous étions en train de construire : Démonstrateurs pour l'habitat individuel. Ces entretiens ont nécessité de trouver des ruses au dépassement de discours marketing relatés par les commerciaux qui m'ont reçu au sein de ces structures. L'approche par les projets y a contribué ainsi que la méthode compréhensive.

Enfin une dernière série d'échanges recouvre plutôt un registre d'entretiens complémentaires et approfondis auprès d'opérateurs, élus ou techniciens engagés dans les démarches décrites plus haut. De fait, l'observation participante, associée à des entretiens ainsi qu'au recueil de documents a permis le développement d'une triangulation méthodologique, permettant de consolider notre recherche. Ainsi « *l'entretien permet à l'observateur participant de confronter sa perception de la "signification" attribuée aux évènements par les sujets à celle que les sujets expriment. La technique de l'entretien peut donc être considérée, non seulement comme utile, mais également comme complémentaire à celle de l'observation participante : elle est nécessaire lorsqu'il s'agit de recueillir des données valides en ce qui concerne les croyances, les opinions et les idées des sujets de recherche* » (Werner, Schoepfle et Ahern, 1987, p. 78). Par ailleurs, ces entretiens m'ont permis de dépasser certains biais de l'observation participante — influence forte de l'enquêteur — et de recueillir des informations déterminantes sur la perception des dispositifs d'expérimentation, leurs objectifs ou encore les enjeux politiques et de coopérations institutionnels qu'ils recouvraient.

Sur le plan méthodologique, j'ai axé mon approche dans une perspective compréhensive permettant la transmission d'une grille de questions souples, d'une rupture de hiérarchie qui m'a été utile afin de limiter les effets d'un questionnement transmis « par le haut » et « la recherche ». Cela est notamment passé par une présentation de l'objectif de l'entretien, de mon rôle et de mon approche des questions relatives à l'aménagement périurbain, à la fois critique et compréhensive. J'ai également misé sur l'empathie (Kaufmann, [1996] 2016, p. 51) afin de ne pas me positionner en architecte critiquant les pratiques de constructeurs de maisons individuelles, la construction de la confiance avec ces enquêtés a été centrale et difficile à obtenir. Enfin, l'attention portée aux anecdotes des enquêtés m'a permis de « *replacer immédiatement l'entretien du côté des pratiques sociales [...] elle est un très bon révélateur et analyseur de situations sociales [...] Enfin, les anecdotes vous [nous] permettront de comprendre rapidement les tenants et aboutissants d'une situation sociale, vous [nous] incitant notamment à faire préciser des éléments de la scène racontée (les acteurs, le lieu, l'ambiance, les paroles prononcées, les attitudes des participants). Elles seront source de nouvelles questions-hypothèses* » (Beaud et Weber, [1997] 2010, p. 194).

Concernant l'analyse de ces matériaux d'entretien, j'ai mobilisé la méthode du codage multithématique reposant sur trois principes (Dumez, [2013] 2016, p. 81) : la prise en compte de

thématiques en nombre suffisant afin de quadriller le matériau sans structurer prématurément l'analyse, l'hétérogénéité des thèmes, la recherche de recoupements de thèmes entre eux afin de percevoir sous différents systèmes de ressemblances-différences un même extrait d'entretien. Malgré un matériau dense à analyser, cette approche m'a permis de prêter attention tant aux routines qu'aux pratiques émergentes.

- **Choix d'écritures**

Dans nos disciplines, la production de connaissances est étroitement liée à la production d'écrits qui permettent de consigner, d'analyser et surtout d'administrer la preuve. Au cours de notre enquête, nous avons mobilisé plusieurs registres d'écritures qui diffèrent des choix d'écriture observés pour cet exercice académique de rédaction de la thèse.

Au cours de l'enquête, le statut des textes produits et les choix d'écritures observés furent étroitement liés aux attentes académiques et professionnelles. Poser la question de leur statut revient à s'interroger sur l'atterrissage de ces textes : pour qui écrivons-nous ? Durant ces trois ans à l'agence d'urbanisme, j'ai mobilisé un registre d'écriture relevant de l'expertise, impliquant l'usage de termes techniques issus des savoirs en urbanisme. Les écrits ont pris la forme de diagnostics, de synthèses, de comptes-rendus de réunions, mais aussi de publications institutionnelles (décryptage, vent d'ouest). Ces écrits sont des formes d'écritures à ne pas négliger dans l'analyse de mes matériaux, car bien que conçus dans une visée pratique, ils renseignent les formes d'écritures mobilisées par les mondes professionnels et leur évolution : des formats de plus en plus courts, beaucoup de verbatims, un usage de données récentes et actualisées, parfois des portraits sociologiques démontrant une intrication forte entre pratique professionnelle et mondes de la recherche. Côté académique, les communications m'ont permis de saisir les enjeux d'une « démonstration scientifique », celles-ci permettent sans nul doute d'organiser sa pensée sur un aspect de la recherche à des moments clés de l'enquête. J'ai eu tendance à les écrire comme des articles scientifiques — au départ — avant de comprendre qu'au-delà d'y avancer des résultats intermédiaires, elles étaient l'occasion de s'exercer à l'argumentation en situation de communication. D'ailleurs, j'ai également eu l'occasion de rédiger différents articles pour des revues académiques, mais aussi des revues professionnelles ou grand public, soucieux de voir le chercheur contribuer au débat public et assurer des traductions entre mondes. Le statut de ces textes et les registres d'écritures sont de différents ordres, la contribution aux revues professionnelles et grand public permet en outre de ménager des observables pour le chercheur — l'exercice éditorial étant aussi une activité en urbanisme — et de restituer aux enquêtés des analyses *in itinere*<sup>28</sup>.

Toutefois, de nombreuses formes d'écritures intermédiaires ont guidé cette recherche. D'abord, l'usage du carnet de terrain m'a permis de consigner mes observations et de documenter sur le

---

<sup>28</sup> Voir à ce titre l'article *Imaginer l'habitat périurbain de demain* paru dans la revue *Place Publique* (Chesnel, 2019).

temps long l'évolution du rapport entre le chercheur et sa structure d'accueil, son objet de recherche. De fait, l'écriture quotidienne dans ce carnet de recherche est venue répondre à un besoin de distanciation du chercheur pour analyser les événements de la journée et observer un retour réflexif sur la manière dont le terrain transformait mes questions de recherche. Si cette écriture plus spontanée ne contenait pas de secrets industriels, ces écrits comportaient néanmoins des descriptions fines de situations internes à l'organisation, des confidences impliquant pour le chercheur de préserver leur anonymat. J'ai pour cela veillé à noter les initiales des protagonistes et à tenir le carnet hors de portée d'autres lecteurs. D'autres tentatives d'écritures ont également été testées : des comptes-rendus de visites de sites détaillés, des comptes-rendus d'entretiens permettant de tirer les fils de l'enquête par une analyse *in itinere*, des analyses croisées à mi-parcours, ou encore des matières à penser. Ces différentes tentatives relèvent de bricolages méthodologiques illustrant mon apprentissage progressif des ficelles du métier de « jeune chercheur » (Becker, 2002).

La recherche s'est ainsi construite autant dans l'enquête que dans ces exercices d'écritures qui ont contribué à formaliser cette analyse. Ainsi, j'emploierai parfois le « je » lorsque je relaterai des exercices réflexifs, comme ce fut le cas tout au long de ce chapitre, ainsi que lorsque je mobiliserai des notes de terrain. Toutefois, j'emploierai majoritairement le « nous », non pas pour « faire autorité » ou « faire science », mais plus sûrement parce que j'ai fait partie d'un collectif de travail au sein de l'agence d'urbanisme — et avec les partenaires — et que nous sommes une communauté de chercheurs engagés dans des réflexions en sciences sociales (Jablonka, 2017, p. 18). Par ailleurs, si nous évoquons des actions individuelles (urbanistes, élus...), l'usage des acronymes relatifs aux organisations (ADDRN, PMNSN...) nous permettra de désigner des actions collectives conduites par des individus au sein de ces organisations.

Enfin, l'écriture s'inscrit dans un objectif de restitution du travail d'enquête à la communauté scientifique, mais aussi aux professionnels et enquêtés, impliquant la prise de mesures déontologiques. Si notre objectif est ici de rendre l'enquête et les cas intelligibles au lecteur, il s'agit aussi de respecter le contrat souvent implicite que nous avons noué avec nos enquêtés concernant l'utilisation de ces matériaux (Beaud et Weber, [1997] 2010, p. 251). Aussi, afin de protéger les enquêtés qui interagissent au sein des mondes de l'aménagement et de l'urbanisme, j'appliquerai l'anonymat. Les enquêtés parleront donc sous les dénominations génériques suivantes : élu, technicien, opérateur, architecte et expert, tout en précisant l'organisation à laquelle ils appartiennent lorsque cela sera nécessaire.

#### **5.4. Affirmer une posture de chercheur – Un contrat de recherche avec le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire**

##### **Le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (PMNSN)**

Le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire a la charge de la mise en œuvre du SCOT et d'actions d'intérêt métropolitain. Créé en 2003, le syndicat mixte du SCOT s'est transformé en Pôle métropolitain et regroupe actuellement cinq intercommunalités, 61 communes et plus de 830 000 habitants entre Nantes et Saint-Nazaire.

Cet espace de coopération est à la fois un territoire et une institution qui a pour mission d'élaborer, d'assurer le suivi, l'évaluation et la mise en révision du Schéma de Cohérence Territoriale. Il assure également la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain dans plusieurs domaines de compétences comme le développement économique, les infrastructures de transports, la protection de l'environnement ou encore l'accompagnement pré-opérationnel de projets urbains dont la démarche Habitat périurbain fait partie.

Le déplacement de mon rôle au fil de l'enquête a constitué un véritable atout méthodologique comme le décrit Marlène Benquet (Benquet, 2015) dans son enquête au sein d'un supermarché sur les pratiques et conditions des caissiers et caissières, où après avoir travaillé en immersion elle a effectué un retour sur le terrain pour y effectuer des entretiens.

Mais au-delà du retour sur la recherche collaborative et l'enquête ethnographique, la construction d'un contrat de recherche sur l'un de mes terrains en vue de poursuivre l'enquête ethnographique me permet aujourd'hui d'occuper un autre rôle sur ce terrain où j'ai été à la fois observateur et acteur praticien. La poursuite de cette enquête avait pour objectif de prolonger la recherche embarquée, la structure étant en attente d'un retour académique critique sur la démarche d'appel à projets « Habitat périurbain » ainsi que sur les projets et les ingénieries proposés par les différentes équipes. Ce nouveau rôle m'a permis de compléter une série d'entretiens auprès des différents protagonistes du projet au sein des différentes structures impliquées mais aussi des équipes candidates à l'appel à projets. Ces entretiens ont été réalisés à la suite de la transmission de questionnaires.

Cela nous a permis de nous détacher d'attentes prescriptives et/ou normatives lorsque nous suivions le projet depuis l'agence d'urbanisme. Les temps d'échanges qui ont échelonné la construction et l'analyse du rapport de recherche ont aussi permis d'affiner nos analyses avec les acteurs (symétrie), de confronter nos hypothèses et d'en analyser la réception.

#### **6 - Retour croisé sur la constitution d'une collection de cas**

Avant de laisser le lecteur entrer dans l'analyse des démarches, revenons sur le choix des cas de l'enquête et les objectifs méthodologiques que recouvre cette collection de cas constituant notre corpus.

Premièrement, afin de dépasser le clivage plan projet, notre collection de cas mobilise des démarches et projets sensibles à l'articulation entre élaborations stratégiques et mises en œuvre opérationnelles. D'ailleurs, il a été montré que les exercices de planification s'appuient sur les projets en cours qui orientent la définition stratégique et relèvent pour partie du mode « projet ». Aussi, les démarches que nous suivrons relèvent tout autant d'exercices de planification pilotés par l'action publique que d'expérimentations autour de projets urbains et architecturaux.

Par ailleurs, afin de renseigner les transformations de l'action publique territoriale aménagiste, notre corpus s'appuie d'abord sur deux démarches d'expérimentations visant à renouveler les formes d'habitat en milieu périurbain. Toutefois, ces cas sont complétés de deux démarches de projets de territoire visant à saisir les orientations stratégiques en amont des projets d'habitat notamment. Le corpus est enfin complété par une série d'entretiens avec les acteurs des démarches ainsi qu'avec différents projets d'aménagements et de construction affichant une dimension expérimentale ou innovante. Pour chaque démarche et projet enquêté, nous avons constitué un dossier composé à *minima* de notes issues d'observations de terrain et d'entretiens.

Ainsi, bien que ce corpus soit hétérogène, nous pouvons qualifier cette collection de projets en reprenant la ficelle de Wittgenstein expliquée par Howard Becker (Becker, 2002, p. 224). L'investigation de l'ensemble de ces projets n'est pas le fruit d'aléas, elle est le résultat et la matérialisation d'une connaissance du terrain nazairien par le chercheur, mais aussi d'une mise en lumière par les urbanistes qui les revendiquent comme étant expérimentaux ou innovants. De plus, cette collection de cas s'inscrit dans une « direction » caractérisée par ce que l'on pourrait appeler une volonté de transformation des modes de productions de l'habitat dans le périurbain. Les projets suivis se caractérisent par des modalités de coordination collectives plus horizontales, négociées et s'inscrivent dans la perspective du développement durable. Cela se traduit notamment par la promotion de formes urbaines et architecturales qualitatives et d'une densité supérieure aux lotissements pavillonnaires visant la limitation de l'étalement urbain tout en répondant aux aspirations résidentielles des habitants. Ici, l'accumulation est importante, car loin des grands projets urbains, c'est bien ici la somme de ces projets qui permet de constituer une collection « substantielle ».

D'ailleurs, l'hétérogénéité des données peut être une méthode pertinente pour la recherche comme le précise Cyril Lemieux : « *l'hétérogénéité des données, loin d'être un obstacle, peut être envisagée comme une ressource pour tester la validité d'un cadre d'analyse qui sera construit progressivement à partir de la confrontation systématique des cas et dont l'ambition finale sera de pouvoir résister à la déformation impliquée par tout cas supplémentaire* » et ce dans un principe d'anti-réductionnisme (Lemieux, 2018, p. 72). Ce fut d'ailleurs notre méthode lorsque nous avons été enquêté sur d'autres projets d'aménagements se revendiquant de logiques d'action innovantes — semblables — (Moulin neuf à Guérande, European à Savenay...) mais aussi sur des projets plus ordinaires — différents — afin de faire ressortir des caractéristiques communes ou de marquer

de profondes différences avec les projets développés dans les démarches d'expérimentation (Idt, 2019).

## **Conclusion du chapitre 1**

Au cours de ce chapitre, nous sommes revenus sur l'outillage théorique et méthodologique nécessaire à l'appréhension des transformations de l'action publique territoriale dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme, en situations périurbaines.

Pour cela nous avons procédé en trois temps. D'abord, nous avons positionné le sujet de la recherche dans le champ des études périurbaines, affiné les concepts utiles à l'enquête puis précisé notre problématique de recherche et les hypothèses qui l'accompagne. Dans un second temps, nous avons décliné le cadre théorique et les différentes approches mobilisées pour notre objet d'étude avant de terminer dans un troisième temps par les aspects méthodologiques de la thèse et ses terrains.

Ainsi, après avoir souligné en introduction l'enjeu d'investiguer les transformations de l'action publique aménagiste en situations périurbaines à l'aune du développement durable, nous avons présenté trois courants de recherche investissant la production des espaces périurbains : le premier concerne la production du périurbain en tant que projet capitaliste visant la création de plus-value, le second souligne les processus d'institutionnalisation et de régulation de la production de ces espaces, enfin, le troisième, dans lequel nous nous inscrivons, s'intéresse à l'évolution des interactions des acteurs investis dans la fabrique périurbaine locale dans le cadre de démarches ou projets orientés vers la transformation matérielle de l'espace. A partir de la définition de notre objet de recherche, nous avons montré en quoi les concepts de situations, de configurations et de condition périurbaine nous permettaient de qualifier nos espaces d'observation. Puis, nous avons vu que les pratiques sur lesquelles nous enquêtons oscillaient entre urbanisme et aménagement, mais aussi entre différents régimes d'aménagement que nous analyserons dans la partie 2. Enfin, nous avons montré en quoi les concepts de cultures puis de segments professionnels nous permettent de renseigner les transformations des mondes professionnels de l'aménagement périurbain.

Ces concepts nous ont ensuite amenés à mobiliser les apports théoriques de la sociologie pragmatique s'intéressant aux engagements des acteurs et aux modalités de coordination et de traduction dans l'action. De plus, nous articulerons cette sociologie des épreuves avec des travaux sur la gouvernance afin d'analyser le rôle des instruments de l'action publique et leur généalogie. L'ensemble de notre approche se caractérise ainsi par un dialogue accru avec les travaux s'intéressant à la sociologie de l'action dans le cadre d'une action publique territoriale organisée en situations périurbaines dont nous proposons de suivre l'émergence et la structuration.

Enfin, nous avons décliné les différentes méthodologies de la recherche. Celles-ci articulent pratique réflexive et recherche sur les pratiques urbanistiques. Notre enquête se caractérise donc

par la combinaison de différentes méthodologies permettant de varier la focale autour de notre objet d'étude. Cette démarche expérimentale se caractérise d'abord par la construction d'une recherche que nous avons décrite comme collaborative et impliquée autour de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel ». Dans un second temps, l'enquête nous a mené vers d'autres observables (la démarche Habitat périurbain, le projet de territoire de la CCPSG et de la CARENE) pour lesquelles nous avons ajusté nos méthodes afin de pouvoir enquêter sur les activités des urbanistes. Nous avons eu recours à une démarche d'observation participante que nous avons couplée à des entretiens avec les protagonistes de ces démarches et de la collecte documentaire. L'enquête en immersion se caractérise ainsi par une posture locale, d'abord ambulatoire puis focalisée, permettant le repérage de situations d'observations récurrentes à analyser. Le terrain est donc constitué d'une collection de cas ayant facilité le recueil de données hétérogènes permettant à présent de tester la validité du cadre d'analyse et des hypothèses.

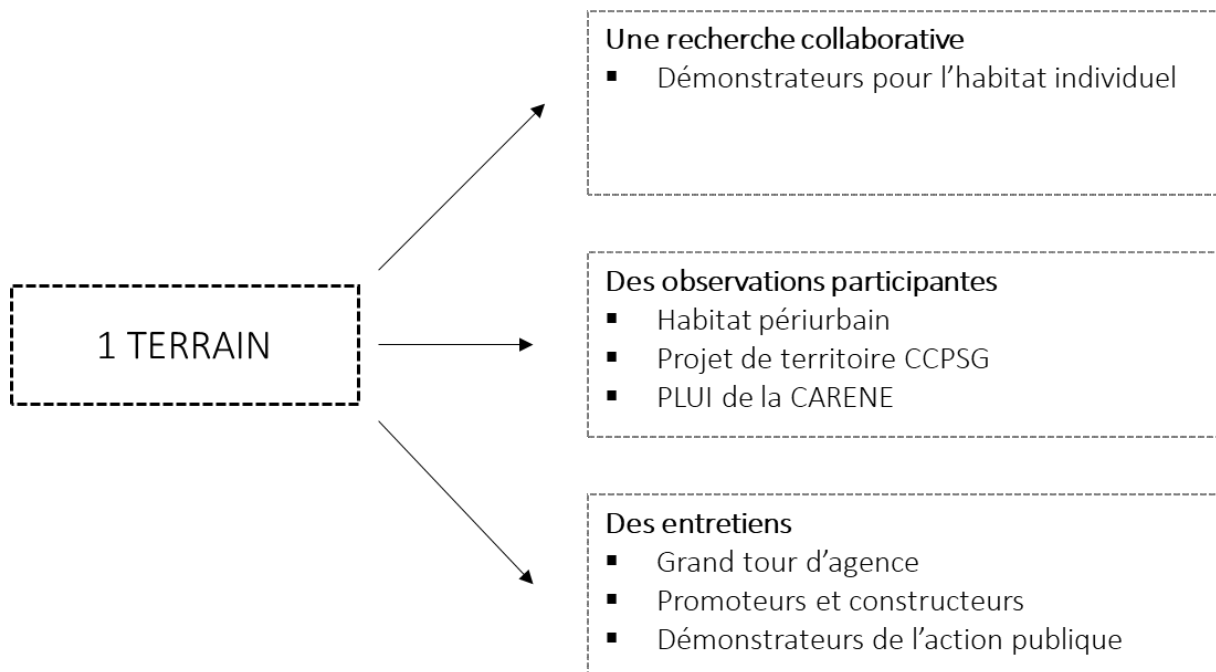


Figure 6. Schéma du terrain, de la recherche collaborative et des observables - 2020 (source : auteur)

Au cours du second chapitre, nous prolongerons la présentation du terrain avec une description de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire, ses rôles et ses missions, dans une perspective historique avant d'interroger les représentations de la périurbanisation par les techniciens.



---

## **CHAPITRE 2. LA CONDITION PERIURBAINE SAISIE PAR L'AGENCE D'URBANISME DE LA REGION DE SAINT-NAZAIRE – ETUDES ET REPRESENTATIONS**

---

Après avoir présenté notre objet d'étude, les travaux théoriques et méthodes sur lesquelles nous nous appuyons, nous proposons à présent de nous intéresser à la manière dont les urbanistes se saisissent de la condition périurbaine. Nous faisons l'hypothèse que l'expertise qui se déploie dans le périurbain ne relève pas des mêmes conditions de projets que dans les centres urbains et que celles-ci impliquent des questionnements spécifiques.

Ainsi, à partir de l'exemple de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire, nous reviendrons dans ce chapitre sur ce qui semble conduire l'action publique territoriale à s'emparer à nouveau de la question de l'aménagement périurbain dans un contexte de transition socioécologique.

Ce chapitre se déclinera en deux temps ; un premier temps d'analyse portant sur l'origine, les rôles puis les missions de l'agence d'urbanisme à travers une approche historique. Dans un second temps, nous analyserons les représentations du périurbain et de la périurbanisation par les urbanistes à partir d'une série de quinze entretiens.

Le premier temps est construit autour de deux situations d'observation permettant d'abord d'analyser le contexte juridique, l'origine et les rôles d'une agence d'urbanisme puis de décrire le territoire et les missions de l'agence à partir d'une présentation PowerPoint. Par la suite, nous analyserons l'évolution des missions de l'agence afin de suivre l'évolution de son positionnement territorial et de son expertise et de tester notre hypothèse d'une montée en puissance des études périurbaines. Nous remettrons en perspective l'évolution de ces travaux à l'échelle nationale.

Dans un second temps, nous analyserons les représentations des situations périurbaines des urbanistes à partir d'une série d'entretiens et d'un PowerPoint. L'objectif de ce récit sur les études et l'évolution des représentations du périurbain des urbanistes, est de venir compléter les connaissances sur les champs d'expertises développés par les agences d'urbanisme. De fait, il a été parfois complexe de tracer ces évolutions, soit parce que certaines missions sont trop anciennes et les acteurs ne sont plus en poste, soit parce que certains aspects de la pratique sont difficiles à « faire raconter » ou peuvent paraître « incongrus » aux yeux de certains enquêtés. En outre, comme le souligne Maryvonne Prévot (2008, p. 4), les agences d'urbanisme n'ont pas intégré une culture de l'archivage des études, rendant complexe la compréhension des conditions d'élaboration des études dont les représentations nous semblent constituer une variable à analyser.

## 1 - Une agence d'urbanisme en territoires périurbains

Le premier des terrains dont ce chapitre fait l'objet est celui de l'agence d'urbanisme dans lequel nous nous sommes établis en tant que chercheur durant trois années.

À partir du cas de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire, nous proposons de décrire le décor de l'enquête à la manière de Bruno Latour et Sophie Houdart en mobilisant notre observation ethnographique de l'agence, afin de renseigner les conditions de production de l'expertise<sup>29</sup>. Ainsi, nous nous appuyerons sur des situations où l'agence publicise ses activités, tout en mobilisant le procédé d'analyse documentaire de PowerPoint. Camper des situations a vocation ici à démontrer l'enjeu d'une attention tant sur le fond du discours que sur les représentations du territoire, et, au-delà la scénographie dans laquelle se déroulent ces situations. Elles nous permettent également de décrire la région de Saint-Nazaire et de montrer comment l'agence s'inscrit dans une histoire du réseau des agences d'urbanisme et de leurs missions en situations périurbaines.

### 1.1. Un outil d'ingénierie original pour l'action publique locale - Origines et rôles

**Situation 1 – Les origines des agences d'urbanisme, leurs rôles et leurs missions à partir d'une visite de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) à l'ADDRN.**

**5.04.2017.** Il est 9h00 lorsque l'on toque au bureau que je partage depuis deux jours avec un jeune docteur en géographie investi sur deux enquêtes sociologiques. L'assistante de direction nous invite à rejoindre la capitainerie, salle de réunion principale de l'agence. L'ensemble des 25 membres de l'agence se retrouvent pour un petit-déjeuner en compagnie de la déléguée générale de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme et de son adjointe. L'événement avait été annoncé dans le dernier compte rendu du comité de direction hebdomadaire, il s'agit d'une journée de présentation des missions et du projet de l'agence par la direction à la FNAU : rencontre de l'équipe, visite de Saint-Nazaire, déjeuner avec le maire-président puis présentation en salle sont au programme.

25 salariés, cela positionne l'agence d'urbanisme parmi les « petites agences » selon Yasmine Bendjador (2007) comme pour les deux tiers d'entre elles. Néanmoins, elle apparaît plus sûrement aujourd'hui comme une agence de taille moyenne parmi les 49 agences d'urbanisme en France, plus importante que les agences de Montbéliard (16 salariés) ou de Mulhouse (13 salariés), mais loin des organisations de Bordeaux (60 salariés), Lyon (100 salariés) ou de

---

<sup>29</sup> Dans sa thèse sur la fabrique territoriale, Pauline Ouvrard propose également de mobiliser ce dispositif d'analyse documentaire. La reprise de ce procédé ne vise pas à reproduire mécaniquement des présentations déjà analysées. Il s'agit plus sûrement, pour nous, de rester fidèle à « ce que les acteurs disent et font » en décrivant leur présentation (plutôt que de faire « notre » présentation de l'agence) mais aussi d'observer les transformations sur le fond et la forme d'une présentation d'agence depuis l'analyse conduite par Pauline Ouvrard en 2016 (Ouvrard, 2016, p. 70).

L'Institut (ancien Institut d'Aménagement et d'Urbanisme [IAU]) qui comprend plus de 210 salariés.

Les agences d'urbanisme sont issues de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, nées à la suite d'expérimentations d'ateliers d'urbanisme se substituant aux Groupements d'Établissements Publics (GEP) sur des territoires plus vastes (Bendjador, 2007, p. 113). Bien que nées sous « le signe de l'incertitude » (Prévot et al., 2008, p. 3), les agences d'urbanisme sont confortées dans leur fonctionnement d'abord par la LOADT de 1999 dite Loi Voynet, par la loi SRU de 2000 puis par la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014. Leurs création, rôles et statuts sont définis par l'article L132-6 du code de l'urbanisme :

*« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés agences d'urbanisme. [...] Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public. Ces derniers sont soumis au chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement lorsque la part de la participation de l'État excède un montant déterminé par décret en Conseil d'État. »*

Leur rôle est notamment conforté en 2014 par la loi ALUR ainsi que dans le cadre d'un protocole de coopération entre l'État et la FNAU. Ce protocole est construit autour de cinq axes qui mettent l'accent sur le rôle stratégique de diffusion locale des politiques de l'État en matière d'aménagement et de coopérations territoriales :

*« - Axe 1 : relayer en amont et en aval les politiques de l'État ;  
- Axe 2 : soutenir les actions de l'État en matière de ville durable et de politique du logement ;  
- Axe 3 : travailler en réseau pour le partage et la capitalisation nationale des enjeux et des politiques de développement du territoire ;  
- Axe 4 : contribuer à l'organisation de l'ingénierie territoriale ;  
- Axe 5 : contribuer à la mise en œuvre du volet urbain des fonds européens, développer l'internationalisation et l'expertise française. »*

Ensuite, les salariés de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire se présentent un à un. La première travaille sur le PLUI de l'agglomération de Saint-Nazaire, le second explique observer les dynamiques économiques et développe la connaissance de la toile industrielle locale. Une autre explique travailler à la programmation et au suivi de différents projets urbains sur Saint-Nazaire puis vient le tour de la documentaliste, de l'assistante de direction, des cartographes, de la chargée de communication, du secrétaire général et du directeur.

La diversité des missions rejoint les prérogatives énoncées par le code de l'urbanisme :

« [...] Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour missions :

1° De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;

2° De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;

3° De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;

4° De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;

5° D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines. [...] » (Article L132-6 du Code de l'urbanisme)

Les rôles des agences ont quant à eux fait l'objet d'un *Manifeste des agences d'urbanisme* en 2005 à Grenoble énonçant six grands principes qui nous éclairent sur les rôles des agences d'urbanisme.

- « Un outil créé pour répondre aux enjeux partagés de développement de leurs territoires » qui met en exergue l'enjeu de réaliser des partenariats à l'échelle du grand territoire, de « Régions urbaines » associant une ou plusieurs aires urbaines.
- « Un outil partenarial qui rassemble les acteurs du territoire » met en avant la dimension multipartenariale des agences d'urbanisme qui travaillent avec des acteurs publics et privés, mais aussi à la croisée de sphères techniques, politiques et associatives qui les distinguent notamment des collectivités locales.

Revenant sur ce point dans sa plaquette de présentation, la FNAU explique que « la représentation diversifiée des collectivités (communes et intercommunalités, régions et départements) et la présence de l'État au sein des agences d'urbanisme ont été garantes d'une indépendance des agences et d'un équilibre entre leurs membres, mais aussi d'une mise en œuvre mieux articulée des politiques urbaines des différentes institutions dans une logique d'aménagement du territoire ». (Bariol, 2012, p. 2)

- « Un outil travaillant essentiellement dans le cadre d'un programme partenarial d'activités » met en exergue le cadre de travail entre les membres. On y apprend que « l'agence peut aussi, avec l'accord de ses instances, réaliser sur contrat des études particulières pour ses membres ou des clients extérieurs » tant qu'elle reste accessoire.
- « Un outil technique pluridisciplinaire » permet de rendre compte de la pluridisciplinarité des thématiques investiguées, des missions et des compétences des salariés de l'agence.
- « Un outil porté par une éthique de liberté et de responsabilité » souligne l'objectif d'indépendance intellectuelle de l'outil vis-à-vis de ses membres, de responsabilité et de

sens du service public dans le cadre d'activités qui ne relèvent « *ni du droit de la commande public, ni de la concurrence* ».

- *Un outil qui travaille en réseau* mettant en exergue le rôle de la FNAU et des différents réseaux dans lesquels s'inscrivent les agences (régionaux, interrégionaux et transfrontaliers...)

L'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et la liberté revendiquée par les agences d'urbanisme est selon Yasmine Bendjador (2007, p. 113) ce qui a conduit les agences à se constituer sous le statut d'Association loi 1901, de droit privé et d'intérêt public, à l'image de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire<sup>30</sup>. Néanmoins, si les agences constituent des outils partenariaux permettant de travailler en réseau sur des projets structurants pour les territoires, les agences ne constituent pas des espaces de « neutralité politique » ce qu'a par ailleurs démontré Pauline Ouvrard (2016). D'ailleurs, revenant sur l'histoire de la création de l'agence d'urbanisme, le directeur exprime :

*« L'ADDRN a une histoire très proche de celle de la ville de Saint-Nazaire. Aujourd'hui, je participe encore un lundi sur deux aux réunions des Directeurs Généraux [...] l'enjeu est néanmoins aussi de réussir à s'émanciper du pouvoir politique local pour développer nos partenariats sur le grand territoire ».*  
(Directeur de l'ADDRN, le 5.04.2017)

La déléguée générale de la FNAU présente ensuite la fédération et ses missions : activités de réseautage entre associations d'élus comme France urbaine ou l'Association Des Communautés de France (ADCF), contribution aux constructions législatives et portage de revendications à l'échelle nationale, animation des différents clubs, organisation des rencontres nationales, mais aussi observation territoriale avec par exemple la mise en place de l'observ'agglom' pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants. Trois thématiques font l'objet d'un investissement plus particulier pour la FNAU actuellement : la question métropolitaine d'abord avec l'objectif de « *donner de la visibilité aux nouvelles métropoles* » et l'enjeu de « *miser sur le duo intercommunalités-régions pour gouverner le territoire* » puis les questions de transitions énergétiques et numériques, sujets dont se saisissent les agences selon la déléguée générale.

Cette présentation révèle d'abord le rôle de réseau de cette organisation créée en 1977 par des élus. Elle contribue par ailleurs à alimenter la connaissance des agglomérations françaises en constituant un centre de ressources à partir des productions des agences<sup>31</sup>, mais aussi à partir de son outil observ'agglom dont l'approche institutionnelle ne manque pas de susciter la critique<sup>32</sup>. En outre, elle révèle un rôle charnière entre l'État et les collectivités locales. Ceci est rendu perceptible par la forte proximité de la FNAU aux politiques de l'État et aux instances législatives — les agences font partie selon Yasmine Bendjador du « *premier cercle législatif et évoluent en*

<sup>30</sup> Les agences d'urbanisme peuvent prendre le statut d'association ou de GIP. cf. Article L132-6 du Code de l'urbanisme.

<sup>31</sup> Le site internet de la FNAU rassemble l'ensemble des publications, rapports produits par les agences d'urbanisme. <http://www.fnau.org/fr/accueil/>

<sup>32</sup> Saint-Nazaire en est exclu de par son poids démographique.

*fonction des projets de lois* » (2007, p. 223)—, mais aussi par son modèle de gouvernance — le bureau de la FNAU — qui place des élus locaux, maires de communes et souvent présidents d'agglomérations, à la présidence de la fédération.

La rencontre se poursuit autour d'un échange sur la participation de l'équipe de l'agence aux clubs FNAU ; un espace de travail collaboratif visant au « *partage d'informations, la présentation d'expériences d'agences, l'information législative et réglementaire, la diffusion d'informations thématiques* » (extrait de la charte des clubs FNAU). La chargée d'études, cheffe de projet du PLUI, est membre du club planification, le secrétaire général est membre de la commission GIRO<sup>33</sup>, une directrice d'étude évoque son rôle dans le club territoires maritimes et portuaires, club dont le directeur de l'agence est d'ailleurs le directeur référent. Néanmoins, le directeur précise que l'agence ne participe pas au club projet urbain, trop peu abouti selon lui, préférant un investissement des équipes dans le Club Ville Aménagement (CVA)<sup>34</sup>.

Ce système de clubs renforce la dimension réseau de l'organisation et contribue à forger une culture professionnelle commune de l'urbanisme. En outre, la direction et l'animation du club Territoires maritimes et portuaires, la participation à l'Association Internationale des Villes Portuaires (AIVP) ainsi que le positionnement au Club Ville Aménagement nous éclairent à la fois sur une spécificité territoriale revendiquée (territoire portuaire et littoral) (Prévoit et al., 2008, p. 7), mais aussi sur une proximité de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire avec le monde des aménageurs.

## **1.2. L'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire - Missions et territoires d'intervention**

### **Situation 2. L'agence d'urbanisme et le territoire de la région de Saint-Nazaire à partir d'une présentation PowerPoint.**

**21.03.18.** Une cinquantaine d'étudiants ingénieurs en génie civil et leurs enseignants sont assis dans « la rue » du Paquebot au 109 Centre République à Saint-Nazaire pour une présentation de l'agence d'urbanisme et des enjeux de projets urbains dans la région. Le directeur du développement et de l'innovation est habitué à ces temps de présentation face à des membres de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est d'ailleurs l'une de ses missions contribuant à construire le réseau de l'agence d'urbanisme.

Après un mot de bienvenue, le directeur du développement et de l'innovation, urbaniste, prend la parole pour une trentaine de minutes. La présentation s'intitule « Saint-Nazaire et sa région ».

<sup>33</sup> Gestion Informatique Ressources humaines Organisation.

<sup>34</sup> Le Club Ville Aménagement (CVA) regroupe des aménageurs en charge d'opérations urbaines en partenariat avec l'administration et les ministères en charge de l'urbanisme. Le club se présente comme un lieu d'échange interprofessionnel et organise des groupes de travail, colloques, 5 à 7, échanges internationaux et publications depuis 1993.

La première diapositive est constituée d'un intercalaire indiquant une présentation de « L'agence d'urbanisme » sur fond bleu avec au centre un logo représentant un cercle blanc signifiant ouverture et communication dans le langage graphique de la charte refondée en 2015. Puis, le développement s'ouvre sur une présentation de l'agence et de ses partenaires intitulée « l'agence en chiffres ».

*« Le budget de l'agence d'urbanisme, c'est environ 2 millions d'euros (logos de billets en fonds) essentiellement pour payer les salaires, on extériorise assez peu d'études ici et puis cela sert à payer les locaux. On est sur un budget classique des agences d'urbanisme qui sert principalement à payer les salaires. [...] Nos partenaires financeurs nous payent à l'année sous forme de cotisations et de subventions, ils sont une quinzaine avec des niveaux de contributions différents entre les partenaires (il est inscrit 13 membres actifs en bleu foncé et les membres sont inscrits en gris sans hiérarchie apparente). Nos principaux contributeurs sont la CARENE et la ville de Saint-Nazaire, mais on en a d'autres : le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire et un certain nombre d'intercommunalités. [...] Donc le programme partenarial c'est la liste des courses, la liste des études sur lesquelles on travaille sur l'ensemble de l'année. Nous ne sommes pas un prestataire comme un bureau d'études, nous travaillons pour un ensemble de partenaires qui nous missionnent à travers une cotisation et une adhésion pour réaliser un certain nombre d'études ». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

En 2018, la CARENE représente plus de la moitié des cotisations versées (51.9 %), la ville de Saint-Nazaire plus de 20 % et le Pôle métropolitain à peine 7 %. Les autres partenaires (État, Chambres consulaires, Université et EPCI) contribuent chacun entre 0 et 4 % du budget annuel de l'agence d'urbanisme. Si chaque membre est représenté au conseil d'administration, le poids représenté par Saint-Nazaire et la CARENE reste dominant dans les instances et les missions du programme partenarial.

Néanmoins, l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire revendique de travailler au-delà des périmètres institutionnels en prônant une approche par les usages du territoire.

*« (Trois cartes indiquent les territoires d'actions de l'agence et il est inscrit "articuler les échelles. De l'ilot au grand territoire") Le terrain de jeu de l'agence, on a plusieurs terrains de jeux. On s'intéresse à toutes les échelles : de l'échelle régionale à l'échelle la plus fine, c'est-à-dire le projet urbain dans sa conception, son agencement, son organisation et dans son management. Mais grosso modo le premier des terrains de jeu de l'agence d'urbanisme c'est le territoire vécu. Alors le territoire vécu, là vous avez des cartes avec des intercommunalités, des périmètres institutionnels. Ce sont les partenaires financeurs, mais nous on s'intéresse vraiment au territoire vécu. Le territoire vécu cela veut dire que lorsque l'on est nazairien, où est-ce que l'on va faire ses loisirs, où est-ce que l'on va faire ses courses, où est-ce que l'on travaille et là ça représente une cartographie des espaces vécus. Quand on est habitant du pays de Redon et bien l'espace vécu c'est quoi ? Il est un peu différent et on va bien souvent au-delà des périmètres institutionnels pour raconter un territoire dans son fonctionnement*

*au quotidien en matière de déplacements, d'activités et d'usages des populations, des entreprises et des acteurs. Donc les territoires principaux sur lesquels on travaille ce sont : la ville de Saint-Nazaire, Saint-Nazaire agglomération, Cap Atlantique, la communauté de communes d'Estuaire et Sillon, le pays de Redon qui nous a rejoint il n'y a pas très longtemps. Comme je vous expliquais, on travaille des périmètres de bassins de vie, on s'intéresse donc aussi beaucoup au sud Loire. Des territoires comme Sud Estuaire ou Pornic agglomération qui ne sont pas directement adhérents à l'agence, c'est-à-dire qu'ils ne subventionnent pas l'agence, mais pourtant ils font partie de notre terrain de jeu et de notre territoire d'écoute et de fonctionnement». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

Cette revendication de travailler au-delà des périmètres institutionnels des adhérents permet de dépasser les contraintes liées aux logiques politiques et administratives et d'affirmer un positionnement territorial. L'élargissement progressif du « terrain de jeu » — terme souvent répété en interne et qui fait écho à un vocabulaire professionnel que l'on retrouve dans l'innovation — ou du territoire d'écoute et d'observation est aussi un moyen de concerner de futurs partenaires financeurs pour l'agence. Néanmoins, l'approche « par les usages », les déplacements domicile-travail, n'en reste pas moins une approche fonctionnelle de l'organisation des territoires. D'ailleurs, les déplacements domicile-travail sont à l'origine de catégories administratives déployées par l'INSEE (par exemple les aires urbaines...). Cette approche fonctionnelle est dominante dans les travaux de l'agence et reste liée pour partie aux enjeux d'observation et de planification territoriale, mais elle n'est pas exclusive. Nous avons pu observer des approches paysagères par exemple à travers l'identification de grands marqueurs territoriaux (le littoral, la Loire, la Vilaine) ou à des échelles de coopérations institutionnelles discontinues (par exemple le Pôle Métropolitain Loire Bretagne [PMLB]) plus proches de constructions politiques interterritoriales<sup>35</sup>.

*« (Une carte des EPCI au centre met en exergue la centralité nazairienne. Une carte du PMLB et une carte superposant les périmètres en taille réduite montrent les partenariats) Les petites cartes que vous avez aussi à côté vous montrent aussi d'autres territoires avec lesquels on travaille : le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, on travaille très régulièrement avec l'agglomération nantaise sur de grands dossiers d'urbanisme et d'aménagement à grande échelle que sont par exemple les schémas de cohérence territoriaux. Puis, on travaille aussi en réseau avec nos autres partenaires agences d'urbanisme. On peut citer par exemple l'agence d'urbanisme de Brest, de Rennes, de Nantes bien sûr avec lesquelles on travaille et Angers. On travaille régulièrement avec eux sur des sujets divers et variés et notamment des échanges de données, de valorisation de données diverses*

<sup>35</sup> Martin Vanier définit l'interterritorialité comme une réalité sociale marquée par la multi appartenance, la multi résidence mais elle est avant tout un principe politique considérant les territoires comme des constructions politiques. Dans son essai sur l'interterritorialité, il définit le territoire comme « un espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique ». Dans ce cadre, l'hypothèse interterritoriale est marquée par une attention accrue à ce qui se décide, se construit et se gère entre territoires plutôt qu'à l'intérieur de chacun d'eux et pour eux-mêmes (Vanier, [2000] 2010).



*et variées». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

La démultiplication des cartographies — du PMLB aux communautés adhérentes de l'ADDRN — permet à l'agence de démontrer sa capacité à articuler les échelles entre elles et à coopérer avec d'autres territoires au regard des problématiques territoriales, des besoins d'ingénieries ou de ressources. Ainsi, l'agence se présente comme un outil qui fonctionne en « réseau » et de manière « agile », modalités de travail aujourd'hui très attendues au sein des organisations qui déclinent la cité par projet (Boltanski et Chiapello, 1999).

La présentation se poursuit autour du « positionnement territorial » de l'agence, trois mots-clés entourent le logo de l'agence pour la définir : agence littorale, agence de la région urbaine de Saint-Nazaire et agence métropolitaine.

*« Le positionnement d'un outil comme l'agence d'urbanisme est très lié à l'identité de ce territoire et aux caractéristiques de ce territoire. Donc nous sommes une agence d'urbanisme littorale, les questions de rapports à la littoralité, de rapport à l'eau ce sont des choses qui nous interrogent beaucoup. Le fonctionnement d'un littoral sous ses aspects portuaires, touristiques, industriels, mais aussi environnementaux cela c'est quelque chose qui nous motive fortement. Donc tous les sujets qui tournent autour du littoral nous intéresse. [...] Nous sommes aussi une agence d'urbanisme de la région urbaine de Saint-Nazaire. Le fait urbain c'est l'une des caractéristiques de nos travaux, c'est quoi une ville? Comment elle fonctionne? Jusqu'où elle va? Où est-ce qu'elle commence? Où est-ce qu'elle s'arrête? Vers où elle va? Encore plus loin? Où commence l'espace rural? Quelles sont les relations entre l'espace rural et l'espace urbain? [...] Nous sommes aussi une agence métropolitaine, c'est-à-dire de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Je parlais du fait métropolitain, c'est une entité globale qui fonctionne ensemble. Saint-Nazaire et Nantes ont beaucoup de liens historiques, géographiques, fonctionnels, institutionnels qui les rapprochent au quotidien, il suffit de voir les migrations domicile-travail donc voilà ça c'est un territoire global qui nous intéresse dans son fonctionnement. Donc voilà le positionnement de l'agence urbaine, littorale et métropolitaine ». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

Cette définition de l'agence d'urbanisme et de son positionnement tend à affirmer un positionnement territorial « urbain » de l'agence valorisant notamment les axes de projets urbains historiques, littoraux et ligériens. La région urbaine de Saint-Nazaire semble ici représenter un tiers-espace (Vanier, 2000) entre centre urbain, urbanisation littorale et hameaux ruraux tout en décrivant un territoire aux limites floues<sup>36</sup>. Ce multi-positionnement témoigne de la recherche d'un optimum territorial supposé à l'image des différentes dénominations que l'on peut trouver pour les agences d'urbanisme (agence d'agglomération, agence de Pays, agence de la métropole, agence du bassin ...) (Prévot et al., 2008, p. 4) et pour laquelle l'ADDRN a choisi celle de « Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire ». Un choix qui intervient après plusieurs

<sup>36</sup> Nous ne sommes pas sûrs que le Pays de Redon ou le Pays de Retz se retrouvent dans cette description qui reste centrée sur Saint-Nazaire et sa région.

dénominations successives : d'abord DDRN en 1990 (Délégation au Développement de la Région Nazairienne) puis ADDRN à partir de 2007 (Agence pour le Développement Durable de la Région Nazairienne) avant d'être renommée en 2012 par son directeur (par intérim) agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire (ADDRN).

*« Agence de la région nazairienne, tu expliques cela à quelqu'un dans une rencontre ou un congrès il ne connaît pas alors que si tu évoques Saint-Nazaire, tout de suite cela permet de te situer sur la carte ». (Technicien de l'ADDRN, le 14.09.2017)*

En outre, cinq thématiques de travaux sont identifiées comme stratégiques et articulent des thématiques classiques (centralités et renouvellement urbain, maritime, portuaire et littoral), des thématiques conjoncturelles (bien-être et qualité de vie, enjeux environnementaux) qui invitent régulièrement l'agence à faire évoluer ses missions au gré des effets de modes en urbanisme. On trouve également des thématiques spécifiques telles que « les risques industriels et environnementaux » qui permettent aussi à l'agence de se distinguer dans le paysage des agences d'urbanisme via le saisissement de sujets inédits.

*« On a quelques axes thématiques assez forts qui nous mobilisent dans le cadre de notre programme partenarial (système de mots clés autour du logo). Donc on travaille beaucoup avec le port notamment sur l'évolution de la zone portuaire, vous connaissez peut-être tous le boulevard des apprentis [...] On a choisi de traiter cette question comme un problème urbain global d'accessibilité à la zone portuaire. Nous nous intéressons aussi aux questions de risques et d'environnement. Les risques par rapport au littoral notamment, les risques d'inondations. On est sur un territoire où la présence de l'eau est très importante, l'Estuaire, la mer, les marais, les niveaux d'eau qui montent, qui baissent, qui descendent régulièrement en fonction des saisons. Comment ce territoire fonctionne avec ses territoires en eaux ? Cela nous mobilise fortement et nous intéressera encore plus à l'avenir par rapport aux questions liées au réchauffement climatique et à l'adaptabilité, à la transition énergétique et au changement du climat. Là, concrètement sur ce territoire, on sait que l'on sera impacté par ces modifications profondes liées au changement climatique. Comment on anticipe ? Les centralités et le renouvellement urbain [...] c'est aussi un sujet qui nous mobilise avec plusieurs sujets : la reconversion d'un ancien hôpital à Moulin du Pé, le campus d'Heinlex. [...] Bien-être et qualité de vie, tout cela ce sont aussi des éléments importants. La qualité du cadre de vie, ce qui fait l'attractivité de ce territoire c'est notamment son cadre de vie. C'est une région où l'on est bien, où l'on a envie de venir et aujourd'hui on vient de loin pour venir travailler ici sur Nantes et le littoral. C'est une qualité de cadre de vie qu'il convient de préserver. [...] Et puis pour les relations villes campagnes, je peux vous mettre au défi de dire finalement sur ce territoire où s'arrête la ville et où commence l'espace rural sur un territoire métropolisé. On est sur une imbrication de plus en plus complexe de ces espaces alors qu'il y a certains territoires où cela est très clair, la ville s'arrête et la campagne commence. En France de manière générale et particulièrement sur ce territoire les imbrications des fonctions entre ville urbaine et espaces ruraux, agricoles sont beaucoup plus complexes avec des*

*zones périurbaines. Aujourd'hui, périurbain on ne sait pas trop ce que cela veut dire, mais cela englobe toute cette notion d'extension de la ville qui va bien au-delà de la zone urbanisée classique et qui va aujourd'hui jusqu'au territoire de la communauté de communes de Pont-Château, jusqu'à Savenay. Aujourd'hui les zones périurbaines de Nantes et de Saint-Nazaire se rejoignent pour former cette grande métropole dans la diversité de ses fonctionnements». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

La présentation de ces sujets permet à l'agence de montrer sa capacité à développer une activité tant stratégique et prospective qu'opérationnelle dans une forte transdisciplinarité des politiques publiques investies (habitat, économie, environnement, transports, ...). Néanmoins, la valorisation des spécificités locales et l'emphase proposée par l'urbaniste sur un cadre de vie à la fois unique, diversifié et de qualité traduit aussi le développement de compétences en « marketing territorial » et « savoir dire » (Prévot et al., 2008), des activités devenues récurrentes pour les urbanistes au travail (Matthey, 2014 ; Ouvrard, 2016).

Les métiers et missions de l'agence sont ensuite présentés en trois « positionnements métiers » : « Prospective et anticipation des mutations territoriales et sociétales », « planification et coopérations territoriales », « ingénierie du projet territorial et urbain ». Les métiers de « l'innovation et du développement » sont ici également intégrés en positionnement métier même si en marge de la représentation.

*« L'équipe de l'agence c'est environ 25 équivalents temps plein qui occupent différents métiers [...] On retrouve des métiers en lien avec la prospective, l'anticipation des mutations territoriales et sociétales, là pour le coup ce sont des métiers de la prospective, des métiers de l'analyse statistique, de la donnée, de la sociologie. La planification et les coopérations territoriales, on retrouve les métiers de l'architecture, de l'urbanisme, de l'aménagement, de la géographie, du droit aussi en termes de planification. L'ingénierie du projet territorial et urbain, là on est avec des métiers d'architectes, de coordinateurs de travaux, de programmistes qui sont des métiers qui nous aident à identifier comment un ensemble urbain devrait évoluer. [...] Enfin, tout ce qui concerne les métiers de l'innovation et de l'ingénierie et du développement. On va retrouver notamment tous les métiers de la communication, du partenariat, de la recherche de financement, du partenariat avec l'enseignement supérieur ». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

Ces trois « positionnements métiers » principaux recourent les missions cardinales des agences d'urbanisme définies par l'article L132-6 du code de l'urbanisme à savoir : l'observation territoriale, la définition des politiques d'aménagement et l'élaboration des documents d'urbanisme (la planification), la préparation des projets territoriaux, la diffusion de l'innovation, des démarches et outils du développement territorial durable ainsi que l'accompagnement des coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines. Néanmoins, les missions d'ingénieries du projet territorial et urbain, non répertoriées comme missions principales des agences, constituent pour l'ADDRN une part importante de ses missions qui tend à la distinguer dans le

paysage national des agences. Un positionnement revendiqué par les urbanistes de l'agence et décrit comme la mission historique de l'agence à l'origine de sa création en 1990.

En outre, la représentation tend à présenter une agence au fonctionnement horizontal et surtout transdisciplinaire en rupture avec une présentation hiérarchique et sectorielle de l'organisation. L'abrogation des pôles métiers et thématiques au profit de logiques de projets fut d'ailleurs l'un des objectifs revendiqués par son directeur, arrivé en 2015, ce que me raconte un urbaniste dès mon premier jour à l'agence :

*« Tu sais, on est en mode projet<sup>37</sup> ici. Depuis un an cela marche mieux, les tâches sont mieux réparties et c'est plus clair ». (Technicien de l'ADDRN, le 4.04.2017)*

Ces pôles sont remplacés par quatre axes de travail pilotés par trois directeurs qui ont la charge de la gestion du temps, des calendriers, du financement et de l'outillage méthodologique, sous la direction d'un directeur général, formant l'équipe de direction. Les axes sont développés par les directeurs assistés de trois directeurs d'études identifiés comme « garants des productions » de l'agence et mobilisant des *pools* métiers qui se veulent transversaux. Au-delà de signifier un tournant « managérial », basé sur l'agilité, cette présentation tend à invisibiliser les métiers de la géomatique, de la cartographie, des ressources et de l'administration, ici réintégrés — pour partie seulement — sous le chapeau « métiers du développement et de la communication » renforçant la dimension ou le tournant communicationnel évoqué plus haut.

L'intercalaire suivant vise à introduire une présentation des grandes caractéristiques physiques et sociodémographiques du territoire d'action de l'agence ici dénommé « le littoral de la métropole Nantes Saint-Nazaire ». Trois échelles de coopérations privilégiées se succèdent : le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, le bassin d'emploi de Saint-Nazaire et le PNR de Brière. Il y est question de légitimation des échelles après avoir démontré la capacité de l'agence à les articuler.

*« Donc voilà une cartographie qui vous montre le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire tel qu'il est sur un point de vue institutionnel. [...] Aujourd'hui, on a un ensemble de périmètres institutionnels. On voit que ces intercommunalités, qui se sont regroupées ensemble sur un plan politique, pour travailler ensemble, correspondent à un périmètre qui est ce qu'il est aujourd'hui, mais qui peut interroger. Vous voyez par exemple que la métropole nantaise dans le sud de son périmètre institutionnel ne va pas très loin vers le sud. La partie sud de l'Estuaire ne fait pas partie du SCOT métropolitain non plus. On est à 830 000 habitants et cela représente plus de 400 000 emplois, le gros de la métropole Nantes Saint-Nazaire il est représenté ici ». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

---

<sup>37</sup> Le « mode projet » est un terme fréquemment employé par les techniciens de l'agence d'urbanisme pour désigner des modalités de travail en équipes pluridisciplinaires construites au gré des projets. Ainsi, chaque technicien cumule à la fois un rôle de chef de projet sur une ou plusieurs missions du programme partenarial — souvent en lien avec ses connaissances et compétences disciplinaires — et un rôle d'équipier sur des missions complémentaires.

Cette première coopération permet de montrer à la fois la cohérence de l'entité métropolitaine matérialisée par des outils de planification mis à jour de manière récurrente et un poids démographique et économique. Dans le même temps, ces périmètres institutionnels sont interrogés par l'urbaniste à l'aune des dynamiques géopolitiques locales.

*« Le bassin d'emploi de Saint-Nazaire, c'est vraiment notre terrain de jeu privilégié. Je vous parlais tout à l'heure des migrations domicile-travail, vous voyez que sur ce périmètre-là nous on s'intéresse beaucoup plus à la question littorale, Cap Atlantique est dans ce périmètre-là. C'est la grosse agglomération de Saint-Nazaire on est sur un ensemble de 320 000 habitants. Alors 320 000 habitants c'est un peu près comme Angers ou comme Tours et vous voyez que là Angers ou Tours ce sont des villes que l'on identifie bien, cet ensemble-là c'est à peu près le même poids démographique, mais pourtant on n'a pas du tout la même impression. On n'a pas l'impression que Saint-Nazaire est la ville centre d'une agglomération de 350 000 habitants pourtant c'est aussi une réalité. Mais la ville de Saint-Nazaire donne plutôt l'aspect d'une ville moyenne plutôt que d'une grande ville et pourtant c'est la ville centre d'un territoire complexe et c'est la principale ville sur le littoral de la Loire-Atlantique et d'un ensemble qui fait plus de 300 000 habitants ». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

Le bassin d'emploi<sup>38</sup> comme espace vécu (au sens de l'INSEE) correspond de fait à la grande moitié ouest de la Loire-Atlantique et positionne Saint-Nazaire comme ville centre. Il s'agit là de montrer que Saint-Nazaire dispose d'un poids démographique non négligeable pour l'espace métropolitain, mais aussi de manière autonome. La compétition entre les villes est ici matérialisée par le choix de la comparaison à partir de l'indicateur démographique qui rappelle le rôle de marketing territorial qu'effectue l'agence.

*« Enfin, le Parc naturel régional de Brière fait partie aussi de nos partenaires réguliers. Je parle de cet espace-là, car il est très important dans le fonctionnement du territoire. Cette grande masse d'eau énorme au nord de Saint-Nazaire qui conditionne assez fortement le développement de la ville et de l'agglomération. Vous avez entendu parler des couronnes périurbaines d'une ville, à Nantes, à Angers, à Toulouse on parle souvent de la ville centre, la première couronne la deuxième couronne, la troisième couronne. Ici, sur une agglomération comme Saint-Nazaire, on n'est pas du tout sur ce genre de choses on a une ville centre Saint-Nazaire, on a un littoral urbanisé et après quand on va dans la première couronne on est les pieds dans l'eau en Brière donc rapidement l'urbanisation se développe au-delà et sur des périphéries donc le modèle de la ville classique avec sa première, sa deuxième et sa troisième couronne ici il est très fortement*

---

<sup>38</sup> Pour la définition de bassin d'emploi, nous nous appuyons sur le glossaire de GéoConfluences qui indique : « La notion de bassin d'emploi correspond à un découpage plus fin des zones d'emplois. Un bassin d'emploi est un regroupement de communes proches ayant entre elles de fortes relations économiques ou liées par des migrations alternantes domicile-travail importantes. Bien que certains bassins d'emploi soient devenus des cadres d'animation du développement territorial, ce ne sont pas des unités d'aménagement du territoire pertinentes mais seulement une maille pour la production statistique de données agrégées. [...] La notion de bassin de vie a été activée en vue de la création des "pays". La définition simplifiée de l'INSEE est la suivante : "un bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants" ». Consultable en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/bassins-zones-demploi-de-vie-etc>

*interrogé et il ne ressemble pas à d'autres agglomérations». (Directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

Au-delà d'un positionnement territorial stratégique, littoral et urbain, l'agence d'urbanisme déploie ses missions sur un territoire résolument hybride intégrant une centralité d'agglomération et un cordon urbain balnéaire, mais aussi une urbanisation plus diffuse autour de marqueurs paysagers structurants (marais, rivières) sur des territoires résolument périurbains inscrits notamment dans des Pays (Pont-Château, Redon, Retz) et un parc naturel régional (PNR de Brière).

### **Parc Naturel Régional de Brière (PNRB)**

Le parc naturel régional de Brière est à la fois un territoire et une institution de coopération locale qui vise à la mise en valeur et la protection de patrimoines naturels et culturels. Créé en 1970, le PNRB rassemble aujourd'hui 21 communes pour 80 000 habitants répartis sur deux communautés d'agglomération et 1 communauté de communes autour des 7000 hectares du marais indivis de Brière et des 20 000 hectares de zones humides.

La charte du parc est le document contractuel qui engage l'État et les collectivités dans la mise en œuvre d'un programme d'action pour quinze ans. Les missions du parc se déploient autour de la protection et de la gestion du patrimoine naturel et culturel, l'aménagement du territoire avec le conseil aux collectivités, l'expérimentation et la recherche avec un programme engagé autour du chaume, le développement économique et social, mais aussi l'accueil, l'éducation et l'information des citoyens au sein de la maison du parc à Kerhinet et sur site.

### **1.3. Une agence d'urbanisme périurbaine ? Une brève histoire de l'agence d'urbanisme à partir de l'évolution de son organisation, son équipe et ses partenaires**

Dans les années 1980, la décentralisation pousse les agences à investir les villes en tant que partenaires privilégiés avant qu'elles n'étendent, dans les années 1990, leurs partenariats aux agglomérations, Communautés Urbaines (Bendjador, 2007, p. 301), ainsi qu'aux Départements et aux Régions. Bien qu'initialement développées dans les agglomérations, les agences d'urbanisme investissent aujourd'hui les situations périurbaines, porteuses de nouveaux questionnements, c'est en tout cas l'hypothèse que l'on peut faire.

*« L'espace de l'agence ne peut être une abstraction. Il s'est formé autour du concept d'agglomération qui ne correspond pas à la définition la plus proche, la ZPIU (Zone de Peuplement Industriel et Urbain), unité de mesure statistique de l'INSEE. Cette définition inventée dans les années 1960 est remplacée à présent par le concept d'aire urbaine. Il est impossible de retenir une définition générale et stable de l'agglomération des agences ». (Écrement et al., 2004, p. 20)*



Figure 7. Carte des périmètres des agences d'urbanisme — 2018 (source : FNAU)

D'ailleurs entre 1966 et 1970, dates des premières créations des agences d'urbanismes, celles-ci couvrent des agglomérations importantes : Strasbourg, Saint-Étienne, Tours, Grenoble, Paris (APUR), Marseille, Bordeaux, Angers. Toutefois, depuis 1967, plus de 40 agences ont été créées (49 agences en fonctionnement 2019 selon la FNAU) et leurs périmètres d'intervention statutaires ont largement évolué et tendus à intégrer les territoires périurbains dans leurs champs de réflexion. Aujourd'hui, elles ne cessent d'étendre leurs partenariats en contiguïté, mais aussi en réseau.

Pour l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire, créée en 1990, cette évolution des partenariats et territoires investis est particulièrement évocatrice. En effet, si celle-ci s'est toujours positionnée comme agence d'études urbaine — et de développement — à l'échelle de l'Estuaire de la Loire,

l'adhésion de plusieurs EPCI et collectivités locales depuis 2005 est venu pérenniser des collaborations et élargir le périmètre d'action de l'agence par de nouveaux partenariats.

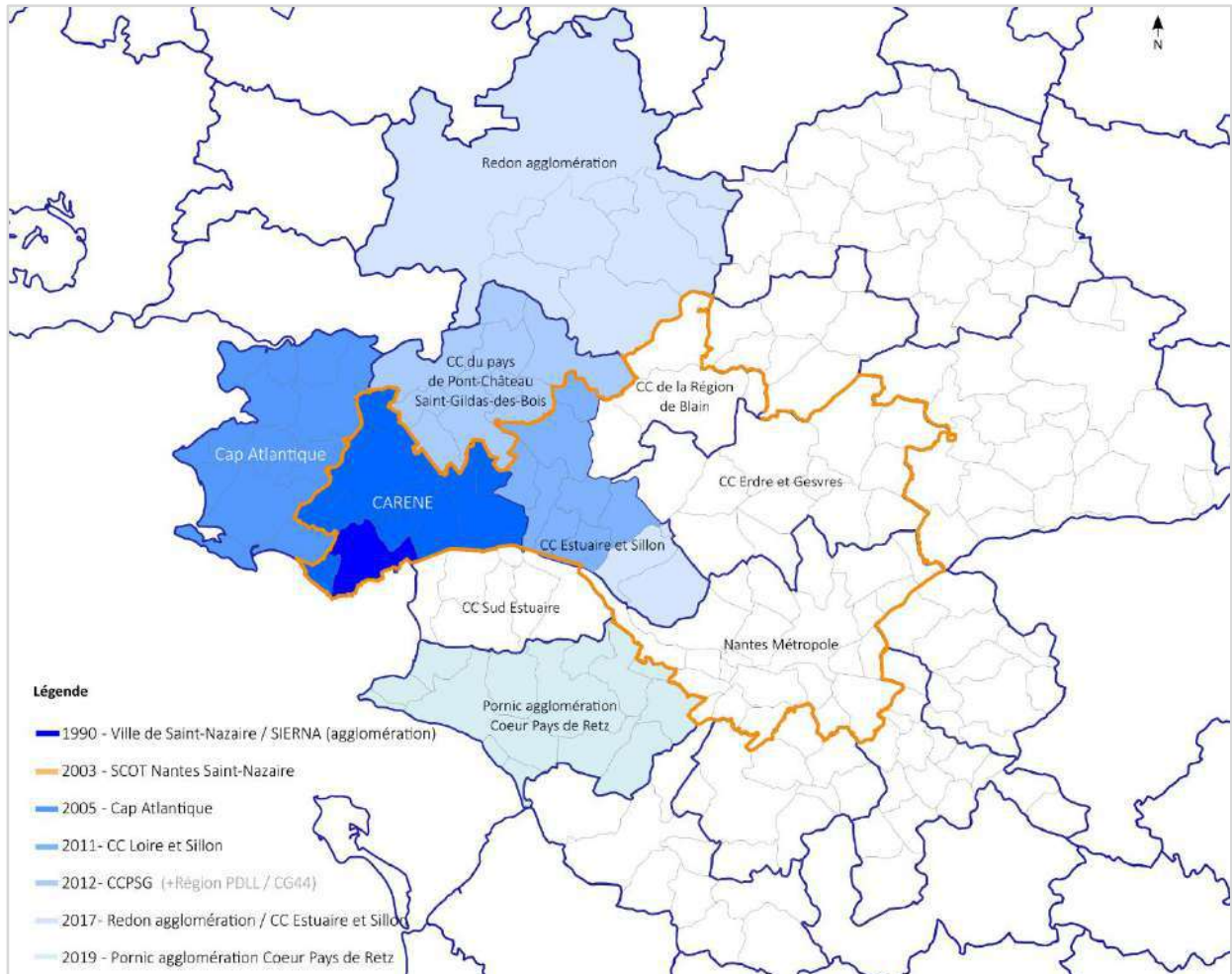


Figure 8. Carte des collectivités et SCOT membres de l'ADDRN et dates d'adhésions — 2020 (source : auteur)

- **1989 - 2001 : Une agence de « développement » au service du « projet urbain » - « Tout pour le projet »<sup>39</sup>**

C'est au début des années 1990 que l'agence d'urbanisme se construit sous l'impulsion de Joël Batteux (maire de Saint-Nazaire de 1983 à 2014). Cette construction prend racine dès 1977 dans un contexte d'évolution politique et technique locale marqué par l'entrée de Joël Batteux à la mairie en tant qu'adjoint à l'urbanisme et aux finances puis en tant que maire dès 1983. Son premier mandat d'élu l'amènera à mettre en place *un Plan de référence* d'urbanisme et d'aménagement dès 1980 et approuvé en 1983. Ce plan de référence intitulé *Plan de référence, radiographie de Saint-Nazaire* vise alors à construire une approche d'ensemble de la politique urbaine, impulsée par le Ministère, en s'inspirant d'une méthode développée par Laurent Théry alors urbaniste à Sablé-sur-Sarthe. Comme le souligne Pauline Ouvrard (2016, p. 138), cette phase constitue un temps d'acculturation des élus et des techniciens au territoire afin d'identifier des

<sup>39</sup> (Batteux, 2012, p. 137).



enjeux et de formuler des objectifs pour le mandat de 1983. L'ensemble des propositions élaborées dans le plan de référence sera traduit par la suite dans ce qui sera le Projet Global de Développement (PGD) de 1982 à 1990 pour la ville de Saint-Nazaire. Le PGD apparaît comme un outil stratégique pluriannuel qui a permis de mobiliser des acteurs et des financements autour d'un projet d'aménagement et de planification (Batteux, 2012, p. 147). C'est ainsi que trois autres PGD suivront en 1989, 1996 puis 2001 avant de devenir des PGD de l'agglomération de la CARENE en 2002 puis 2008 avec le schéma de secteur. Les différentes études pluridisciplinaires nécessaires à l'élaboration de ce plan de référence conduisent la ville à missionner une expertise pluridisciplinaire et à monter un « Atelier d'aménagement » en interne nommé *l'Atelier*. L'objectif des premiers PGD est bien celui d'une « reconquête urbaine et économique » de la ville de Saint-Nazaire dont deux déclinaisons phares sont le travail sur la centralité avec la construction du Paquebot et le travail sur les friches portuaires via notamment le projet Ville-Port lancé en 1994 par la municipalité.

D'abord intégré dans les locaux de la ville, *l'Atelier* est externalisé en 1990 et devient la « Délégation au développement de la région nazairienne », la DDRN. Son rôle est d'accompagner la ville dans la mise en œuvre du PGD, mais aussi de développer des projets à une échelle métropolitaine sous la direction de Laurent Théry et la présidence du maire de Saint-Nazaire. La figure d'une agence de « conduite de projet » domine comme en témoigne Joël Batteux (2012, p. 138) :

*« Pour paraphraser le poète latin Terence, rien de ce qui est développement ne lui est étranger. En amont des décisions politiques, elle analyse, anticipe, interpelle, croisant systématiquement les logiques économique, urbaine, sociale, culturelle, environnementale. Elle propose des stratégies, imagine des scénarios, se tient au service du Projet dont elle garantit la cohérence. Ni organe de décision (ce sont les élus, issus du suffrage universel, qui décident), ni bureau d'études (elle prépare seulement les cahiers des charges, délègue et contrôle), ni maître d'ouvrage (ce sont les services municipaux pour les opérations portées directement par la ville, ou tout autre opérateur public, privé ou mixte), elle ne s'enferme pas dans une bulle. »*

À cette époque la délègue<sup>40</sup> est déjà composée d'une équipe pluridisciplinaire d'une vingtaine de personnes, (urbanistes, géographes, économistes, statisticiens, architectes...) évoluant avec une « *étonnante liberté de pensée* » (Batteux, 2012, p. 139) que ce soit sur les compétences, les périmètres ou encore les moyens financiers. La délègue décroche des budgets auprès de la ville, le syndicat intercommunal, l'État et la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), mais aussi de l'Europe via les fonds FEDER à travers un modèle de financement pluriannuel permettant une certaine « visibilité », selon Joël Batteux. Un modèle de financement aujourd'hui plutôt basé sur un budget annuel source d'incertitude permanente pour la pérennité de la structure. Au tout

---

<sup>40</sup> Délégation au développement de la région nazairienne

début, l'agence s'organise alors autour d'un Atelier et d'observatoires que Joël Batteux considère comme essentiels afin de « *mieux connaître pour mieux agir* » (Batteux, 2012, p. 237), des observatoires renforcés au milieu des années 2000 par un observatoire social. Néanmoins, c'est bien la mise en œuvre du projet urbain Ville-port qui occupera l'essentielle des chargés d'études de l'agence de 1995 à 2001, date à laquelle l'organisation évolue dans le cadre de la création de la CARENE.

- **2002 - 2007 : De la délègue à l'agence d'urbanisme - Développement des « projets » et montée en puissance de la « planification »**

Le début des années 2000 est marqué par des évolutions importantes à la suite de plusieurs réformes territoriales et lois en aménagement. Aussi, les lois Chevènement de 1999 favorisant la mise en place des intercommunalités et la loi Voynet se traduisent localement par la création de la CARENE en 2001, succédant au Syndicat Intercommunal de l'Estuaire de la Région Nazairienne<sup>41</sup> (SIERNA). Du point de vue des stratégies de développement urbain, l'adoption du PGD de la CARENE est votée en 2002 et un SCOT métropolitain est créé la même année. Ces évolutions marquent des transferts de personnes et compétences vers la CARENE avec notamment le départ de Jean François Guitton — secrétaire général de la Délègue — vers la CARENE. « *Son activité à la Ddrn comme secrétaire général avait préparé la naissance de la CARENE. Son expérience et son inspiration fédèrent rapidement élus et techniciens.* » (Nicol, 2012, p. 10). Cela passe aussi par le développement des activités de planification à l'agence avec la coproduction du SCOT Nantes Saint-Nazaire en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN), mais aussi l'investissement de l'agence dans la rédaction de la charte de paysage de la Brière ou encore le plan de déplacement urbain approuvé en 2006<sup>42</sup>.

Notons que cette période voit aussi le lancement de la phase 2 de « Ville-Port », mais aussi l'accompagnement de « Ville-Gare », le lancement de « Ville-Ouest » en 2004, projets pilotés par l'agence.

- **2008 - 2014 : L'agence d'urbanisme, actrice des coopérations territoriales et de la mise en « réseau »**

Cette période, plus récente, marque une période d'évolution des échelles de réflexion pour l'agence d'urbanisme via un élargissement de ses partenariats et le développement des activités de prospectives et de coopérations territoriales.

*« Et pour le coup la prise de conscience grand territoire et interface et complémentarité elle a vraiment été accélérée sur un territoire comme l'agglomération de Saint-Nazaire où là pour le coup les migrations domicile-travail, la complémentarité des zones d'activités, les espaces naturels rétro littoraux de la Brière, la question estuarienne était vraiment posée et ne faisait*

---

<sup>41</sup> Le Syndicat intercommunal de l'Estuaire de la région nazairienne (SIERNA) regroupe les communes de l'APECABL plus Trignac et Saint-Joachim.

<sup>42</sup> Sources issues de l'analyse des différents programmes partenariaux et rapports d'activités de l'agence depuis 1991.

*que monter en puissance dans tout ça ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

L'agence d'urbanisme est reconnue en tant que telle en 2007 par l'État et voit arriver en 2009 un nouveau directeur, Nicolas Terrassier, succédant à l'urbaniste Jean Haëtjens. Au cours de cette période, l'agence va notamment construire un « projet d'agence » et engager un travail prospectif *Destinations 2030*, dernière commande politique d'envergure présentée comme une démarche « *bottom-up et non plus experte* »<sup>43</sup> par un technicien. En outre, cette période marque aussi la montée en puissance de l'interterritorialité via les coopérations métropolitaines (SCOT, Ecocités), mais aussi de par la mise en place d'une réflexion intercommunale et la constitution d'un « pôle ouest » qui se traduira notamment par l'organisation d'une « conférence des intercommunalités de l'ouest de l'estuaire de la Loire » en 2012.

*« La perspective ouverte par le futur aéroport international du Grand ouest amène nos intercommunalités à réfléchir ensemble — avec l'appui de l'agence de développement durable de la région nazairienne — sur leur devenir et les retombées qu'elles pourront en tirer en matière économique, démographique, d'infrastructures ou d'image. Ainsi en est-il des intercommunalités de Savenay et de Pont-Château, les plus proches du nouvel équipement et les plus directement concernées par le besoin de réserver des espaces de développement économique, logistique et résidentiel. Mais celles de la presqu'île guérandaise et du pays de Retz ont compris pareillement la nécessité d'une franche coopération avec Saint-Nazaire et la CARENE pour penser les liaisons avec ce futur grand aéroport. [...] Les conditions se trouvent désormais établies pour la réunion d'une conférence de l'ouest de notre métropole, sur le modèle de la conférence métropolitaine initiée par Jean Marc Ayrault et moi ». (Batteux, 2012, p. 424)*

Le futur aéroport du grand ouest, objet de débat métropolitain, fera l'objet d'études d'impacts dès 2010 par l'agence d'urbanisme puis d'études logistiques, visant à produire indicateurs et représentations à travers un prisme nazairien. Ces études prospectives s'inscrivent d'ailleurs en 2012 dans la perspective de la conférence de l'ouest.

*« Rapidement, pour Notre Dame des Landes, le constat proposé était que le prisme de lecture de ce projet était exclusivement nantais et qu'il convenait de produire un récit un peu nazairien de ce sujet-là ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Nous verrons dans le chapitre 3 que la quête de « positionnement littoral » de l'agglomération nazairienne dans la métropole bicéphale Nantes Saint-Nazaire est toujours d'actualité. La quête du pôle ouest se traduit également par le renforcement des partenariats de l'agence d'abord par l'adhésion de Cap Atlantique (2005) puis de la CC de Loire et Sillon à l'ADDRN en 2011 suivie par

---

<sup>43</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019.

la CC de Pont-Château Saint Gildas des Bois en 2012. La même année, le Conseil général de Loire-Atlantique, la Région et le grand port maritime adhéraient à l'agence d'urbanisme.

Néanmoins, les documents de planification locale telle que le SCOT Nantes Saint Nazaire et le schéma de secteur de la CARENE étant approuvés en 2007, l'agence cherche à pérenniser ses activités de planification ce qui se traduit par un travail de concernement des élus à l'échelle communale pour le développement de projets de territoires, mais aussi de missions de modification, de révision et de mise en compatibilité des PLU sur la CARENE et la Communauté d'Agglomération de la Presqu'île de Guérande Atlantique (CAP Atlantique) en relais de l'État.

*« [...] En planification, l'idée avait été de faire un travail de fond auprès des communes pour les accompagner dans des réflexions genre livres blanc, projets de territoires, notamment auprès de Cap Atlantique sur ces sujets-là. Puis après il y avait aussi le service après-vente du SCOT et du schéma de secteur à assurer. »  
(Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

À partir de 2011, l'agence développe aussi des missions dites de projets urbains sur des petites communes hors de l'agglomération comme Paimboeuf et Guérande. L'enjeu de pérenniser des missions de planification comme l'explique ce technicien apparaît comme un exercice régulier pour l'agence d'urbanisme qui vit avec l'évolution de ces schémas et outils de planification induisant des périodes intenses d'élaboration, de révision, mais aussi de creux qui oblige les équipes à se transformer en VRP. L'évolution du périmètre de l'agence lui permet aujourd'hui d'entrevoir une pérennité de ces missions de planification et la remobilisation de savoirs construits dans l'action face à des documents souvent élaborés *ad hoc* (cf. PLUI). C'est aussi un enjeu de prévision face au risque de voir arriver beaucoup de demandes simultanément.

La période précédant les élections municipales de 2014 marquera néanmoins une période de rupture pour l'agence. La démarche *Destinations 2030* a cristallisé la défiance de certains partenaires élus — notamment à la CARENE — y voyant une absence de neutralité politique de la part de l'agence. La fin de la démarche est concomitante de la démission de son directeur — candidat aux élections municipales — mais aussi de la mise en place d'une nouvelle équipe municipale menée par David Samzun. Un audit fonctionnel — non pas financier — est alors lancé par le maire afin d'interroger les partenaires de l'agence et son équipe sur le devenir de l'outil afin de « *redonner une légitimité multi-partenariale* » à celle-ci, comme en témoigne le directeur par intérim de l'époque.

- **2015 – 2020 : Extension des partenariats et diversification des missions - L'agence « couteau suisse »<sup>44</sup>**

« 2015 — *année de transition* »<sup>45</sup>, voit l'arrivée d'un nouveau directeur à la direction de l'agence d'urbanisme et une évolution des missions et de son organisation.

<sup>44</sup> Extrait du rapport d'activité de l'ADDRN de 2018, p.5.

<sup>45</sup> Extrait du rapport d'activité de l'ADDRN de 2015.

L'arrivée de la nouvelle direction s'accompagne de changements importants, marqués d'abord par une « *mutation de l'agence vers un mode de travail plus collaboratif, un nouvel organigramme pour un fonctionnement plus efficient et plus collectif et une nouvelle identité graphique et une redéfinition de la stratégie éditoriale* <sup>46</sup> ». L'organisation évolue avec le renforcement de l'équipe de direction qui voit plusieurs chargés d'études devenir directeurs d'études, des départs et des arrivées ainsi qu'un changement des statuts de l'agence<sup>47</sup> en 2016.

*« Il a repositionné l'agence sur des territoires [hors Saint-Nazaire], sur des thématiques, il a aussi une façon très différente de considérer le projet urbain et l'ingénierie du projet. [...] Avant, les gens travaillaient de manière très cloisonnée, il y avait une personne par projet et puis de temps en temps lorsqu'il y avait un sujet on travaillait ensemble, mais cela était rare ». (Entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 28.06.2017)*

Durant cette période, l'agence d'urbanisme étend ses partenariats au-delà de l'agglomération nazairienne avec des rencontres engagées dès 2016 avec le Pays de Redon, l'Université de Nantes, la Chambre d'agriculture des métiers et de l'artisanat qui adhéreront l'année suivante, l'école des beaux-arts suivra en 2018. Le conservatoire du littoral est également consulté la même année et le président comme le directeur réaffirment chaque année une « *main tendue de l'autre côté de l'eau* » de Saint-Brévin-les-Pins à Pornic. Une main tendue qui se soldera en 2020 par l'adhésion de Pornic agglomération à l'agence d'urbanisme. Dans le même temps, le développement des relations avec Redon se traduit par l'engagement d'échanges avec la Région Bretagne et les départements du Morbihan et de l'Île et Vilaine (2018), manière pour l'exécutif de positionner l'agglomération de Saint-Nazaire à l'articulation Nord/Sud, mais aussi de coopérations interrégionales entre la Bretagne et les Pays de la Loire.

*« On devient une agence interrégionale, à part Avignon, nous sommes la seule ». (Technicien de l'ADDRN, le 2.05.2017)*

Durant ces années, l'agence cherche à consolider ses observatoires à travers la construction d'un outil numérique *datagences* et la connaissance des évolutions sociétales via des enquêtes de terrains (par exemple les enquêtes sur les familles en campagne, les travailleurs détachés ou sur les nouveaux modes de tourisme). Elle développe également ses activités de planification avec l'élaboration du PLUI et du Plan de Déplacement Urbain (PDU) de la CARENE de 2016 à 2020 ainsi qu'avec la contribution au Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) des Pays de la Loire. Cette période marque aussi le renforcement de missions de coopérations territoriales avec la préparation des intercommunalités à de nouveaux projets de territoires, leur actualisation (CCPSG, CAP Atlantique, CCES) ainsi qu'avec la participation de l'agence aux rencontres de l'alliance des territoires, organisées par le PMLB.

<sup>46</sup> Extrait du rapport d'activité de l'ADDRN de 2015.

<sup>47</sup> Le conseil d'administration a affirmé un rôle d'agence de « *toute la région de Saint-Nazaire* », ouvert sa gouvernance à d'autres acteurs et réaffirmé le caractère associatif de celle-ci. Extrait du rapport d'activité de 2016, p.5.

En parallèle, l'agence fait évoluer son positionnement dans le champ du projet urbain. Pour cela, l'agence d'urbanisme poursuit ses missions sur les secteurs de projets historiques, en changeant de nom. Le projet « Ville-Ouest » est ainsi piloté au prisme du PRIR, « Ville-Gare » devient le projet de l'entrée nord de l'agglomération nazairienne et « Ville-Port » est ressaisi à travers le développement de la filière nautique et la projection d'un bassin de plaisance. Le centre-ville est quant à lui réinvseti à travers des missions de design urbain, mais plus largement par un projet transversal, support pour l'élaboration d'une convention avec l'État dans le cadre du programme « Action Cœur de Ville ». L'enjeu d'un positionnement littoral métropolitain pour Saint-Nazaire et l'extension du territoire d'action de l'agence conduisent au pilotage de deux projets urbains structurants dans les activités de l'agence : « Façade littorale » devenu « Ambition Maritime » et « Redon Confluence ». L'agence joue ici un rôle de pilotage des études en partenariat avec les collectivités concernées et assure l'articulation des projets avec la stratégie territoriale tout autant que leur traduction spatiale à l'échelle de l'ilot. Aussi, bien que l'agence ait été conçue comme un outil d'aide à la décision au service du projet et non pas comme un organe de MOA ou un bureau d'étude, l'agence cherche à « *tenir le fil rouge du projet* »<sup>48</sup> et à « *cultiver sa singularité en matière d'aménagement via la participation au CVA et à l'élaboration des nouveaux cadres réglementaires* »<sup>49</sup>. Les activités relatives à l'aménagement sont renforcées par l'arrivée de directeurs et chargés d'études ayant développé leur culture professionnelle en SEM ou en Etablissement Public d'Aménagement (EPA), un positionnement néanmoins complexe pour la conduite des opérations d'aménagements en partenariat avec les autres Sociétés Publiques Locales (SPL). « *Tenir le fil rouge du projet* »<sup>50</sup> ou dit autrement « maîtriser et contrôler les différentes étapes du projet » inscrit l'agence dans une démarche de pilotage séquentiel du projet urbain dont la dimension prospective a pu se trouver diluée dans un rôle de management de projet (Biau et Tapie, 2009a, p. 90). Néanmoins, la logique d'assistance à maîtrise d'ouvrage inscrit plus sûrement l'agence dans un rôle de programmiste à travers des missions de clarification de la commande très en amont, d'identification des besoins auprès des usagers et d'assurance des moyens techniques et financiers du projet (Biau et Tapie, 2009a, p. 98). Ces activités sont perceptibles dans la conduite du projet urbain de « Redon Confluence », mais aussi à travers l'exercice de programmation architecturale pour la relocalisation de l'école de musique de la CCPSG. Ce double rôle, entre programmation et pilotage de projet, se déploie dans un contexte d'émergence de nouvelles procédures (appels à projets [AAP], contrats Recherche et Développement [R&D]) à intégrer. Cette gestion de la complexité technique et managériale est vue comme une spécificité à valoriser même si le multipositionnement des activités de l'agence interroge les urbanistes au travail dans leurs missions d'accompagnement du projet urbain au quotidien.

<sup>48</sup> Extrait du programme partenarial de l'ADDRN de 2019.

<sup>49</sup> Extrait du programme partenarial de l'ADDRN de 2018.

<sup>50</sup> Op.cit.

*« Moi, si on me demande demain ce que l'on fait, on est AMO<sup>51</sup> en programmation urbaine. [...] C'est ce que l'on fait aujourd'hui sur Redon en étant en contrat et en vraie posture d'AMO et non en tant que pilote [...] Ce sont les intercommunalités qui assurent cela ». (Extrait de réunion, Technicien de l'ADDRN, le 24.04.2019)*

Au-delà de constituer une agence de coopérations territoriales (agence *cluster*<sup>52</sup>), centrée sur la conduite du projet urbain (agence *maker*<sup>53</sup>), son directeur réaffirme en 2017 un rôle d'expérimentateur de nouveaux cadres d'action pour l'agence. Cela se traduit par un rapprochement avec les milieux universitaires et de la recherche — via l'adhésion de l'université de Nantes et plusieurs contrats CIFRE — et la mise en place d'un « incubateur d'initiatives urbaines » ainsi que d'un *lab mobilité* positionnant l'agence — aussi — dans le champ de « l'innovation » (agence *Fab Lab*<sup>54</sup>), grammaire attendue au sein des organisations qui déploient actuellement des logiques d'action exploratoires.

Cette brève histoire traduit un élargissement des partenariats de l'agence d'urbanisme et donc de son aire d'intervention. Une évolution liée pour partie à l'enjeu de pérenniser certaines activités de l'agence (planification), de conduire une réflexion à l'échelle d'un bassin de vie, mais aussi le fruit d'une vision politique traduite dans un projet « littoral métropolitain ». En outre, l'adhésion récente de l'université de Nantes ou encore le renforcement de l'équipe par une paysagiste et une écologue traduisent un saisissement des enjeux contemporains (transitions, innovation R&D) et une évolution de l'agence en lien avec son environnement institutionnel. Enfin, c'est bien le portrait d'une agence atypique qui est décrit plus haut, car contrairement à la majorité des agences d'urbanisme, elle se fonde dans les années 1980-1990 sur la base du projet urbain et non de la planification, mission fondatrice des agences dans les années 1967 (Bendjador, 2007, p. 316). Cette mission de pilotage du projet urbain perdurera et se poursuit encore aujourd'hui, bien que, depuis son passage en agence d'urbanisme en 2007, la figure d'une agence « manager de réseaux » (Bendjador, 2007, p. 298) apparaît centrale. De fait, l'évolution des territoires, mais aussi les partenariats impliquent un ajustement des programmes partenariaux et des thématiques investiguées en interaction avec les services de l'État, les représentants des Chambres consulaires, mais surtout des élus.

*« [...] on imagine bien que les travaux des agences s'adaptent à l'évolution de l'environnement global, national et local et de la pensée urbaine ». (Écrement, 2004, p. 21)*

Si les réflexions à échelles territoriales élargies sont effectives depuis les années 1990 dans le champ de la planification, les projets urbains récents de « Redon Confluence », Allaire ou encore la démarche prospective « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » traduisent un renforcement des missions interrogeant les situations et configurations périurbaines.

---

<sup>51</sup> Assistance à Maitrise d'Ouvrage.

<sup>52</sup> Extrait du programme partenarial de l'ADDRN de 2017, p.8

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

#### **1.4. Le périurbain, un sujet émergent pour les agences d'urbanisme ? Regard historique sur les études périurbaines au sein de la FNAU**

Les travaux des agences ont évolué depuis 1967 avec des « airs de famille<sup>55</sup> » que l'on peut repérer selon Yasmine Bendjador (2007, p. 297).

Durant les années 1960 à 1980, l'élaboration et l'application de la loi LOF, s'inspirant de l'esprit de la planification à la française, entraîne la production de documents règlementaires (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme [SDAU], Plan d'Occupation des Sols [POS]) dont la validation est du ressort du ministère de l'Équipement. Ainsi, les agences font le lien entre État et collectivités. Par la suite, entre 1980 et 2000, la montée en puissance des intercommunalités d'agglomérations amène les agences à jouer le rôle de promoteurs des intercommunalités, se posant comme les outils techniques de ces dernières. Depuis le début des années 2000, la montée en puissance du développement durable et de la prospective avec les lois Voynet, Chevènement puis SRU invite les agences à jouer un rôle de coordination entre les documents d'urbanisme (PLU et SCOT), mais aussi entre les territoires auxquels ils se réfèrent en lien avec les stratégies urbaines (politiques de la ville, projets urbains).

Plus récemment, on peut également interroger ces évolutions à partir notamment des rencontres nationales annuelles de la FNAU de ces 25 dernières années (Écrement, 2004, p. 22 ; Prévot et al., 2008). De fait, de 1996 à 2005, ces événements témoignent de questionnements récurrents autour de l'attractivité territoriale, économique, des villes en lien avec le déploiement de projets urbains. On observe depuis 2008 une montée en puissance des enjeux du « grand territoire », interrogeant les échelles de projet et de gouvernance avec des sujets intégrant l'échelle internationale (Europe) et les enjeux de gouvernance interterritoriale (Appel du large, Territoires no limites, construire l'Europe des liens). Ainsi, les sujets montrent le passage de l'intérêt pour des sujets thématiques et sectoriels (transports, commerces, économie) dans le cadre d'un développement des métropoles à des sujets de gouvernance dans le cadre du développement de projets de territoires résolument interterritoriaux. Plus récemment les questions de transitions supplantent le vocable du développement durable et les questions de design et d'innovations deviennent prégnantes.

Les enjeux de gouvernance et de construction de projets pour les territoires se sont traduits aussi par « un zoom » sur les campagnes urbaines avec la rencontre de 2013 à Amiens, précédée de plusieurs travaux spécifiques aux conditions périurbaines. Une évolution des débats dont témoigne le directeur du développement et de l'innovation de l'ADDRN qui souligne néanmoins l'enjeu de poursuivre ces réflexions.

*« Je pense qu'il y a un travail d'introspection à faire sur le vocable et la lecture du territoire. Des sociologues se sont déjà penchés sur ces sujets-là, qui poussent les*

---

<sup>55</sup> Ces airs de famille correspondent à des objectifs et échelles de travaux empreints de similitudes.



*feux sur ces questions-là et qui nous réinterrogent nous géographes, urbanistes, aménageurs sur cette lecture, mais je pense que l'on n'a pas fini et donc les télescopes que l'on peut avoir entre les thèses de Guilluy<sup>56</sup> d'un côté et puis d'autres thèses, on est vraiment sur un sujet d'actualité qui est en voie de politisation forte ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

Dans ce contexte, comment les agences d'urbanisme évoquent plus généralement le « fait périurbain » et les dynamiques de périurbanisation ? La métropolisation et la périurbanisation apparaissent comme des phénomènes croisés rejoignant ici les thèses développées par François Ascher, l'étalement urbain est quant à lui présenté comme une dynamique à combattre.

*« Si le "fait métropolitain" reste encore incomplètement assumé en France, le "fait périurbain" l'est moins encore. (Extrait de Traits d'agence, 2013, p. 1)*

La mise en perspective des travaux préparatoires à la 34<sup>ème</sup> rencontre des agences d'urbanisme<sup>57</sup> et les actes de ce colloque réunis dans le hors-série n°47 de la revue Urbanisme (Loubière, 2013), avec quelques travaux marquants des agences, permettent de poser les termes du débat qui agite les agences d'urbanisme.

D'abord, le choix de l'oxymore de Pierre Donadieu<sup>58</sup> « campagnes urbaines » pour l'intitulé de ces rencontres traduit une forme d'inconfort dans la description de ces configurations par le refus d'employer le terme de périurbain bien qu'il soit revendiqué comme un moyen de contrer les discours discriminatoires. Dans un texte du hors-série n°47 de la revue Urbanisme, Alain Faure y voit également une difficulté d'émergence de la scène métropolitaine liée selon lui à une « absence de mise en récit des enjeux » et de « médiateurs légitimes dans les forums territoriaux ainsi que d'une discrétion des groupes d'intérêts en présence » (Faure, 2013, p. 24). Ce sont pourtant bien des espaces périurbains dont il est question dans chaque projet présenté par les différentes agences au cours de ces rencontres.

*« Une vie périurbaine organisée sous le manteau métropolitain/ Faire de l'urbain dans le périurbain, l'enjeu de demain/ Le périurbain au-delà des mythes/ Le périurbain, un espace d'innovation pour les mobilités ! ». (Florilège extrait des titres des projets de la revue trait d'agence, 2013)*

---

<sup>56</sup> Christophe Guilluy est géographe, il a notamment écrit *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires* en 2015. L'auteur développe l'idée que les classes populaires, exclues de la mondialisation, se trouvent reléguées dans des territoires éloignés des métropoles caractérisées par des bassins industriels en décroissance, des zones d'emploi public ou touristique.

<sup>57</sup> Les 34<sup>e</sup> rencontres des agences d'urbanisme intitulées « Campagnes urbaines » se sont déroulées à Amiens en 2013.

<sup>58</sup> Pierre Donadieu est un ingénieur agronome, écologue et géographe, professeur émérite en sciences du paysage à l'Ecole Nationale Supérieure de paysage de Versailles-Marseille. Ses travaux de recherche portent notamment sur les politiques publiques de paysage en Europe et les rapports entre espaces et sociétés dans les campagnes en France et en Europe. Le processus de construction des campagnes urbaines, liée à la métropolisation, correspond selon lui à "un processus d'urbanification de la campagne et introduit de l'urbanité dans l'espace rural dont il privilégie la signification de nature et de paysage." Ainsi, les campagnes urbaines relèvent de ruralités non agraires mais urbaines (Donadieu, 2000).

Le choix du terme s'inscrit dans une volonté de changer de regard. Les urbanistes parlent de changer de doctrine, de « changer les lunettes sur le périurbain », d'en finir avec « les regards condescendants des professionnels de l'urbanisme » et de l'enjeu de « quitter les stéréotypes » et d'aller « au-delà des mythes ». Cette rhétorique visant à réhabiliter les espaces périurbains fait écho à des travaux contemporains de ces rencontres émanant de géographes (Dodier, 2012 ; Forum vies mobiles, 2013), d'anthropologues (Chauvier, 2011) mais aussi de travaux prospectifs pilotés par l'État<sup>59</sup> (Chanard et Chassagne, 2009 ; Roux et Vanier, 2008) à la fois lus et interrogés par ces professionnels de l'urbanisme.

*« J'utilise volontairement le terme de périurbain pour mieux le déconstruire par la suite, mon discours est construit sur la déconstruction comme Contre Télérama de Éric Chauvier ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 7.04.2017)*

La définition retenue dans le cadre du séminaire introductif<sup>60</sup> de ces rencontres est la suivante : « *Le périurbain est avant tout divers : peu régulé par la puissance publique, c'est l'espace de l'adaptabilité, où des pratiques innovantes sont permises, mais où les solidarités sont à inventer* ». Cette définition rejoint l'approche prospective proposée par l'hôte des rencontres — le directeur de l'AGUPA — évoquant : « *Si l'on accepte de considérer que les campagnes urbaines ne constituent pas une parenthèse, du fait même qu'elles se sont ancrées territorialement, il y a donc un enjeu à travailler à la construction de leur durabilité, en lieu et place du déni et du "lutter contre"* ». Il nous semble que de fait, en participant directement du phénomène de métropolisation, la périurbanisation engage les agences à se tourner — au-delà de projets urbains phares — vers les enjeux de ces dynamiques périurbaines et à penser les territoires de manière dynamique et systémique.

Ainsi, les actes de la FNAU témoignent de plusieurs approches et positionnements des agences d'urbanisme sur le sujet que nous proposons de décliner ci-dessous.

- ***La périurbanisation, un sujet d'observation et d'analyse***

La périurbanisation constitue d'abord un sujet à observer en vue d'identifier les ressources de ce périurbain et comprendre sa contribution au système territorial. De fait, les publications réalisées par plusieurs agences d'urbanisme à partir d'études sociologiques autour des modes d'habiter (IAU, 2012 ; AURA, 2012...) et des mobilités (AUDIAR 2012 ; AURBSE 2012...) témoignent de cet enjeu d'observation et de description. Ces études cherchent le plus souvent à dépasser les approches statistiques et à déconstruire des stéréotypes mettant ainsi en exergue des choix résidentiels stratégiques pour l'emploi et un désir de propriété, des pratiques de déplacements mixtes, usant de l'intermodalité. Ces études sociologiques se sont poursuivies dans les années suivantes avec l'étude « Familles en campagne » parue en 2015 (ADDRN) mettant l'accent sur la

---

<sup>59</sup> Notamment via la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du territoire et à la Compétitivité des Territoires (DIACT).

<sup>60</sup> Un séminaire introductif s'est tenu le 27 mars 2013 afin de préparer les rencontres du mois de septembre 2013.

recherche d'un cadre de vie et des sociabilités nombreuses, mais aussi l'étude « Ville ordinaire et métropolisation » parue en 2016 (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours [Atu]) mettant en exergue les relations interterritoriales ou encore plus récemment l'étude « Être périurbain en Gironde » de 2019 pilotée par l'agence d'urbanisme de Bordeaux.

Par ailleurs, les agences contribuent à la connaissance des territoires à partir d'études visant à décrire les ressources territoriales sur des thématiques spécifiques comme les nouvelles formes de commerce urbain, le numérique comme outil de planification, l'agriculture périurbaine (AGURAM 2011 ; AUDIAR — SCOT Rennes ; AUAO — Charte agricole agglomération orléanaise ; UrbaLyon 2013) ou les mobilités ferroviaires (études mobilités et aménagements, contrats d'axes ferroviaires Toulouse et Grenoble). Des études mais aussi des projets où elles se posent comme animatrices de partenariats enclenchés ou à développer entre les acteurs publics et les communes. Ces études, marquées par des approches « grand territoire », investiguent le fait périurbain souvent de manière panoramique et invitent à développer davantage des approches focalisées permettant de rendre compte de trajectoires périurbaines et de témoigner plus finement de la diversité des modes d'habiter.

- ***La périurbanisation, un sujet de prospective territoriale et de projet***

La question posée par la FNAU est la suivante : « Peut-on aller jusqu'à imaginer un modèle de développement périurbain qui concilie durabilité et solidarité ? » Ce questionnement rejoint les travaux contemporains du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) autour de l'hypothèse du périurbain durable<sup>61</sup>. Les urbanistes s'interrogent sur « *la fonction de ces campagnes urbaines en relation avec la zone urbaine centrale : sont-elles des sources d'alimentation, de nouvelles énergies, le creuset de mobilités douces ou des laboratoires d'un nouveau vivre ensemble ?* » (Loubière, 2013, p. 48).

À nouveau, les agences d'urbanisme sont ici mobilisées dans l'animation de démarches de projets dans les transitions énergétiques (portage de Plan Climat, travail sur une SEM énergie, ateliers collaboratifs post carbone), en planification (élaboration de PLUI, supports de projets de territoire) ou encore dans le renouvellement urbain de friches industrielles en campagne. Ces réflexions mettent en exergue les enjeux de développement d'ingénieries pour ces campagnes urbaines en termes d'animation mais aussi d'outils d'observation, d'analyse et de compétences en ingénierie du projet urbain sur les volets spatiaux, fonciers, financiers. Les agences sont ici décrites comme des structures « *en capacité de distiller une atmosphère partenariale* » (Cordobès, Hurel et Fruchart, 2013, p. 64), en capacité d'être dans l'expérimentation et prompts à

---

<sup>61</sup> Au-delà du programme de recherche Du périurbain à l'urbain portée par le PUCA entre 2011 et 2013, d'autres chercheurs ont cherché à penser la durabilité de ces configurations périurbaines. Dans un article de 2014, François Mancebo pose deux hypothèses concernant la durabilité du périurbain : « *La périurbanisation peut être durable si elle s'appuie sur les usages de l'espace et les pratiques antérieures à la périurbanisation (agriculture et foresterie, espaces naturels, friches) [...] Une périurbanisation durable induit des formes spécifiques de sociabilité et d'organisation spatiale (multifonctionnalité, mode d'habiter, accès à la nature).* » (Mancebo, 2014)

développer outils et méthodes issus du design territorial comme l'exprime le directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque : « *Dans les agences d'urbanisme, on ne fait que des prototypes, jamais de travail en série* » (Bariol et Sannier, 2013, p. 55).

À la suite de ces 34<sup>ème</sup> rencontres nationales, un groupe de travail informel intitulé « les campagnes urbaines en mode projet » fut mis en place au sein de la FNAU, réunissant agences d'urbanisme, Association Des Communautés de France (ADCF), CVA, FEPL, le Forum vies mobiles, le GART, RFF et le CGET. Cette plateforme d'échanges de « bonnes pratiques » donnera lieu à une publication en 2015 recensant des projets portés par les agences et organismes parapublics.

- ***La périurbanisation comme dynamique d'urbanisation à combattre***

Toutefois, dans une perspective de développement durable, les agences déploient des argumentaires visant à combattre les dynamiques d'étalement urbain. Les outils développés par ces dernières en témoignent : calculateur de budget développé par l'agence de Saint-Étienne (en partenariat avec l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie [ADEME]), dispositifs AEU2 de l'ADEME ou encore le projet MORECO (*Mobility and residential costs*) simulant les coûts de mobilités. Les études et diagnostics ciblant la consommation de l'espace sont également nombreux (ADEUS<sup>62</sup> 2012 ; ADEUPA<sup>63</sup> 2012 ; IAU 2012...) et soulignent l'enjeu de préservation des terres agricoles, en contribuant notamment aux diagnostics de consommation foncière pour les SCOT. Ces publications se caractérisent par une approche quantitative qui reste encore aujourd'hui dominante dans ces exercices de planification.

Ainsi, les agences d'urbanisme apparaissent comme des outils de l'interterritorialité dont les compétences permettent l'investissement de problématiques inhérentes aux situations périurbaines. Si ces situations sont depuis longtemps investiguées à travers deux fils rouges principaux que sont l'observation territoriale et le suivi de la planification et des coopérations métropolitaines avec le SCOT, les missions des agences d'urbanisme autour des situations périurbaines tendent aussi à se développer autour d'enjeux de projets urbains et architecturaux. Ces missions se traduisent par des études urbaines (plans guides et plans de référence) mais aussi des collaborations institutionnelles dans le cadre de labellisations Ecoquartier ou d'Ateliers des Territoires.

Ces missions se distinguent assurément des problématiques des centres urbains (espaces ouverts, fonciers moins attractifs, logiques d'action communales) et invitent à interroger plus largement les outils et savoirs mobilisés à l'occasion de projets stratégiques et opérationnels.

---

<sup>62</sup> Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise

<sup>63</sup> Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest.

## 2 - Les représentations du périurbain - Discours et regards d'urbanistes

Après avoir campé le décor de l'agence, des partenaires et des territoires d'action, nous avons remis en perspective les missions de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire relatives au périurbain avec les travaux des agences d'urbanisme en France afin de saisir l'évolution du saisissement du sujet par ces organismes d'expertise urbaine.

À présent, nous proposons de varier la focale en analysant la manière dont les urbanistes tentent de définir le périurbain nazairien et les dynamiques de périurbanisation qui s'y déploient. Nous débuterons cette analyse par une mise en perspective des travaux académiques s'intéressant aux enjeux de définition du périurbain, puis nous analyserons les modalités de description, de traduction de ces situations locales et les problématiques spécifiques mises en exergue par les urbanistes de l'ADDRN. Nous appuierons notre analyse sur une série d'entretiens réalisés avec quinze chargés d'études lors de notre arrivée à l'agence d'urbanisme en 2017.

À cette étape de la thèse, notre questionnement pourrait être résumé ainsi : comment les urbanistes agissent et produisent de l'expertise en situations périurbaines ? Avec quels équipements et suivant quels rapports de forces ?

Nous pourrions tenter de démontrer que ces urbanistes agissent dans un rapport de raison, inscrivant leur pratique dans une quête d'efficacité technique, une science territoriale. Cependant, Latour a montré que cette distinction entre sciences (raison) et société (forces) était erronée (Latour, 2001, p. 18). En effet, il n'y a pas de société ou de culture qui influe sur la science rationnelle, ses théories et les progrès techniques qui l'accompagnent. Aussi, il s'agit de remettre la science en société et de considérer l'ensemble des rapports de forces entre les sciences et la société conduisant à la production d'expertises. Par conséquent, nous ne nous limiterons pas à analyser les « influences » exercées sur nos urbanistes ou à analyser leur condition sociale, nous les suivrons en étant attentifs à leurs discours puisque « *ces derniers attribuent des causes, datent des événements, dotent leur entité de qualités, classent les acteurs* » (Latour, 2001, p. 23). Ainsi, on peut dire que ces derniers interprètent des dynamiques sociospatiales contribuant à produire des représentations sociales de l'environnement et des acteurs qui le composent<sup>64</sup> en vue d'agir. Selon Denise Jodelet, les représentations sociales sont des systèmes d'interprétation régissant notre relation au monde et aux autres, elles influencent nos comportements (Jodelet, 2003, p. 53). Leur construction s'appuie notamment sur des valeurs, des savoirs et des expériences passées, c'est ce que nous tenterons de saisir à partir de l'analyse des discours dans lesquelles ces représentations circulent.

---

<sup>64</sup> Madeleine Akrich a notamment montré dans ses travaux comment les concepteurs, promoteurs de dispositifs techniques, inscrivaient ces représentations dans des choix techniques et organisationnels qui cadrent — conditionnent — la relation entre usagers et dispositifs.

« [Ces représentations] s'étaient sur des valeurs variables [...], des savoirs antérieurs réactivés par une situation sociale particulière [...] elles sont reliées par des systèmes de pensée plus large, idéologiques ou culturels, à un état des connaissances scientifiques, comme à la condition sociale et à la sphère de l'expérience privée et affective des individus ». (Jodelet, 2003, p. 52)

### **2.1. Le périurbain comme espace difficile à saisir (Authier et al, 2015, p. 17)**

« Il n'y a pas de définition stable et univoque du périurbain, pas davantage qu'il n'y en a pour l'urbain et la ville, ou le rural et la campagne. » (Vanier, 2012, p. 212)

Ainsi, le périurbain apparaît d'abord comme un espace difficile à définir et à nommer. Martin Vanier propose d'ailleurs d'arrêter de tenter de réifier une catégorie spatiale, sociale ou fonctionnelle tant la diversité des situations territoriales (socio-économiques, morphologiques, politiques, historiques, culturels) apparaît hétérogène (Vanier, 2012). Néanmoins, si le périurbain n'existe pas en tant que catégorie figée<sup>65</sup>, il nous semble utile de réfléchir à la manière dont les urbanistes au travail tentent de définir ces situations et configurations spatiales dans le cadre d'études contextualisées afin d'identifier l'évolution de la pensée sur ces espaces voire de pointer des biais.

Un bref retour historique nous permet de rendre compte des débats concernant sa définition. D'abord, comme le souligne Séverine Bonnin Oliveira (2012, p. 22), cette tentative de définition s'est accompagnée d'une volonté de dénomination. On utilise suburbanisation dans les années 1950 aux États-Unis pour désigner le développement de banlieues résidentielles. En France, ce n'est qu'en 1976, que Bauer et Roux (1976) introduisent le terme de rurbanisation (issu de *rurban*) mettant l'accent sur les liens entre espaces urbains et campagnards et témoignent de logiques d'extensions de noyaux villageois, émiettés, loin du *sprawl* américain au développement périphérique de centres urbains<sup>66</sup>. Cette urbanisation des campagnes est alors associée aux ZPIU (INSEE) par les auteurs et suscite la critique de géographes ruralistes (Berger et al., 1980) qui plaident plus sûrement pour un développement endogène des campagnes.

« [La périurbanisation] constitue un ensemble de processus qui affectent l'espace rural périurbain et traduisent le desserrement des activités et des fonctions urbaines — qu'il y ait croissance urbaine ou non — à condition que l'espace bâti reste discontinu, au moins provisoirement ». (Berger et al., 1980, p. 307 citée par Bonnin-Oliveira)

---

<sup>65</sup> Le terme périurbain est néanmoins apparu dans la nomenclature de l'INSEE pour la première fois en 1996 devenant ainsi une catégorie statistique et de l'action publique avant de disparaître avec l'actualisation de 2010 où le périurbain est intégré à la notion de pôle urbain. L'INSEE mentionne néanmoins que l'espace périurbain correspond dans sa nomenclature des ZAU de 2010 aux communes appartenant à la couronne d'un grand pôle ou aux communes multipolarisées des grandes aires urbaines.

<sup>66</sup> À la même époque, deux rapports interrogeant les questions périurbaines sont également commandités par le gouvernement : le rapport Mayoux, *Demain, l'espace* (1979) ainsi que le rapport Langumier intitulé *Périurbanisation et aménagement du territoire* (1982).

Les premiers termes du débat semblent ainsi se structurer autour de deux logiques explicatives ; une approche ruraliste décrivant un développement endogène des espaces ruraux et une approche par l'urbanisation des campagnes, fruit d'un exode urbain.

Par ailleurs, les enjeux définitionnels mobilisent différents critères visant à circonscrire le périurbain. Les premiers travaux de l'INSEE ont permis de proposer une définition statistique qui n'a cessée d'évoluer au fil des années et qui se base aujourd'hui sur les déplacements domicile-travail<sup>67</sup>. Toutefois, ces critères apparaissent restrictifs, car ils ne prennent pas en compte les autres mobilités et le seuil de 40 % semble limité par rapport à d'autres pays. Ainsi, s'agissait-il de poursuivre la représentation d'une France rurale ? D'autres travaux poursuivront ceux de Roux et Bauer dans les années 1980 en mettant l'accent sur la dimension fonctionnelle de ces configurations décrites comme « *une nouvelle phase de la croissance urbaine, plus adaptée à l'état du système socioéconomique* » (Jaillet, 1985). Néanmoins, si beaucoup y ont vu un espace avant tout résidentiel, plusieurs travaux ont montré la diversité fonctionnelle de ces situations (productive (Laborie et Langumier, 1982) ; loisirs et tourisme (Mirloup, 1984)) dessinant des systèmes urbains polycentriques, un fonctionnement en réseau où se développent des polarités secondaires (Charmes, 2011, p. 15). Dans tous les cas cette approche fonctionnelle va permettre de dépasser l'opposition entre ruralistes et urbanistes (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 48).

Changement de regard et tournant définitionnel dans les années 90 avec le programme de recherche *Ville émergente* (Dubois-Taine et Chalas, 1997) qui plaide, comme François Ascher dans son ouvrage *Métapolis*, pour un « nouvel âge de la ville » visant à « *connaître et reconnaître les qualités et ressorts de ces territoires contemporains* » (Dubois-Taine, 2007, p. 8). Les années 2000 marquent le retour de la critique des configurations périurbaines décrites le plus souvent à partir du phénomène d'étalement urbain comme en témoignent les ouvrages de David Mangin (2004), ceux sur la ville insoutenable (Berque et al., 2006) ou encore sur la ville à trois vitesses (Donzelot, 2009). Si nous partageons la critique, écologique, interpellant les effets liés à l'artificialisation des sols, la nostalgie de formes de ville européenne héritées — denses — nous paraît nettement plus critiquable tant elle s'appuie sur des critères formels et esthétiques, un regard « passéiste », ainsi qu'à un déni d'urbanité des configurations périurbaines.

La question périurbaine amène donc les chercheurs à discuter de modèles d'urbanisation, entre ville européenne historique dense et urbanisation généralisée.

Si beaucoup plaident pour « en finir avec le périurbain » (Roux, 2013) ou une réinvention du terme de périurbain (Le Couëdic, 2010, p. 54 ; Vanier, 2011) — et nous en sommes — la définition statistique perdure et continue de faire autorité pour l'État. Pourtant, cette définition tend à rassembler des espaces aux densités bâties, aux formes urbaines bien différentes. Par conséquent,

---

<sup>67</sup> Pour l'INSEE, l'espace périurbain correspond aux communes appartenant à la couronne d'un grand pôle ou aux communes multipolarisées des grandes aires urbaines. Ce sont « *les communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans (une) ou plusieurs grandes aires urbaines [...] et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.* »

des géographes et des urbanistes invitent à proposer une définition à partir de critères qualitatifs tenant compte de la densité bâtie par exemple (Charmes, 2005). Des sociologues y associent également plutôt des modes de vie (Morel-Brochet, 2006).

Ainsi, l'émergence de ces configurations périurbaines a entraîné des débats autour des catégories de centre et de périphérie, de ville et de campagne — le vieux couple ville-campagne (Vanier, 2003). Des débats ravivés par les analyses macro-géographiques de Christophe Guilluy qui dans son ouvrage *La France périphérique* (2015) propose une lecture dichotomique des dynamiques sociospatiales entre une France des métropoles et une autre des périphéries. Malgré tout, des travaux récents tendent à dépasser ces oppositions comme en témoignent les travaux de Thomas Sieverts sur la *zwischenstadt*, ceux de Martin Vanier sur le concept de « Tiers-espace » ou encore plus récemment les réflexions de la FNAU sur les campagnes urbaines (Loubière, 2013) par exemple. Aussi, la limite ville campagne est-elle encore un enjeu à l'heure de l'urbain généralisé se demandait Laurent Coudroy De Lille (Authier et Coudroy De Lille, 2015) ?

Partant de l'idée que ces représentations ne sont pas neutres car elles orientent et soutiennent l'action ou au contraire favorisent l'inertie (Jodelet, 2003), allons voir comment une équipe d'urbaniste se représente cette condition périurbaine.

*« En France de manière générale, et particulièrement sur ce territoire, les imbrications des fonctions entre ville urbaine et espaces ruraux, agricoles sont beaucoup plus complexes avec des zones périurbaines. Aujourd'hui, le périurbain on ne sait pas trop ce que cela veut dire mais cela englobe toute cette notion d'extension de la ville qui va bien au-delà de la zone urbanisée classique et qui va aujourd'hui jusqu'au territoire de la communauté de communes de Pont-Château, jusqu'à Savenay. Aujourd'hui, les zones périurbaines de Nantes et de Saint-Nazaire se rejoignent pour former cette grande métropole dans la diversité de ses fonctionnements ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

Ainsi, le périurbain apparaît, d'abord comme un espace « complexe » et difficile à nommer. Pour ces derniers, le périurbain est décrit le plus souvent comme un « entre deux », une frontière épaisse dans laquelle se déploie des pratiques variées mais dont les limites sont floues.

*« [...] Pour moi, si tu veux, la frontière ce n'est pas une limite franche et nette c'est une espèce de zone perméable et donc plus ou moins épaisse ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 22.08.2017)*

*« Le périurbain n'étant finalement ni campagne ni ville, il se situe dans un entre-deux, incertain [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

*« Je trouve que cette zone épaisse entre la frange du centre-ville et le rural profond, elle est particulièrement épaisse et elle est aujourd'hui le support quotidien de l'épanouissement de nos vies et que c'est pour ça que j'ai tendance à dire que le périurbain devient la norme à mon sens ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*



Le périurbain apparaît encore plus difficile à décrire localement, dans la région nazairienne vu qu'il ne correspond pas aux archétypes de la ville concentrique et repose sur des logiques de pratiques sociospatiales polycentriques.

*« En fait, je trouve que le périurbain en France c'est vraiment le côté concentrique quoi avec l'idée de couronne ou en fait si tu es périurbain c'est que tu n'es pas du centre. Cependant, en Belgique, je le ressentais vraiment autrement car tu n'as pas vraiment de centre en dehors de Bruxelles. Après, comme tu as des logiques de provinces tu as un maillage avec plein de villes qui ont le même poids et tu n'as pas cette culture très centralisatrice très franco-française. Du coup, le périurbain tu le ressens moins mais aussi parce que le paysage agricole il est beaucoup plus prégnant ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 9.05.2017)*

*« Des centralités historiques ont acquis progressivement un statut de ville par l'accroissement des fonctions et des fonctionnalités et puis par le développement des tissus autour. Je pense notamment à Savenay, à Pont-Château qui sont aujourd'hui des villes qui comptent. Saint-Brévin c'est un peu à part mais, je pense, à Savenay, Pont-Château, la Roche Bernard aussi peut-être qui sont devenues de petites villes après avoir été pendant longtemps des villes de marchés ruraux qui vivaient surtout le week-end. C'est intéressant de voir comment l'étalement de l'urbanisation sur ce territoire s'est accroché autour de ces polarités anciennes quitte à ce que par exemple Savenay ou Pont-Château développe son micro périurbain local lui-même enveloppé dans un périurbain nazairien. Lui-même rattrapé par un effet métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Pour le coup, l'interterritorialité et la complexité des territoires quand on essaie d'en identifier ses centralités et ses marges on est sur une lecture très complexifiée. Identifier l'archétype même du périurbain, portrait-robot de ce territoire c'est un peu compliqué ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

Néanmoins, la question du centre est relativisée par ces urbanistes qui proposent de parler de situations à « dominantes périurbaines » plutôt que de périurbain.

*« Un habitant de Savenay il va dire j'habite en ville alors que Cambron il va dire qu'il habite dans le périurbain mais en même temps Savenay c'est du périurbain par rapport à Nantes. [...] bon tu vois c'est toujours se demander le périurbain par rapport à quoi parce que tu vois on est allé à Orvault et en fait cela paraissait du périurbain je pense que par rapport à Nantes c'était du périurbain mais en fait c'était super urbanisé. Une certaine densité quoi ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 22.08.17)*

*« En fait je trouve que le terme périurbain est bâtard, si tu es dans le centre-bourg ou le centre-village de Saint-André-des-Eaux tu n'es pas plus périurbain que quelqu'un de Saint-Nazaire qui habite à l'Immaculée. Tu peux être périurbain en fait cela dépend de quelle centralité tu parles. Si ton centre... Enfin périurbain cela dépend par rapport à quoi et en même temps l'autre jour j'avais une discussion hyper prenante avec le directeur en se disant que la question du centre elle existe finalement peut être plus vraiment parce que nous-même nous ne sommes plus centrés. On est poly centré, enfin moi je me rends compte qu'en fonction de ma journée ma centralité est différente et du coup finalement en allant très loin moi*

*actuellement ma centralité c'est mon smartphone. Je n'ai plus de centralité physique, ma centralité c'est mon smartphone parce que tu vois là j'ai calé mon BlaBlaCar pour le week-end, j'ai organisé mon groupe Facebook pour mon projet<sup>68</sup>. Je ne pense plus avoir de centralité physique ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 9.05.2017)*

*« Après, c'est aussi de définir c'est quoi le périurbain mais du coup ce qui m'interroge aussi, par exemple pour moi on ne peut pas le définir à l'échelle communale, cela n'a pas grand sens. Il y a des territoires à dominante périurbaine mais par exemple la CCPSG bon globalement le principal pôle il ne fait pas 10 000 habitants mais après il y a des différences principales entre la commune centre et les autres villes. Après, même Missillac, on va vivre dans le bourg, dans le lotissement à côté ou dans le village ce sont des conditions très différentes ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

D'ailleurs, l'usage du préfixe « péri » apparaît inadapté et stigmatisant pour nommer ces situations selon plusieurs d'entre eux.

*« On arrête de se poser la question de savoir si c'est péri ou pas péri, on s'en fout finalement ce n'est pas trop la question [...] Cette réalité périurbaine moi j'ai toujours une espèce de, comment dire, d'insatisfaction en fait, j'ai l'impression que l'on reste encore enfermés dans des archétypes qui ont du mal à rendre compte de situations assez diverses en réalité. Des situations pas tant physiques d'ailleurs, mais humaines puisque fondamentalement, le territoire c'est quand même d'abord l'humain. Il ne faut jamais perdre ça de vue que cet humain il façonne à la fois des occupations et il peut y avoir des conséquences dans les paysages, dans les modes d'habiter, les déplacements ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Bien que les situations périurbaines soient représentées à travers le prisme morphologique de l'étalement radioconcentrique ou perçues comme les lieux « où se déploient des ZAC<sup>69</sup> », pour les urbanistes, elles sont d'abord caractérisées par un mode de vie : la famille nucléaire, la voiture, la maison — parfois le pavillon<sup>70</sup> — et le centre commercial.

Dans les représentations des urbanistes, les modes de vie périurbains s'apparentent à un espace privilégié de l'installation de familles et de jeunes couples investissant une maison individuelle. Cette typologie de logement apparaît comme le centre de pratiques périurbaines, parfois décrites comme individualistes et subies, renvoyant à l'idée d'habitants « captifs », ce qu'analyse Lionel Rougé dans son travail de thèse (2005).

*« C'est plutôt une image rebutoire puisque tu vois ce qu'implique le périurbain avec la pratique de la voiture... Oui la voiture, les conditions énergétiques comment dire quand tu n'es pas dans un bâtiment collectif voilà les questions pour chauffer se posent différemment. Euh après je ne sais pas si j'ai vraiment une*

<sup>68</sup> Dans sa thèse de doctorat, Baptiste Pourtau explore les différents usages du smartphone dans le cadre de la mobilité d'habitants du périurbain afin de saisir dans quelle mesure celui-ci peut augmenter les compétences de mobilité.

<sup>69</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 28.06.2017. La ZAC désigne la procédure de Zone d'Aménagement Concertée (ZAC).

<sup>70</sup> Lors de nos entretiens, l'usage du terme pavillon intervient le plus souvent pour signifier une architecture peu qualitative, le terme de maison lui est préféré de manière générale.

*image tant que ça du périurbain. Peut-être plus je ne sais pas si on va sur les Catégories Socio-Professionnelles (CSP) d'ouvriers et d'employés, ils ont leur petite maison dans une périphérie de ville moyenne où cela leur va très bien de pouvoir retaper la maison et s'occuper du jardin sans sortir ni avoir de pratiques culturelles en dehors de la maison. Du coup, tu vois, même les amis on va chez soi ou chez les autres mais ce n'est pas une pratique amicale très poussée. En plus, avec une espèce d'enfermement aussi y compris vis-à-vis d'une certaine diversité culturelle ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 8.09.2017)*

*« Donc pour moi le périurbain c'est parce qu'on n'a pas trouvé la forme d'urbanisation qui nous plait en ville où on est dans un cliché que c'est une réussite sociale que d'avoir sa maison avec son jardin alors qu'en vrai je suis persuadé qu'en vrai les gens ce n'est pas par amour du jardin. Il suffit de regarder, c'est de la pelouse, ce sont des haies et au mieux il y a une rocaille. Et pour moi je ne sais pas il y a une espèce d'injonction mais regarde autour de toi combien de fois ta grand-mère te dit "oh elle a réussi sa vie ils ont acheté un pavillon" alors que bon voilà finalement je suis sûr que ces espaces pour moi c'est aussi un peu un échec du vivre ensemble parce que clairement comme tu es loin de tout, y compris de ton travail, tu dois prendre ta voiture bah oui on ne va plus acheter la baguette à la boulangerie du village parce que carrefour est sur la route. Et surtout ce qui est très drôle c'est que je pense qu'il y a une forme d'asservissement à la maison parce que qui dit maison dit jardin donc tu te tapes des entretiens des trucs enfin je serais vraiment très curieuse de connaître le taux d'occupation réel des jardins à l'année des gens ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 9.05.2017)*

*« En fait, tu es hyper captif, tu ne vis pas ensemble mais tu es hyper regardé. Pour moi du coup c'est un peu le Desperate Housewives où tu dois être une mère parfaite avec une maison propre. Donc moi je trouve que pour la position de la femme c'est l'enfer ce genre de situation et tu n'as pas de lieu du vivre-ensemble ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 9.05.2017)*

Si les contraintes du jardin sont également analysées dans l'enquête *Familles en campagne* (Martial Kerivel, 2015), celle-ci met néanmoins en exergue la quête d'un espace de jeu pour les enfants et la possibilité de mise à distance des voisins. Parmi les autres représentations des pratiques périurbaines, les urbanistes soulignent un usage massifié de l'automobile et des pratiques commerciales marquées par les périphéries.

*« Oui, en fait c'est une forme urbaine parce que tu as plus de places pour faire des trucs mais le périurbain je l'associe plus facilement à un mode de vie qui est celui plutôt de la voiture, des déplacements pendulaires parce que tu bosses assez rarement dans le périurbain et plutôt dans la ville centre. Je l'imagine plutôt en termes de flux, les questions en termes de transports parce qu'en réalité cela coûte plus cher de prendre la voiture mais tu n'as pas toujours le transport qu'il faut ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.06.2017)*

*« La personne lambda elle bosse, elle a besoin de son chariot avec ses courses alimentaires notamment. Elle ne les fait pas dans le centre-ville parce qu'il n'y a pas l'offre et pas le prix donc elle va à Auchan ou à Leclerc et quand elle a fini elle passe à l'espace culturel ou au Décathlon ou elle passe à la galerie marchande où il y a des Jules et tout un tas d'autres boutiques plus le Cultura plus le Leroy Merlin ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 28.06.2017)*

Ces modes de vie sont perçus comme le fruit de contraintes avant tout financières, tantôt sous l'angle de l'accessibilité du marché immobilier tantôt au prisme de la constitution d'un patrimoine faisant référence au « *placement de père de famille* » (Bourdieu et al., 1990).

*« La recherche d'urbanité répond le plus souvent à un public de citoyens disposant d'un réel capital culturel et économique [...] La demande pour le produit maison reste très classique dans les formes et produits utilisés, la classe moyenne privilégie la surface du terrain, la proximité des emplois et la faiblesse de la fiscalité locale, oui on n'y pense pas assez à cela. Là-dessus, le positionnement prix est guidé par le coût de cession des parcelles et le prix de production d'une maison de ville 1700 - 1800 euros du m<sup>2</sup> TTC. Le budget prévisionnel pour une maison de 90 m<sup>2</sup> serait donc compris entre 215 et 240 000 euros ce qui induit soit un apport significatif ou des revenus mensuels moyens de 4000 euros ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 28.06.2017)*

*« À partir des années 70-80 [...] On a les filiales assurantielles qui tombent et en même temps on se rend compte que là où du coup la génération d'après généralement elle a récupéré le logement de papa et de maman et comme du coup la géographie du travail est bouleversée, on a plus seulement le même qui a réussi et qui est fonctionnaire qui était à moitié logé et qui part. On commence à avoir une mobilité beaucoup plus généralisée dans tous les cas sur certaines strates de population et celles qui par contre ne bougent pas se retrouvent extrêmement fragilisées par rapport à la question de l'habitat et du logement. À partir de ce moment-là, devenir propriétaire c'est juste un filet de sécurité qu'on peut se donner à soi-même [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

*« [...] la propriété comme refuge et l'accès au terrain parce que c'est quand même la possibilité d'avoir sa maison individuelle c'est-à-dire de ne pas avoir de voisin et d'avoir un bout de terrain qui te permet de sortir et il y a quelque chose du refuge et on a toujours ce truc-là ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 8.09.2017)*

Ils peuvent aussi — plus rarement — constituer un choix de vie souvent associé à la quête d'un chez-soi<sup>71</sup> et d'une intimité.

*« Il y trouve d'abord, en tout cas il espère y trouver, une réponse à son aspiration à un chez soi et je pense que ça, c'est fondamental [...] Cette réponse à une aspiration à un chez soi elle est d'autant plus forte que l'on n'a pas vraiment d'alternatives en face qui va nous amener à considérer que la qualité et l'intimité, c'est le chez soi intime, derrière le chez soi il faut rajouter l'intime [...]. » (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Ces représentations tendent à véhiculer l'image de spatialités et modes de vie dominés par les préceptes de la modernité et de modes de vie « unifiés » dans un contexte d'urbanisation généralisée.

---

<sup>71</sup> Le rapport au « chez soi » a notamment été analysé par Monique Eleb à l'occasion d'une enquête auprès de couples installés en maison (Eleb, 2002).

*« [...] Si on se dit que le périurbain va avec la modernité, va avec une certaine conception de l'habitat, du jardin ou de la terre même avec une certaine esthétique clairement, il y a une esthétique qui est liée au périurbain et au lotissement, à la maison individuelle ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 8.09.2017)*

Néanmoins, ce sont plus sûrement des représentations variées que nous avons pu observer traduisant au moins trois visions des périphéries, souvent hybrides, et permettant de dépasser une opposition ville-campagne.

*« Quand j'ai appris la géographie ou l'urbanisme on parlait de centre et de périphérie, rapidement on a parlé de polarités, d'espaces périphériques parce que ça devenait finalement au pluriel, c'était plus la périphérie mais c'était les périphéries. On commençait déjà à y mettre un pluriel, ça voudrait dire qu'il pourrait progressivement y en avoir plusieurs, on a parlé de périurbanisation, de zones périurbaines, de zones rurales, de villes à la campagne. [...] Le champ de qualification de ces territoires périphériques aux pôles métropolitains, aux centralités métropolitaines est assez symptomatique de la multiplication des regards et des interrogations [...] Tout ça apportant de la complexité ou de l'enrichissement à ces lectures territoriales en interrogeant fortement le prisme binaire que l'on pouvait avoir entre les zones centrales, non centrales, les zones d'urbanisation futures qui étaient nécessairement agricoles, parce que réserve d'urbanisation. [...] Donc du coup si on continue de parler de cœurs et de périphéries et que l'essentiel de nos concitoyens et nous-mêmes sommes finalement des habitants des espaces périurbains, le décalage entre les discours médiatiques et la réalité du territoire se creusera de plus en plus, ce qui est déjà un peu le cas ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Parmi ces représentations, on peut y lire un « périurbain-urbain » autrement dénommé « *la ville au calme* »<sup>72</sup>. Cela peut aussi recouvrir des périurbains en campagne, plus proches de modes de vie ruraux — même si cela interroge les urbanistes à l'ère de l'urbanisation généralisée — ou encore un périurbain polycentrique et disséminé.

*« [...] On va résumer à périurbain, dans cette ville-là avec un gradient d'urbanité<sup>73</sup> que l'on peut considérer comme étant plutôt faible, ce que j'appellerai c'est un peu la ville à basse intensité, la ville à gradient d'urbanité faible, peu de mouvement dans l'espace public parce que, pas une forte concentration de population, pas énormément de commerces parce que pas assez de concentration de population, pas énormément d'équipements, pas énormément non plus d'animations locales mais du coup on pourrait appeler ça euh la ville au calme quoi ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Des approches et des représentations variées qui traduisent plus généralement un inconfort face aux archétypes périurbains.

---

<sup>72</sup> Extrait de deux entretiens réalisés avec des techniciens de l'ADDRN, les 22.08.2017 et 3.04.2019.

<sup>73</sup> La notion de gradient d'urbanité renvoie aux travaux de Jacques Levy qui propose de hiérarchiser les espaces au regard de leur urbanité. Les centres urbains sont considérés comme disposant du gradient le plus haut car denses et divers, tandis que l'éloignement au centre tend à faire diminuer le niveau d'urbanité (Levy, 1999).

*« Je pense que l'enjeu c'est de revenir du périurbain c'est moche, il faut passer à autre chose. Le périurbain a aussi vachement souffert de cette image de grands ensembles, des lotissements moches ou les trucs qui se ressemblent tous les uns les autres et on ne s'en occupe pas on s'en fout et ce n'est pas intéressant du point de vue urbain. Au contraire, je crois que ces espaces ont joué un rôle de complémentarité, il y a autre chose qui se joue dans le périurbain qu'il faut voir autrement et aujourd'hui je pense que l'on sait faire autre chose que couler une dalle et faire 1000 maisons identiques, je trouve que le périurbain souffre de cette catégorisation ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.06.2017)*

De fait, le périurbain peut aussi y être perçu comme le lieu d'initiatives innovantes<sup>74</sup> et d'un mode de vie plus durable soit par le développement d'initiatives en habitat participatif, passif, soit par la mise en exergue de modes de vie mobilisant circuits courts alimentaires via le jardin vivrier, déplacements moins polluants et habitat passif.

*« Ce que je trouve aussi intéressant dans le périurbain c'est qu'il y a plus de créativité des gens, cela peut être un mode de vie mais aussi lié à la forme peut-être, tu vois par exemple des initiatives en habitat participatif [...] parce que tu as plus de libertés, c'est moins contraint ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.06.2017)*

*« À Paris, la question du périurbain se pose beaucoup et dans le milieu universitaire urbanistique j'ai assisté à pas mal de conférences sur le phénomène périurbain, l'étalement urbain et l'effet barbecue. L'effet barbecue<sup>75</sup> c'est de dire que les gens qui habitent en périphérie ont finalement une consommation carbone soit inférieure soit équivalente à ceux des villes parce que le week-end ils vont rester chez eux à faire un barbecue alors que les gens du centre vont avoir tendance à partir du centre et donc utiliser la voiture ou l'avion et qu'en réalité le bilan carbone n'est pas si écofriendly que ça pour les gens qui habitent en centre-ville ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.06.2017)*

Aussi, ces représentations apparaissent révélatrices de parcours résidentiels et de formations diverses des urbanistes. Nous avons en effet pu voir que la pratique des espaces périurbains, que ce soit dans les déplacements ou le parcours résidentiel, conduisait plusieurs de ces urbanistes à déplorer « un manque d'intérêt » de la part des professionnels de l'urbanisme pour ces situations. Un regard d'autant plus critique pour certains « natifs » du périurbain qui s'interrogent sur la traduction de doctrines dans leur pratique.

---

<sup>74</sup> À ce titre, l'ouvrage *Le périurbain, espace à vivre* coordonné par Florian Muzard et Sylvain Allemand, paru en 2017, relate différentes initiatives des territoires périurbains observées à l'occasion de la démarche de l'Atelier des territoires. Au sein de cet ouvrage collectif, l'article de Marc Dumont sur l'émergence de modèles économiques frugaux dans le périurbain complète l'approche sur les initiatives associatives et citoyennes. (Muzard et Allemand, 2018)

<sup>75</sup> Le concept « d'effet barbecue » renvoie aux travaux de Jean Pierre Orfeuill et Danièle Solleyret (2002) qui ont montré que les habitants du périurbain avaient une moins grande propension à se déplacer que les habitants des centres-urbains pour leurs loisirs. Ainsi, les mobilités quotidiennes des périurbains seraient compensées par de moindres déplacements de longues distances notamment le week-end. L'hypothèse compensatoire a néanmoins été critiquée par Sébastien Munafò à partir d'une enquête empirique en Suisse. Ce dernier a notamment montré que la consommation énergétique des habitants des centres urbains – bien qu'ils se déplacent plus – n'était pas plus importante que celle des périurbains, il a également montré que les déplacements longues distances des habitants des centres urbains n'étaient pas uniquement une fuite de la ville dense mais plutôt liés à un mode de vie urbain.

*« Moi déjà je pense qu'il y a un truc important c'est que j'ai vécu en tant que périurbain, je pense que je corresponds à l'archétype. C'est-à-dire que l'on habitait dans un bourg, une maison de 1900 mais en termes de pratiques du territoire c'est-à-dire que l'on était à 25 km d'Orléans [...] Donc moi ma vision je pense qu'elle n'est pas dogmatique [...] sur des territoires sur lesquels on travaille c'est assez complexe en fait moi je n'ai pas de regard à part constater que c'est un mode de vie qui se pratique et que cela me paraît assez dogmatique de lutter contre en tout cas. En fait, c'est quelque chose qui m'a vachement travaillé mais depuis que je travaille, lorsque j'étais en région parisienne on travaillait déjà sur des communes de Seine-et-Marne, pour certaine c'était ville-dortoir. On est pour dire ça c'est le modèle, c'est ce que l'on doit faire, et qu'il ne faut pas faire ça. Cela m'a toujours posé un peu un peu problème ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 15.05.2017)*

Enfin, nous avons pu voir que ces représentations étaient aussi le fruit de formations, d'apprentissages et d'expériences professionnelles. Que ce soit une conférence sur « l'effet barbecue » organisée par le Forum Vies Mobiles, la lecture d'un ouvrage de Pauline Frileux (2013) ou encore la lecture d'une enquête sur les jardins ouvriers, ces expériences servent une argumentation mais permettent aussi de déconstruire le mythe d'un périurbain « unifié ».

Nous proposons à présent de mettre en perspective ces représentations d'individus à l'épreuve d'une représentation collective et publicisée. De plus, nous verrons un peu plus loin comment ces représentations s'articulent avec l'action, c'est-à-dire comment les urbanistes projettent ces configurations spatiales comme problématiques ou supports de pratiques durables, transitionnelles, en mettant en jeu leurs expériences personnelles et professionnelles décrites plus hauts.

## **2.2. Des dynamiques sociospatiales locales, marqueurs d'une diversité de conditions périurbaines en région de Saint-Nazaire**

Après avoir pu saisir la diversité des perceptions du périurbain et du phénomène de périurbanisation à partir d'entretiens individuels, nous proposons de nous attarder sur une présentation officielle de l'agence d'urbanisme relatant les réflexions de l'agence sur le périurbain. Ce PowerPoint constitue une autre trace de l'enquête nous permettant d'interroger les ressources mobilisées par un urbaniste pour construire une analyse sur le périurbain. Ceci nous mènera par la suite à montrer en quoi cette présentation par l'agence (au sens de collectif) peut constituer un dispositif pertinent pour amorcer d'autres projets. Nous verrons également comment il peut être interrogé et critiqué par d'autres urbanistes qui ne partagent pas l'analyse de ces situations et du phénomène de périurbanisation. D'ailleurs ces différentes sources concernent-elles les mêmes objets d'analyse ?

La présentation s'intitule « *Habiter le périurbain en région de Saint-Nazaire* », elle est construite en cinq grandes parties : L'ouest de la métropole Nantes Saint-Nazaire, Dynamiques urbaines, Diversité des périurbains, L'habitat d'abord individuel et Enquête dans le périurbain habité.

### **Un territoire contraint par l'eau**

La première partie concernant l'ouest de la métropole Nantes Saint-Nazaire reprend diapositive par diapositive la présentation de l'agence développée plus haut, témoignant dans un premier temps du caractère reproductible de l'outil mais aussi de sa capacité à agréger diverses études et visuels. Au-delà des périmètres et territoires investis par l'agence, déjà mentionnés, la dernière slide évoque un « *territoire liquide* ».

*« Enfin, je vous parlerai de la présence de l'eau, cette notion de territoire liquide. Sur cette carte on a marqué de façon un peu plus forte la présence de l'eau sur ce territoire, l'océan, l'estuaire, les marais pas seulement de Brière il y a aussi les marais salants. Vous voyez bien qu'aujourd'hui lorsque l'on parle de notion de presqu'île entre Guérande et Saint-Nazaire, lorsque l'on met tous ces territoires en eau, la notion de presqu'île on la voit un peu mieux alors que quand on regarde sur notre carte on ne la voit pas forcément. Juste pour vous dire et vous remémorer un peu cette histoire, lorsqu'à l'époque du Moyen-Age on avait besoin de rejoindre Nantes à Guérande. On ne passait pas comme on passe aujourd'hui sur des espaces portuaires qui n'existaient pas et qui auparavant étaient en marée. On faisait des tours par le nord, on passait par le nord de la Brière et on arrivait à Saint-Nazaire par cet itinéraire-là. Pour vous montrer aussi que l'histoire a fortement changé les choses ». (Technicien de l'ADDRN, le 21.03.2018)*

La carte renforce ici la présentation rhétorique de l'urbaniste. La cartographe a superposé la couche hydrographique sur un fond ortho photo de l'Ouest ligérien en accentuant la saturation. Cette représentation permet à l'urbaniste de rendre compte d'une géographie de presqu'île, marquée par une urbanisation estuarienne et des logiques de périurbanisation aujourd'hui présentées comme contraintes par les marais de Brière et le risque de montée des eaux.

### **Une région urbaine polycentrique inscrite dans une dynamique démographique positive entraînant un développement du rétro-littoral.**

La seconde partie du PowerPoint met l'accent sur les dynamiques d'urbanisation, linéaire le long du littoral et sous forme d'extension de noyaux villageois avant de progresser sur le rétro littoral. Cette dynamique d'urbanisation appuyée par trois cartes de l'artificialisation des sols permet d'aboutir à la figure de la région urbaine multipolaire et maillée, en réseau, permettant de spécifier un territoire dont le fonctionnement est différent de logiques métropolitaines concentriques.





Figure 9. Extrait de la présentation — Surfaces artificialisées (2012) et polarités — 2017 (source : ADDRN)

La question du rapport au centre est récurrente pour les urbanistes. Ici, il reprend une analyse conduite dans le cadre du PLUI pour mettre en doute l'idée même de centralité dominante. L'analyse fait ici ressortir des stratégies de « butinages »<sup>76</sup> à partir de différentes centralités communales. Les diagrammes en points et traits rappellent à la fois des représentations cristallérienne<sup>77</sup> de l'organisation du territoire tout en cherchant à montrer des relations horizontales et isotropes (inverse de la hiérarchie). Au-delà du paradoxe, ces représentations traduisent une volonté de mettre au centre des communes périurbaines comme Besné ou Saint-André-des-Eaux, manière d'inverser des représentations urbano-centrées.

<sup>76</sup> Les stratégies de « butinages » correspondent ici pour les urbanistes à des stratégies de mobilités habitantes. Elles se caractérisent par des déplacements complémentaires — parfois du chaînage — entre les différentes polarités.

<sup>77</sup> Le modèle cristallérien est une théorie spatiale développée par le géographe Walter Christaller qui vise à hiérarchiser les villes suivant leur taille, leur localisation mais surtout leur fonction économique.

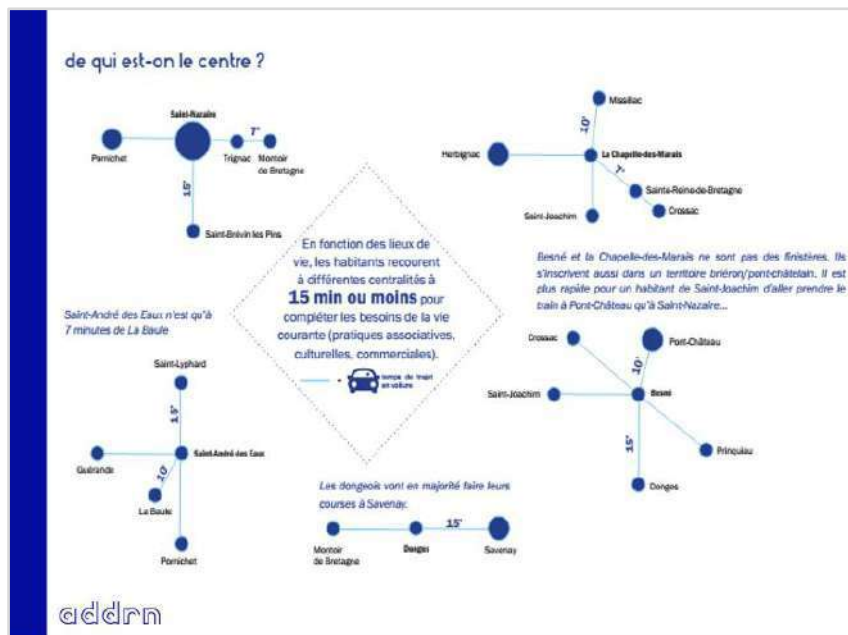


Figure 10. Extrait de la présentation — Représentation des distances en voiture entre communes — 2016 (source : ADDRn)

La dynamique périurbaine est ensuite présentée à partir d'une cartographie de l'Observatoire Régional Economique et Social (ORES) du grand ouest reprenant le taux d'évolution annuel de la population par commune, figurés rouges et bleus, pour indiquer des taux de progression importants entre Nantes et Saint-Nazaire. Une cartographie qu'il serait sans doute utile de confronter avec des volumes pour rendre compte du phénomène. Cette carte est doublée par une seconde carte de l'évolution démographique mais à l'échelle de l'agglomération de Saint-Nazaire visant à mettre en exergue « la fracture démographique entre le littoral et le rétro-littoral », elle est extraite d'une étude sur les migrations résidentielles réalisée par la chargée d'études habitat. Le développement démographique du rétro-littoral est ici renforcé par le coût du logement sur le littoral (migrations résidentielles), la fracture est accentuée par une faible dynamique du solde naturel sur les communes littorales (vieillesse). La présentation se poursuit par les migrations domicile-travail et une carte des flux issue de l'Enquête Déplacement Grand Territoire (EDGT) qui montre des logiques de multipolarités avant de terminer par une carte aux allures plus « marketing » présentant les atouts d'un cadre de vie à la mer en s'appuyant sur les lieux et événements touristiques et culturels sur le littoral. La planche titre Un territoire, vue sur mer », se pose alors la question de ceux qui ont accès à cette vue sur mer. Conscient de la limite d'un récit territorial idéalisé, l'urbaniste nous évoquera un peu plus tard ses interrogations dans un entretien.

*« Moi c'est ce que je dis souvent je suis convaincu qu'à Saint-Nazaire il y a beaucoup plus de gens qui ont vue sur campagne que vue sur mer et pourtant tout le discours de la ville il tourne autour de la mer et quelque part je pense qu'il y a plus d'habitants qui s'apparentent dans des modes de représentation paysagère*

*du périurbain que de la ville centre ou de la centralité ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

### **Une diversité de modalités de périurbanisation au local qui cohabitent.**

La troisième partie évoque une « diversité de périurbains », un positionnement qui entre en résonance avec plusieurs programmes de recherches cherchant à décrire la diversité des modes d'habiter et formes de périurbanisation mais dont l'enjeu reste actuel<sup>78</sup>. Il s'agit donc de parler de « ville à la campagne » plutôt que de « ville périurbaine » et de relater une « *exceptionnelle diversité de climats périurbains très directement perceptible dans la facture des constructions à usage d'habitation les plus anciennes* ». L'urbaniste met alors en tension un regard sur une diversité de climats<sup>79</sup> dans une perspective historique. Est-ce à dire que les ambiances et climats issus de formes d'urbanisation plus contemporaines seraient moins diversifiés ? Les diapositives suivantes brosent en effet un panorama d'ambiances périurbaines « héritées » reprenant les six ambiances paysagères locales proposées par l'atlas des paysages des Pays de la Loire<sup>80</sup>. Six frises proposent d'illustrer ces ambiances à partir d'une collection de photos. Un zoom sur la CARENE, issue du diagnostic du PLUI, renforce — via l'effet de zoom — la diversité des entités et ambiances paysagères locales.

Comme pour mieux signifier le décalage, la dernière slide mise sur des gros plans de pavillons sur fond aérien de lotissements aux morphologies similaires, un procédé graphique déjà repéré sur la couverture de l'ouvrage *Cauchemar pavillonnaire* (Debry, 2012) ou de *Suburbia* (Bégout, 2013). Ainsi, passé la diversité des ambiances historiques, la périurbanisation actuelle banaliserait les ambiances de ces configurations. Hypothèse que nous mettrons à l'épreuve dans le chapitre 4.

<sup>78</sup> Voir à ce titre le billet de blog que nous avons co écrit avec Florie Colin, Laurent Devisme et Markéta Fingerová au sujet d'un documentaire grand public sur les dessous du modèle pavillonnaire diffusé en 2020. (Devisme et al., 2020)

<sup>79</sup> La notion de climats est ici définie par l'urbaniste comme une « condition et un mode d'habiter ». Un extrait de la convention de partenariat avec l'ENSAPBX et Sciences Po. Bordeaux nous donne des indications complémentaires : « *Les « climats » résidentiels caractérisent ces espaces de vie sur le temps long et permettant de les réinterpréter à l'aune de l'architecture et des modes de construction et de production du logement d'aujourd'hui*. Il est plus particulièrement attendu une étude des facteurs et moteurs qui ont conduit à la constitution des différents climats résidentiels périurbains. »

<sup>80</sup> Les six ambiances paysagères locales sont : La côte urbanisée et l'habitat balnéaire, La Loire estuarienne, la presqu'île guérandaise, les marais habités, le bocage urbanisé du Sillon de Bretagne, les marches de Bretagne. Atlas consultable en ligne sur <http://www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr/>



Figure 11. Extrait de la présentation — Banalisation des « nouvelles ambiances périurbaines » — 2017 (source : ADDRN)

### **Une aspiration pour l'habitat individuel renouvelée**

La quatrième partie propose de brosse, en six diapositives, les grandes caractéristiques de l'habitat local, un habitat « d'abord individuel » selon l'intercalaire. La première diapositive reprend l'image d'un pavillon non mitoyen pour introduire en filigrane les chiffres de la part de logements individuels par intercommunalités où, en dehors de la CARENE (59 %), les chiffres dépassent facilement les 80 % pour atteindre 92 % autour de Pont-Château et de Pornic. La diapositive suivante propose un changement d'échelle avec les chiffres à l'échelle communale dessinant un périurbain littoral et en croissance. La troisième carte pose une première hypothèse de cette dynamique qui reposerait sur le marché avec un « *effet littoral qui questionne les zones tendues* ». La cartographie décrit le prix moyen des transactions de maisons par commune et identifie des « zones tendues » par-dessus lesquelles se dessinent des marchés à bords flous. Ainsi, trois types de marchés se dessinent : un marché littoral Nord-Sud, un marché rétro-littoral tantôt nazairien, tantôt ville-campagne et enfin un marché grand périurbain nantais au-delà d'un axe Savenay-Sainte-Pazanne. Cette carte extraite d'une publication de 2016 visant à présenter les

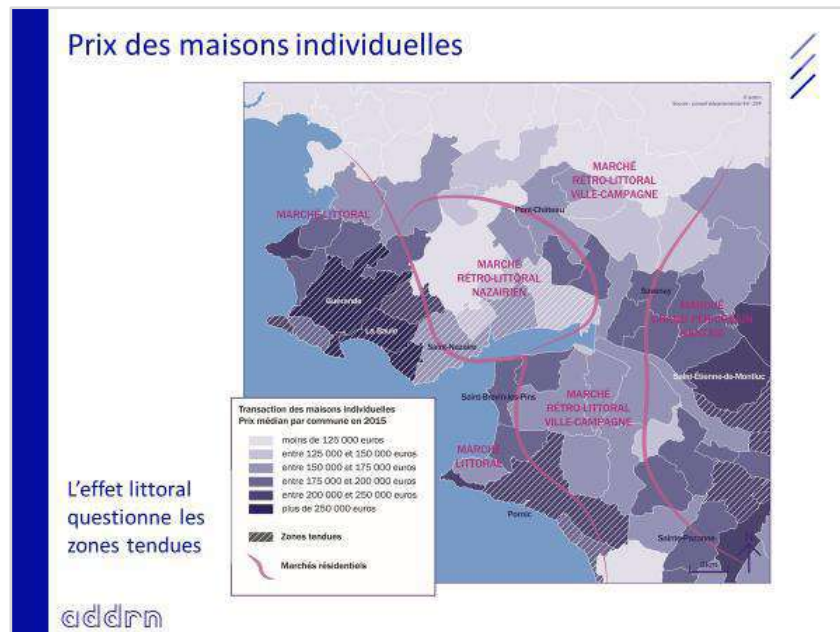


Figure 12. Extrait de la présentation — Cartographie des marchés immobiliers locaux — 2016 (source : ADDRn)

« marchés locaux » dans le cadre d'un club immobilier piloté par l'agence sera actualisée annuellement.

Ainsi, la contrainte du coût du logement apparaît comme un premier facteur d'éloignement des centres urbains et du littoral. Enfin une dernière carte donne à voir le nombre moyen de personnes par ménage, un nombre plus important dans les communes rétro-littorales indiquant une présence plus importante de « familles » dans le périurbain.

Cette première partie de l'analyse révèle d'abord des logiques d'assemblage (de différentes études) et de modularité (on change les diapositives pour refaire le récit, on intercale, on supprime). Elle montre aussi une logique de reproduction qui révèle la logique de matrice du « PowerPoint de l'agence » à partir duquel on fait des variantes, c'est enfin une logique de multiplicité de visuels qui permet de montrer des emboitements d'échelles et de possibilités de focales permises par l'outil (on retrouve les notes d'observations en complément du texte) qui permettent la mise en récit dans un cadre néanmoins contraint (Tardy, Jeanneret et Hamard, 2007, p. 52). De fait, celui-ci laisse peu de place à la complexité et au texte, les verbatims de l'enquête ont disparu, échelles et sources s'effacent des cartes au profit d'une schématisation. Néanmoins, à travers l'affirmation d'une norme graphique (montrer que c'est le récit de l'ADDRN!), ce support facilite l'émergence d'un récit collectif partageable et l'intéressement d'acteurs dans un processus de traduction, pour de nouveaux projets.

### **Des familles en campagne**

Ici, l'étude réalisée en 2015 par l'ADDRN sert de pierre angulaire à la construction des discours et représentations sur le périurbain local. Aussi, nous terminons cette analyse avec la cinquième

partie consacrée aux modes de vies des habitants du périurbain, à partir de l'enquête Familles en campagne.

Les quatre diapositives suivantes permettent de rappeler le contexte de cette étude réalisée en 2014, publiée en 2015 et restituée à l'occasion du séminaire « Vivre les périurbains » à Besné en 2015. Les objectifs de cette étude traduisent l'enjeu d'une meilleure connaissance des modes de vie des habitants dans différentes configurations périurbaines à partir d'une approche qualitative — « *les chiffres ne disent pas tout* » — mais visent aussi à contribuer à la réflexion sur l'étalement urbain. L'étude s'appuie sur une trentaine d'entretiens et plus de 700 questionnaires, 767 ménages enquêtés répartis sur neuf communes<sup>81</sup> formant trois coupes territoriales Nord Sud. Nous proposons de décliner les principaux résultats de cette enquête afin de proposer au lecteur une lecture des dynamiques sociospatiales locales tout en interrogeant la présentation de ces résultats.

La première diapositive concerne ainsi les enseignements avec, pour figures archétypales d'un mode de vie périurbain, la maison individuelle et la voiture.

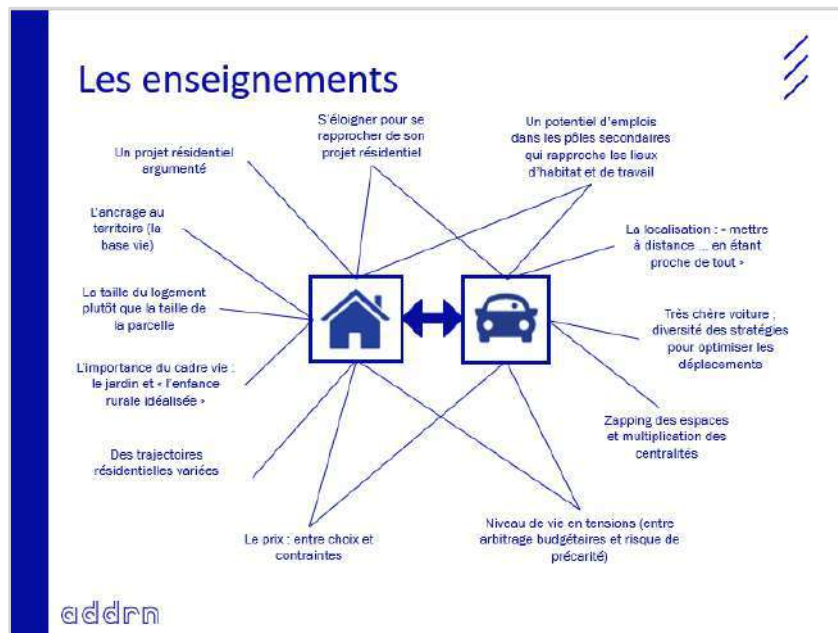


Figure 13. Extrait de la présentation — Les enseignements de l'enquête — 2016 (source : ADDRN)

Ces enseignements permettent de montrer d'abord des projets résidentiels, fruits de compromis entre localisation et prix. Le périurbain y est décrit comme l'espace de la « classe moyenne ». L'étude montre en effet une composition familiale des foyers avec de jeunes ménages et une taille de ménage plus élevée que sur le littoral ou à Saint-Nazaire (74 % des ménages enquêtés ont plus de 4 personnes dans leur foyer). L'enquête révèle une aspiration pour de grands logements et des terrains « adaptés aux enfants », critères aussi importants que la localisation où la proximité des

<sup>81</sup> Les communes enquêtées sont les suivantes : Herbignac, Saint-Lyphard, Saint-André-des-Eaux, Saint-Gildas-des-Bois, Pont-Château, Besné, Donges, Quilly, Savenay.

services et du lieu de travail apparaît comme gage de qualité du logement. Il s'agit de « mettre à distance en étant proche de tout » selon la présentation. 77 % des ménages enquêtés sont propriétaires et l'habitat individuel reste le type de logement privilégié (Cf supra). Au-delà de ces aspirations, la question du prix conditionne aussi fortement ces choix et notamment l'éloignement des centres urbains et du littoral. Ces choix peuvent alors être valorisés a posteriori. Si le périurbain est pour certains un espace des classes moyennes favorisées ou de relégation des classes moyennes fragilisées (Guilluy, 2015), une France des « petits-moyens » (Cartier et al., 2008), il apparaît plus sûrement comme un « univers de la classe moyenne » (Jaillet, 2004) qui reste « favorisé sans atteindre les niveaux de vie de quartiers aisés de centre-ville ». Néanmoins, ces situations traduisent plus sûrement une mosaïque sociale (Préteceille, 2006) qui permet de dépasser l'image d'un périurbain associé systématiquement aux classes moyennes. De fait l'analyse des catégories socioprofessionnelles des ménages enquêtés traduit une diversité des statuts bien que les employés, les ouvriers et les professions intermédiaires soient surreprésentés (Martial Kerivel, 2015, p. 80).

### **Un cadre de vie à la campagne plébiscité.**

Le périurbain est ici présenté comme un espace « *du calme, opposé au mode urbain* » dans lequel se retrouvent plus des deux tiers des personnes interrogées vivant dans un village. Pour les autres, c'est « *un peu des deux, en ville et à la campagne* » bien que « *la campagne soit toujours valorisée* » (Martial Kerivel, 2015, p. 60-61). Le terme périurbain est peu mobilisé et renvoie le plus souvent à la distance de la ville-centre et aux problématiques d'éloignement. Cette campagne idéalisée se traduit ici à travers l'imaginaire véhiculé par le jardin, des relations sociales de proximité, on parle de « *petite ville* » ou « *Ici, c'est vraiment l'école de la campagne, tout le monde se dit bonjour, c'est familial, on s'entraide* » par opposition à un « *anonymat de la ville centre* » (Martial Kerivel, 2015, p. 65). Un sentiment de proximité qui traduit différents niveaux de sociabilité dont les enfants apparaissent comme la clé de voute. Ces sociabilités sont d'autant mieux considérées qu'elles sont choisies, rejoignant ainsi des effets de clubs soulignés par Éric Charmes (Charmes, 2011). L'étude insiste plus largement sur les tensions et conflits de voisinages qui ne sont pas uniquement l'apanage de l'appartement, liés parfois à des problèmes relationnels entre enfants, une promiscuité — interrogeant aussi la réduction des tailles de terrain —, effet probable d'une dissonance entre attente de calme et proximité vécue. Un mode de vie à la campagne idéalisé, même si l'étude révèle le plébiscite des situations littorales pour la localisation du logement ainsi que celui d'un rapprochement familial (Pinson et Thomann, 2001).

### **Des trajectoires résidentielles variées et l'identification de parcours périurbain**

L'étude révèle en effet des contextes familiaux et socioéconomiques hétérogènes de ces résidents du périurbain à travers les trajectoires résidentielles (Martial Kerivel, 2015, p. 42). L'étude identifie des « cycles de trajectoires familiales » marqués d'abord par « *une installation en couple et à la naissance des enfants avec l'accession pour horizon* » puis par des périodes de « ruptures

résidentielles » liées à des divorces et veuvages qui entraînent changements de résidence et/ou passages par la location. Néanmoins, quatre typologies de mobilités résidentielles sont identifiées et traduisent d'abord une diversité de trajectoires résidentielles (les hypermobiles, les mobiles faibles distances et les mobiles de grande proximité). Toutefois, l'enquête met également l'accent sur des « enracinés », moins nombreux, souvent natifs du périurbain, qui s'y installent durablement (Martial Kerivel, 2015, p. 46). Cette installation durable dans le périurbain rejoint l'attachement aux « [...] lieux de l'enfance, de la maison familiale mais aussi de l'ensemble des maisons fréquentées » (Bonnin et De Villanova, 1999), un attachement patrimonial et géographique qui doit être distingué d'une « enfance rurale idéalisée » comme dans cette présentation.

### Une mobilité automobile et des pratiques de « boucles programmées » (Cailly, 2008)

99 % des ménages interrogés possèdent une voiture et 73 % en ont deux. La majorité expliquent l'utiliser « tout le temps ou presque » facilitant l'organisation des déplacements familiaux, « facilité des horaires et rapidité » sont évoquées. En outre, cet éloignement des centres d'emplois augmente les distances domicile-travail mais aussi les coûts associés à la mobilité. Plus de la moitié travaillent dans le pôle urbain de Saint-Nazaire et 1/10 dans le pôle urbain de Nantes, essentiellement des ménages de Savenay, marqueur de stratégies résidentielles<sup>82</sup> (Martial Kerivel, 2015, p. 84). Néanmoins, les navettes domicile-travail varient fortement entre communes et une

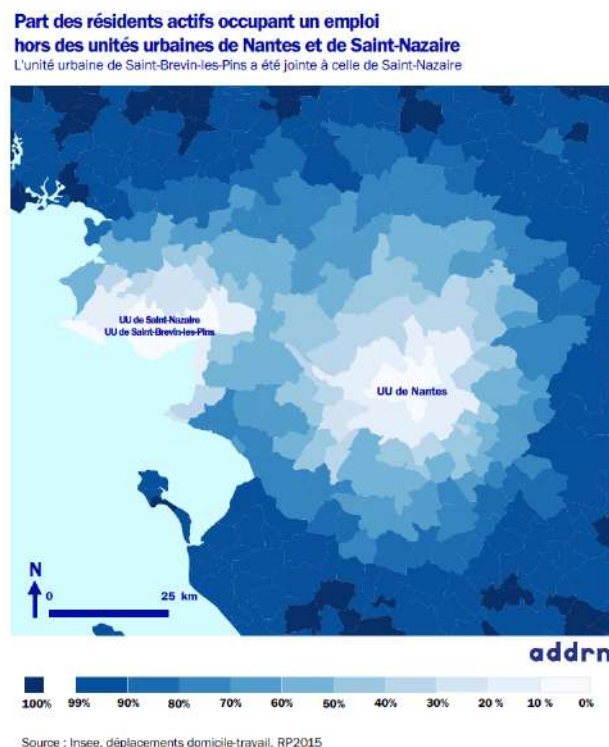


Figure 14. Cartographie de la part des résidents actifs occupant un emploi hors des unités urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire — 2019 (source : ADDRn)

<sup>82</sup> À mi-parcours entre Nantes et Saint-Nazaire, Savenay fait figure de lieu de résidence stratégique pour des couples biactifs, car elle permet de rester à proximité des deux principaux bassins d'emplois du département.



étude complémentaire que nous avons conduite en 2019 avec des collègues sociologues montre que dans la plupart des communes de l'enquête moins de 50 % des actifs travaillent en dehors de l'unité urbaine de proximité, ce chiffre augmentant néanmoins avec l'éloignement des centres urbains.

L'usage de la voiture est donc prégnant mais apparaît limité par des pratiques de bouclages programmés (Cailly, 2008), chainages qui permettent d'optimiser les déplacements et limiter les coûts associés de même que le covoiturage (9 % en font régulièrement) ou encore par le développement d'autres pratiques modales (marche et vélo) principalement pour les loisirs. Enfin, si la majorité des achats sont effectués au sein de super et hypermarchés (91 %), des pratiques d'achats diversifiés apparaissent (AMAP, marchés) ainsi que le développement du e-commerce qui modifie les pratiques de mobilités. En outre, la ville-centre apparaît toujours comme une ressource pour les achats spécifiques, le shopping et les loisirs témoignant de pratiques diversifiées et électives.

Enfin, la diapositive suivante fait office de synthèse de l'étude en mettant l'accent sur la « déconstruction des idées reçues » afin de déconstruire l'image de « néoruraux individualistes et pendulaires ». Moins détaillé que les 116 pages du rapport d'étude, ce support apparaît comme essentiel pour la valorisation de l'étude auprès des partenaires et du monde professionnel.

*« La sociologue qui a conduit l'étude était plutôt cartésienne et issue de la sociologie quantitative, les verbatims n'étaient pas "surinterprétés" et je souhaitais que l'on monte en puissance sur ce sujet. Lorsqu'elle est partie, je me suis retrouvé à valoriser ce travail et cela a été plus évident de construire mon discours ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 7.04.19)*

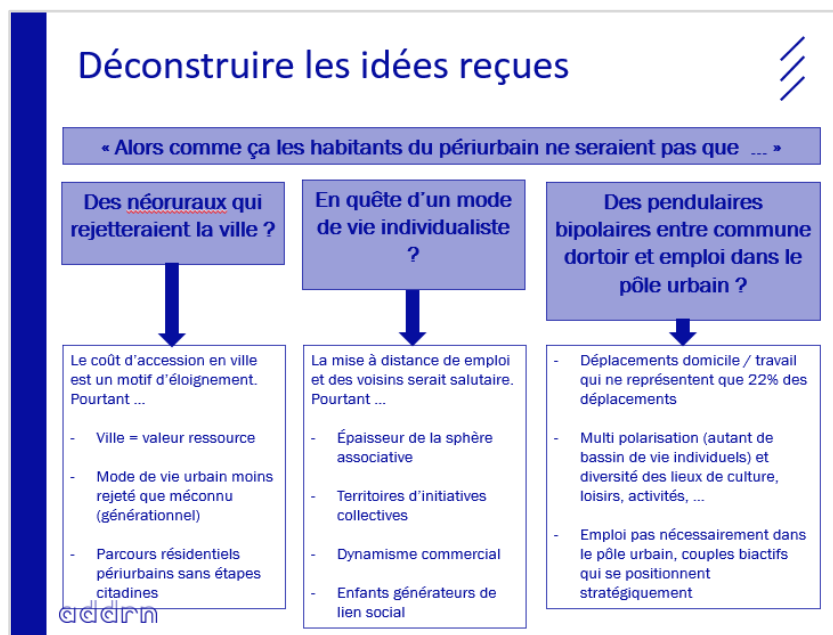


Figure 15. Extrait de la présentation — Diapositive de synthèse de l'étude Familles en campagne — 2016 (source : ADDRN)

La valorisation des études est une question récurrente pour l'agence d'urbanisme, un temps de valorisation est d'ailleurs inclus dans toutes les études sociologiques et prospectives. Cette valorisation a vocation à concerner les élus mais aussi les cercles professionnels et académiques. On retrouve ces « histoires de publications » dans nombre d'organisations produisant des études et menant des expérimentations, comme l'explique Sophie Houdart :

*« Ces histoires de publications ont lieu dans un temps autre que celui de l'expérimentation : d'un côté la publication apparaît comme un investissement (on fait à la mesure de ce qu'on peut gagner), et de l'autre elle est une opération qui suit sa propre logique qui n'est pas celle de l'expérimentation. L'écriture (et la publication) impose aux faits scientifiques d'autres contraintes que celles de l'expérimentation. Un article apparaît ici comme un objet en soi qui n'a que relativement besoin du support de l'expérimentation et de l'expérimentateur. Il a presque une vie indépendante et autonome. » (Houdart, 2007, p. 253)*

*« Une fois que nous aurons pu avancer la recherche-action avec toi Kévin et que tu auras documenté le processus, cela te fera six ou sept conférences après pour 2020 ! » (Technicien de l'ADDRN, le 26.09.2017)*

Aussi, le dispositif d'écriture (ici de synthèse numérique) compose à la place des autres et participe de la position de directeur — une position d'autorité en interne — mais aussi de représentativité vers l'extérieur. Toutefois, moins qu'une appropriation individuelle, c'est plutôt un processus collectif pour l'agence qui voit l'ensemble de ses membres engagés dans un objectif, d'abord d'éclairage de la décision politique, mais aussi de publicisation des travaux à travers un dispositif appropriable, ici synthétique. Ce processus de valorisation s'apparente à un processus de traduction qui permet à l'agence d'urbanisme de mettre en exergue les sujets sur lesquels elle travaille, de montrer une capacité à faire mais aussi de mettre à l'agenda de nouveaux sujets et d'intéresser professionnels et chercheurs. Ainsi, l'étude évolue, du statut de rapport papier au statut de discours sur l'étude, permettant une appropriation du contenu à partir de quelques phrases-clés, de mettre en scène le contexte de l'étude et les compétences de l'ADDRN.

La dernière diapositive est d'ailleurs assez évocatrice de ce point de vue car en posant le périurbain comme un sujet soulevant de nombreuses questions, l'agence montre sa participation à un débat qui concerne professionnels de l'urbanisme mais aussi chercheurs. Elle pose ainsi les bases de futures études et projets.

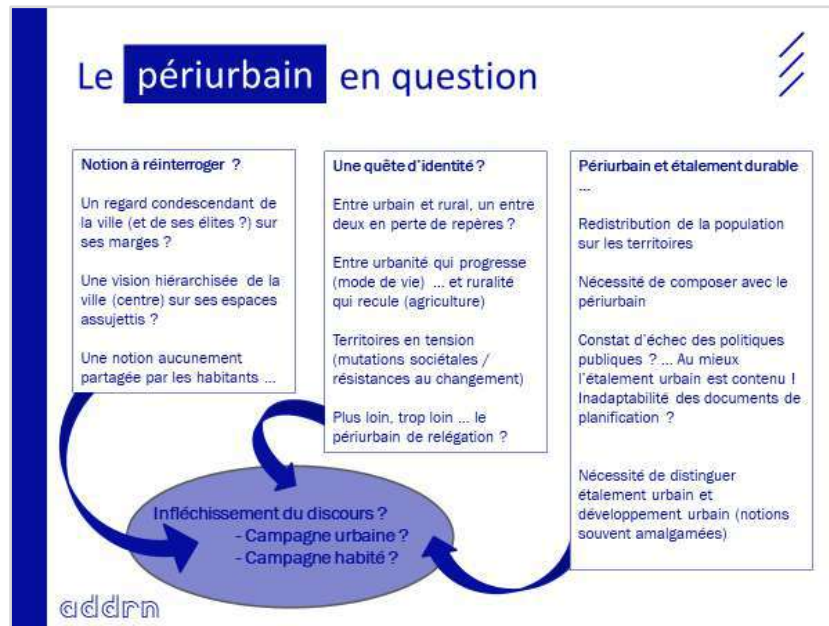


Figure 16. Extrait de la présentation — Questions ouvertes par les résultats de l'étude Familles en campagne — 2016 (source : ADDRN)

La prolifération des études et objets afférents à la question est maintenue, la contrainte est moins de porter un discours unanime, avec des représentations concordantes sur la nature du périurbain — les multiples questionnements restants en témoignent —, mais plus sûrement de faire tenir plusieurs de ces objets entre eux afin qu'ils racontent des histoires (Houdart, 2007, p. 157).

### 2.3. La périurbanisation comme « problématique » pour les urbanistes

*« [...] Dans tous les cas, on peut avoir un petit doute sur la capacité de ce modèle-là à s'inscrire de manière très performante dans la réponse aux grandes problématiques qu'on a aujourd'hui, je dirais du point de vue de la transition énergétique, climatique, environnementale ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Comme évoqués auparavant, les modes de vie périurbains et la périurbanisation font l'objet de nombreuses critiques. Cette critique se renforce alors que les enjeux de limitation de l'artificialisation des sols sont devenus prégnants dans un contexte de prise de conscience écologique. Au-delà des représentations décrites plus haut, nous proposons ici de revenir sur les différentes critiques de ce modèle d'urbanisation et des modes de vie associés, par les urbanistes de l'agence. Il s'agit moins de mesurer la véracité des propos que de prendre au sérieux ces arguments comme autant d'épreuves rencontrées par ces urbanistes au travail, manière de décliner des perspectives de problématiques locales et de voir comment les enjeux liés à notre urbanisation contemporaine esquissent des transformations professionnelles.

Dans un premier temps, nous retrouvons une critique environnementale de ce modèle d'urbanisation, où la consommation foncière importante est associée au témoignage de difficultés de mise en œuvre des politiques de densification.

*« On ne peut pas juste s'avouer vaincu et d'un coup acclamer le périurbain, c'est quand même un modèle qui ne rationalise pas du tout le foncier donc ce n'est pas possible. Juste à un moment, ce n'est pas possible ! (Rires) Et en plus si on est dans des histoires de poupées russes et d'échelles le centre-bourg de Missillac a tout à gagner à arrêter l'urbanisation dans ses villages parce que sinon il crève aussi ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.18)*

*« Le discours sur la densité alors ce mot-là il peut en effet, bon ce n'est pas comme ça qu'il faut le vendre mais bon à un moment c'est dire qu'il faut trouver une économie de foncier. Comme à Donges il y a aussi des marais ils ne vont pas pouvoir étendre des terrains en constructible sur les trente années à venir. Il n'y en a pas non plus pléthore. Donc à 500 mètres de l'église avec une école à proximité, une vaste zone de promenade et des marais autour voilà on peut avoir un jardin un peu plus petit ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 22.06.2017)*

*« Sur le principe, ils sont tous d'accord pour resserrer l'urbanisation autour des bourgs et densifier mais après dans la traduction réglementaire et la phase opérationnelle c'est plus compliqué ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 26.04.2017)*

La question des mobilités automobiles contribue à cette critique environnementale, d'abord à travers l'argumentaire de la pollution générée par l'usage de la voiture, le déploiement du stationnement et des problématiques de sécurité, mais aussi par la complexité à organiser les transports collectifs sur des territoires diffus.

*« En fait je pense que la mobilité c'est le cœur du sujet, et le stationnement. Les gens ne pensent que voiture et parce qu'ils ont été habitués à la voiture. Je trouve vraiment cela compliqué sur ce territoire, ce n'est pas parce que tu mettras plus d'offres qu'il y aura moins de voitures. Du coup, quand tu en parles aux gens dans le même temps ils te disent bah oui mais je ne peux pas y aller autrement, oui mais si je mets d'autres transports tu ne vas pas les utiliser parce que tu utilises ta voiture et que tu trouves cela confortable. Cela se mord un peu la queue ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.06.2017)*

*« L'offre de transports en commun elle est structurée urbain et périurbain. Aujourd'hui, tu as deux types de réseaux : tu as Hélyce et quatre lignes urbaines et après tu as les Ty' bus qui eux vont desservir les différents bourgs des autres communes. [...] Du coup, ce que je pensais c'est aussi de comprendre la logique économique. C'est la densité qui permet économiquement de rendre viable un réseau, donc plus tu mets des gens, plus il y aura une pertinence à faire une ligne et donc c'est là l'enjeu de l'articuler avec le PLUI. En fonction de là où tu vas autoriser des logements, mettre des équipements ou pas dans les zones, pôles générateurs de flux, équipements, activités, eh bien tu crées un besoin ou pas, de la demande ou pas. Donc, sois tu décides de dire on ne développe que là où un transport existe, soit tu vas au-delà mais cela demande de s'interroger sur l'offre à venir. Mais la question elle est surtout vers Donges, Besné. Dans le diagnostic on parle beaucoup de la campagne habitée, mais en fait cela est venu générer des flux routiers dans des zones qui ne sont pas du tout faites pour ça, donc tu as l'accessibilité, les problèmes d'entretiens et de nuisances. Je crois que c'est à Donges ils ont dû imposer de la modération de la vitesse, en fin cela devient*

*extrêmement dangereux* ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 15.05.2017)

Si la problématique de l'articulation entre urbanisation et mobilités met en exergue les difficultés liées à la faible densité de population de certains territoires diffus, ou de distance aux services, elle est aussi présentée sous l'angle des ambiances.

*« Du coup cela interroge sur le type de mobilité à développer, comment en gros on évite que ce soit une personne par voiture. Si c'est court, je prends mon vélo, c'est ça l'enjeu. L'enjeu c'est plutôt de se dire comment on développe au mieux. Tu sais tu as aussi les points-stop, en gros tu as un label avec un macaron et tu fais partie des conducteurs qui acceptent de prendre des auto-stoppeurs, cela fait partie des solutions pour les milieux moins denses. Après, l'enjeu il est aussi comment tu incites aux modes actifs donc marche et vélo dans ces formes urbaines là. Typiquement, le problème il se pose quand tu es sur des voies en impasse, ce n'est pas logique pour le piéton, le piéton est rationnel et donc si tu dois ressortir... Du coup tous les tissus urbains de ce type-là posent beaucoup de problèmes liés à l'ambiance finalement. En fait, quand tu es plus âgé tu aimes bien que ce soit animé, tu as une sensation de distance quand tu as un linéaire, suivant le paysage et le traitement de clôture et ça c'est super important [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 15.05.2017)*

D'ailleurs, cette critique environnementale est souvent renforcée par des arguments esthétiques qui condamnent une banalisation des paysages et des formes d'habitat. Cette critique est avant tout celle d'une insertion paysagère discutable et d'une standardisation des matériaux, peu propices à une qualité d'habiter.

*« Après, le pavillon, moi ce qui me désespère c'est l'absence de qualité architecturale mais moi je parle là plutôt intérieur c'est-à-dire d'inventivité de comment tu habites dans une maison c'est-à-dire que souvent le pavillon, mais aussi par manque d'argent, il ne faut pas se voiler la face, tu as une fenêtre d'un mètre par 90 centimètres. Tu as tes 2,5 mètres sous plafond dans ton salon, bon moi cela ne me fait pas rêver. C'est surtout l'aspect architectural, dans le mode de vie et dans le rapport à l'habiter. Le rapport au jardin et au paysage, je trouve que cela est un peu désespérant ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 22.06.2017)*

Au-delà des critiques environnementales, nous avons pu voir émerger une critique liée plus largement à la diffusion urbaine — esquissée par les mobilités — et les formes de concurrence territoriale qu'elle peut introduire en matière de logement et d'activités économiques. Les configurations périurbaines sont alors parties prenantes des systèmes urbains et interagissent avec les problématiques que rencontrent les urbanistes pour aménager la ville-centre. Le périurbain fait alors figure de « concurrent » au renouvellement urbain de la ville-centre et à l'activité commerciale du centre-ville.

*« L'autre biais qui me traverse plus largement c'est la question de l'habitat sur Saint-Nazaire parce qu'on ne peut pas comprendre la problématique de l'habitat nazairien sans regarder ce qu'il se passe dans le périurbain autour et que moi je*

*n'ai pas une opération dans le centre-ville ou sur Moulin du Pé<sup>83</sup> sans que ce soit évoqué. [...] Comment elle est complémentaire et concurrentielle avec le périurbain ? C'est quoi l'offre à côté ? Cela va du prix de marché à la taille de parcelle en passant par l'offre de services urbains, au temps de déplacements. Donc moi cette conscience elle est plutôt en réaction, ma conscience du périurbain c'est une réaction aux problématiques auxquelles on fait face sur la ville centre ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 28.06.2017)*

*« Tu ne peux pas réfléchir l'offre de l'habitat sur Moulin du Pé comme tu la réfléchis dans le centre-ville comme sur Sautron et toujours dans une complémentarité forte entre tous. À la fois pour qu'ils ne se fassent pas concurrence entre eux et pour qu'ils fassent concurrence au périurbain. La question sur Moulin du Pé on l'a posée comme ça "Pourquoi est-ce que j'irais habiter demain sur Moulin du Pé quant à moins de dix minutes en bagnole je peux avoir une maison plus grande et moins chère à dix minutes en bagnole sans aucune congestion, ni le matin, ni le soir ?" » (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 15.05.2017)*

*« Le dernier grand facteur de la difficulté que connaît le commerce de centre-ville c'est bien sûr le commerce de périphérie. Je ne suis pas en mesure de pouvoir quantifier cela, je pense que personne ne l'est. [...] Néanmoins, ce que je peux dire c'est que c'est un problème que personne n'a vu venir, le développement de zones et notamment de zones hors SCOT, donc sur lequel le DAC ne peut pas jouer. Guérande, Pont-Château, Saint-Brévin, Pornic font énormément de mal à Saint-Nazaire. [...] Ce que je peux te dire c'est que la périphérie nazairienne ne se porte pas si mal, elle se porterait plus mal ce serait encore moins bon pour le centre-ville. Mais là heureusement on a une périphérie dynamique ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 15.05.2017)*

Au-delà des questions de planification territoriale, c'est le modèle de l'habitat individuel et du lotissement qui interroge sur sa capacité à garantir un mode d'habiter, adapté tout au long de la vie.

*« D'aucuns considèrent qu'à tort ou à raison, je n'en sais rien, on a là les grands ensembles de demain, je ne sais pas, peut-être qu'on aura là les problématiques majeures de vieillissement de demain ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Enfin, au-delà des critiques environnementales et de planification territoriale, le périurbain est aussi critiqué pour le surcoût financier qu'il peut engendrer pour les collectivités mais aussi pour les ménages, potentiellement captifs (Rougé, 2005). Nous développerons cette hypothèse du surcoût économique de la périurbanisation dans le chapitre 4 à l'occasion de l'analyse des modèles d'aménagements.

Néanmoins, ce qui nous semble ressortir plus sûrement de ces entretiens, c'est la capacité des urbanistes à se montrer nuancés dans leurs propos, faisant état le plus souvent d'un inconfort face à un modèle d'urbanisation qu'ils critiquent mais sans radicalité. Ces engagements peuvent

---

<sup>83</sup> Moulin du Pé est un site de neuf hectares en plein cœur de Saint-Nazaire, il s'agit de l'emplacement de l'ancien hôpital de la ville. La collectivité y projette un quartier résidentiel de 400 à 450 logements de typologies variées.

parfois se poser de manière plus défensive par rapport au périurbain et traduisent des évolutions dans les questionnements, les savoirs et les compétences mobilisées par les urbanistes.

Premièrement, nous observons une mobilisation de savoirs expérientiels, sensoriels en rupture avec une approche « logique et formelle » de la modernité. Les expériences sont mobilisées comme une source de connaissance et de pratiques, souvent acquises lors d'expériences professionnelles ou personnelles.

*« Donc après il y a aussi une question, c'est très enfin tu vois sensoriel voilà. Je vais te dire, mes enfants font du sport à Saint-André, alors est ce que c'est le périurbain est ce que c'est l'urbain ou alors est ce que c'est un périurbain dense ou pas dense en tous cas tu arrives là-bas c'est quand même plus la campagne sans être la campagne quand même. Au niveau visuel, au niveau de la densité et au niveau auditif aussi tu entends moins les bruits que tu retrouves plutôt en ville donc de manière générale je dirais que tu as les cinq sens. Je parle de ça donc je pense que cette année je n'ai pas fait assez de coupures et là j'en ai marre de la ville et j'en ai marre du bruit et j'ai besoin de calme ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 22.08.2017)*

Deuxièmement, nous observons un enjeu de renouveler les représentations territoriales pour penser le périurbain comme des situations où un développement « durable » peut être envisagé. Certains invitent à regarder « la ville non planifiée » et les petites communes de plus près. Ces évolutions sont d'ores et déjà à l'œuvre chez les professionnels.

*« Aujourd'hui il est important aussi dans nos métiers que l'on garde de la modestie parce qu'on va se prendre quelques claques. On s'en est pris nous hein quand on a travaillé sur le périurbain, j'ai eu l'occasion de te le raconter à plusieurs reprises où quand on demande aux gens de nous raconter leur vie de périurbain ils nous renvoient dans la figure que finalement quand on pose des questions comme ça, on est une élite urbaine dans sa tour d'ivoire en centre-ville de Nantes et qu'on a un regard forcément sur la marginalité du territoire, voilà. » (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

*« Bon, il y a les tissus urbains continus denses, les bourgs ruraux, la ville planifiée de la reconstruction des années 50. Et puis après par exemple on va avoir notamment les tissus de maisons jumelées ou groupées, et puis après les tissus de maisons en lots libres. Ce que je trouve assez intéressant c'est de voir effectivement que à Trignac notamment, il y a Donges aussi, tu as des tissus de maisons groupées notamment de la reconstruction qui sont en grand nombre qui constituent une grande part du tissu de la ville et qui sont pour certains super intéressants et c'est marrant parce que ce sont des formes urbaines auxquelles on revient dans certaines ZAC. En même temps, tu en as des très différentes sur les densités, sur les tailles de jardins sur les manières d'habiter, je trouve qu'il y a plein de choses qui peuvent être assez intéressantes ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 22.06.2017)*

Les entretiens traduisent à ces occasions des modalités d'engagements « politiques » s'inscrivant dans des axiologies souvent proches de l'écologie.

Troisièmement, au-delà de renouveler les représentations, il s'agit pour les urbanistes de revoir les modalités de l'action en dépassant des approches doctrinaires — notamment autour de la densité<sup>84</sup> — et en développant des outils adaptés à ces configurations face à une faible voire absence d'outillage.

*« Ce que je veux dire c'est que l'on en est encore là, tous imbibés du produit de la révolution copernicienne des services de l'état des années à peu près 80, début des années 90 où tout d'un coup les services de l'état sont passés d'un modèle structurel de l'extension urbaine à la question du renouvellement urbain, refaire la ville, densification. C'est le jour où l'état est devenu bio, c'est la révolution du corps des ponts en gros qui doit passer de l'infra à l'urba et tout d'un coup tu découvres que oui l'urbanisme c'est autre chose qu'une question d'infrastructure, c'est simple mais c'est un peu ça ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

*« Donc on a toute une génération de professionnels qui sont arrivés sur le marché si je puis dire avec ce substrat idéologique, bien chevillé au corps et en plus comme cela correspondait avec l'émergence d'une nouvelle sensibilité très fondée par ailleurs sur les questions environnementales et bien voilà. Moi je me souviens, y compris à d'autres moments de ma vie professionnelle, avoir assisté à des prises de discours y compris de collègues à l'époque de la DDE, qui étaient, mais insupportables, d'une bêtise, tellement c'était idéologique, des gens qui n'avaient rien produit, mais qui affirmaient par A+B des vérités pas possibles sur la question de la densification, qui étaient dans un niveau de jugement et de condamnation qui générait des blocages très importants, donc des crispations. [...] La question de la densité ce n'est pas une question préalable ça doit être une résultante d'un bon projet et un bon projet il doit être économe, dans son espace, mais fondamentalement il doit surtout donner des qualités d'usage, bien s'inscrire là où il se pose, dans son paysage, dans son environnement voilà ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

*« Je trouve que l'on n'est pas très bien outillé pour réfléchir le périurbain. Aux États-Unis je trouve qu'ils sont bien mieux outillés pour réfléchir à ces espaces. En gros ils ont toujours eu des cercles concentriques autour de la ville occupée successivement par différentes personnes [...] Nous, en réalité, le périurbain on y a pensé assez tard. Après il s'est développé assez tard finalement. En France on est moins outillés aussi parce qu'on essaye de l'étudier mais on travaille assez rarement sur le périurbain et quand on bosse sur le périurbain c'est en tant que chercheur mais tu vois je trouve que le projet urbain on ne l'imagine jamais ailleurs qu'en centre-ville ne serait-ce que ça ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.06.2017)*

Enfin, le dépassement des approches doctrinaires passe ici par une revendication du développement d'approches transversales et pluridisciplinaires caractérisées par les activités de projet et de prospective. C'est sans doute ce qui semble faire le plus défaut aujourd'hui sur ces

---

<sup>84</sup> À ce titre, l'article de Jean Michel Roux sur les politiques de densification nous éclaire sur les difficultés de leur mise en œuvre liée notamment à l'absence de considération pour la demande sociale. (Roux, 2018)



territoires dont les approches restent encore bien souvent sectorielles : quantification de l'étalement urbain, protection des espaces naturels et agricoles.

*« À un moment, condamner l'étalement urbain c'est bien mais si tu dis juste qu'on ne fait pas bien les choses sans poser une possibilité ou des pistes tu es juste dans la condamnation et tu culpabilises. Par rapport à des bureaux d'études ou des services techniques on a quand même la possibilité de prendre un peu de temps et de recul pour faire aussi le lien avec des universitaires et pouvoir apporter des éléments à la discussion, éclairer un certain nombre de choses voir apporter des sujets auxquels les uns les autres n'avaient pas pensé et qui permettent de changer de prisme et de les croiser. Soit que ce soit par les outils ou les réflexions des sciences sociales, soit que l'on puisse aller voir du côté de l'innovation et ce qui se fait ailleurs sur les petites communes mais également ailleurs ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 8.09.2017)*

*« Demain, pour parler au plus grand nombre de cadre de vie et de qualité de vie, il va falloir que l'on apprenne à parler de ces espaces-là comme des espaces en devenir, comme des espaces de projets. On parle beaucoup de projet urbain mais on parle peu de projet périurbain. [...] Moi je suis convaincu que le périurbain est l'avenir de ce territoire voilà ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

Ces réflexions sur une prospective périurbaine s'appuient par ailleurs sur des expériences de visites de projets aux ambiances renouvelées qui tendent à nourrir cette hypothèse d'un périurbain en projet.

*« Après il est faux de dire que les projets ne sont pas pensés dans le périurbain. Courtil Brécart [...] 200 logements, une opération primée de Garo-Boixel avec Brémond, du logement social, du libre, de l'habitat groupé, du collectif, de l'individuel avec une architecture très qualitative et très insérée dans un couvert végétal existant avec des cheminements et des accès et avec des prix voilà. Du coup, ça, c'est une belle opération [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 28.06.2017)*

*« Cependant, tu as des choses intéressantes à Saint-Malo de Guersac, tu as des opérations faites dans les années 80 assez compactes et tu as des continuités piétonnes, tu as la petite sente qui va bien [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 15.05.2017)*

Les projets suivis dans la thèse mettent à l'épreuve ces questionnements, savoirs et compétences émergentes. Nous verrons comment ceux-ci sont mobilisés concrètement dans la partie 2 ainsi que leurs effets sur les professionnels et leurs organisations dans la partie 3.

## **Conclusion du chapitre 2**

Au cours de ce second chapitre, nous avons tenté de comprendre les formes d'appréhension de la question périurbaine par les urbanistes de l'agence d'urbanisme auprès desquels nous enquêtons. Nous avons articulé ce questionnement avec une présentation de l'agence d'urbanisme, de ses missions, ainsi que du territoire d'investigation afin de camper la situation d'enquête pour le lecteur.

Nous avons décliné notre analyse en deux temps : un premier temps sur l'origine, les rôles puis les missions de l'agence d'urbanisme à travers une approche historique mobilisant des sources orales et écrites. Nous avons notamment analysé le rôle de l'agence en situations périurbaines à travers l'évolution de ses missions et territoires d'actions avant de remettre ces travaux dans une perspective nationale. Dans un second temps, nous avons analysé les représentations du périurbain et de la périurbanisation par les urbanistes à partir d'une série d'entretiens.

Ainsi, la première partie de ce chapitre nous a permis de décrire l'émergence et le fonctionnement de cet outil d'ingénierie dans le contexte national en évoquant le cadre juridique et le fonctionnement en réseau des agences. Nous avons ensuite resserré la focale sur l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire qui affirme un positionnement territorial hybride, urbain, littoral et métropolitain. Cet outil en réseau développe une expertise sur différents sujets intéressant le périurbain (observation des dynamiques sociospatiales, projet urbain, enjeux environnementaux ...) démontrant ainsi sa capacité à développer une activité stratégique et prospective. Cette expertise se déploie sur des espaces urbains, littoraux mais aussi des configurations périurbaines marquées par une urbanisation diffuse autour de grands marqueurs paysagers (la Loire, le grand marais de Brière, le Brivet et la Vilaine). Au cours des 30 dernières années, nous avons vu que l'agence avait d'ailleurs étendu ses partenariats jusqu'en région Bretagne au Nord et jusqu'à Pornic au sud. Cette extension des partenariats s'est accompagnée d'une diversification des missions marquées par un renforcement des activités de projets urbains et de développement des coopérations territoriales. Enfin, nous avons remis en perspective l'évolution de ces missions dans le contexte des travaux de la FNAU nous permettant de montrer une montée en puissance des études périurbaines au sein des agences d'urbanisme depuis ces dix dernières années.

Dans la seconde partie, nous avons montré que le périurbain et les dynamiques de périurbanisation restaient difficiles à saisir tant pour les chercheurs que les professionnels de l'urbanisme. Si certaines représentations archétypales perdurent, la multiplication des travaux et expériences tend à faire évoluer les représentations sociales du périurbain avec une reconnaissance de la diversité des modes d'habiter et formes qui s'y déploient. Toutefois, la périurbanisation et le modèle de développement pavillonnaire continuent de faire l'objet de critiques environnementales et esthétiques chez ces professionnels. Cette problématique pour l'action publique territoriale n'est cependant pas nouvelle et nous avons pu analyser l'émergence d'un récit qui tend à interroger la durabilité de ces espaces contrastant avec les discours sur le sujet depuis plus de vingt ans (Billard et Brennetot, 2009).

*« Puisque “les injonctions ne font pas progresser le débat”, n'est-il pas tant “d'assumer la périurbanisation” (Vanier, 2011) et d'en appeler à une vraie politique périurbaine (Vanier, 2008) ». (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 12)*

Au cours du troisième chapitre, nous opérerons un retour historique sur l'action publique territoriale à l'épreuve de la périurbanisation avant d'analyser les contraintes de l'action publique territoriale aménagiste en région de Saint-Nazaire à partir de trois cas d'études.



---

## **CHAPITRE 3. L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE A L'EPREUVE DE LA PERIURBANISATION - INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET ROLES DES URBANISTES**

---

Au cours du chapitre précédent nous avons montré, depuis l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire, une multiplication des travaux et missions intéressant les situations périurbaines. Ces travaux marquent notamment un ressaisissement de la question périurbaine au prisme de la prospective et de missions de projets urbains. Dans un second temps, nous avons varié la focale afin de saisir les représentations du périurbain par les urbanistes à partir d'études et de discours. Elles révèlent une évolution des représentations archétypales des modes de vie périurbains malgré la perpétuation d'une approche normative de la périurbanisation.

Aussi, dans ce chapitre il s'agira de saisir l'évolution du gouvernement de ces situations périurbaines à partir de l'analyse des dispositifs d'action publique. Cela nous permettra de caractériser l'évolution des logiques de l'action publique territoriale. Nous faisons ici l'hypothèse d'un réinvestissement de la question périurbaine au prisme de l'aménagement, porteur de nouvelles ressources et contraintes pour les urbanistes. Dans un second temps nous interrogerons les enjeux et contraintes contemporaines de l'action publique territoriale en situations périurbaines.

Dans un propos introductif, nous reviendrons sur la récurrence de l'étude de ces situations à partir de l'analyse d'un corpus d'études de plusieurs ministères et agences de l'État.

Dans une première partie, nous décrirons l'évolution des doctrines et outils de l'action publique visant à gouverner ces territoires à partir de sources écrites. Toutefois, afin de dépasser les critiques normatives de ces dispositifs, nous proposons de les croiser avec des histoires locales autour de quatre projets stratégiques à partir de récits.

Enfin, dans un second temps nous décrirons les rôles, les places, mais aussi les compétences déployées par les urbanistes dans la mise en œuvre de projets dans le périurbain. La pluralité de ces rôles, places et compétences nous renseignera sur les ressources, mais aussi les contraintes de l'action publique territoriale contemporaine.

### **1 - Le périurbain, un sujet d'étude récurrent pour l'action publique**

Préalablement à l'analyse des logiques de l'action publique territoriale aménagiste en situations périurbaines, il nous semble pertinent de montrer dans quelle mesure la question périurbaine apparaît comme un sujet d'étude récurrent depuis les années 1970 au sein de l'État. Les rapports d'étude et rapports d'information parlementaires sont complétés par des expertises et programmes de recherche financés par l'État à travers ses différents ministères et organismes

publics. Aussi, au-delà des rapports d'informations parlementaires, le corpus étudié rassemble les rapports intéressant la question périurbaine publiés par le PUCA<sup>85</sup>, le CEREMA<sup>86</sup> et l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires<sup>87</sup> (cf. liste des études en annexe<sup>88</sup>).

La question périurbaine est d'abord traitée de manière transversale à travers les différentes thématiques sur lesquelles travaillent ces organismes : le PUCA (aménagement et urbanisme, énergie, architecture et construction, logement), le CEREMA (aménagement et cohésion des territoires, transition énergétique et climat, mobilité et transport, infrastructure de transport, ville et stratégies urbaines, environnement et ressources naturelles, prévention des risques, bien être et réduction des nuisances, habitat et bâtiment) et l'ANCT (revitalisation des centres-villes, redynamisation du tissu industriel, l'accès à l'emploi, aux soins et aux services au public, attractivité économique, couverture numérique du territoire). L'ensemble de ces thématiques peut croiser des enjeux périurbains.

Néanmoins, le périurbain fait l'objet d'études et recherches plus spécifiques au sein des organismes. Ces études se manifestent au PUCA par des programmes de recherche qui émergent dès 1996 avec le programme « ville émergente » puis des programmes de recherche plus récents. On retrouve « la mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable » en 2009, « Du périurbain à l'urbain » entre 2011 et 2013 puis le programme « Ville ordinaire et métropolisation » entre 2013 et 2017. Des études qui se positionnent dans une forme de continuité. De son côté, le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) dirige son action sur les questions de mobilités, de mesure de l'étalement urbain et de fabrique de l'habitat individuel depuis le début des années 2000. Du côté de l'ANCT et de ses prédécesseurs, la prospective périurbaine – Territoires 2040 – lancée en 2010 apparaît comme un tournant pour l'action publique qui choisit d'en faire un sujet prospectif. Ce changement apparaît durable entraînant des publications récurrentes avec en 2013 « La ville diffuse peut-elle être durable ? » ou encore les rapports d'études de 2015 « Requalifier les campagnes urbaines — une stratégie pour la gestion des espaces périurbains » (Narring, Decourcelle et Peyrat, 2015) et de 2016 « Aménager les territoires ruraux et périurbains » (Bonnet, 2015).

---

<sup>85</sup> Le PUCA, créé en 1997, est un organisme de recherche et d'expérimentation placé sous la tutelle de 4 ministères : ministres de la Cohésion des territoires, de la transition écologique et solidaire, de la Culture, et de la Recherche. Le PUCA a été nommé le Plan Construction (1971), puis Plan construction et habitat (1978) avant de devenir Plan construction architecture (1978) puis Plan urbain (1984).

<sup>86</sup> Le Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), créé en 2014, est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Il succède au Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU - 1994) et au Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement (CETE - 1968).

<sup>87</sup> L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) est créée en 2019 et rassemble le commissariat général à l'Égalité des Territoires, l'EPARECA et l'Agence du Numérique.

<sup>88</sup> Nous ne prenons pas en compte les « guides de bonnes pratiques » du CAUE (cf. Thèse de Lou Hermann) qui constituent une littérature professionnelle à visée principalement opérationnelle. Concernant le réseau FNAU, l'inscription de la question périurbaine dans ses études est décrite dans le chapitre 2.

Nous rejoignons ici l'analyse de Séverine Bonnin Oliveira (2012, p. 85) concernant les quatre approches du périurbain perceptibles à travers ces études et recherches : une première approche morphologique visant à mesurer l'étalement urbain et à développer de nouvelles formes d'habitat, une approche fonctionnelle interrogeant les mobilités périurbaines et la localisation des activités économiques, une troisième approche sur les modes de vie des ménages et enfin une approche plus spécifique sur l'aménagement des espaces périurbains visant à interroger les échelles de gouvernances et les politiques publiques mises en place à l'échelon intercommunal.

Ces études montrent une montée en puissance des questionnements sur le développement durable des territoires périurbains, mais aussi une attention grandissante à la « fabrique » de l'espace. Cette attention se traduit notamment par le focus mis sur une fabrique ordinaire du périurbain (PUCA — Ville ordinaire et métropolisation) que ce soit à l'échelle de l'espace public ou du logement, mais aussi sur les politiques dites de densification douce (PUCA — Vers des politiques de densification et d'intensification douces) au cœur des ensembles pavillonnaires. Plus largement, on observe une réflexion sur les outils et politiques locales de l'habitat en situations périurbaines — territorialisées — (PUCA — Politiques de l'habitat et territoires : connaissances et controverses, rapports de Pierre Narring et Frédéric Bonnet). On peut faire l'hypothèse que cette attention traduit une volonté d'accompagner davantage la production du logement (et le développement) dans ces territoires, au-delà de la mesure des effets de l'étalement urbain. Ainsi, dans la seconde partie nous proposons d'analyser les transformations de l'action publique territoriale en situations périurbaines.

## **2 - De la mesure du phénomène à la logique d'aménagement - Analyse de l'évolution des logiques de l'action publique territoriale en situations périurbaines**

Bien que l'ensemble de la communauté scientifique s'accorde difficilement sur ce que recouvre la périurbanisation, l'idée que celle-ci se traduise par une urbanisation sous la forme d'un habitat individuel semble aujourd'hui partagée. Ainsi, que la périurbanisation apparaisse comme un processus d'étalement urbain, d'émiettement urbain (Charmes, 2011) ou comme un géotype (Cailly, 2011), elle est associée à la figure du lotissement et au motif de la maison individuelle. Le périurbain apparaît alors comme un modèle résidentiel, caractérisé par le logement individuel et la propriété. Il révèle néanmoins des disparités locales et tend à évoluer, c'est l'objet de la thèse que d'interroger ces évolutions.

Aussi, nous proposons de faire un retour historique sur l'action publique territoriale en nous appuyant sur quatre outils de l'action publique territoriale qui permettent de montrer l'évolution des positionnements de l'État concernant la gestion et l'aménagement des espaces périurbains.

Mais écrire l'histoire contemporaine de l'action publique territoriale pose un certain nombre de questions épistémologiques pour les chercheurs en études urbaines. Quelles sources mobiliser ?

Quelles méthodes d'analyse historique ? Quelle visée de cette perspective historique ? Le recours à l'histoire a ici pour fonction d'interroger des doctrines urbanistiques, les outils associés, et devient un ici un instrument d'analyse de la critique portée à leur rencontre. Notre visée épistémologique est ici résolument pragmatique (proche d'une histoire des outils et techniques urbaines) permettant de penser le rôle de la critique dans la production de connaissance sur la périurbanisation, une critique souvent normative qui nécessite d'être davantage croisée avec des histoires fines et locales (Nicolas, 2012). D'ailleurs, ce retour à l'histoire et aux histoires, nous aurions aimé le faire à partir des quatre cas locaux, premiers attracteurs, pour ensuite montrer leurs attaches avec les lois, règles et doctrines de l'État. Néanmoins, si nous considérons qu'il n'y a pas d'ordre des faits, certains instruments sont directement issus de dispositions législatives qu'il nous a fallu appréhender dans un premier temps. Nous opérerons ainsi d'abord une analyse des doctrines et outils de l'action publique périurbaine que nous croiserons avec des histoires locales afin de faire varier la focale. Ces approches ne s'appuient pas sur les mêmes sources, les premières parties reposent sur des sources écrites, la seconde sur des récits plus proche d'une approche constructiviste de l'histoire et propice à une réflexion historiographique.

Par ailleurs, comment aborder la critique de ces outils de l'urbanisme ? Nous analyserons ces outils en tant qu'instruments de l'action publique en mobilisant des travaux de sociologie et de sciences politiques, notamment ceux concernant la gouvernance urbaine.

*« La gouvernance désigne les transformations de l'action publique et met en valeur le constat d'une action publique qui implique différents types d'organisation : autorités locales, mais aussi grandes entreprises privées, représentant des groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants des différents segments de l'État, consultants, organismes d'études, associations, etc. [...] La gouvernance est ainsi définie comme "un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains" [...] ».*  
(Desjardins, 2007, p. 117)

L'usage de la notion de gouvernance nous permettra de répondre à la question de « qui gouverne ? » moins dans une analyse des formes de gouvernements locaux que des techniques de gouvernement<sup>89</sup>. L'analyse des technologies matérielles de gouvernement a été réinvestie par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès qui mobilisent la notion d'instrument en tant que « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.* » (Lascoumes et Galès, 2004, p. 13). Cette approche par les dispositifs techniques nous semble

<sup>89</sup> Cette perspective s'inscrit dans le programme proposé par Michel Foucault autour de la gouvernementalité qui veut que « *que l'on place au centre de l'analyse, non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les principes complexes et multiples de la « gouvernementalité* » qui supposent d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer » (Foucault, [1994] 1999 cité par Desjardins 2007, P.118)



pertinente pour analyser l'évolution des modalités de gouvernement de ces territoires par l'action publique. Ainsi, si nombre de travaux de politistes ont cherché à interroger ces derniers au prisme de leur adéquation aux échelles de gouvernance ou de leurs articulations avec d'autres documents sectoriels, il s'agit ici plus sûrement pour nous d'interroger les logiques d'actions sous-tendues par ces instruments et d'analyser l'expertise technique et politique mobilisée pour leur élaboration dans une perspective pragmatique. Ils nous permettront de montrer le passage d'une logique de planification à une logique de projets périurbains ainsi qu'une évolution des échelles de gouvernance et de réflexion bien que les échelles supra-communales restent dominantes. De fait, l'action publique territoriale poursuit l'enjeu d'identification « des bons périmètres » et des « bonnes échelles d'action ».

Ainsi, afin de montrer l'évolution des modalités de gouvernement de ces territoires, nous analyserons les logiques d'action en urbanisme et aménagement à travers, les lois, les rapports et instruments de planification que nous articulerons avec une réflexion sur les échelles de gouvernement et logiques de gouvernance territoriale privilégiées pour chacune des périodes. Dans un second temps, nous resserrerons la focale sur des projets locaux afin de voir comment se traduisent ces orientations et dans quelle mesure elles s'en distinguent voire impulsent de nouveaux instruments et échelles de gouvernance.

À travers ce schéma, nous proposons au lecteur quelques points de repère initiaux permettant de mieux comprendre l'évolution des instruments de l'action publique locale en matière de coopération territoriale et de planification.

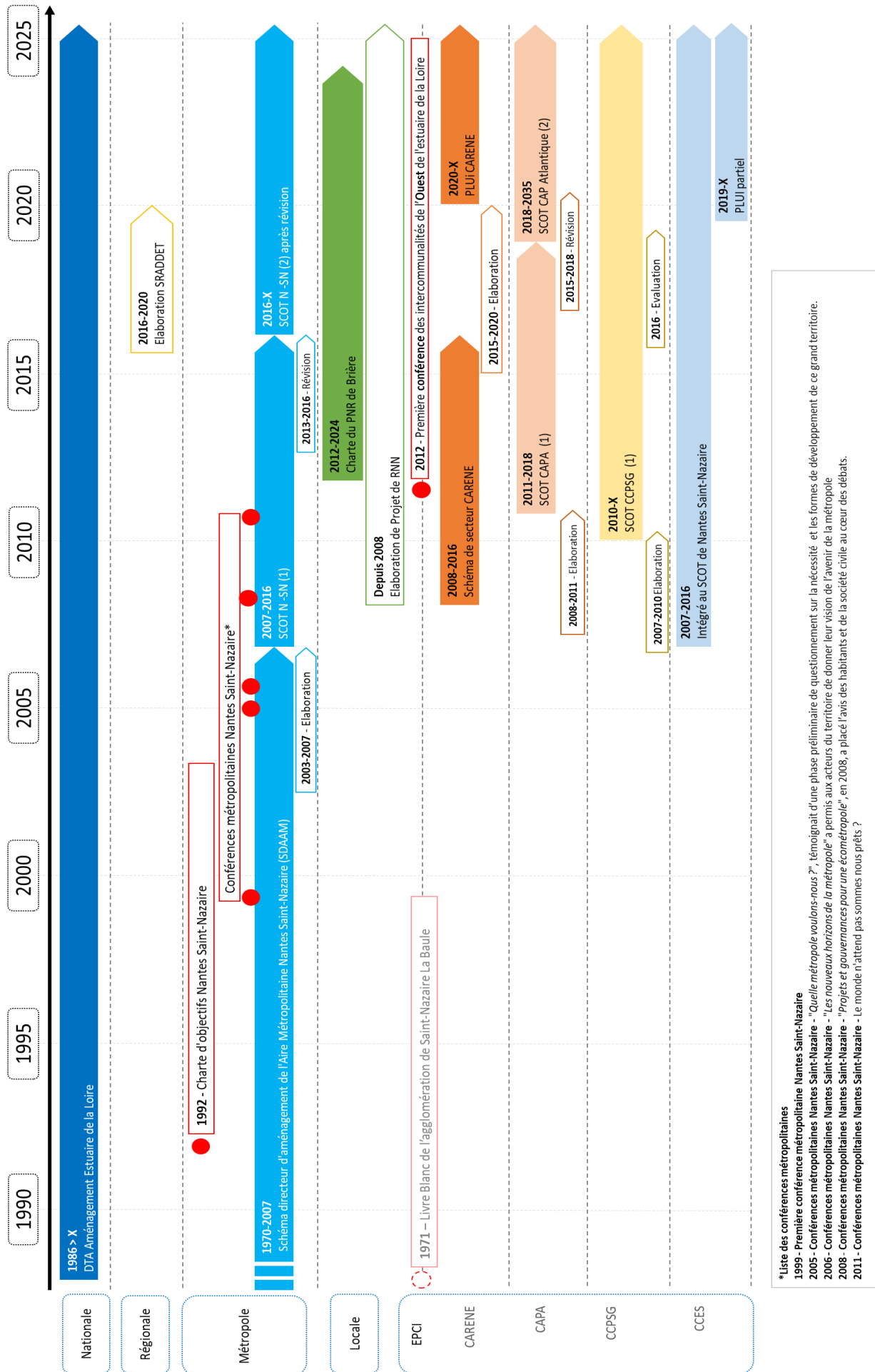


Figure 17. Chronologie des documents de planification et de coopérations supra-communales -2020 (source : auteur)

## 2.1. 1960 – 1980 : accompagner le développement urbain des territoires par le modèle résidentiel de la maison individuelle et la fin des ZUP

La périurbanisation en France et le développement de l'habitat individuel nous mènent bien avant 1960<sup>90</sup>. De fait, les politiques pavillonnaires (Dezès, 2001) débutent dès 1894 avec la loi Siegfried puis se poursuivront au début du XXe siècle d'abord avec la loi Strauss en 1906 puis la loi Ribot en 1908 instaurant des sociétés de crédit pour le prêt aux personnes à faibles ressources pour l'achat d'une maison ou d'un jardin ouvrier. Les fondements idéologiques de ces politiques visent à ce que « *les classes populaires puissent jouir d'un logement et d'un coin de terre* » (Stébé, [1998] 2016, p. 43), mais leurs fondements libéraux entraînent la mise en place de lotissements défectueux. Aussi, les lois Sarrault et Loucheur de 1928 tentent d'abord d'assainir et de réparer ces lotissements où vivent les mal lotis puis en promouvant une politique pavillonnaire via des dispositifs fiscaux avantageux. Les années 1930 voient néanmoins se durcir les oppositions qui avaient débutées dans les années 1920 entre promoteurs du logement collectif et de l'habitat individuel. Une opposition qui va se renforcer avec la condamnation du modèle pavillonnaire dans le cadre de la montée en puissance de l'urbanisme fonctionnaliste promue en 1933 par le congrès des CIAM et la charte d'Athènes. L'État considère de son côté les deux modèles et accompagne – comme depuis la loi Siegfried – le développement de l'habitat individuel et collectif (Hénault, 2017). Néanmoins, malgré une préférence des Français pour l'habitat individuel (Magri, 2008, p. 192) les politiques de reconstruction après-guerre conduisent l'État à préférer la construction de logements collectifs en s'appuyant sur l'outil industriel et les thèses fonctionnalistes. Ainsi, les Zones d'Urbanisation Prioritaire (ZUP) sont instaurées en 1958 et se développeront sur l'ensemble du territoire français jusqu'en 1967, date d'instauration de la loi LOF et des ZAC remplaçant les ZUP. Celles-ci contribueront d'ailleurs à l'urbanisation de milliers d'hectares de « champs de betteraves » qui selon Jean Michel Roux (2006, p. 87) pourraient constituer un premier périurbain bien que « *concentrées dans de grosses opérations et portées par une idéologie de la densité et de l'économie du terrain.* »

Dès lors, la maison individuelle a été soutenue activement par des politiques pavillonnaires avec l'ouverture du marché hypothécaire en 1966 permettant aux banques de faire des prêts voyant l'arrêt du monopole du crédit foncier. Alors que l'habitat individuel continue de convaincre une majorité de Français (Le Couëdic, 2010, p. 41), Albin Chalandon lance un concours<sup>91</sup> en 1969 pour le développement d'opérations groupées d'habitats individuels et poursuit son entreprise visant à favoriser l'accession à la propriété en « *développant les crédits immobiliers, en étendant*

<sup>90</sup> L'usage de périodes, datées, a ici une valeur d'analyse et d'argumentation permettant au chercheur de mettre en exergue des évolutions de doctrines et d'instrumentation de l'action. Néanmoins, nous ne privilégions pas ici de « dates clés » relatives à des périodes de gouvernements par exemple, car c'est plus sûrement l'intrigue autour de la gouvernance du périurbain qui a guidée notre réflexion et nous tâcherons de la restituer dans la diversité de ses espaces et temporalités (Veyne, 1979, p. 54).

<sup>91</sup> Concours soldé par l'échec de seulement 70 000 constructions de chalandonnettes du fait d'une erreur d'appréciation du Ministre d'après Le Couëdic dans *La maison d'abord* in les nouvelles périphéries urbaines (Dumont et Hellier, 2010), mais aussi du fait de la faible qualité de construction (Steinmetz, 2013).

*l'allocation logement à de nouvelles catégories de bénéficiaires et en mettant des terrains à bâtir à la disposition des constructeurs* ». Il limite aussi la production de grands immeubles verticaux via sa circulaire du 30 novembre 1972 (Bourdieu, 2000, p. 147) renforcée par la circulaire Guichard de 1973 mettant fin aux grands ensembles. Ces politiques sont consolidées par la création du Plan Epargne Logement (PEL) en 1970 et du Contrat de Construction de Maison Individuelle (CCMI) en 1971 qui voient l'émergence de nouveaux professionnels de la maison individuelle (promotion immobilière privée et constructeurs de maisons individuelles) dans les années 1970.

En outre, cette époque est également marquée par un nouvel élan autour de l'aménagement territorial, la loi LOF de 1967 propose des SDAU et une planification prospective ainsi que des POS communaux. L'urbanisme opérationnel sera favorisé par les ZAC et les lotissements.

Ainsi, ces politiques fiscales favorisant le développement de l'habitat individuel s'accompagnent dans le même temps d'une politique de planification des sols à l'échelle communale (POS) et supra-communale (SDAU) dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre (1964). Ces documents de planification organisent l'affectation des sols à des échelles régionales à travers une approche scientifique de l'aménagement. Ces documents de planification font la part belle aux agglomérations et nous amènent à interroger les orientations relatives à l'aménagement des espaces périurbains alors que le modèle de la croissance urbaine domine comme l'explique Jean Michel Roux : « *Les grandes zones de croissance démographique ont été repérées et leurs réseaux d'eaux, d'assainissement, d'énergie dimensionnés en conséquence. On peut construire presque partout, c'est parfois une prime au mitage du territoire.* » (Roux, 2006, p. 92).

Du point de vue de la gouvernance des espaces périurbains, les échelons nationaux et communaux dominant alors à travers les politiques impulsées par la DATAR et la mise en place des documents de planification à l'échelle communale.

- ***Le SDAAM de Nantes Saint-Nazaire et le SDAU de l'agglomération de Saint-Nazaire La Baule - Quelle approche de la périurbanisation et des espaces périurbains ?***

En 1964, à la suite de la remise du rapport des géographes Hautreux et Rochefort, l'espace régional Nantes Saint-Nazaire est reconnu métropole d'équilibre comme sept autres réseaux de villes visant à favoriser un développement régional. Saint-Nazaire, avant-port de Nantes se développe à partir du début du XIXe en s'appuyant sur les sites de Montoir de Bretagne et de Donges pour l'installation de terminaux portuaires. La raffinerie de Donges est construite dans les années 1930 avant d'être intégrée dans la Zone industrialo portuaire créée dans les années 1960 par l'État. La mise en place d'un Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (SDAAM) Nantes Saint-Nazaire, liée à l'influence d'Olivier Guichard, alors Ministre du plan et de l'aménagement du territoire et maire de La Baule (Fritsch, 2006), contribuera à figurer cet espace tant comme métropole d'équilibre que comme port autonome.

La mise en œuvre du SDAAM est pilotée par une organisation appelée l'OREAM<sup>92</sup> dont le rôle « répond à la nécessité de dépasser, dans certains cas, le niveau des agglomérations proprement dites pour considérer des ensembles destinés à constituer un jour de véritables unités complètes, formées de nombreux éléments différents, mais complémentaires... »<sup>93</sup> démontrant l'enjeu de dépasser les niveaux territoriaux, mais témoignant aussi d'une forte incertitude liée sans doute à la dimension expérimentale de cet exercice prospectif transversal. Le schéma conçu dans les années 1960 sera adopté en 1970 et couvre 70 communes englobant Nantes et Saint-Nazaire ainsi que l'essentiel de la basse Loire. Malgré les difficultés de sa mise en œuvre liées à une évolution économique peu favorable, des projections démographiques éloignées, intéressons-nous aux projections concernant l'urbanisation.

Le schéma met d'abord en exergue les implantations industrielles et portuaires ainsi que les grandes infrastructures à développer (pont de Saint-Nazaire). Il est intéressant de noter la présence de grands équipements en secteurs périurbains, aujourd'hui parmi les plus controversés (aéroport de Notre-Dame-Des-Landes et le site du Carnet), ainsi que l'association des espaces naturels comme la Brière ou le canal de la Martinière à des espaces de loisirs.

Dès 1967, le schéma pose le diagnostic d'un espace métropolitain aux paysages « *calmes et équilibrés mis en danger par des développements urbains anarchiques* ». Nantes, plus que Saint-Nazaire, y est alors décrié pour son urbanisation radioconcentrique, pour laquelle un développement axial et discontinu apparaît à privilégier afin d'éviter « *le gigantisme urbain* » (OREAM Nantes Saint-Nazaire, 1970, p. 33). L'aménagement de l'espace proposé se répartit en quatre espaces : la région nantaise, la région nazairienne, le Pays de Retz et le Sillon de Bretagne. Pour la région nazairienne, un développement urbain est prévu à l'ouest de la ville tout en ménageant des coupures d'urbanisations avec l'ensemble baulois ainsi que sur le sillon guérandais. Les villes d'Herbignac et Assérac sont vouées à devenir des « centres ruraux » tandis que Saint-Étienne de Montluc, Savenay et Pont-Château constituent des secteurs promus à une urbanisation résidentielle. Le schéma conclut par l'enjeu de promouvoir un « *cadre de vie attrayant où se concilient la proximité de noyaux urbains vivants et le contact avec la nature. Un mode d'urbanisme discontinu [...] un environnement souvent remarquable préservé et mis en valeur dans le cadre d'une politique du tourisme et des loisirs [...]* » (OREAM Nantes Saint-Nazaire, 1970, p. 49). Aujourd'hui, entre l'agglomération de Nantes et celle de Saint-Nazaire avec sa façade littorale, un « entre deux » constitué des intercommunalités d'Estuaire et Sillon et d'Erdre et Gesvres notamment constitue l'espace du SCOT. Cet espace de projet avait été initialement projeté par les aménageurs de la DATAR et techniciens de l'OREAM (Renard, 2004, p. 4). Néanmoins, il apparaît aujourd'hui plus petit que le périmètre initial, ne prenant pas en compte les communautés de communes du sud Loire ainsi que Cap Atlantique (Fritsch, 2006, p. 7).

<sup>92</sup> Organisme Régional d'Etude et d'Aménagement d'Aire Métropolitaine.

<sup>93</sup> 1966, extrait du document intitulé *l'organisation des études d'aménagement des aires métropolitaines*.

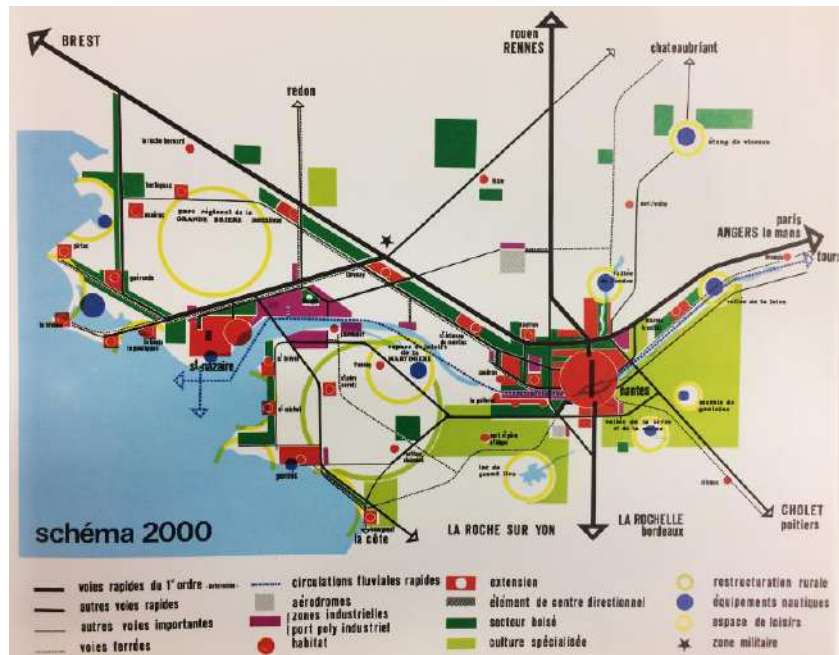


Figure 18. Schéma prospectif d'aménagement de l'aire métropolitaine Nantes Saint-Nazaire — 1973 (source : OREAM)

De manière concomitante, l'élaboration d'un SDAU<sup>94</sup> est lancée en 1968 avec la rédaction d'un livre blanc de l'agglomération de Saint-Nazaire – La Baule. Il a vocation à fixer les modalités de l'extension urbaine à l'échelle de l'agglomération nazairienne. Le schéma retenu s'appuie sur de grandes orientations dont : l'évitement du gigantisme de Saint-Nazaire, l'opposition à une urbanisation continue du littoral, l'ouverture et le développement de l'urbanisation au nord-est de Saint-Nazaire. Les trois secteurs de développement de la région sont donc constitués du pôle nazairien, de l'ensemble bipolaire La Baule-Guérande et de l'ensemble Brière-Est. La croissance du pôle nazairien fera l'objet d'une Zone d'Aménagement Différée (ZAD) de centaines d'hectares, le développement de la Baule est résolument tourné vers le tourisme et le pôle guérandais a vocation à se déployer au nord sous la forme de « *lotissements villages* » en s'appuyant sur des bourgs existants. La Brière est quant à elle vue comme un espace de développement devant faire l'objet d'un traitement « personnalisé » via une croissance limitée et une urbanisation mieux maîtrisée, schémas à l'appui.

<sup>94</sup> L'élaboration du SDAU débute en 1968 avec la constitution d'une commission consultative pour la rédaction du Livre Blanc de l'agglomération de Saint-Nazaire La Baule qui sera arrêté puis publié en avril 1971. Dans le même temps, une commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU) pour la région Saint-Nazaire La Baule est chargée à partir de 1970 de l'élaboration du SDAU, cette commission analyse les propositions d'un groupe de travail, le Groupement d'étude et de programmation rattaché à la DDE. Le projet est soumis aux collectivités puis approuvé en 1976.

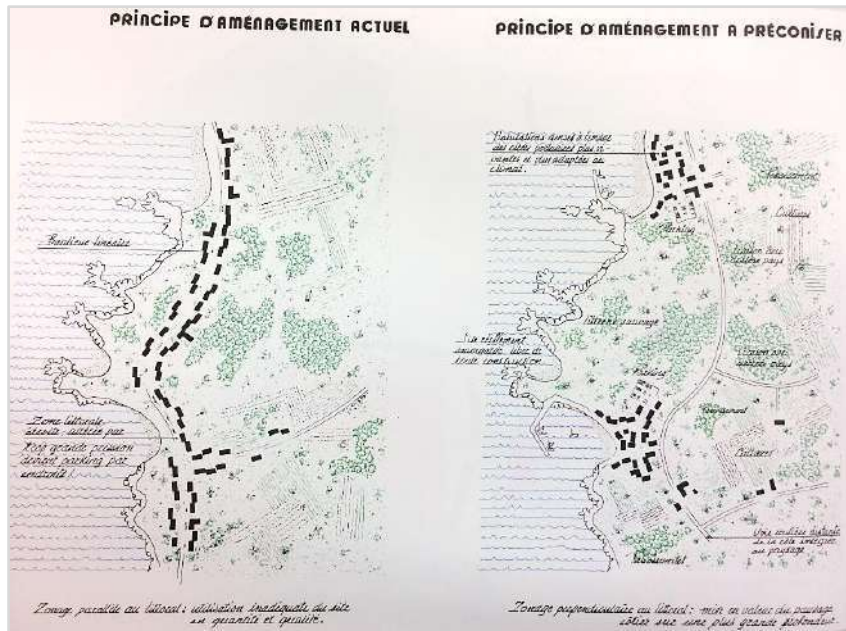


Figure 19. Schémas des principes d'aménagements existants et à préconiser pour la Brière — 1976 (source : SDAU)

Le développement dans ce qui est alors appelé les « zones rurales » est ciblé sur les bourgs centres d'Herbignac, de Saint-Lyphard et de Sainte-Reine-de-Bretagne liés à l'attraction de Saint-Nazaire. Une urbanisation mesurée des villages y est néanmoins possible dans le cadre des POS. Le schéma insiste plus largement sur des dispositifs de coupures d'urbanisation et de protection des espaces boisés en contrepoint de cette urbanisation.

Ainsi, c'est bien une politique de planification étatique que ces documents révèlent, ils sont marqués par une approche fonctionnelle de l'urbanisation avec des secteurs résidentiels projetés à proximité de pôles économiques structurants. L'idée d'une phase de croissance urbaine semble faire consensus. La logique d'extension urbaine est néanmoins cernée et perçue comme gigantesque et anarchique, aussi l'on encourage le développement d'une urbanisation autour de polarités, mais aussi de villages et hameaux qui seront les futurs moteurs de l'émiettement urbain. Leur réalisation semble néanmoins conditionnée à leur articulation avec les POS communaux, la gouvernance locale est encore limitée et l'État très présent jusqu'au tournant des années 1980 amorçant les politiques de décentralisation.

## 2.2. 1980-2000 : de la quête de la bonne échelle de planification stratégique aux premières intercommunalités de projet

La fin des années 1970 et le début des années 1980 marquent l'émergence politique d'une question périurbaine en matière d'aménagement à travers le rapport Mayoux qui, dès 1979, qualifiera le développement périurbain de phénomène ni transitoire, ni marginal. Il invite à renouveler les référentiels urbains classiques et à porter une réflexion pour une urbanisation raisonnée du périurbain. Il appelle enfin à une définition plus claire des responsabilités au niveau local. L'objet périurbain se construit peu à peu et tend à s'autonomiser (Langumier, 1982) dans

ses dimensions sociologiques, mais aussi économiques alors que le phénomène de périurbanisation décroît en pleine crise économique. Une crise qui apparaît néanmoins propice à une prospective pour ces espaces. Jean-François Langumier propose deux visions : la première est son autodestruction, fruit d'un isolement social et économique des ménages, la seconde, projette une extension régulée par l'État des espaces périurbains. Cette vision étatique s'appuie néanmoins sur l'enjeu du développement de politiques locales issues d'instances décentralisées, les stratégies intercommunales apparaissant comme un moyen de limiter « *la périurbanisation sauvage génératrice de gaspillages de tous ordres* » (Langumier, 1982, p. 96).

La périurbanisation, marquée par un afflux démographique dans les territoires périurbains, et l'évolution des mobilités, renforce les relations d'interdépendances entre territoires. Face à ces évolutions, les territoires institutionnels et les échelles de planification apparaissent en décalage avec les réalités territoriales vécues (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 88). De fait, les SDAU et la planification supra-communale tombent en désuétude durant les années 1980 (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 127). Les documents ne parviennent pas à être révisés et ne limitent pas le développement de l'urbanisation du fait de problématiques d'articulation avec les POS. En outre, les périmètres d'action des PDU diffèrent de ces derniers, et, se limitent au déploiement de transports en commun sur les communes agglomérées autour des villes centres renforçant l'opposition entre ville dense avec transports en commun et modèle périurbain basé sur la maison individuelle et la voiture.

Aussi, cette période marque pour l'action publique une recherche de la « bonne échelle de planification », mais aussi de gouvernement des territoires. Cette quête de la bonne échelle de gouvernement se traduit d'abord par les lois de décentralisation de 1982-1983 transférant aux communes les politiques foncières et d'urbanisme, même si l'impact sur la production du logement social implique des tentatives de recentralisation et de mise en adéquation à l'échelle intercommunale. Puis la loi ATR ou Joxe, de 1992, a relancé l'intercommunalité avec le renforcement des compétences, la création de communautés de communes en milieu rural et de communautés de villes pour fédérer des agglomérations. Un bloc de compétences obligatoire en aménagement de l'espace est introduit pour les communautés de villes (Desjardins, Duret et Tual, 2010, p. 23). Néanmoins, le succès est mitigé avec seulement cinq communautés de villes créées entre 1992 et 1999.

On observe peu d'évolution dans la manière de saisir la question de l'aménagement des espaces périurbains en matière de planification, et ce, jusqu'à la fin des années 1990 (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 84) avec deux événements principaux :

- La révision du zonage INSEE en 1996 qui remplace les zones de peuplement industriels et urbains créées en 1962 par le zonage en aire urbaine et met l'accent sur la dimension spatiale et fonctionnelle des espaces périurbains, l'adjectif périurbain apparaît. Un zonage qui suscite la critique (Roux et Vanier, 2008) du fait de sa détermination en fonction de



l'emploi et des migrations domicile-travail ne rendant pas compte de la diversité des situations périurbaines ;

- Le rapport Larcher (1998) interrogeant les problèmes d'aménagement urbain et paysager, au-delà des dimensions socio-économiques révélées par les précédents rapports.

Néanmoins, ce n'est qu'à la fin des années 1990 que l'État va réaffirmer une volonté de réformer l'organisation territoriale en mettant les intercommunalités au cœur de la gouvernance urbaine avec la loi Aménagement de 1995 dite loi Pasqua, introduisant les pays. Puis, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de juin 1999, dite loi Voynet, a introduit, pour les agglomérations constituées dans des aires urbaines d'au moins 50 000 habitants et dont la commune centre compte au moins 15 000 habitants, un projet de développement transversal support du contrat d'agglomération. Les intercommunalités deviennent des territoires de projet. Enfin, la loi Chevènement de juillet 1999 a visé, quant à elle, à harmoniser les structures de coopérations intercommunales en promouvant des communautés urbaines (>500 000 habitants), des communautés d'agglomération (>50 000 habitants) et des communautés de communes en dessous de ces seuils. Cette différenciation entraîne, selon Éric Charmes (2011), la mise en place de deux régimes où les communes périurbaines — réticentes à intégrer des Communauté Urbaine (CU) et Communauté d'Agglomération (CA) — vont se grouper en lisières des agglomérations avec des logiques de regroupement affinitaires et des intercommunalités centrales, plus hétérogènes (Estèbe, 2008, p.46), qui interrogent les solidarités territoriales et la redistribution fiscale.

*« Dès lors, la configuration qui semble se dessiner, du fait des progrès de l'intercommunalité en France, montre une différenciation des régimes : un régime à la Tiebout qui émerge en périphérie, et un régime plus consolidé qui se constitue au cœur des agglomérations. Cependant les deux sont interdépendants et aucun d'entre eux ne peut aujourd'hui prétendre à l'hégémonie. Ces deux régimes sont condamnés à coexister et à remplir des fonctions spécifiques dans le système urbain ». (Estèbe, 2008, p. 46)*

En matière de gouvernance, les années 1990 marquent surtout une affirmation des gouvernements urbains. Les villes apparaissent comme des espaces où l'action publique se renouvelle dans des contextes d'économies post-industrialisées (Aust et al., 2013, p. 6).

Malgré tout, cette décennie apparaît complexe à restituer tant la multiplication des réformes territoriales et la transformation des modes d'habiter évolue rapidement ce dont témoigne Jérôme Aust :

*« Présenter de façon ordonnée – sinon exhaustive – les analyses qui s'intéressent à la gestion publique territoriale française dans les années 1990 et 2000 est un exercice ardu eu égard au foisonnement et à l'éclatement des approches d'une réalité empirique aussi polymorphe*

*qu'instable, en évolution rapide sous l'effet des mutations socio-économiques (urbanisation généralisée du territoire, explosion des flux de toutes natures, recomposition des systèmes productifs associée à la globalisation...) et institutionnelles (décentralisation, réformes de l'État, émergence de pouvoirs régionaux et d'agglomération, processus d'europanisation des politiques publiques...) de la période.* » (Aust et al., 2013, p. 5)

- **La construction de la CARENE**

Au local, la construction de la CARENE nous renseigne sur une montée en puissance de la figure de l'agglomération et donc de l'intensification des relations entre Saint-Nazaire et ses communes voisines, périurbaines pour beaucoup. Jean Haëtjens rappelle dans son ouvrage sur le pouvoir des villes le rôle déterminant joué par les structures de conseil intercommunales dans la construction de ce pouvoir « *telles que les agences d'urbanisme dont le rôle est précisément d'aider les pouvoirs urbains à formuler des stratégies* » (Haëtjens, 2009, p. 142).

L'une des premières traces de la construction de la CARENE est sans doute la création d'abord du Syndicat Intercommunal de la Région Nazairienne (SIRNA) en 1984 introduisant une compétence transport avec une première ligne périurbaine entre Saint-Nazaire et Trignac, puis, celle du SIERNA en 1991 qui a permis la mise en place d'un transport collectif intercommunal réunissant des communes du Nord et du Sud de l'Estuaire.

« *Nos pratiques intercommunales étaient embryonnaires* » exprime Joël Batteux (2012, p. 100), alors qu'il voyait un destin commun pour ces territoires. Il explique avoir tendu la main à ces communes voisines pensant que le PGD de la ville de Saint-Nazaire pouvait avoir des retombées pour celles-ci. Néanmoins, il insiste sur le rôle essentiel d'une « *ville centre audacieuse* ». En 1992, l'État incitait en outre à l'élaboration de projets d'agglomérations, justifiant un geste de la ville de Saint-Nazaire envers ses voisines. Une organisation nouvelle a vu le jour avec l'APECABL<sup>95</sup> rassemblant sept communes : Donges, Montoir de Bretagne, Paimbœuf, Saint-André des Eaux, Saint Brévin les Pins, Saint Malo-de-Guersac, Saint-Nazaire et Saint-Viaud. Pour Laurent Thery, la signature du contrat de ville avec l'État en 1992 (le premier cas en France) explique la création de l'APECABL, un contrat d'agglomération de la basse-Loire, dépassant les limites de la seule commune de Saint-Nazaire et supposant une structure porteuse malgré l'absence d'intercommunalité. L'APECABL deviendra ensuite l'ADCEL<sup>96</sup> en 1995. Un groupement que les communes du sud Loire ont quitté en 1996 pour former la communauté de communes du sud Estuaire dans le Pays de Retz. Ainsi, la multiplication des groupements et périmètres traduit bien cette quête de la bonne échelle de gouvernance.

Cette construction intercommunale ne va néanmoins pas de soi selon Jean François Guitton. Les villes de bord de mer vivaient de l'économie touristique et non de l'activité industrielle de Saint-

---

<sup>95</sup> Association Pour l'Exécution d'un Contrat d'Agglomération en Basse-Loire

<sup>96</sup> Association pour le développement culturel de l'Estuaire de la Loire.

Nazaire quant aux communes de Brière, Saint-Nazaire a pu incarner pour elles « *une source de contraintes : ils quittaient leurs chers marais pour construire des navires à la gloire de Saint-Nazaire.* » (Nicol, 2012, p. 18). L'intercommunalité n'était pas une évidence, d'autant plus que le budget communal reposait pour beaucoup sur la taxe professionnelle, source de luttes pour l'accueil de nouvelles entreprises sur le territoire.

*« Saint-Nazaire et ses voisines n'avaient guère de goût pour l'intercommunalité. Saint-Nazaire, avec son vaste territoire, voyait de haut les « petites communes » de son environnement tandis que la Brière cultivait son identité dans une volonté d'indépendance jalouse ». (Nicol, 2012, p. 11)*

Néanmoins, la CARENE naît sur « *un terrain fertilisé par une dynamique de projets (PGD notamment) et d'outils* » selon Laurent Thery. Parmi les outils, le rôle de la DDRN est présenté comme prégnant puisqu'il va voir le transfert de personnes et compétences vers la CARENE avec notamment le départ de plusieurs chargés d'études et de Jean François Guitton — secrétaire général de la Délègue — vers la CARENE. Charles Nicol explique que « *son activité à la Ddrn comme secrétaire général avait préparé la naissance de la CARENE. Son expérience et son inspiration fédèrent rapidement élus et techniciens* » (Nicol, 2012, p. 10).

Après des études et débats préalables la CARENE est créée en 2001 et regroupe neuf communes : Besné, Donges, La Chapelle des marais, Montoir-De-Bretagne, Saint-André des-Eaux, Saint-Joachim, Saint-Malo-De-Guersac, Saint-Nazaire et Trignac, « *aussi bien des communes urbaines et portuaires que des communes rurales de Brière* » (Batteux, 2012, p. 255). La CARENE a alors pour compétences : l'aménagement de l'espace dont les transports, la politique de la ville, la voirie, l'environnement, les équipements sportifs et culturels, le tourisme et les études d'intérêts communautaires ainsi que la politique de l'habitat présentée comme une priorité à la fin des années 1990 avec l'accroissement démographique entraînant une pression sur le marché du logement. Cela se traduira par la construction d'une politique foncière et d'un effort particulier dans le parc locatif social et intermédiaire via la SILENE, mais aussi via une politique de création de ZAC communautaires portée par la Société Nazairienne de Développement (SONADEV).

## **SILENE**

SILENE habitat est l'office public de l'habitat de la région nazairienne. Créé en 1924, l'office public de la ville de Saint-Nazaire intervient dès 1970 dans l'agglomération nazairienne. Depuis 2016, il est devenu officiellement l'office public de la CARENE et intervient sur 11 communes, dont trois sur CAP Atlantique. En 2019, l'office a rejoint la société de coordination Uniter avec Atlantique Habitations et Habitat 44 dans le cadre de la réforme du paysage des acteurs du logement social impulsée par la loi ELAN.

Historiquement, l'office a développé ses activités de construction et de gestion locative dans Saint-Nazaire dans le cadre de grands ensembles puis d'opérations de renouvellement urbain. Elle répartit ses activités entre constructions, réhabilitation du parc social, gestion locative et plus récemment vente dans le cadre du développement de l'accession abordable.

## **Société nazairienne de développement (SONADEV)**

La SONADEV est l'établissement public local de la région nazairienne en charge de l'aménagement du territoire et du développement économique local. Créée en 1971, la SEM NAC concentrait ses activités d'aménagement sur la ville de Saint-Nazaire avant de connaître selon l'un des directeurs « *une réactivation importante au moment de la création de l'intercommunalité* » en 2005. En 2014, la SEM a évolué en développant la SPL SONADEV et en créant l'Entreprise Publique Locale (EPL) SONADEV permettant d'intervenir en contrats in house<sup>97</sup>.

La SONADEV réalise des « *opérations d'urbanisme classiques* » sous la forme de prestations de services, de mandats d'étude ou de réalisation, de concessions d'aménagement, mais développe aussi des opérations en propre dans l'immobilier tertiaire et plus récemment dans le cadre de maisons de santé ou d'habitat participatif via des Sociétés en Commandite par Action. L'EPL investit aussi bien le champ amont de l'aménagement à partir d'études, de diagnostics et de programmation que le champ aval dans le cadre de la gestion immobilière. Elle opère principalement dans le cadre de parcs d'activités, d'immobilier d'entreprise et d'opérations d'habitat en renouvellement urbain.

*« Pour atteindre notre objectif de 500 unités par an, nous ne pouvons naturellement plus continuer à construire comme par le passé des maisons individuelles sur des parcelles de 500 ou 600 mètres carrés. Nous avons fait nos calculs ; à ce rythme-là, nous aurions consommé en quinze ans tous les terrains et espaces naturels de la commune (Saint-Nazaire). Plus d'agriculture, des maisons partout, un gouffre financier pour aménager les réseaux ! Aussi*

<sup>97</sup> Les contrats in house sont des contrats conclus entre deux personnes morales distinctes relevant du secteur public et dont l'une apparaît comme le prolongement administratif de l'autre. Ces contrats, dits de quasi-régie, permettent à une collectivité de faire appel à une SPL ou SPLA pour l'exécution d'un marché de fournitures, de travaux ou de services en s'extrayant du code des marchés publics.

*devions-nous privilégier une densification raisonnable de la ville sur elle-même [...] Pour éviter le mitage urbain, il nous fallait limiter l'ouverture de nouvelles zones à des sites sélectionnés répondant à des critères économiques, urbains et environnementaux stricts. Le plan de référence gardait l'œil sur ce que nous faisons. [...] Force est de constater que notre situation géographique ne nous aide guère [...] ». (Batteux, 2012, p. 264)*

Un projet qui tente d'allier développement urbain, économique et préservation des espaces naturels et agricoles dans un contexte géographique contraint. Cette situation va devenir de plus en plus contraignante à l'orée des dispositifs de la loi SRU et de l'élaboration du SCOT métropolitain Nantes Saint-Nazaire.

### **2.3. 2000 – 2010 : quantifier l'étalement urbain, contenir la ville diffuse et agir sur la ville agglomérée**

L'histoire de la planification témoigne d'une volonté continue de contenir l'étalement urbain malgré sa croissance continue (Vanier, [2000] 2010, p. 43). La période qui s'ouvre au début des années 2000 va marquer un tournant dans l'approche de la ville diffuse via notamment la loi SRU. Celle-ci naît dans un contexte de multiplication des périmètres de l'action publique, de montée en puissance de l'intercommunalité, mais aussi d'un constat partagé de l'incapacité des documents d'urbanisme (POS et SDAU) et des instruments de politiques foncières (DPU, ZAC) à contenir l'étalement urbain (Larcher, 1998). Les problématiques relèvent tout autant d'instruments offrant des « *droits à urbaniser* » que de la faible articulation entre les documents supra-communaux et les POS communaux. De fait, le rapport Larcher montre que les SDAU, instruments d'une planification intercommunale, sont très peu utilisés et ne couvrent que 12 % du territoire national en 1997.

Aussi, dans ce contexte, la loi SRU cherche à répondre à l'objectif de mise en cohérence des politiques urbaines sectorielles en les territorialisant et en cherchant à promouvoir le modèle d'une ville compacte (Goze, 2002). La loi SRU décline différentes thématiques dont notamment le logement, les transports et l'urbanisme en s'appuyant sur la planification stratégique (Desjardins, 2007, p. 122). La thématique de la limitation de l'étalement urbain et d'un développement durable des territoires apparaît centrale.

*« La loi SRU vise à densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain : elle limite la possibilité de fixer une taille minimale aux terrains constructibles et supprime le contrôle des divisions de terrain ne formant pas de lotissements ». (Extrait du site du ministère de la cohésion des territoires<sup>98</sup>, 2020)*

Deux nouveaux documents de planification font alors leur entrée sur la scène territoriale, le PLU et le SCOT. L'outil privilégié en matière de planification intercommunale est à présent le SCOT qui

---

<sup>98</sup> Consultable en ligne sur <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-loi-sru>

décline les objectifs de la loi SRU à savoir la réalisation d'une « *ville plus dense, plus durable, plus mixte, plus compacte* » (Desjardins, 2007, p. 116) à partir d'un projet territorial transversal et stratégique. Ainsi, la loi SRU apparaît comme un changement à la fois méthodologique, thématique et institutionnel (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 134) marqué notamment par la création d'un établissement public dédié au SCOT. Aussi, les situations périurbaines apparaissent dès lors comme centrales dans ce nouveau cadre de planification territoriale métropolitain. Le début des années 2000 marque pour certains chercheurs « *une entrée du périurbain dans la planification métropolitaine* » (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 133).

Du point de vue des enjeux de la périurbanisation, trois outils sont mobilisés (Desjardins et Leroux, 2007) : émergence de l'aire urbaine comme échelle de planification notamment pour les transports en commun introduisant une limitation de la constructibilité en cas d'absence de SCOT, limitation du mitage et promotion de formes urbaines denses (maisons groupées, maisons de ville) et enfin articuler l'urbanisation avec les transports afin de limiter l'étalement urbain. Aussi, à travers les différents documents composant le SCOT (rapport de présentation, Projet d'Aménagement et de Développement Durable [PADD] et Document d'Orientations Générales [DOG]) on peut voir les premières quantifications en matière de consommation de l'espace adossées à des objectifs de réduction de consommation de l'espace, celui-ci peut en outre définir des zones agricoles pérennes. Du point de vue de son élaboration, la spécificité du SCOT est d'élargir le cercle des participants tant consultés que consultants avec des démarches de concertation, mais aussi de positionner l'État dans un rôle de conseil (Desjardins, 2007, p. 169). Comme ont pu le démontrer Xavier Desjardins (2007) et Séverine Bonnin-Oliveira (2012), l'outil apparaît néanmoins plus comme une rénovation que comme une invention du fait du ressaisissement de préceptes édictés depuis la loi LOF.

Néanmoins, face à la difficulté d'établir des SCOT - perçus comme trop contraignants - la loi Urbanisme et habitat de 2003 va assouplir ces contraintes en rehaussant le seuil démographique (de 15 000 à 50 000 habitants) pour l'application de la règle des 15 km. Cela conduira notamment au détournement de nombre de petites aires urbaines de la procédure, mais aussi à une faible prise en compte de la diversité des situations périurbaines qui peuvent s'étendre au-delà, se retrouvant ainsi démunies d'une planification stratégique.

Néanmoins, les territoires périurbains vont user des dispositions de la loi SRU pour former des « SCOT périurbains », parfois de projet, souvent par crainte de limitation de la constructibilité. Cette logique de limitation de la constructibilité et de l'étalement urbain apparaît par ailleurs inadaptée puisque Xavier Desjardins et Bertrand Leroux (2007, p. 14) observent que la majorité des SCOT se construisent autour d'un développement de toutes les communes, mettant à mal les objectifs de polarisation et augmentant toujours plus les déplacements domicile-travail.

- ***L'élaboration du SCOT Nantes Saint-Nazaire***

L'élaboration du SCOT Nantes Saint-Nazaire apparaît d'abord, dans les récits, comme le fruit de la construction interterritoriale entre deux villes et leurs acteurs politiques (Vanier, [2000] 2010) pour une ambition à la fois métropolitaine et une réappropriation de l'espace fluvial et maritime. L'ambition métropolitaine portée par Jean Marc Ayrault, Joël Batteux, mais aussi initialement par Christophe Priou, alors maire de Guérande, avait donné lieu à l'organisation d'une première conférence métropolitaine en 1999. Un portage politique de la métropole pour lequel les acteurs allaient se saisir des nouveaux outils institutionnels et techniques à leur disposition, au service d'un projet stratégique en rupture avec les logiques d'actions des années 1960. Alors que la communauté urbaine de Nantes et la communauté d'agglomération nazairienne étaient en train de se structurer, le syndicat mixte du SCOT est créé en 2003 avec cinq intercommunalités représentant 57 communes. Un SCOT d'envergure, repéré au national et souvent cité en exemple, mais positionné uniquement au nord Loire. Le Pays de Retz et le vignoble, mais aussi Cap Atlantique à l'ouest, refuseront d'intégrer ce SCOT. Malgré tout, la DTA Aménagement de l'Estuaire de la Loire couvrira l'ensemble du périmètre estuarien dès 2006. Par ailleurs, plusieurs conférences métropolitaines suivront (2005, 2006, 2008, 2011) mobilisant tantôt des regards d'experts, d'élus et de techniciens (2006) tantôt la société civile et les habitants au centre des débats, élargissant ainsi le cercle de consultation.

L'élaboration du SCOT est conduite entre 2003 et 2007 sous la houlette du syndicat mixte du SCOT en partenariat avec les deux agences d'urbanisme de Nantes et de la région de Saint-Nazaire, alors encore appelée DDRN<sup>99</sup>. La DDRN et l'AURAN assureront dans les années suivantes l'approbation et le suivi des indicateurs de la mise en application des principes du schéma. Cela se traduira notamment par des publications régulières pour l'ADDRN sur la densité des zones d'activités ou encore la consommation de l'espace s'inscrivant pleinement dans une logique de quantification du phénomène d'étalement urbain.

Ce premier SCOT métropolitain met l'emphase sur plusieurs enjeux relatifs à la périurbanisation : « *arrêter la dispersion urbaine ; rendre le développement urbain plus compact autour de centralités existantes ; protéger les espaces naturels et agricoles ; articuler plus intimement transport et urbanisme*<sup>100</sup> » en rappelant que celui-ci a été élaboré « *dans le contexte de la loi SRU votée en 2000, et qui faisait de la lutte contre l'étalement urbain un objectif central des politiques d'urbanisme.* » À ce titre, l'un des objectifs principaux est la réduction de 10 % de la consommation des espaces et la préservation des espaces agricoles. Le développement est quant à lui privilégié sur les pôles structurants pour l'accueil de logements locatifs sociaux et intermédiaires notamment. On

---

<sup>99</sup> La DDRN a notamment participé à la rédaction du diagnostic territorial, du PADD puis du DOO en pilotant la réflexion sur le développement économique, le positionnement européen de la métropole, le tourisme et les enjeux portuaires et énergétiques (source : Rapports d'activités de 2004 et 2005)

<sup>100</sup> Analyse des résultats de l'application du SCOT en 2012, p.2.

observe néanmoins une marge de manœuvre laissée à l'ensemble des communes dans l'élaboration de leur projet d'aménagement tout en limitant le mitage qui s'est traduite par la réalisation de projets de renouvellement urbain sur plusieurs communes de la CARENE, de Nantes Métropole et de plans de référence pour la CC d'Erdre et Gesvres à l'échelle communale. Aussi, malgré une focale continue sur la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels dans les documents supra-communaux, les communes périurbaines arrivent à développer une planification basée plus largement sur le projet, preuve que l'objectif d'acculturation des élus au projet via la loi SRU a fait du chemin. Le syndicat mixte devenue Pôle métropolitain en 2011, s'interroge d'ailleurs en 2012 — dans son bilan de SCOT — sur l'enjeu prospectif de porter une réflexion à l'échelle supra communale « *pour inciter au développement des approches prospectives concernant le devenir et le renouvellement urbain des bourgs des communes.* »<sup>101</sup>

Par ailleurs, dans le PADD, le SCOT insistait alors sur l'enjeu de « favoriser des formes urbaines » moins consommatrices d'espaces mettant en exergue l'objectif de production d'opérations denses, face à une métropole peu dense (16,3 logements/ha). Pour cela, une étude — largement partagée — a été conduite par l'AURAN (Atlas des densités métropolitaines), révélant une diversité de densité existante et pointant un certain nombre d'enjeux urbains et paysagers dans la réalisation de projets denses et de qualité. L'enjeu de la démarche « Habitat périurbain », lancée en 2017 par le Pôle métropolitain, témoigne néanmoins des difficultés de traduction de ces ambitions dans les communes périurbaines. Dans ce contexte, si la CC de la région de Blain rejoint le Pôle métropolitain en 2010, une pluralité de SCOT dits « périurbains » vont émerger autour du Pays de Retz, de la CC de Pont-Château Saint-Gildas-Des-Bois.

#### **2.4. Depuis 2010 : aménager durablement les espaces périurbains et ruraux — Une reconsidération au prisme de l'aménagement avec la loi Grenelle 2**

Les années 2000 montrent un renforcement voire une omniprésence de la question périurbaine dans les débats à l'occasion notamment de l'élaboration des SCOT et des PLU. L'étalement urbain est alors le prisme de réflexion privilégié. En 2010, la loi Grenelle 2 prolonge les directives visant à quantifier et à fixer des objectifs de limitation de cet étalement urbain en promouvant un aménagement durable associé à des politiques de densification.

Ainsi, suite à l'adoption de la loi Grenelle 2 et la modification du code de l'urbanisme, le renforcement de ces prescriptions en matière de lutte contre l'étalement urbain se traduit par plusieurs dispositions rendues obligatoires dans l'élaboration des SCOT, eux-mêmes appelés à se généraliser : le rapport de présentation doit contenir une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années<sup>102</sup>, le PADD fixe désormais les

<sup>101</sup> Analyse des résultats de l'application du SCOT en 2012, p.29.

<sup>102</sup> Voir article L.122-1-2 du code de l'urbanisme.



implantations commerciales, les enjeux de lutte contre l'étalement urbain et la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Enfin, le DOO doit identifier les espaces dans lesquels les PLU devront analyser les capacités de densification et de mutation des espaces, il arrête en outre des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain<sup>103</sup> et peut fixer des objectifs de densité pour les secteurs de projet (valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale). Les PLU doivent également inclure dans leur rapport de présentation une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Au-delà du renforcement des obligations en matière de consommation raisonnée de l'espace, les spécificités des modes d'habiter périurbains apparaissent mieux pris en compte dans les SCOT. Cela se traduit par la reconnaissance de l'automobilité incitant au développement de pratiques d'autopartage, de véhicules partagés (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 157), des pratiques repérées par les chercheurs en sciences sociales. En outre, la densification y est favorisée via une ouverture de l'urbanisation pouvant être conditionnée à une proximité des transports ou à un foncier viabilisé, la réalisation d'études de possibilités de densification ou encore l'imposition de planchers minimums de densité<sup>104</sup>. Néanmoins, c'est bien plus sûrement la loi ALUR de 2014 qui va renforcer le développement d'outils en faveur de la densification urbaine. Elle introduit une généralisation des études de capacités de densification dans les PLU ainsi que la suppression des coefficients d'occupations des sols et de la surface minimale des parcelles constructibles. La suppression de ces deux derniers outils a favorisé le développement de la densité, même si nous avons pu constater dans de nombreux PLU des dispositions essayant de « palier » à la disparition de ces dispositifs (coefficients de pleine terre, hauteurs maximales...).

Au-delà des évolutions d'outils en planification et en fiscalité, on observe une diffusion d'études visant à une approche qualitative de la densité<sup>105</sup> ou de formes d'habitats visant à renforcer l'acceptabilité d'une densité souvent mal acceptée. De plus, la loi LCAP de 2017 a introduit une disposition visant à rendre obligatoire le recours à l'architecte pour l'élaboration d'un permis d'aménager, dans le cadre d'une opération de lotissement dont la surface à aménager est supérieure à 2500 m<sup>2</sup>. Cet article traduit une reconnaissance du rôle de l'architecte, mais témoigne aussi de la nécessaire prise en compte de la qualité paysagère des aménagements dans le périurbain.

D'ailleurs, plusieurs initiatives de l'État nous mettent sur la piste d'une reconsidération des espaces périurbains, au prisme de l'aménagement. D'abord, la démarche exploratoire des « Ateliers du littoral » initiée dès 2006 par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), interroge les méthodes d'analyse du territoire, les relations entre les

<sup>103</sup> Voir article L 122-1-5 du code de l'urbanisme.

<sup>104</sup> Voir article L 122-1-5 du code de l'urbanisme.

<sup>105</sup> À ce titre, notons la parution en 2017 d'une étude du département de Loire-Atlantique sur « la densité vue par les habitants de Loire-Atlantique » ainsi que « les 7 clés d'une opération dense réussie » en 2018.

différentes échelles de projet ainsi que les outils de planification appliqués aux territoires littoraux et rétro-littoraux. Ces ateliers exploratoires ont eu lieu sur quatre sites en 2006 puis ont évolué en 2009 avec cinq nouveaux sites, dont celui de la presqu'île de Guérande qui interroge pleinement les enjeux de la périurbanisation (cf. Chapitre 4). Plus récemment, la session 2016-2018 du dispositif s'intitulait « Mieux vivre ensemble dans les espaces périurbains ». La spécificité de cette action réside sans doute dans le rôle de conseil aux collectivités et d'accompagnement des projets des territoires que tente d'occuper l'État en essayant d'articuler protection et aménagement. Cette action marque aussi l'affirmation du maintien de politiques catégorielles (les territoires littoraux, les territoires périurbains puis les villes moyennes) visant à différencier les modalités de l'action publique au regard des enjeux et types de territoires. Des politiques qui peinent encore aujourd'hui à s'articuler avec une approche plus systémique des dynamiques territoriales (Bevort, 2020, p. 97).

*« Le principe général de l'Atelier consistait à se rendre sur place, en mettant à disposition des services de l'État, pendant une année, une équipe pluridisciplinaire de projet ». (Garcez, 2009, p. 12)*

En outre, la dernière décennie est marquée par les travaux prospectifs du groupe d'études « futurs périurbains » emmené par Martin Vanier de 2009 à 2012 sur mandat de la DIACT (DATAR). Ce travail permet de passer de « la controverse à la prospective » (Louargant et Roux, 2011) en proposant cinq scénarios tranchés et quatre principes d'action publique : inciter plutôt qu'interdire, intervenir en partenariat public-privé à la place du laisser-faire privé-public, considérer la périurbanisation comme une ressource collective plutôt que comme un gouffre de dépenses publiques, construire les politiques publiques de la périurbanisation au niveau des régions plutôt qu'au niveau national (Vanier et Lajarge, 2011, p. 8). Ainsi, c'est bien un vocabulaire de l'incitation, de la gestion et du développement de ces espaces dont il est question ici.

Cette évolution des logiques d'actions au cœur des espaces périurbains se traduit donc à la fois par un renforcement des prescriptions en matière de limitation de l'étalement urbain à l'heure du développement durable, mais aussi par une reconnaissance d'un « droit au développement » — durable — qui passe notamment par la prise en compte de spécificités périurbaines en matière de transports et en incitant à la densification des bourgs.

- **« Missions urbaines », « études urbaines », « stratégies urbaines » et « plan de référence » : Densifier le périurbain et recentrer le développement en centre-bourg, l'exemple du plan de référence de la commune d'Allaire**

Alors que dans les années 2000 la loi SRU visait à agir principalement sur la ville agglomérée, les années 2010 marquent une volonté d'assurer un développement plus durable pour les territoires périurbains. Nous avons vu que les documents d'urbanisme, SCOT, mais aussi PLU, cherchaient à promouvoir des politiques de densification en recentrant l'urbanisation sur les centres-bourgs. Ces réflexions se développent largement à des échelons intercommunaux avec l'avènement des

SCOT, néanmoins, au-delà de logiques de répartition des potentiels d'urbanisation, homogènes ou polarisés suivant les stratégies, les communes cherchent à se doter de stratégies urbaines afin d'organiser le développement du territoire sur la base d'un projet à l'horizon des dix ou quinze prochaines années. Aussi, en complément — ou préalablement à l'élaboration — des documents d'urbanisme, nous observons au cours des dix dernières années le développement d'études ou de missions dites urbaines visant à produire des plans de développement ou de référence à des échelles communales. Ainsi, l'ADDRN va piloter dès 2011, des études urbaines à Donges, Paimbœuf, Guérande avant de poursuivre à partir de 2012 sur Montoir de Bretagne, Campbon, Lavau, la Chapelle Launay et Bouvron. À partir de 2015, l'agence entame la définition d'une stratégie urbaine pour Missillac avant de conduire celle d'Allaire en 2018. Ces études aboutiront pour beaucoup à des « plans guides », elles sont vues comme un moyen d'organiser le développement communal, mais aussi de décrocher des financements auprès d'instances supra-communales ou de l'État.

L'exemple de la commune d'Allaire apparaît ici caractéristique puisque la commune va mobiliser régulièrement les instruments de l'action publique. D'abord en étant lauréate d'un appel à projets régional visant à renforcer les fonctions de centralité des bourgs intitulé « Pour une attractivité renouvelée », puis en réalisant des études sur l'attractivité commerciale, des études urbaines avec le Conseil Architecture Urbanisme Environnement (CAUE) avant de se saisir en 2018 de l'adhésion à l'agence d'urbanisme pour spatialiser son projet de développement.

*« Dans le prolongement de réflexions engagées depuis 2015, la Ville d'Allaire souhaite aujourd'hui actualiser sa stratégie d'aménagement et de développement et se doter d'un schéma de référence, intégrant un plan programme d'aménagement et de développement, spatialisé, phasé et chiffré, afin de se doter d'un « agenda » articulant toutes les composantes de son développement ». (Extrait de la note méthodologique de l'ADDRN, 2018)*

L'enjeu de la réalisation d'un plan de référence est ici de décliner les orientations générales dans des projets d'aménagements pré-opérationnels. L'élaboration de ce plan de référence conduit les urbanistes de l'agence à récolter l'ensemble des données et études existantes, à conforter le diagnostic, à réaliser un « plan-programme » à l'échelle du bourg puis à réaliser des études de faisabilité sur deux îlots en centre-bourg afin de proposer un « agenda de développement ». En outre, le jeu d'acteur est ici élargi aux collectivités supra-communales et le plan de référence discuté avec les habitants, les commerçants et les collectivités voisines à l'occasion de réunions publiques traduisant la montée en puissance des enjeux de concertation. Néanmoins, les enjeux d'une densification douce des bourgs se heurtent aux difficultés foncières ainsi qu'à une perception monocentrée de la densité autour de la figure du collectif par certains élus et habitants.

*« On a donc présenté notre étude [...] ils veulent mettre du collectif en entrée de ville pour marquer l'entrée, mais ce n'est pas l'idée [...] Tu vois, tu avais la densification un peu forcée avant dans les années 2000, aujourd'hui on cherche*

*plutôt à faire cela de manière raisonnée en ne bourrinant pas [...] Mais là on est plutôt sur une logique de zoning et de densification ex nihilo ». (Technicien de l'ADDRN, le 1.03.2019)*

**En conclusion, ces instruments nous ont permis de tracer l'évolution de l'ingénierie mobilisée par l'action publique locale afin de gérer la périurbanisation et l'aménagement des espaces périurbains.**

Périodes	1962 - 1982	1982-2000	2000 - 2010	Depuis 2010
<b>Logique d'action concernant les espaces périurbains et ruraux</b>	Accompagner le développement urbain des territoires par le modèle résidentiel de la maison individuelle et la fin des ZUP >Une approche des modes d'habiter et modes de vie du périurbain >Approche scientifique de la planification : zonage, urbanisation et polarisation >Développement urbain soutenu et promotion de la rurbanisation >Création de villages et hameaux à la française	De la quête de la bonne échelle de planification stratégique aux premières intercommunalités de projet >SDAU et POS peu efficaces en matière de lutte contre l'étalement urbain >Montée en puissance des intercommunalités de projets et logiques de contrats >Emergence de gouvernements urbains >Développement des travaux sur la métropolisation dans les années 1990	Quantifier l'étalement, contenir la ville diffuse et agir sur la ville agglomérée (SRU) >Augmentation des préoccupations autour du Développement Durable et la périurbanisation est vue comme une problématique urbanistique >Pays ruraux contre agglomérations / Opposition entre métropoles et périphéries >Entrée du périurbain dans la planification métropolitaine avec le SCOT	Aménager durablement les espaces périurbains et ruraux (Reconsidération au prisme de l'aménagement avec la loi Grenelle 2) >Aménager durablement va de paire avec des politiques de densification >Une généralisation des SCOT à l'horizon 2017 >Une montée en puissance de l'interterritorialité
<b>Lois structurantes en aménagement</b>	1967 - Loi LOF	1995 - Loi Pasqua et création des Pays 1999-Loi LOADT dite loi Voynet	2000 - SRU 2003 - Loi Urbanisme et habitat 2005 Loi relative au développement des territoires ruraux	2010 - Grenelle 2 et ENE 2014 - Loi ALUR
<b>Lois et réformes territoriales</b>	1972 - Loi instaurant les Régions	1982 -1983 - Lois de décentralisation 1999 - Loi Chevènement	2003 - 2004 - Acte II de la décentralisation	2010 - loi de réforme des collectivités locales 2014 - loi MAPTAM 2015 - loi NOTRe
<b>Echelle de gouvernance et de planification</b>	>Etat >Aires métropolitaines	>Intercommunalité >Pays	>Intercommunalité et espaces métropolitains >Pays	>Intercommunalité et métropoles >Régions
<b>Instruments privilégiés pour la gestion et l'aménagement des territoires périurbains</b>	>SDAAM >SDAU >POS	>SDAU et POS	>PLU et SCOT	>PLUI et SCOT >SRADDET
<b>Objets agence</b>	>Le SDAAM	>La construction de l'intercommunalité de la CARENE	> L'élaboration du SCOT Nantes Saint Nazaire	>Les missions urbaines et les plans guide ; l'exemple d'Allaire
<b>Contributeurs au projet</b>	>ETAT >OREAM	>Communes voisines de Saint-Nazaire >ADDRN	>5 EPCI entre Nantes et Saint-Nazaire >AURAN et ADDRN >SAMOA	>ADDRN >Commune de Allaire >Agglomération >Région et département >EPF
<b>Rôle de l'agence</b>	X	>Transfert de personnes et de compétences vers l'intercommunalité.	>Elaboration des études en partenariat avec l'AURAN	>Diagnostic urbain transversal et production d'un plan de référence >Elaboration d'études capacitaires et de densification en renouvellement urbain
<b>Rôle de l'Etat dans l'élaboration des documents et projets</b>	>Pilotage étatique de la démarche de planification	>Politique de contractualisation avec les villes	>Posture de conseil et contrôle de la légalité	>Posture de conseil et d'accompagnement des projets >Continuité du contrôle de la légalité
<b>Autres projets marquants sur la question périurbaine pour l'agence</b>	X	X	2005> Charte paysagère du PNR 2006-2009 > Atelier des territoires sur le littoral en projet 2010 > Etude sur les coupures d'urbanisation	2014-2016 > Révision du SCOT 2014-2015 > Etude Familles en campagne 2015 > Prospective territoriale régionale 2040 - Groupe ville campagne 2016-2020 > Projet démonstrateurs pour l'habitat individuel 2016-2020 > PLUI 2018 - 2020 > SRADDET

Tableau 1. Évolution des logiques de l'action publique aménagiste en situations périurbaines — 2020 (source : auteur)

Nous avons ainsi vu le passage de logiques de croissance effrénée à des logiques de lutte contre l'étalement urbain qui se sont renforcées au fil du temps. Les situations périurbaines ont vu leur situation reconsidérée au prisme de l'aménagement à la faveur de la reconnaissance de la diversité des configurations qu'elles recouvrent, mais aussi d'un droit au développement, durable.

Aussi, les enjeux d'une planification interterritoriale, concertée, dans une perspective d'urbanisation raisonnée se sont accompagnés d'une diversification des outils et des postures des experts afin d'accompagner des projets de territoires concertés tout en assurant la traduction des contraintes réglementaires visant à limiter l'extension et favoriser la densification des bourgs.

Modèles d'action publique	Logiques d'actions	Dispositifs
Aménagement du territoire	Croître	Schémas d'aménagement
Planification stratégique	Développer	Zoning
Aménagement durable	Préserver et rénover	Périmètres de protection
Transition	Construire avec	Outils de planification transversaux (Projets de territoire, PCAET ...)

Tableau 2. Synthèse des modèles de l'action publique aménagiste, logiques d'actions et dispositifs associés — 2020 (source : auteur)

Plutôt qu'une dynamique de remplacement des instruments de l'action publique, l'analyse conduite ici montre que ces derniers se transforment et cohabitent, obligeant les urbanistes à articuler stratégies et projets en permanence. Alors que de nombreuses évolutions ont eu cours ces dernières années en matière de gouvernance périurbaine, comment la mobilisation de ces outils est-elle réceptionnée par les élus, les techniciens et les habitants ? Quelles problématiques contemporaines les professionnels identifient ils ?

La prochaine partie analyse les rôles et places des urbanistes de l'ADDRN en territoires périurbains à partir du suivi de trois projets. Il s'agira notamment d'identifier les contraintes et emprises avec lesquelles ces urbanistes composent dans la mise à l'épreuve de ces grandes orientations.

### **3 - La périurbanisation à l'épreuve des pratiques - Enjeux et contraintes de l'action publique territoriale périurbaine**

Après avoir analysé l'évolution des logiques de l'action publique territoriale périurbaine à partir des dispositifs de gouvernement, nous proposons de varier la focale et d'analyser les enjeux et contraintes contemporaines de l'action publique territoriale périurbaine. De fait, la mise à l'agenda du paradigme de la transition — notamment écologique — renforce les enjeux d'une approche systémique des territoires et d'un changement de paradigme profond en matière d'urbanisme et d'aménagement. Celui-ci se caractérise notamment par une approche plus transversale des enjeux relatifs à la transformation des écosystèmes — intégrant les non humains — et la mise en place d'initiatives associant largement les citoyens. Alors que les configurations périurbaines sont marquées par des processus d'urbanisation diffuse et des contextes d'ingénieries plus faibles que dans les centres urbains, l'analyse des épreuves et des contraintes

de l'action apparaît pertinente. Face à l'enjeu de construction d'une gouvernance supra-communale, de réduction de l'étalement urbain et d'une meilleure prise en compte des citoyens dans la prise de décision, ces urbanistes composent avec les différentes forces en présence et sont amenés à occuper des rôles variés pour tenter d'y répondre.

La notion de « prises », développée par Francis Chateauraynaud (2006), apparaît ici pertinente pour rendre compte, au-delà des modalités de coordinations et de justifications des acteurs, de formes d'asymétries de rapports de force dans la réalisation de ces projets et les ressources mobilisées. De fait, cela nous permet de mettre l'accent sur les contraintes de l'action, mais aussi sur différentes formes de prises — parfois d'emprises — entre acteurs dont le différentiel varie au cours des projets. Nous montrerons que certains dispositifs peuvent constituer des contraintes (procédures, relations techniciens-élus, obligation de justification...) lorsque d'autres apparaissent comme de véritables ressources (outils d'évaluations, cadres de travail...) par la prise que permettent certains outils sur la définition des intérêts et représentations par exemple.

*« À l'évidence, certains acteurs ont plus de prises que d'autres sur les situations – dont ils parviennent à définir les cadres – sur les réseaux – qu'ils peuvent plus facilement actionner – ou sur les justifications — s'exerçant soit à les esquiver, soit à en ordonner la « grammaire ». (Chateauraynaud, 2015, p. 5)*

Pour cette analyse, nous proposons donc de décrire les rôles, les places et les compétences variées déployés par les urbanistes de l'ADDRN dans la mise en œuvre de projets en situations périurbaines en étant attentifs aux contraintes et aux ressources mobilisées dans l'action. Nous nous appuyerons sur l'observation de trois projets témoignant des différentes modalités d'expertises de l'agence d'urbanisme : un projet de territoire, un PLUI et une expérimentation. Face à la difficulté de rendre compte des formes de prises, ces observations seront couplées à des entretiens avec les urbanistes et permettront de renseigner une pluralité de figures, hybrides, traduisant des modalités d'engagements variés des individus dans les projets.

*« S'il est bien une constante dans le monde des métiers de l'urbain, c'est l'émergence quasi continue et l'intégration progressive de nouvelles « figures ». Qu'il s'agisse des ingénieurs dans leur temps, des sociologues, des médiateurs territoriaux et sociaux, des paysagistes ... les nouveaux entrants sont le reflet de l'évolution des visions de la ville comme de l'urbain lui-même, des besoins liés à sa construction et à sa gestion (politique, sociale, économique, environnementale ...) ». (Levy, 2016)*

### **3.1. Médier et interpréter : les défis de la gouvernance interterritoriale périurbaine - L'exemple du projet de territoire de la CCPSG**

Le premier projet que nous proposons d'analyser est le projet de territoire de la communauté de communes de Pont-Château Saint-Gildas-Des-Bois. Le suivi ethnographique du projet nous met sur la piste de deux premières figures d'urbaniste, celle du médiateur et de l'interprète.

Concernant le rôle de médiateur, il ne s'agit pas ici de négocier ou de contractualiser, il ne s'agit pas non plus de résoudre des conflits, mais davantage de montrer l'état des choses en assurant la communication entre actants.

*« Dans le cas des urbanistes français, le concept de médiation est construit comme un système de positions intermédiaires, où dominent les relations entre l'État central et les collectivités locales, entre les MOA et les élus locaux. La négociation sur les orientations, les transactions sur le projet urbain, le choix des moyens se développent à l'intérieur de ce système d'action ». (Verpraet, 1988, p. 101)*

• **Dépasser le refus du PLUI intercommunal - Une médiation entre élus par un « tiers »**

Si la compétence en aménagement a été transférée à la CCPSG pour le compte des communes, le transfert du PLUI n'a pas été adopté par plusieurs conseils municipaux début 2017. Ces derniers ont jugé le transfert prématuré, arguant que la révision du SCOT à l'échelle de l'EPCI constituerait le document-cadre du futur projet de territoire préfigurant ainsi le futur PLUI. À la suite de l'évaluation du SCOT en 2016 par l'ADDRN, une révision du SCOT <sup>106</sup> avait été envisagée compte tenu des enjeux soulevés par les lois ENE Grenelle 2 de 2010 puis ALUR de 2014 notamment « en matière de consommation foncière et de renouvellement urbain ainsi que sur les volets TVB et climat-énergie »<sup>107</sup>. Néanmoins, à la suite d'une réunion entre l'agence et la communauté de communes, il est décidé de proposer un espace de discussions entre élus afin de préfigurer les futurs points d'accroches du projet de territoire.

*« L'envie des élus est de travailler à une stratégie de territoire intercommunale, mais hors cadre réglementaire. L'enjeu est d'éviter, suite à l'exercice de la minorité de blocage sur le transfert de compétence PLU à l'intercommunalité, un « retour à la commune. [...] l'échange avec les élus doit être au cœur de la rencontre ». (Extrait de la note méthodologique ADDRN, 10.07.2017)*

Le programme partenarial intitule la mission « Contribution aux réflexions préalables à l'actualisation du projet de territoire du Pays de Pont-Château Saint-Gildas-des-Bois ». Les objectifs sont variés : Construire des outils d'analyse des dynamiques territoriales et de leurs évolutions prospectives (scénarios) ; Contribuer à la mise en débat de ces éléments d'analyse, de prospective et d'enjeux auprès des élus du territoire ; Dégager, au vu de ce débat, les éléments pouvant constituer le socle fondateur d'un nouveau projet de territoire ; Formaliser sur cette base la stratégie de développement et, le cas échéant, les cadres de coopérations territoriales possibles ; Illustrer la façon dont cette stratégie et ces coopérations pourraient avoir vocation à se traduire dans les documents de planification : SCOT et PLU.

Préparer la mission s'apparente ici à interpréter la commande politique énoncée dans le programme partenarial, un programme que le chargé d'étude découvre a posteriori des échanges

---

<sup>106</sup> SCOT approuvé en 2010.

<sup>107</sup> Extrait du registre des délibérations du conseil communautaire du 1.12.16 de la CCPSG.



avec l'intercommunalité. Pendant cette phase, le technicien contacte par téléphone le responsable du service aménagement et urbanisme pour obtenir des précisions sur « ce qui s'est négocié en coulisses ». Puis, il propose une réunion avec la directrice d'étude ayant œuvré auparavant sur l'évaluation du SCOT pour comprendre le jeu d'acteurs et les problématiques du territoire. On y apprend que l'agriculture est une problématique centrale pour le territoire et que le jeu d'acteur reste compliqué entre les exécutifs locaux. La directrice d'étude propose des dispositifs de rencontres intercommunales « tout en évitant les ingérences ». On y interroge aussi ce que peut être l'objectif final d'une démarche, le livrable, afin de calibrer le temps, et si besoin est, demander du « temps homme » pour renforcer l'équipe.

*« Ce sera sans doute un hybride entre un quatre pages et un SCOT, mais ce ne sera pas un PLUI ou un SCOT dans l'immédiat ». (Technicien de l'ADDRN, le 16.10.2017)*

Aussi, à la lecture du programme, on comprend qu'il est attendu de l'urbaniste en charge du projet des compétences en expertise territoriale, mais aussi en tant que médiateur visant à faire émerger la parole des élus et à susciter le débat. Au-delà de publiciser les points de vue des différents élus et acteurs du territoire, on peut y voir un rôle de traducteur des diverses représentations qui s'expriment via notamment la problématisation des lignes de conflits (Ghorra-Gobin et Charbonneau, 2018) tenues par différents élus.

*« Il nous semble important de revenir aux communes [...] Il y a des difficultés à voter les projets car ils sont élaborés en trop petits groupes [...] Il faut raccrocher l'ensemble des élus pour construire d'abord le projet de neuf communes avant le projet de l'intercommunalité ». (Élu de la CCPSG, le 17.05.2018)*

*« Les élus municipaux se sentent de plus en plus éloignés, et encore plus les adjoints qui ne sont pas élus au conseil communautaire ». (Élu de la CCPSG, le 17.05.2018)*

Ainsi, la médiation entre élus intervient à plusieurs niveaux, il s'agit d'assurer une médiation entre les maires des différentes communes de l'intercommunalité tout autant que de « repasser par la base » et donc de concerner les adjoints et conseillers municipaux. L'urbaniste se fait alors méthodologue et projette une démarche reposant sur une pluralité de dispositifs à même de concerner les différentes parties prenantes : visites communales, rencontres d'acteurs et assises.

Le chargé d'étude va alors remobiliser ses expériences antérieures pour construire la méthodologie de la démarche et calibrer le temps de mobilisation de l'équipe. Il espère avoir capitalisé la méthodologie de l'exercice précédent afin d'optimiser le temps sur le processus que l'on peut résumer par : la préparation de la visite, la visite et la rédaction d'un roadbook<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> L'ingénierie développée autour de ces visites communales a été initialement développée dans le cadre de la fabrique du PLUI de la CARENE, puis remobilisé dans le cadre du projet de territoire de la CCPSG.

Un processus qui bien qu'éprouvé, mène l'équipe projet à une succession — non linéaire — de tâches et de rôles, souvent invisibles, qui permettent la réalisation du projet.

Étape 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appréhender le territoire à partir du site internet de la mairie (Commerces, Equipements, activités...)</li> <li>-Réalisation d'une fiche statistique reprenant les données principales de la commune à partir des données (INSEE et observatoire des territoires...)</li> <li>-Appréhender le territoire par le Système d'Information Géographique (SIG) et Google Maps</li> </ul>
Étape 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lecture des documents règlementaires (SCOT, PLU...) avec appui sur le PADD et le plan de zonage comprenant les servitudes (emplacements réservés notamment...)</li> <li>- Lecture du diagnostic du SCOT réalisé par l'agence d'urbanisme</li> </ul>
Étape 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identification des problématiques territoriales par thématiques (agriculture, logement...)</li> </ul>
Étape 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repérage sur une carte IGN grande échelle et échelle du bourg des points d'intérêts problématisés.</li> </ul>
Étape 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confrontation lors d'un « <b>rendez-vous préparatoire</b> » avec les élus et le chargé de l'aménagement et de l'urbanisme de la CCPSG</li> <li>- Orientation et invitation à problématiser les sites</li> <li>- Conception du parcours à partir des dires de l'élu et du chargé d'urbanisme en dessinant sur les cartes IGN</li> </ul>
Étape 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partage du parcours avec les cartographes de l'agence pour la réalisation d'un document cartographique sur vue aérienne, charté agence</li> <li>- Travail de légende avec une problématique identifiée pour chaque site</li> </ul>
Étape 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction du « livret guide » rassemblant des données statistiques en introduction et adjonction de visuels de type cartographique (OAP, Zones A Urbaniser, PPRN...), mais aussi de visuels de projets</li> </ul>
Étape 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envoi à la CCPSG pour validation et transmission aux élus</li> </ul>
Étape 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparation de la journée de visite et invitation des intervenants lors des après-midi thématiques</li> </ul>
Étape 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Journée de visite</b></li> <li>&gt;Prise de note et enregistrement</li> <li>&gt;Relances et questions pour problématiser et faire avancer la réflexion avec les élus</li> <li>&gt;Animation d'un temps de retour commun sur la visite d'environ 20 min</li> <li>&gt;Prise de photos</li> </ul>
Étape 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Réalisation d'un Roadbook</b></li> <li>&gt;Construction du plan « à chaud »</li> <li>&gt;Répartition de l'écriture entre membres de l'équipe</li> <li>&gt;Ecriture à partir des notes prises lors de la visite et complément par de la donnée froide</li> </ul>

Tableau 3. Etapes de la construction d'une visite et de sa restitution à l'écrit — 2020 (source : auteur)

- ***Organiser des visites d'interconnaissance pour un projet de territoire - Une médiation entre les élus et le territoire***

### **Une préparation de la visite à partir de documents et de dires d'élus – L'exégète et l'enquêteur**

Dans un premier temps, l'urbaniste prend soin de rassembler un certain nombre d'informations statistiques afin de réaliser une « fiche portrait » du territoire qu'il positionne dans une perspective intercommunale à partir d'indicateurs de comparaisons. Fiche communale du site de l'INSEE, données de l'Observatoire des territoires et Google Maps sont ici mobilisés pour compléter des données souvent fragmentaires. Dans le même temps, la lecture des diagnostics des PLU et du SCOT permet à l'urbaniste de saisir les grands enjeux du territoire et de poser quelques hypothèses de travail qu'il partagera avec l' élu. Notre urbaniste continue l'exégèse des documents par la carte IGN, elle est décrite comme idéale pour « *se faire une première image du territoire à partir des ruptures d'échelles et des lieux emblématiques* »<sup>109</sup>, il s'agit d'identifier des points d'intérêts représentatifs d'une problématique du territoire.

Par la suite, la rencontre avec l' élu est souvent précédée d'un « tour de la commune en voiture » pour les urbanistes, 30 min avant la réunion, l'occasion de prendre la mesure du territoire in situ et de vérifier les premières hypothèses faites de visu à l'agence. Puis, la rencontre se déroule en mairie, salle des conseils, salle des mariages ou simple salle de réunion. Le plus souvent, l'adjoint à l'urbanisme est accompagné du maire de la commune et du responsable du service aménagement et urbanisme de l'intercommunalité. Les cartes IGN SCAN 25 à l'échelle de la commune et du bourg, outils de médiations sociotechniques, sont au centre de la table et servent à attirer l'attention des élus sur les points d'intérêts pour construire le parcours. L'urbaniste devient alors enquêteur, il s'agit de « *faire parler les lieux et les élus* », mais aussi de collecter des indices ou des traces d'une problématique à révéler et mettre en discussion lors de la visite.

La carte permet alors de révéler des sujets problématiques : un différend foncier avec un voisin aux limites de la commune, une question relative à la gouvernance d'un bassin versant, la gestion de la dépollution d'un site ou d'une carrière, un projet d'agrobusiness, la fuite d'un pipeline causant des dégâts écologiques, des problématiques de gestions des routes avec le département.

D'autres éléments sont mis en exergue par les élus : les équipements (stations d'épuration, pôles jeunesse...), les connexions piétonnes intercommunales, les relations avec les communes limitrophes, des problèmes de gestion du quotidien (cimetières, éclairages), des éléments patrimoniaux (chapelles, fours à pains) et naturels. Ce temps est aussi l'occasion pour l'équipe d'urbanistes de collecter des documents complémentaires et de prendre quelques photos d'archives pour compléter le livret de visite.

---

<sup>109</sup> Extrait d'un échange avec un technicien de l'ADDRN, le 7.07.2017.

« [L' élu d'une commune de la CCPSG distribuant le dernier bulletin municipal] Bon voilà je vous distribue ça les gars de l'ADDRN, c'est pour que vous voyez un peu un aperçu de la commune ». (Élu de la CCPSG, le 6.02.18)

« Il nous reste 10 hectares à urbaniser pour du tertiaire, j'ai bon espoir que cela se fasse dans les deux à cinq ans, ça va monter en puissance [...] On peut y mettre du tertiaire, du Courtepaille, des bagnoles ». (Élu de la CCPSG, le 6.02.18)

Ce sont aussi des occasions pour les élus de faire valoir un bilan politique : un vice-président à la mobilité insiste sur le renfort du cadencement SNCF, la réalisation d'un projet de trame verte boisée entre deux communes, un futur lycée intercommunal ou encore de nombreux lotissements communaux. L'urbaniste est aussi là pour orienter les choix en mettant l'accent sur les enjeux interterritoriaux, une rivière, un ponton, une forêt ou encore un réseau de transports sont autant de points d'accroches suggérés à l' élu afin de discuter des relations interterritoriales et dépasser le prisme communal.

« Il faut faire remonter leurs problématiques communales et leurs besoins de coopérations sur des sujets précis ». (Technicien de l'ADDRN, le 16.10.2017)

D'autres sujets sont éludés par les élus et nécessitent de l'analyse et du tact pour l'urbaniste. Aussi, la question de l'urbanisation linéaire, développée sur ce territoire, devra être présentée sous l'angle d'une « culture héritée du POS », voir comme « un patrimoine local » explique alors un technicien de l'intercommunalité. La densité et les OAP, souvent imposées en centre-bourg, sont en outre décrites comme problématiques par plusieurs élus qui ne souhaitent pas les évoquer. Ce sont aussi parfois des projets en cours pour lesquels l' élu souhaite rester discret (un aménagement du bourg...), d'autres sujets peuvent être sensibles à l'image des derniers chiffres de la population communale par exemple. L'urbaniste se trouve alors obligé de composer avec ces justifications, mais il est aussi souvent invité à justifier l'usage de certaines données ou l'enjeu de mettre à l'agenda certains sujets.

Ces réunions préparatoires visent alors à mettre en confiance l' élu, faire émerger les sujets tout en ménageant les souhaits et remarques, cela est aussi un moyen d'accéder à une histoire locale, une lecture des relations entre quartiers et entre communes.

### **Des visites pour faire parler les lieux et les gens – Le binôme, l'animateur et le Chaman**

Ces visites mensuelles se déroulent sur la journée, parfois sur une demi-journée, suivant la mise à l'agenda d'ateliers thématiques ou de rencontres. À chaque visite, l'équipe projet mobilise un binôme, souvent un architecte et un géographe/urbaniste afin de conduire la visite, mais aussi d'observer et collecter des traces de l'arpentage des lieux tout autant que de l'expérience partagée. Le travail en binôme permet ici de distribuer les rôles : guide pour le bus, maître du temps, distribution de la parole et relanceur pour l'animation, perchiste, scribe et photographe pour la documentation de l'expérience et l'analyse de terrain. En outre, le binôme architecte/géographe — parfois architecte/politiste — permet de compléter les approches. L'architecte prêtera notamment attention aux « vues », aux « formes urbaines » et à la « programmation » tandis que

le géographe relèvera le « mitage territorial », interrogera le statut des « hameaux, villages et Secteurs de Taille Et Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) » et cherchera à connaître les dates des dernières révisions du PLU. Ces visites sont organisées par l'ADDRN avec les élus et techniciens de l'intercommunalité, néanmoins nous avons pu parfois observer un renversement entre organisateurs et participants que ce soit par une modification du parcours, des temporisations. En outre, c'est aussi la figure du visiteur visité qui a pu surgir alors que plusieurs techniciens de la commune, embarqués dans la visite, semblaient arpenter la commune pour la première fois, la redécouvrir.

#### **Visite de Saint-Gildas-des-Bois — Extrait du carnet de terrain du 20.10.2017**

Départ du train à 7h10 de Nantes vers Pont-Château. Je rejoins un technicien de l'ADDRN dans le train en train de réviser sa présentation PowerPoint sur l'économie de l'après-midi sur son portable. Arrivée à Pont-Château vers 7h50 et café au bar « Le Vincennes » à côté de la mairie. Le chef de projet nous rejoint vers 8h30, dernières retouches sur le PowerPoint puis départ pour Saint-Gildas-des-Bois en voiture. 9h. Garés sur la place de l'église, nous rejoignons la mairie, le bâtiment contemporain est situé derrière une façade d'hôtel particulier du XIX<sup>ème</sup> avec son chainage d'angle et son enduit clair. Le maire descend des escaliers avec son adjoint et nous accueille dans le hall de la mairie. Les mains serrées, il nous invite à monter à l'étage en salle du conseil. La salle est contemporaine, tons blancs et rouges, murs courbes et hauteur sous plafond importante. Le café se tient derrière le mur de projection, dans « la chapelle », explique le maire. Tout le monde debout autour de la table, nous distribuons le livret de la visite et le roadbook de la dernière visite à Dréfféac. Le responsable à l'aménagement et à l'urbanisme de l'intercommunalité nous rejoint, soucieux de voir le bus en retard. Le maire veut absolument faire une introduction en salle du conseil avant la visite. Tous les élus rejoignent alors la salle du conseil et s'installent autour de la table. Le maire siège. Le chef de projet commence par une introduction de la journée et resitue l'objet de la visite et du projet de territoire devant mener à « *construire un outil idéal en termes de planification* » (une périphrase pour le PLUI). Le maire prend la parole et présente la forêt domaniale de la commune, il ouvre un vieux livre et déplie la carte restaurée, « *elle était collée avec du scotch marron pour les colis, nous dit-il* ». Il resitue cette forêt dans l'histoire en évoquant la période de remembrement permettant d'éviter les parcelles trop étroites. La commune a racheté les bois, la gestion est confiée à l'ONF. Il évoque le statut des forêts communales, similaire à « *l'Est de la France* ». Puis il change de sujet et amorce les difficultés de gestion du cimetière, trop petit, les concessions arrivées à terme et celles à perpétuité, un sujet qui « *doit être traité avec délicatesse pour trouver 115 emplacements dans les 2 ans* ». L'approche par gestion a permis ici, pour le moment d'éviter des constructions supplémentaires. Enfin, il aborde des sujets intercommunaux, le projet de Périmètres de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PEAN) entre Séverac, Pont-Château, Saint Gildas et Missillac, afin de sauvegarder des exploitations agricoles avant d'expliquer qu'en matière d'urbanisation « *on est plus orienté sur l'agglomération que les villages* ».

Nous rejoignons le minibus stationné sur la place de l'église. Le minibus est plein, le maire à l'avant, son adjoint sur la gauche. Remontée de la butte de Bernugat, le maire évoque le droit de préemption de la commune sur toutes les parcelles de bois enclavées. Nous arrivons au pied d'un projet de lotissement porté par LAD-SELA, peu d'informations. Un peu plus haut, la salle des petits moulins, le maire tient à descendre du minibus, il nous emmène sur la terrasse en promontoire. Doigt pointé au loin, il indique Cordemais et la vallée de la Loire. Cette installation a permis de constituer une scène entre les deux bâtiments.



Figure 20. Vue depuis le parvis de la salle des petits moulins de Saint-Gildas-des-Bois — 2017 (source : auteur)

Un technicien me dit qu'à chaque fois qu'il vient ici, le maire évoque toujours la vallée de la Loire sans évoquer le pays de Pont-Château qui l'entoure, cela l'énerve. Retour dans le minibus. Un élu est toujours au téléphone, nous nous arrêtons au four à pain dans l'un des petits villages. Descente du minibus. Le maire explique « *on va refaire tout le petit patrimoine* », des lieux où chacun se retrouve, fait un barbecue. Puis, nous demandons si les changements de destinations sont prévus dans le PLU pour les bâtiments agricoles. Le maire explique que le PLU ne l'autorise plus, en cause, une absence de règles ayant conduit à la création de « *6 logements dans une ancienne annexe agricole* ». Retour dans le minibus. Direction le point de captage de Trégodet, qui alimente la commune et neuf maisons de Guenrouët via une convention. Dans le bus, deux maires évoquent les problèmes de clôtures, illégales. Le bus poursuit et arrive à la station d'épuration. Calibrée pour 3700 ETPH, une extension est prévue pour doubler sa surface. Le maire évoque ensuite les problèmes de descente des eaux pluviales depuis le bourg qui génèrent des inondations sous le pont, les voitures s'y bloquent. Arrivée au cimetière. Descente du minibus. Réunion autour d'une sculpture où l'on déverse les cendres, alimentée en eau par un panneau solaire, discussions autour des statistiques de crémations et d'enterrements.

Retour dans le minibus. Le maire évoque les zones AU et indique « *mettre des zones AU permet de donner un signal aux agriculteurs qu'on n'ira pas les emmerder ailleurs* ». Arrivée au pôle enfance.

Descente du minibus. Visite de la garderie intercommunale, de la bibliothèque et de la mission jeune. Le pôle enfance, neuf sera inauguré le soir même et témoigne de la croissance démographique de la commune. Retour dans le minibus. Le maire revient sur la question foncière, il dit « *comme quoi la maîtrise du foncier cela ne s'invente pas, on a dû acheter à 9 propriétaires ici [...] il faut toujours avoir du foncier même sans projet* ». Il évoque les difficultés avec les domaines, peu réguliers, et réalisant des estimations soit trop cher pour la commune, soit trop peu cher bloquant la vente par les propriétaires. Arrivée au pôle sportif. Descente du minibus. Le gymnase vient de se voir adjoindre un local pour la buvette et les réunions des clubs à l'occasion du passage en National 3 de l'équipe de basket. Le maire s'exprime « *À Saint-Nazaire, il n'y a pas de spectateurs, mais de belles installations alors qu'ici on a des spectateurs, mais pas d'installations, c'est ce que disent les journalistes sportifs* ». Il souhaite acheter 1.6 hectare pour faire du parking et du logement à l'arrière du complexe sportif de manière à recréer une circulation au calme. « *Les parkings d'écoles sont des lieux de conciliabule, les parents m'ont même demandé un préau* », comme à Drefféac. Le nombre d'équipements récents est important pour une « petite commune », le collège et le lycée à proximité comprennent 1400 élèves. Retour dans le minibus. Sur la route, une adjointe demande s'il n'est pas « *difficile d'organiser le centre-ville tout en longueur avec la voie de chemin de fer* », les élus discutent alors des avantages du train. Poursuite vers l'étang du Gué aux Biches dans la poursuite de l'étang de la Briandais qui conduit au Brivet. Au passage, nous découvrons l'usine Renault, qui emploie 200 salariés pour la fabrication de matelas. Plus loin, une ancienne voie romaine qui figure encore sur les vieux cadastres. Nous passons ensuite devant la ZAC en extension à proximité d'une route départementale qui supporte 1200 semi-remorques par jour, un site de 7 hectares pas entièrement constructible eu égard les zones humides dont une tourbière qui devrait être classée en ZNIEFF selon un technicien. Arrivée à la carrière remise en eau. Descente du minibus. Nous évoquons à nouveau la stratégie foncière avec le rachat de parcelles pour reconstituer la forêt autour du site. Retour dans le minibus, direction le bourg. Passage devant le lycée, traversée du bourg et arrivée à la mairie. Descente du minibus. Café. Nous essayons d'interpeller le maire sur le projet de la place de l'église, mais celui-ci reste évasif sur les dates du projet et son état d'avancement.

11h30. Arrivée à la communauté des sœurs, près du parc devant le presbytère. La mairie a acquis un bâtiment patrimonial, la programmation reste à définir, une association d'artistes ou des espaces de travail commun. Aux limites de l'enceinte, un bâtiment appelé la fruitière a été acquis par la collectivité, une salle d'exposition et l'office du tourisme doivent y prendre leurs quartiers durant l'été. Puis, visite de la communauté, nous échangeons avec une adjointe qui nous indique que beaucoup de réceptions avaient lieu dans la salle de spectacle, mais plus aucune aujourd'hui car elle n'est plus aux normes. Visite du cloître. Retour à la mairie en salle du conseil municipal. Dans le hall, présentation d'une maquette de la communauté aux élus. Nous introduisons un tour de table afin de saisir un retour d'expérience des élus sur la visite. Le premier évoque les habitations concentrées dans les villages et l'importance du bourg. Le maire reprend la parole

pour parler d'agriculture. Une activité en déprise, mais compensée par un lieu de formation — la ferme école — qui forme de jeunes agriculteurs. Il souligne ce qu'a dit l'adjoint sur la cohérence de l'évolution de la commune et le développement du bourg où l'unité bâtie est recherchée. Plusieurs s'interrogent sur le rôle de l'ABF dans la préservation de cette unité, « *aucun bâtiment farfelu* » n'est recensé. D'autres reviennent sur la contrainte de la voie ferrée et la situation géographique de la commune, limitrophe de la Bretagne. L'un d'entre eux évoque les écarts de population et de surfaces, « *vous avez la même population sur une surface deux fois moins grande que la nôtre* » ce qui ne génère pas les mêmes problématiques. Un autre parle du mode d'urbanisation et d'organisation de la commune : « *Dans toutes nos communes, on travaille par pôles, c'est important pour les services* ». Le patrimoine remarquable est souligné, le maire de Sévérac indique : « *il faut apprécier à chaque fois ce que l'on fait pour un projet, on a plein de projets et on fait petit à petit* ». Le patrimoine peut aussi être vu comme une charge par certains qui évoquent le portage de l'immobilier et d'un foncier couteux, parfois des bâtiments complexes à restaurer. Un autre revient sur les réticences des services de l'État pour densifier certaines « dents creuses ». Au moment où certains évoquent le nombre important d'équipements, le maire s'agace : « *Non ! Il en manque je vous rappelle que l'on a 2000 scolaires ici qui viennent de partout !* ». Il explique à nouveau la nécessité de l'assise foncière dans les centres-villes, « *il faut le faire avant que les privés ne s'y intéressent* ». Sur le plan architectural, il dit « *Je crois beaucoup aux architectes. Pondevie est un gars génial qui a fait la mairie ici. Mais attention à ce que l'on ne nous fasse pas faire Disney, c'est pour cela qu'il faut manier le moderne et l'ancien en même temps* ». Pour lui, « *vivre avec son temps, c'est vivre avec du moderne. Mais attention il faut éviter les fautes de goût* ». Le sujet de la départementale revient, la commune est traversée par beaucoup de dessertes ce qui permet aux entreprises de s'installer, le maire est heureux de voir les terrains se monter sur la ZAC : « *Ce que je souhaite à Saint-Gildas, c'est de retrouver des usines, pas des entreprises ; des Typiak, des Bobcat ça nous intéresse !* ». 12h30. Fin de la visite.

Ainsi, les visites sont aussi des temps de représentation pour les élus. Comme l'indiquait un directeur lors d'une réunion de cadrage méthodologique « *les maires sont les ambassadeurs de leur commune, cela ne me surprend pas qu'ils veuillent en être* ». Initialement, ces visites avaient été imaginées sans les maires, le groupe territoire (neuf adjoints à l'urbanisme) devait les retrouver en fin de parcours, plusieurs maires ont néanmoins souhaité conduire la visite ou accompagner leur adjoint. Souvent, la mise en scène débute dans le bus, l' élu, micro à la main et dossier sous le bras, décrit le territoire depuis la fenêtre, chacun écoute. La mise en scène est aussi spatiale et s'appuie sur des dispositifs. Nous avons pu, par exemple, repérer la quête de points hauts pour effectuer des observations, coteaux et toitures constituent alors autant de tentatives de visualisations panoramiques du territoire. Ils permettent en outre au politique de pointer les grands marqueurs paysagers et de décrire des dynamiques interterritoriales. Cette approche panoramique et systémique du territoire rejoint celle de l'*Outlook Tower* de Patrick Geddes. Une



approche qui peut néanmoins être dépréciée du fait de la rapidité de l'approche (short's observation) et de l'illusion potentielle du visiteur comme l'explique Anne Bossé (Bossé, 2012).

*« Vous vous arrêterez sur un point haut de Coët Rozic avec les plans sous les yeux et nous en ferons l'explication. Puis, vous descendrez à pied par le chemin piéton – il faut que l'on voie que c'est proche du centre-ville – et vous entrerez dans le centre-ville sous le porche. Ensuite, vous irez voir la gare, l'îlot des centrais puis la déambulation de l'allée du Brivet – c'est là que l'on veut mettre l'école de musique –, l'estacade c'est important, enfin le carré d'argent et la médiathèque ». (Élu de Pont-Château, le 5.03.2018)*

D'autres dispositifs de mise en scène ont pu être relevés : remontée de pirogue, accès à des lieux privés ou encore dévoilement d'un projet d'équipement ont pu ponctuer les visites. Ces dispositifs spatiaux ont souvent servi à la mise en récit du territoire par les élus d'un point de vue historique, polémologique parfois voir touristique. Pour ce faire, certaines situations (un bord de rivière, un monument...) sont érigées en « totems » ou au contraire décrites comme appartenant au passé (Calvaires...) d'une commune qui se tourne désormais vers la valorisation de son patrimoine paysager. L'urbaniste, animateur critique, tente alors souvent de « dé-normer » cette visite en interrogeant l'élu sur la dimension prospective de certains lieux, les jeux d'acteurs sous-jacents à un projet, les points de blocages. Il tente de dépasser les approches sectorielles en montrant les liens qu'entretiennent par exemple programmation d'équipement scolaire et maîtrise de l'urbanisation.

Enfin, si l'urbaniste fait parler les Hommes il mobilise aussi le paysage comme moyen « d'augmenter la visite » à partir de traces. Une lande humide en contrebas et c'est une zone humide à révéler, un pignon sur rue et ce sont les traces d'une organisation parcellaire héritée des îles de Brière qui se dévoilent. Autant de révélations qui s'appuient sur des connaissances disciplinaires, mais aussi sur une capacité à interpréter les traces qui positionnent l'urbaniste dans un rôle de médiateur paysager, Laurent Matthey parle quant à lui d'un rôle de chaman (Matthey, 2013, p. 12).

### **« Jouer des apprentissages et des échelles » (Poulot et al., 2016, p. 125) – L'urbaniste entremetteur**

La mise en exergue du fait intercommunal est ici l'un des objectifs principaux de la démarche. Cela se traduit par l'attention portée sur les projets qui ont vu des coopérations aboutir (chemins de randonnée, passerelles, réseau de médiathèques) à l'échelle de l'intercommunalité, l'équipe projet tente aussi de mettre en lumière les coopérations existantes et potentielles avec les autres intercommunalités voisines.

Par ailleurs, la mise en exergue de ce fait intercommunal se déploie à l'occasion d'ateliers thématiques qui, pour plusieurs d'entre eux, ont permis aux élus de se confronter à des retours d'expériences d'élus de la CARENE sur un plan de référence communal ou encore de Cap Atlantique sur la mise en place d'un PEAN. L'urbaniste mobilise à nouveau ses expériences

passées ou en cours sur d'autres projets pour sensibiliser les élus, il s'agit alors d'identifier les « bons élus » qui mettront en exergue les atouts des projets intercommunaux (PLUI) sans en masquer les contraintes. À travers ces « bons élus » on repère à la fois l'enjeu de mobiliser des élus convaincus par l'interterritorialité et l'enjeu de densité, mais aussi des élus représentants des communes de tailles et d'ingénieries similaires afin de ne pas apparaître déconnecté des ressources disponibles. Le transfert de bonnes pratiques doit apparaître réalisable.

*« Il m'a dit qu'il en remettrait une couche sur le PLUI en disant qu'ils sont contents d'avoir développé cela. Après ce qui est intéressant à mon avis c'est surtout qu'il parle de comment il est possible de faire son projet communal et le PLUI en même temps ». (Technicien de l'ADDRN, le 28.03.2018)*

À l'occasion de ces ateliers, certains élus échangent les contacts des bureaux d'études, s'enquière des coûts de mise en œuvre d'un projet de logements ou de champs photovoltaïque, mais pour d'autres l'écart est trop grand et les exemples apparaissent « *trop urbains* » témoignant d'une vision plus contrainte de leur action.

*« [De retour de la visite de l'opération, les élus réagissent] Disons que c'est la périphérie urbaine, nous on n'en est pas là du tout, on est rural ». [Pour elle, il manque des transports en commun] « donc les familles ne veulent pas de si petits terrains [...] en plus ils avaient déjà de très petites parcelles à Saint-Malo, c'est culturel. Ce n'est vraiment pas le même style d'habitat que chez nous [...] il ne faut pas nous imposer des modèles, c'est important de préserver notre identité culturelle ». (Élu de la CCPSG, le 13.04.2018)*

Lors de ces ateliers et rencontres, des phénomènes d'interconnaissances se jouent entre élus et techniciens, mais ils répondent aussi à des enjeux stratégiques pour les urbanistes qui tentent d'accompagner les élus et leurs territoires vers des échelles de projets élargies, souvent jugées plus pertinentes.

*« On a quand même un territoire très restreint pour un SCOT [...] J'identifie deux objectifs un plus officiel qui est de favoriser l'interconnaissance et un autre plus tactique qui est en gros « choisir le SCOT de demain ». (Technicien de l'ADDRN, le 16.10.2017)*

Ainsi, certains « temps forts politiques » sont organisés à l'occasion de ces visites, comme une rencontre entre la CCPSG et les EPCI voisins. Lors de cette rencontre, il s'agit pour les urbanistes de construire un temps de partage et de cheminement vers la prise de décision, sans délibération finale. Ainsi, afin de ne pas présenter la situation comme un temps de « choix du futur SCOT », urbanistes et élus décident de transformer la rencontre des présidents des SCOT en présidents d'EPCI, se fixant pour objectif de « *partager des représentations des territoires* ». L'animation se déploie alors sous des formes plurielles, l'objectif est à la fois de montrer le sérieux du diagnostic de l'ADDRN — on cherche à objectiver le diagnostic sensible —, laisser du temps de parole politique — surtout au groupe territoire — et solliciter des contributions visant à l'énonciation de représentations. Les temps de paroles sont chronométrés, les dispositifs calibrés pour la salle, les fiches de l'animateur et le script rédigé, comme une scène de théâtre. En filigrane, il s'agit

d'assurer un rythme dans les interactions et de diversifier les régimes d'engagements<sup>110</sup> (Introduction solennelle, échanges informels au café, questions-réponses). La crainte d'un fléchissement dans les échanges, de « blancs », implique le montage de dispositifs d'animations (post-it, cartes, quizz...) qui en outre borderont les représentations possibles dans le cadre d'un exercice à choix multiples, non sans un risque de normativité et de ludification des interactions.

### **Raconter la visite et le territoire – L'urbaniste romancier**

De retour à l'agence, l'équipe d'urbanistes entame un travail d'analyse qui lui permettra ensuite de restituer aux élus — et plus largement au grand public — les analyses sous la forme d'un « carnet de route » appelé roadbook. Ce rapport entre collecte et synthèse renvoie aux épreuves de traduction de toute recherche : collecter des informations du monde, retourner au laboratoire puis retourner vers le monde pour provoquer son concernement (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Les urbanistes vont alors commencer par consigner les écrits, l'audio et les photos, avant de les croiser avec les données disponibles. La structure du carnet de route est toujours la même afin d'assurer une équité entre les communes : données générales, trois encarts « grand territoire », deux encarts centre-bourg, restitution des rencontres et ateliers thématiques — si tel est le cas —, mise en perspective des échanges d'élus et quelques verbatims illustratifs. Ce moment vise à croiser, superposer, recombinaison les écrits, les images et l'audio, en faisant des allers-retours avec la collectivité et en illustrant son propos pour le rendre intelligible au plus grand nombre. Ainsi, les urbanistes prêtent une attention particulière aux photos et schémas mobilisés, mais aussi au langage ; on ne dit pas d'un territoire qu'il est traversé, mais plutôt qu'il est « connecté », on parle d'urbanisation à la campagne plutôt que de mitage. Ces épreuves de traductions permettent à l'urbaniste de mettre en exergue ce qui peut constituer des pistes de projets : éléments « intouchables » (Matthey, 2013), actions ou politiques publiques à développer.

#### **Une liste non exhaustive des titres d'encarts sur la question de l'accueil**

- Un développement économique articulé aux différentes échelles
- Vieillir dans la Communauté de communes de Pont-Château
- La maîtrise du foncier : une stratégie d'anticipation
- La préservation du cadre de vie : une cohérence des formes bâties
- Pont-Château - une commune attractive inscrite dans un réseau
- Le renouvellement urbain - Grands fonciers et fonds de parcelle
- Entre volonté de conforter les bourgs et développement en milieu rural - « Le particulier et la dent creuse »
- Des lois récentes qui bousculent les modes d'urbanisation « à la campagne »

Le carnet de route de chaque visite est ensuite remis aux participants lors de la visite suivante afin de constituer progressivement un atlas territorial.

---

<sup>110</sup> Voir à ce titre *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagements*, (Thévenot, 2006)

- **Construire une synthèse consensuelle – Une médiation entre les différents acteurs du territoire, les outils et les thématiques**

Alors que les visites s'achèvent, l'équipe d'urbanistes s'interroge sur la prolongation d'un esprit de la démarche ou comment éviter de « *faire retomber le soufflé* ». Il s'agit, en concertation avec l'intercommunalité, d'identifier comment ce diagnostic peut permettre d'amorcer des projets à venir, PLUI ou SCOT par exemple. La suite de la démarche vise alors à réaliser une synthèse des visites, partagée avec les élus du groupe territoire, puis à croiser dans un second temps les trois démarches en cours dans le cadre d'un exercice prospectif.

### **Faire « la synthèse de l'hétérogène » (Lussault, 1997) et organiser le retour vers les élus – L'urbaniste passeur**

Le temps du retour vers les élus est précédé d'un temps d'analyse et de mise en récit que nous avons décrit plus haut. Cependant, il n'est pas rare qu'à ces divers allers-retours vers les élus au cours du projet, succède une restitution finale, une synthèse permettant de traduire de manière transversale le diagnostic sensible et les enjeux pour le territoire. Le pari pour les urbanistes est alors de restituer une vision collective du territoire mobilisant la diversité des expressions des élus. L'approche multisectorielle oblige l'urbaniste à organiser ses matériaux, d'abord par thématique, puis par enjeux avant de les croiser entre eux. Il s'agit de saisir des similitudes entre territoires ou des singularités ainsi des « lieux magiques », des « lieux emblématiques », des axes de transports « structurants ». Néanmoins, cette approche en apparence systématique et maîtrisée se croise avec des intuitions, il s'agit d'articuler réflexions au long cours et impératifs de production face à un calendrier politique contraint. Ainsi c'est au cours d'une réunion avec la direction que des axes se dessinent — sous pression —, un directeur demandant alors à l'équipe projet de définir en trois axes la synthèse du projet de territoire alors encore en cours de réflexion.

Ici, l'agenda politique va donner la temporalité de l'exercice, la perspective de la fin de mandat oblige l'équipe à proposer une synthèse qui puisse emporter l'adhésion afin d'enchaîner avec l'exercice prospectif.

*« On peut mettre en exergue les enjeux, cependant les pistes et orientations sont très politiques [...] On pourrait plutôt mettre "ce que pourrait faire un territoire" sur le modèle de la boîte à idées. Pour le moment, pensons cette partie comme une feuille volante à mettre dans le livret et puis nous en discuterons avec la Présidente ». (Technicien de l'ADDRN, le 23.01.2019)*

Au cours de ce temps, il est demandé à l'équipe projet de rédiger une « *contribution préalable à un futur projet de territoire* » en guise de synthèse, interrogeant alors le statut de la synthèse entre diagnostic et plan d'actions. Dans le même temps, un panorama des différents projets (communaux et intercommunaux), en cours et à venir, est mobilisé en tant que « pré-projet de territoire ». L'urbaniste devient alors un passeur entre institutions et entre projet afin de créer une cohérence entre ces démarches.

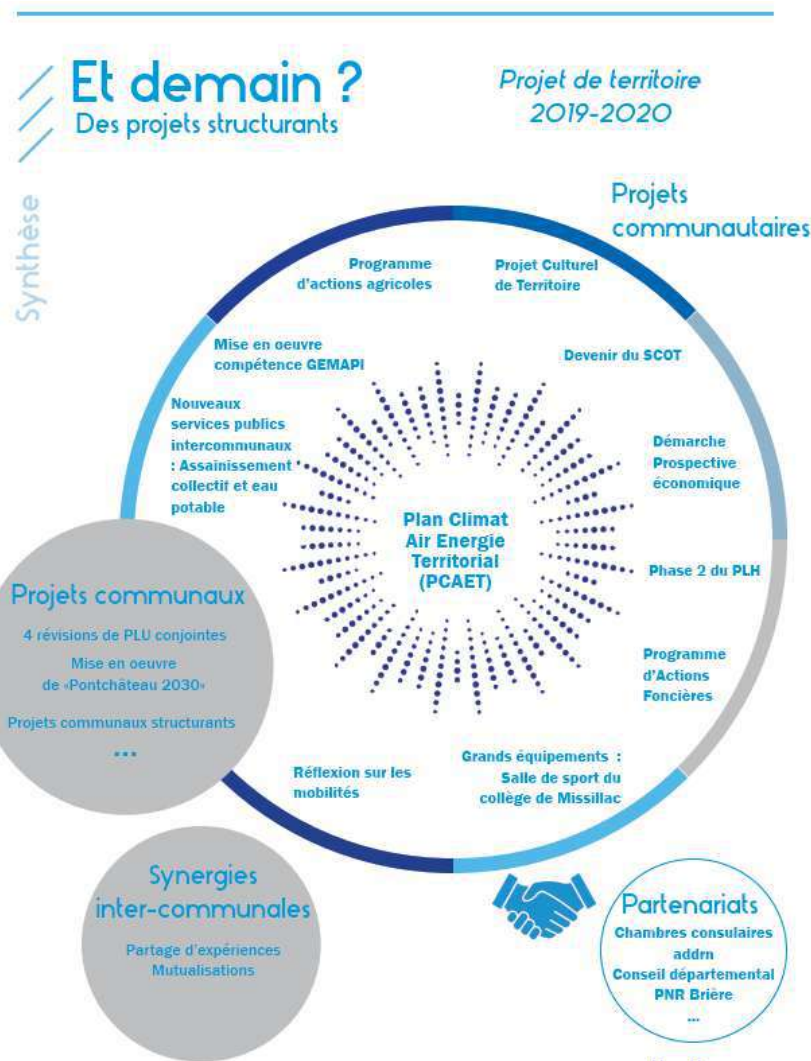


Figure 21. Proposition de schéma de synthèse des projets en cours et à venir sur l'intercommunalité — 2019 (source : ADDRn)

### **Faire dialoguer trois structures et leurs diagnostics, les visions d'une entreprise de conseil, l'analyse de l'ADDRN et le diagnostic de la chambre d'agriculture – L'urbaniste diagnosticien**

Un projet de territoire transversal implique une concertation entre une pluralité d'acteurs, d'élus, de techniciens, mais aussi une prise en compte des expertises sectorielles. Dans le cas du projet de territoire de la CCPSG, le projet doit mettre en perspective les travaux du groupe territoire sur les enjeux de développement urbain intégrant les dimensions paysagère, démographique, économique et culturelle, mais aussi une « démarche agricole de territoire » conduite par la chambre d'agriculture ainsi qu'un « pacte financier et prospectif », porté par une entreprise de conseil.

Réaliser une synthèse de l'ensemble des démarches et aboutir à « une vision » pour le territoire implique alors de croiser les diagnostics sectoriels dans un calendrier politique contraint. L'exécutif souhaite une vision dans les six mois à venir, une vision validée par l'ensemble des

conseillers municipaux afin d'assurer sa légitimité. L'équipe pluridisciplinaire, dans une posture réflexive, s'interroge alors sur le sens de cette démarche : s'agit-il de réaliser un diagnostic partagé et d'agrèger les projets pour construire une vision ou s'agit-il de construire une vision et de la décliner en projets, les deux ? La figure de l'entonnoir, inversé ou couplé, sert de support de médiation sociotechnique pour définir les modalités de coordinations.

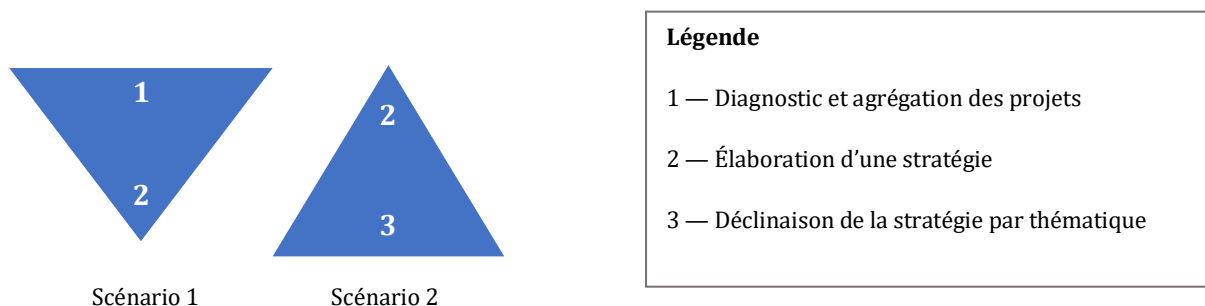


Figure 22. Schématisation des scénarios d'élaboration du projet à partir de la figure de « l'entonnoir » — 2018  
(source : auteur)

Les rôles sont alors discutés, les thématiques développées par la chambre d'agriculture apparaissent trop sectorielles pour assurer la synthèse prospective, mais elles contribueront à alimenter le diagnostic. L'agence d'urbanisme se pose en proximité des élus et du territoire et portera un diagnostic de l'existant tandis que le bureau d'études assurera la démarche prospective, une méthode maintes fois éprouvée selon l'ingénieur. Celle-ci s'adosse à une approche financière qui permettra de traduire la vision retenue dans un budget et des politiques publiques communautaires. À partir de la collecte de « photos du territoire » en 2040, issues de 3 ateliers, l'ingénieur va réaliser cinq scénarios d'évolutions possibles qui constitueront un « fil rouge » pour les projets, plus qu'un réel projet de territoire.

Il est intéressant de voir le rôle spécifique de l'équipe d'urbanistes, en charge de la démarche de territoire, à l'occasion de la construction de ce fil rouge par l'entreprise de conseil. Alors que les scénarios mobilisent uniquement des visions à long terme, l'équipe affirme l'enjeu de mobiliser le milieu dans lequel s'inscrivent ces possibles. Elle cherche à faire dialoguer des ressources, des démarches et des projets existants, plutôt que de projeter des scénarios *ex-situ*, qui remobilisent en outre des visions prospectives issues d'un programme de la DATAR, Territoires 2040. Il ne s'agit pas ici de faire la critique de la mobilisation de ces références, mais plutôt de réaffirmer l'enjeu d'un dialogue avec le territoire et ses habitants, l'urbaniste se fait alors diagnosticien.

Les scénarios sont volontairement contrastés, on y trouve : le territoire de la proximité réinventé, le territoire périurbain et fluide, le territoire connecté aux pôles environnants, l'intercommunalité autonome, le territoire préservé à l'identité forte.

*« Faire de la prospective c'est choisir, sinon on prend tous les projets de territoire de France et de Navarre et je peux vous le faire le projet de territoire ce sera un développement résidentiel durable, une préservation de l'environnement et de la biodiversité ... ». (Ingénieur du bureau d'études, le 23.11.2018)*

Le contraste proposé entre les scénarios interpelle des élus qui souhaitent voir des « désirs » traduits, davantage qu'une « vision radicale », comportant nécessairement des dimensions « repoussoir ». Le vote final met en exergue des paradoxes : une volonté de renforcer les partenariats mais de maintenir un fonctionnement intercommunal, une volonté de polariser le développement tout en assurant des services de proximité dans chaque commune. Notons le refus d'une croissance uniforme de l'urbanisation et des services qui renverrait plutôt au modèle de la modernité et la volonté de renforcer un modèle de développement « transitionnel » sur le plan social et environnemental.

*« Un territoire plutôt « rurbain », qui s'organise à l'intérieur de ses frontières et est structuré par ses communes principales au sein desquelles se concentrent le développement économique et les principaux services. Les communes plus "petites" conservent des services minimums et bénéficient du dynamisme des pôles. La communauté de communes s'inscrit dans un bassin de vie qui la dépasse et entretient, de ce fait, des relations de bonne intelligence avec les collectivités environnantes en mettant en place des coopérations concrètes sur des thématiques comme la mobilité, l'accès aux services, la politique du logement, le développement économique. Dans ce grand ensemble, la communauté de commune développe une identité marquée qui s'appuie sur la qualité de ses espaces naturels qu'elle préserve et met en valeur ». (Extrait du fil rouge voté en conseil communautaire le 31.01.2019)*

Ceci nous amène à évoquer à la fois l'hypothèse d'une maturité de ces espaces périurbains (Berger, Aragau et Rougé, 2014) (construction de projets communautaires, captation de ressources financières du type FEDER, volonté d'avancer en partenariat avec les intercommunalités voisines, émergence de discours et projets « transitionnels » ...), mais aussi d'un manque d'incarnation politique de ces situations périurbaines. De fait, les difficultés de gouvernance perdurent et les formes de développement restent encore marquées par des modèles urbains éprouvés (extension des zones d'activités et commerciales, zoning) associés à des difficultés de mise en œuvre des politiques de renouvellement urbain incitées par les instruments de planification (SCOT et PLU).

### **3.2. Réguler et sensibiliser : les défis de la périurbanisation au prisme de la planification - L'exemple du PLUI de la CARENE**

À travers le PLUI, ce sont plus particulièrement cinq exercices que nous allons décrypter. Les épreuves rencontrées nous renseigneront sur les contraintes techniques et politiques à la mise en œuvre d'un urbanisme de projet, limitant les extensions urbaines. Ces exercices concernent la définition de gisements fonciers, la définition de l'enveloppe urbaine, la rédaction du règlement, la définition des zones AU et les OAP. À nouveau, nous focaliserons notre attention sur l'observation de pratiques concrètes et les outils, matériaux, mobilisés dans l'action, nous suivrons donc les urbanistes dans l'action (réunions publiques, conception à l'agence ...) et reviendrons avec eux sur le déroulé de l'exercice à partir d'entretiens individuels et collectifs mettant en exergue un rôle de pédagogue.

- ***Faire un premier PLUI à dix, entre littoral et Brière - Un projet de maïeutique***

### **Programmer la réalisation d'un PLUI et organiser la gouvernance dans des délais contraints**

Fin 2015<sup>111</sup>, l'ensemble des dix communes de la CARENE décident la prise de compétence par l'intercommunalité du PLU, mais aussi de la prescription du PLUI<sup>112</sup>, la réalisation sera confiée à l'ADDRN sous la MOA de la CARENE. Cette prise de compétence s'effectue dans des délais contraints<sup>113</sup> et vise, au-delà d'un projet d'aménagement communautaire, à proroger les délais de grenellisation des PLU sur l'intercommunalité.

*« Je vous le dis très humblement, la fierté collective que nous devons avoir, c'est que les dix Conseils municipaux, donc les dix maires, ont voté favorablement à la construction de ce PLUI dans un temps record. Nous étions dans une seringue. Ce n'était pas une volonté politique de ma part de mettre tout le monde dans un temps compressé, c'était un délai règlementaire. Je dois vous dire, aujourd'hui, que nous allons apprécier le confort de l'avoir fait, voilà maintenant un an, jour pour jour, d'avoir délibéré pour arriver avec un PLUI débattu, je l'espère bien évidemment adopté, avant une échéance municipale de 2020 ». (Extrait des actes des universités du PLUI CARENE, Élu de la CARENE, le 29.09.16)*

Les communes s'engagent, mais s'assurent aussi de la prise en charge financière de ce nouveau document alors que plusieurs d'entre elles terminaient un PLU communal. En outre, elles gardent une place prépondérante dans la gouvernance du projet, une charte de gouvernance fixe les règles du jeu et « *garantie aux communes la prise en compte des spécificités locales et qu'elles resteront la porte d'entrée pour les autorisations d'urbanisme*<sup>114</sup> ». Ainsi, au-delà de la charte intercommunale, la gouvernance s'organise autour d'un dispositif intitulé la fabrique collective du PLUI où les rôles se négocient au sein des instances élues et techniques (intégration ou non de la Ville de Saint-Nazaire dans une direction technique partenariale ...) et qui traduit une volonté de dépasser le binôme cotech/copil. En intégrant, dès le comité de suivi, les services techniques et les élus, les directions de la CARENE et de l'ADDRN entendent « *gagner du temps* », favoriser le partage d'expertise et renforcer la construction « *technico-politique* »<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Les statuts de la CARENE sont modifiés par arrêté préfectoral le 17 novembre 2015 pour y intégrer la compétence « Plan Local d'Urbanisme, documents d'urbanisme et carte communale » en matière d'aménagement de l'espace.

<sup>112</sup> La prescription du premier PLU intercommunal est décidée à l'occasion du conseil communautaire du 15 décembre 2015.

<sup>113</sup> Ainsi, au moment de la prise de compétence, la CARENE doit réaliser un débat sur le PADD avant le 31 mars 2017 et approuver son PLUI avant le 31 mars 2019 ce qui lui laisse à peine 4 ans pour approuver son PLUI.

<sup>114</sup> Extrait du conseil communautaire de la CARENE du 30 avril 2019.

<sup>115</sup> Extraits de la note sur la fabrique collaborative du PLUI du 12.11.2015.



« La fabrique collaborative du Plui a vocation à doter la Carene et ses communes membres d'un outil technique partenarial à même d'assurer dans les délais impartis la production du Plui : contenus, rédaction, mise en forme de toutes les pièces constitutives du document. Il est donc proposé que La fabrique collaborative du Plui repose sur une Direction technique partenariale Addrnr/Carene/Ville ». (Extrait de la Fabrique du Plui, le 3.11.2015)

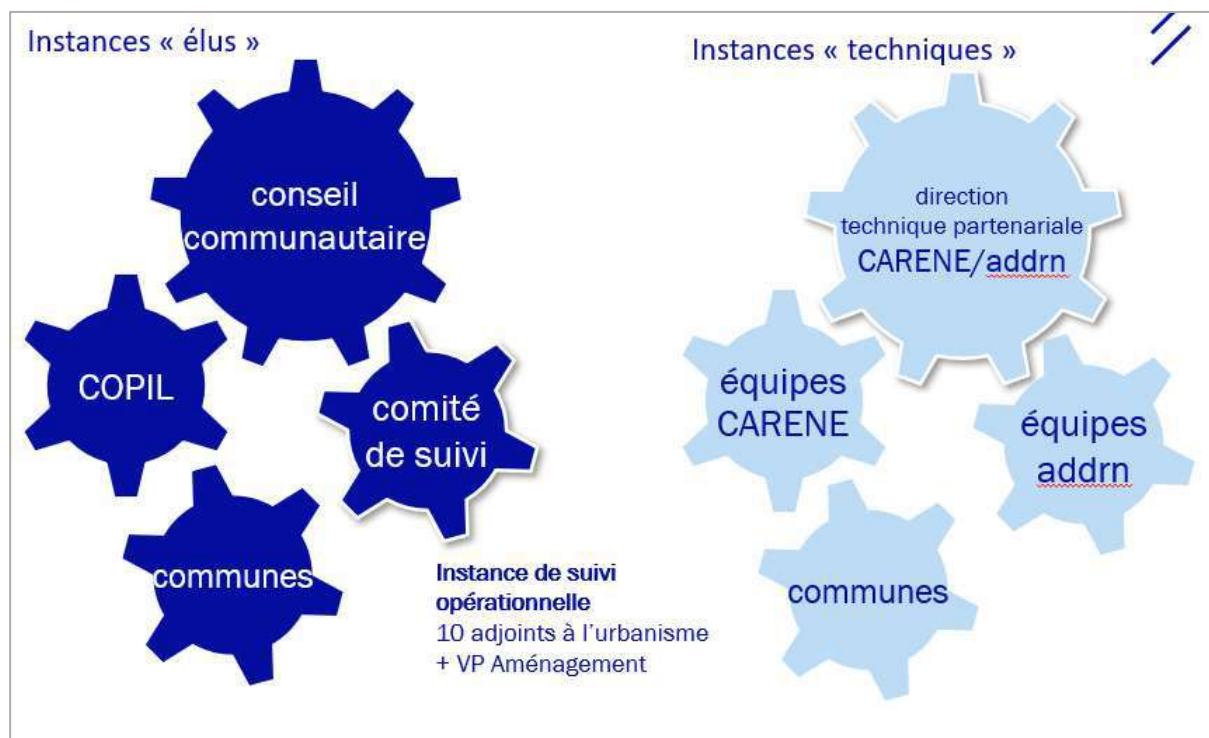


Figure 23 — Schémas des instances de gouvernance du PLUI – 2016 (source : ADDRNR)

Aussi l'usage de la notion de « fabrique collaborative » est à interroger, le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés nous renseigne sur les notions de fabrique urbaine (Noizet, 2013) et de fabrication de la ville qui mettent l'accent sur l'articulation entre la société urbaine et la ville dans sa réalité matérielle dans le cadre d'une transformation perpétuelle. Si l'usage de la notion de « fabrique » semble correspondre à cet exercice de réactualisation du projet d'aménagement aux enjeux sociétaux contemporains, la fabrique s'inscrit ici plutôt dans une idéologie urbaniste, une logique de projet, qui peut apparaître en rupture avec la dimension plus spontanée de la notion de fabrique urbaine.

Enfin, le choix est ici fait de déléguer l'évaluation environnementale et la concertation citoyenne à des Bureaux d'Etudes (BET) extérieurs. La CARENE est MOA, mais l'articulation avec le document du PLUI et les autres documents est assurée par l'ADDRNR qui fait figure de chef d'orchestre du dispositif de la fabrique collaborative du PLUI. Un rôle de coordination valorisé, mais aussi chronophage, imposant une surcharge de travail avec plus de 150 réunions en moyenne par an et des ressources humaines qui oscillent entre une et cinq personnes à temps plein entre 2016 et 2019.

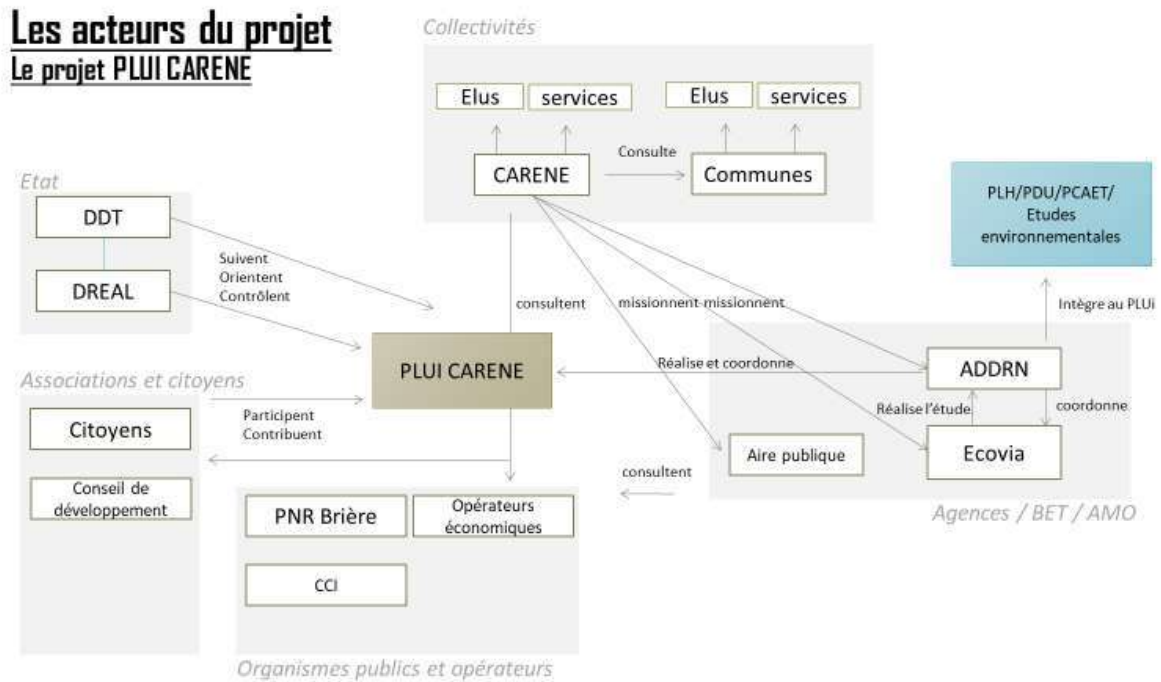


Figure 24 - Schéma des acteurs du projet de PLUI de la CARENE – 2018 (source : auteur)

### Réaliser un diagnostic et un projet (PADD) sur un mode « pragmatique » — Les « belles heures » du PLUI

Cette gouvernance se construit dans le même temps que les méthodologies d'élaboration du diagnostic et du projet d'aménagement et de développement durable. De fait, les contraintes temporelles et les enjeux d'articulations des documents en font un exercice pragmatique.

Dans un premier temps, la mise en place de dispositifs *ad hoc* tels que les visites de terrains « lieu d'écoute et de diagnostic ascendant pour les élus » va permettre à ces derniers et aux techniciens de se familiariser tant entre eux qu'avec le grand territoire. L'université d'été du PLUI<sup>116</sup>, clôturera cette première année de visites communales et de diagnostic à travers un événement rassemblant l'ensemble des élus du territoire, des techniciens, afin de poursuivre le diagnostic et identifier des enjeux pour le PADD. La mise en place d'ateliers, de dispositifs de cartes postales, de quizz, de micro-trottoir s'inscrit dans la logique de multiplication des points de vue et de dispositifs ascendants. Ils déplacent le rôle de l'urbaniste, d'expert à celui de maïeuticien, ici, devenu chargé de projet événementiel pour alimenter son diagnostic.

La logique pragmatique se retrouve également dans la logique incrémentale et itérative de la démarche qui rompt avec le schéma classique (diagnostic – besoins – programmation – projet). De fait, le diagnostic et le PADD sont conduits de manière synchronique, le diagnostic est même réalisé pour partie postérieurement à l'approbation du PADD. Pour le chef de projet, les axes de projets émergent dans le cadre de l'expérience commune des visites, mais aussi de travaux menés

<sup>116</sup> L'université du PLUI de la CARENE s'est déroulée les 29 et 30 septembre 2016.

en binômes à l'agence sur les thématiques du PLUI. Ils priment sur ce qui serait une attente panoramique et statistique du diagnostic, l'objectif est plutôt de creuser et d'objectiver le diagnostic partagé. D'ailleurs, les thématiques tentent de se faire plus transversales et moins systématiques en interrogeant les temps de la ville (la ville la nuit, le week-end) et des situations « la ville-campagne ». Néanmoins, cette logique incrémentale de production du diagnostic n'est pas toujours choisie et se fait aussi « en réaction » à des commandes, posant des contraintes de gestion fortes pour l'équipe projet<sup>117</sup>. Les autres travaux menés de manières synchroniques (PDU et Plan Climat-Air-Energie Territorial [PCAET]) seront également traduits dans le document et les OAP, renforçant les enjeux d'incrémentations de cette fabrique du PLUI.

Ainsi, cette première étape se pose comme un temps de structuration du collectif d'élus et de techniciens, il sera clôturé par une présentation publique du PADD dans chaque commune par les élus du groupe territoire. La construction des éléments de discours sur le PADD et la répétition générale organisée au préalable avec les élus confirment un rôle de maïeuticien du projet territorial pour les urbanistes de l'ADDRN. Ils tentent d'articuler ce rôle avec la tenue des objectifs réglementaires, normatifs, et le calendrier à l'image d'un entraîneur.

- ***Mesurer la consommation foncière et les potentiels de densification – Une approche techniciste et ses ressorts politiques***

#### **Mesurer la consommation foncière – L'urbaniste ressource**

La mesure de la consommation foncière est un exercice réglementaire issue de la loi SRU renforcée par la loi Grenelle 2 en 2010. La quantification de cette consommation d'espace s'inscrit dans un objectif de réduction des surfaces urbanisables, l'exercice de quantification revêt donc un enjeu technico-politique fort. La méthode a été éprouvée par les urbanistes, l'agence participant à l'étude de la consommation foncière à l'échelle de la Loire-Atlantique, notamment dans le cadre du SCOT depuis les obligations réglementaires. La méthode est décrite comme un « croisement de données » permettant d'affiner les interprétations. Il s'agit alors pour l'urbaniste de croiser la base de données départementales sur le Mode d'Occupation des Sols (BD MOS 44) avec une photo-interprétation — notons qu'il s'agit d'une seconde photo-interprétation, la BD MOS étant constituée sur cette méthode — et les fichiers fonciers de l'agglomération. L'objectif est ici d'abord de quantifier puis de qualifier cette consommation suivant la typologie (habitat, économie ...) et le lieu (intra-urbanisation ou extension...) afin de « saisir des tendances », le type de programme qui génère le plus de consommation d'espace, les communes qui développent une dynamique de renouvellement urbain.

*« En fait, pour moi, c'est intra-urbanisation et extension, c'est la notion qu'il faut avoir. C'est intra-urbanisation donc au cœur de l'enveloppe urbaine ou extension c'est-à-dire hors de l'enveloppe urbaine et après dans l'intra-urbanisation ou dans*

<sup>117</sup> À ce titre, le statut particulier des agences d'urbanisme contribue à cette forme de proximité entre commanditaires et urbanistes facilitant la prise en compte de demandes complémentaires, même hors du cadre procédural.

*l'extension tu as des pratiques différenciées ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 5.07.2018).*

En outre, les urbanistes mettent cette consommation au regard de la dynamique de l'emploi, de la population, mais aussi des territoires qui permettent de tracer des contraintes. Le chiffre final de la consommation<sup>118</sup> permet de fixer le « stock », et les trajectoires communales vont permettre aux urbanistes d'argumenter auprès des élus sur l'enjeu de réduction de l'artificialisation des sols. Au-delà d'une apparente « neutralité » du rôle de l'urbaniste eu égard la dimension technique et quantitative de l'exercice, notons ici le rôle de ressource qu'occupe l'urbaniste pour les services de l'État, qui, par cet exercice permet de mettre en exergue les enjeux d'amélioration de l'usage des sols auprès des élus.

### **Définir les « gisements fonciers », nouvel avatar de la densification - L'urbaniste méthodologue**

Dans le même temps, les urbanistes doivent répondre au nouvel enjeu règlementaire<sup>119</sup> de quantification et de qualification des gisements fonciers intra-urbanisation afin d'établir un potentiel de densification. Bien que des guides nationaux soient proposés (CEREMA...) pour le repérage de ces gisements, il n'existe pas de méthode normalisée. Les urbanistes se font ainsi méthodologues, ils rédigent des notes à partir de différents guides et de bonnes pratiques.

La méthode choisie réside à nouveau dans le croisement de différentes données. Il s'agit d'abord de partir de l'enveloppe urbaine permettant de définir les secteurs intra-urbanisation avant un repérage par analyse géomatique (BET et CARENE) et photo-interprétation des parcelles libres non bâties supérieure à 200 m<sup>2</sup>. Cette première sélection réalisée se double d'une analyse de la « cohérence urbaine » visant à intégrer des parcelles supportant un bâti léger ou pouvant être divisée (grandes parcelles) ou à supprimer pour cause d'espaces boisés, de « coups partis » ou « d'éléments gênants » du type piscine. L'épreuve de quantification se poursuit par la détermination du nombre de logements potentiellement réalisable sur chaque parcelle (en tenant compte du contexte urbain et paysager). Enfin, il s'agit de classifier ces gisements au regard de leur dureté foncière et de les qualifier qualitativement avant un arbitrage avec les élus.

L'urbaniste méthodologue mise d'abord sur « un processus rationnel » en cherchant à automatiser le processus via le SIG pour qualifier les gisements sur le plan environnemental ou à attribuer des points à chaque critère. Cette rationalité affichée vise à garantir la cohérence du plan. Néanmoins, les contraintes temporelles, techniques, mais aussi politiques, ont entraîné des ajustements méthodologiques. D'abord certains gisements n'ont pu être étudiés (habitats vacants,

---

<sup>118</sup> La mesure de la consommation foncière révèle que sur la période de référence du SCOT (1999-2012), 779 hectares ont été consommés dont 690 en extension tandis que sur la période de référence, au regard du code de l'urbanisme (2004 – 2016), ce sont 652 hectares dont 550 hectares en extension. La réduction de 35 % imposée par le SCOT amène à projeter un stock de 506 hectares, soit la mobilisation de 39 ha par an.

<sup>119</sup> La loi ALUR de 2014 est venue renforcer la lutte contre l'étalement urbain par la réalisation d'une étude de gisements fonciers pour tout nouveau PLU (I).

dégradés ou indignes), d'autres ont été limités (suppression des gisements au-delà de trois propriétaires) ou soumis à ce que les urbanistes appellent le « ressenti politique ». Ainsi, cette quantification puis qualification des gisements résulte d'une logique de critères négociés. Les urbanistes posent les bases méthodologiques visant à démontrer un nombre important de gisements avant de revenir sur des critères : la taille minimale des fonciers est ainsi passée de 200 à 400 m<sup>2</sup> à la demande des élus.

accessibilité directe sur voie	oui (+1)	non (-1)
propriété	publique (+2)	
	1 propriétaire (+1)	
	2 propriétaires (-2)	
	3 propriétaires ou plus (-3)	
parcelle bâtie	oui	non (+1)
	dépendance (-1)	plaine (2)
usage du sol / friche	oui (+1)	non (-1)

Tableau 4. Tableau de pondération des critères de définition de la capacité d'aménagement — 2017 (source : ADDRNL)

Ainsi, cette phase de définition des gisements s'est accompagnée d'allers-retours avec les élus qui ont opéré à partir d'un plan AO — support de médiation privilégié — une autre qualification de ces gisements en fonction de leur connaissance du territoire, des choix qu'ils devaient justifier. L'exercice a conduit à une baisse du potentiel, que les urbanistes analysent ainsi « *identifier trop de gisements pour les élus, c'est entraîner une réduction des possibilités d'extensions* ». En outre, les urbanistes soulignent la perpétuation d'une « *culture de l'extension urbaine* » comme moyen privilégié d'accueil de nouvelles populations, renforcée par certaines logiques d'actions d'aménageurs publics.

Bien que les urbanistes voient dans cet exercice un vrai potentiel au développement de projets en renouvellement urbain, la forte diminution du nombre de gisements et la faible qualification de ces derniers — ou traduction en plan (via des OAP par exemple) — en ont fait un exercice relativement contraignant peinant à donner des perspectives réelles d'opérationnalité. La revendication par ces urbanistes d'une approche plus qualitative de ces gisements invite sans doute à dépasser le concept de « gisement foncier » et à changer de nom au passage.

- ***Traduire les enjeux de limitation de l'étalement urbain dans le règlement – Un exercice de pédagogie***

Après avoir évoqué les exercices de mesures de la consommation et des gisements potentiels, nous nous attardons à présent sur la définition des secteurs où l'urbanisation future pourra se développer. Nous reviendrons d'abord sur l'exercice de définition des ensembles bâtis puis des zones à urbaniser, deux exercices amenant les urbanistes à développer des compétences pédagogiques avec les élus.

### Définir les enveloppes urbaines et éviter les « écarts » – L'urbaniste diplomate

Ainsi, le premier exercice réglementaire vise à la qualification des secteurs urbanisés en hameaux, villages ou écarts, en compatibilité avec le SCOT. Cet exercice vise à encadrer, limiter la constructibilité de secteurs isolés à la campagne, sans toutefois définir des contours d'arrêt définitifs de l'urbanisation.

L'un des premiers enjeux pour les urbanistes est celui de la transmission des connaissances sur la qualification de ces formes d'urbanisation et le partage d'une grammaire<sup>120</sup> commune. Qu'est-ce qu'un hameau, un écart ou un village ? La qualification du territoire à partir de cette typologie emporte des règles de constructibilité, justifiant pour les urbanistes la mise en place d'ateliers visant à définir collectivement ces critères. Le SCOT n'en propose qu'une définition très générale. Il s'agit à nouveau d'articuler des critères normés et des configurations spécifiques. Dans une perspective pédagogique, les urbanistes organisent des ateliers de présentation des « bases » définitionnelles et invitent les élus à préciser celles-ci en fonction des spécificités territoriales (le parcellaire Briéron et sa forme étroite ...), assistés par un élu témoin. Des plans A0 sont ensuite produits sur la base des critères définis collectivement puis transmis aux élus pour arbitrages, les urbanistes veillent à informer les élus sur les parcelles impactées par le changement de statut et intègrent les coups partis. En outre, ils insistent sur le fait que l'enveloppe urbaine ne constituera pas « une limite à l'urbanisation ».

À l'occasion de cet exercice, les urbanistes sont engagés dans d'autres interactions avec les services de l'État notamment qui, en tant que Personne Publique Associée (PPA) et autorité environnementale, émettent un avis sur le document et les choix d'urbanisation retenus. Les urbanistes misent alors sur une approche concertée en conviant les services de l'État en amont



Figure 25. Support cartographique pour la définition des villages, hameaux et écarts — 2017 (source : ADDRIN)

<sup>120</sup> La notion de grammaire renvoie ici à « l'ensemble des règles que les acteurs tendent à respecter dans leur pratique, telles que le sociologue est capable de les dégager par un travail d'observation. » (Lemieux, 2018, p. 58) La notion de grammaire permet ici, dans une perspective pragmatique, de pointer le fait que l'élaboration de ces règles s'effectue dans la pratique et que le respect de ces dernières conditionne l'appartenance à une communauté.

pour « *sonder et prendre la température* » d'abord sur la méthodologie, puis sur une première version de la cartographie des villages, hameaux et écarts. Les alertes émises par l'État, notamment au regard du respect de la loi littorale, ont permis aux urbanistes d'alerter en retour et de faire un premier travail de sensibilisation avec les élus, ce avant un retoquage définitif par les services de l'État dont la décision fait figure « *d'épée de Damoclès* »<sup>121</sup>.

Face à des élus réticents à réduire la constructibilité à la campagne, les urbanistes tentent de tenir compte des arguments. Certains revendiquent un droit au développement à la campagne, d'autres critiquent le risque d'enfrichement, certains évoquent des arguments d'usages historiques des lieux, un « modèle historique d'urbanisation linéaire » ou encore « le droit d'avoir de la population à la campagne ». Par ailleurs, certains se saisissent de la perspective d'un assouplissement de la loi littoral, par la loi ELAN, pour maintenir des hameaux dans lesquels il est notamment devenu possible de combler des dents creuses<sup>122</sup>. Néanmoins, les justifications tiennent parfois difficilement pour les services de l'État positionnant les urbanistes de l'ADDRN en diplomates.

Les choix finaux sur certains secteurs problématiques se sont portés sur la conservation des espaces en hameaux — alors qu'ils répondent plutôt d'une logique d'écarts —, les élus justifiant un enjeu à afficher ce choix politique dans un premier temps, même si l'État invalide ensuite cette proposition. Cette proposition traduit aussi une tension vécue par l'urbaniste entre des impératifs procéduraux et des situations locales dont il essaye de tenir compte.

### **Définir les zones AU, du « stock » collectif aux stratégies individuelles – L'urbaniste négociateur**

La définition des zones à urbaniser (AU) vise à qualifier ce que les urbanistes appellent « les secteurs à projet » en extension urbaine, soit à court terme (1AU) soit à moyen terme (2AU). Alors que la cartographie de ces secteurs devrait être la résultante d'un projet, la logique est ici plutôt inverse et consiste dans la diminution quantitative du nombre d'hectares à urbaniser (AU) à partir d'un stock. L'exercice fait suite à la mesure de la consommation foncière et des gisements fonciers qui permet de définir la surface potentiellement urbanisable en extension urbaine, 506 hectares sont donc potentiellement urbanisables pour les treize prochaines années sur la CARENE selon la méthodologie du SCOT.

Dans un premier temps, le volume de surfaces à urbaniser est rapidement apparu important aux yeux des urbanistes qui s'enquière d'anticiper cet exercice en informant les élus sur les choix qu'ils auront à faire. Les urbanistes imaginent alors deux scénarios : un scénario collectif et un scénario communal, visant à rencontrer en amont les élus par commune afin de désamorcer le risque de confrontation et faciliter certains choix avant une décision collective. L'intercommunalité opte pour la seconde option, chaque commune est informée des enjeux de

---

<sup>121</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 6.09.2019

<sup>122</sup> À ce titre, voir <http://www.tendancedroit.fr/wp-content/uploads/2019/04/CU-Reforme-de-la-loi-littorial-par-la-loi-ELAN.pdf>

réductions des secteurs à projets en extension et les urbanistes transmettent des fiches projets individuelles pour chaque commune avec des critères de « sacralisation » et « discriminants ».

*« Donc, du coup l'idée c'est qu'il y a des rencontres communales qui ont été organisées avec chaque commune. Pour préparer ces rencontres-là, on a construit pour chaque secteur à projet des fiches, où l'on avait les critères. Alors nous on les a appelés les critères de sacralisation c'est-à-dire c'est une zone où on a du Natura 2000, on a la zone humide, on avait un certain nombre de critères du coup pour nous il fallait, supprimer la zone et après on avait d'autres critères qui étaient discriminants, qui ont été remplis par l'ADDRN ou par la CARENE. La CARENE a notamment rempli les critères sur les questions de réseaux, les enjeux sur les zones agricoles, les enjeux de transports en commun [...] Voilà, on avait un certain nombre de critères qui faisaient que l'on pouvait du coup donner des arguments aux élus et puis surtout faciliter la prise de décisions par rapport à une zone ».*  
(Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 5.07.2018)

Dans un second temps, les urbanistes ont donc dû négocier la diminution des surfaces avec ces élus. Si l'exercice collectif est décrit comme globalement réussi, la plupart des communes ayant contribué à réduire ses secteurs à projet, certaines ont été plus réticentes : soit parce qu'elles venaient déjà de les réduire dans le cadre d'un PLU récent, soit qu'elles se trouvaient contraintes par leur géographie (logiques insulaires de Brière), soit encore qu'elles n'étaient pas disposées à faire des « sacrifices ». Côtés élus, les arguments sont avant tout économiques et interrogent le coût du foncier à acquérir ou déjà détenu, les arguments sont aussi de nature démographique, l'extension urbaine étant perçue comme le moyen d'attirer des familles. Le PLH est alors vu comme une ressource de justification du maintien de zones constructibles car celui-ci pose des objectifs de productions de logements ambitieux — trop ambitieux selon urbanistes et élus — ce qui n'est pas sans interroger les logiques de « poupées russes » et d'asynchronie entre les temps de productions des documents. Ces négociations sont facilitées par des élus ayant une « culture du PLU » liée à une révision récente, mais aussi la mobilisation d'alliés — de « jeunes DGS<sup>123</sup> » — qui peuvent aider à sensibiliser les élus en communes à la culture du projet urbain. En outre, la mise en exergue des objectifs politiques de développement du centre-ville face aux secteurs programmés en extension permet de pointer des paradoxes et de faire avancer les objectifs de réduction selon les urbanistes, tout comme l'argument économique du renouvellement urbain.

Face à l'épreuve de la négociation, les urbanistes évoquent la mise en place de stratégies communales (indiquer à la population que la constructibilité va se réduire, inscrire de nombreux projets préalablement à l'exercice, mais aussi volonté politique de marquer la fin de l'urbanisation en extension au-delà du Boulevard Georges Charpak), de logiques de compromis (usage de zones AB agricoles limitant un développement important d'infrastructures en vue de futures urbanisations) et de compensations (déplacement d'une zone AU en extension vers le centre-bourg, déplacement de zones AU en secteurs boisés sur des secteurs moins riches sur le plan

---

<sup>123</sup> Directeur Général des Services.



environnemental). Néanmoins, le rôle de négociateur observe des limites et les compromis consentis par les élus tout comme les décisions unilatérales de maintien de secteurs à projets rencontrent les positionnements axiologiques des urbanistes. Ces derniers doivent alors composer avec une « *négociation de la transgression de la règle* » (Idt et Pellegrino, 2018, p. 50) et des justifications « *qui peuvent aller à l'encontre des principes de réduction de la consommation d'espaces et de préservation environnementale* »<sup>124</sup>.

Ainsi, à l'image de l'exercice des gisements, la définition des zones AU s'inscrit d'abord dans une logique mathématique. Une logique poussée à son paroxysme ici puisque les surfaces à urbaniser se sont révélées plus élevées que prévu du fait d'une consommation plus importante qu'imaginée initialement. Si l'on parle moins de zones urbanisables que de « secteurs à projets », la localisation est peu réinterrogée selon les urbanistes, la logique quantitative prime et la proposition de certains secteurs en zone AU sur des sites sensibles d'un point de vue environnemental les interpelle. Néanmoins, l'expertise « technique » a permis d'objectiver des « ressentis et impressions » du côté des élus, en attente de mesurer les conséquences des décisions politiques, et d'asseoir certains choix. D'ailleurs, les stratégies communales de maintiens des secteurs à projets résultent tout autant de logiques conservatrices que du témoignage de la difficulté — pour les élus — à mesurer les secteurs à enjeux (faibles contraintes environnementales, positionnement pertinent au regard des mobilités ...) pour développer un projet à l'échelle communal et intercommunal.

- ***Articuler stratégie territoriale et projets urbains - Sensibilisation et négociation***

### **Construire des OAP, usages diachroniques et synchroniques du plan et du projet – L'urbaniste-conseil**

La définition des OAP est un exercice qui tente de dépasser les logiques de zoning et de quantification par une approche plus qualitative de l'espace et tournée vers le projet.

---

<sup>124</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 6.09.2019.



Figure 26. Calendrier de la réalisation des OAP du PLUI de la CARENE — 2017 (source : ADDRDN)

Après avoir mis en place une « fabrique » du PLUI, les urbanistes mettent au point ce qu'ils appellent la « fabrique des OAP ». Une première acception de la fabrique est ici celle d'une « entreprise de construction ». La fabrique des OAP, telle qu'imaginée par l'équipe d'urbanistes, s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire réunissant une architecte-urbaniste, une paysagiste-urbaniste et une juriste facilitant l'articulation entre le règlement et les OAP. L'équipe s'appuie sur un groupe d'experts, composé d'un aménageur, d'un chargé d'opération à la CARENE, de chargés de mission du PCAET et du PDU, de deux instructeurs et de quatre référents communaux. L'objectif est d'assurer une mise à niveau juridique de l'ensemble des parties prenantes, la collecte de retours d'expériences des instructeurs — « petites mains de l'urbanisme »<sup>125</sup> — et la mise au point d'une grammaire commune. Plus globalement, cette démarche marque un premier temps favorisant l'articulation de documents stratégiques et de projets en cours.

La réalisation des OAP s'appuie ici sur un recollement de données (OAP existantes, projets en cours ...), rendu complexe par l'absence de bases de données intercommunales recensant les ZAC notamment, et l'établissement d'une grammaire commune. Les urbanistes commencent par réaliser un premier « benchmark » avec Marseille et Toulouse pour construire la grammaire et ce qu'ils nomment une « liste d'ingrédients associés » que l'on peut rapporter à un vocabulaire,

<sup>125</sup> Voir à ce sujet le travail de recherche engagé par la plateforme POPSU métropole Nantes.

éléments constitutifs des OAP. Un travail « *en chambre* » avec les services fonciers et habitat permet de croiser les projets en cours et les stratégies en matière de logement et de foncier. Il s'agit alors pour les urbanistes de connaître les acteurs publics et privés qui « *tournent autour des sites* »<sup>126</sup>, de relativiser certains projets par la temporalité et les propriétés foncières puis de valider la charte graphique et rédactionnelle des OAP. Par la suite, le groupe expert permet de « *coproduire la légende et l'esprit des OAP* », un esprit marqué par « *des intentions et des enjeux de projets issus de la structure paysagère* »<sup>127</sup>. En outre, une première expérimentation méthodologique menée par les urbanistes permet de tester « la grammaire des OAP » à partir de deux OAP récemment approuvées sur Saint-André-des-Eaux.

Une fois les premières hypothèses développées par les urbanistes, des ateliers dans les communes sont imaginés afin de réaliser un diagnostic partagé avec les élus. On retrouve une logique de revue de projet visant à faire un point d'avancement (logique temporelle) sur les projets en cours à l'échelle communale (logique de projet d'ensemble), mais aussi pour opérer une prise de conscience sur des projets peu qualitatifs. Cet atelier est couplé à une visite communale dans une logique de terrain visant à « faire parler » les élus sur les usages, identifier les « intangibles » et les attentes programmatiques. À la suite de ce premier diagnostic *in situ*, le retour à l'agence se traduit par des esquisses sur calques : on reprend de premiers schémas réalisés en commune, on superpose des OAP existantes, on retourne prendre des mesures et photos sur le terrain. L'exercice s'apparente ici plutôt à une « *reprise des OAP plus qu'à la conception de nouvelles OAP* ». Il s'agit là, pour l'urbaniste, d'actualiser et de recomposer avec l'existant. Au-delà des OAP, ce sont des études urbaines, des faisabilités, des projets qui permettent de définir le plan, dans une logique ascendante que l'on retrouve plus facilement sur des petites communes comme à Saint-Joachim et Saint-Malo-de-Guersac. Ce sont aussi des chevauchements de projets structurants sur Saint-Nazaire et Pornichet : le projet multi-sites « façade littorale » — devenu « ambition maritime » — nécessite la mise en place d'ateliers spécifiques et de *workshop* visant à articuler les intentions des équipes de MOE retenues pour l'élaboration de la stratégie et le dessin des OAP. Le statut des OAP est ici à la fois celui d'un document « stratégique » et « opérationnel » articulant plan et projet (Hernandez, 2017). Ainsi, au-delà d'une acception constructive, l'usage du terme de fabrique permet ici de mettre en exergue l'articulation entre la diachronie du processus et les actions synchroniques (projets) qu'il agrège, il s'agit bien ici d'un processus incrémental (Noizet, 2013).

Par la suite, le retour aux communes se déroule sur la base d'une esquisse — une VO — discutée de manière synchronique avec les réflexions sur la consommation foncière. La question du nombre de logements et de leur densité est alors un point de cristallisation des échanges. Les élus sont réticents à dépasser le seuil minimal imposé par le SCOT à 20 lgt/ha sur des OAP existantes

<sup>126</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 16.07.2018.

<sup>127</sup> Extrait PPT du 15.11.18 sur la fabrique des OAP

malgré des tentatives de démonstrations à l'aide de dessins et schémas explicatifs des urbanistes devenus architectes-conseils. La paysagiste, en charge de la conception des OAP, évoque « *un petit CAUE* ». Au-delà des réticences liées à l'appréciation paysagère, la négociation d'un nombre de logements ou d'un taux de densité élevé est aussi source de risques financiers pour les communes et l'intercommunalité (compétente sur les ZAC) qui craignent la découverte de contraintes sur les sites (zones humides...). Ces stratégies démontrent à nouveau l'articulation plan-projet, puisque la faisabilité – traduction opérationnelle – du plan est ici anticipée et tend à montrer des stratégies d'ajustements qui n'empêchent pas le développement d'opérations denses par la suite. Il s'agit plutôt, pour les élus, mais aussi l'intercommunalité, de limiter ce qui apparaît comme une contrainte normative en amont. Ainsi, les OAP peuvent être de différentes natures : on identifie des OAP techniques qui reprennent des projets d'aménagements déjà engagés (notamment en ZAC) ou traduisent des études urbaines, des OAP de sécurité qui visent à sécuriser des projets en cours de montage, mais non maîtrisés sur le plan foncier (ZAC notamment), des OAP de freinage de projets et des OAP de blocage de projets engagés que l'on veut voir évoluer.

Enfin, l'exercice de traduction graphique est également prégnant et vise à articuler représentation de l'existant-principes d'aménagements, mais aussi notices écrites et schémas. L'urbaniste en charge de la rédaction s'attache à réaliser une notice « universelle » — nouvelle affaire de grammaire — considérant que les OAP sont des outils devant être compréhensibles par au moins 3 catégories de publics identifiés (les élus, les services de l'état et les citoyens), renforçant ainsi un rôle de médiation paysagère.

### **Rédiger un règlement à dix – L'urbaniste régulateur**

L'élaboration du règlement écrit (complémentaire des OAP et du zonage) est un exercice dont la complexité est renforcée par la logique d'harmonisation des règles entre les dix communes.

À l'instar des exercices précédents, la juriste-urbaniste débute par un travail de recollement des dix PLU en vigueur puis réalise un benchmark dont les limites, en termes de temps et d'adéquations au territoire, sont pointées malgré la reprise de quelques principes du PLUm de Nantes métropole par exemple. L'ensemble des documents est analysé (principales règles, bilan des zonages...) puis interrogé auprès des instructeurs afin de connaître les usages de la règle. Dans l'optique de constituer un règlement socle et de faciliter l'identification de consensus, la juriste-urbaniste organise un dispositif de séminaires règlementaires qui mobilisent des techniciens de plusieurs communes. Ce dispositif permet de tester préalablement aux comités de suivi officiels la direction que souhaite emprunter l'agence d'urbanisme sur des thématiques spécifiques (habitat, agriculture...) et de définir si la décision doit être prise par les techniciens ou les élus. L'urbaniste apprête le travail de décision politique en analysant les dispositions règlementaires et en testant les propositions auprès des MOA techniciens.

Dans un second temps, la mise en partage des règles est réalisée à l'occasion des COSUIV dans lesquels l'équipe d'urbanistes se trouve dans un rôle de régulateur en réalisant des propositions techniques validées ensuite par le politique (Forester, 1989, p. 88). Les propositions de rédactions collectives sont travaillées le plus souvent collectivement — à dix — et plus rarement par thématique (ex : îles de Brière) du fait notamment de contraintes temporelles générant des limites dans l'appropriation de ces nouvelles règles par les élus. Parmi les limites observées, on note une démultiplication de zones et de règles spécifiques, fruits de conservatismes dans les formes urbaines et architecturales et d'une volonté intercommunale d'accéder aux choix des communes. Ces règles spécifiques concernent notamment les hauteurs et le nombre de logements, que les élus cherchent à limiter dans certaines communes littorales et périurbaines. À ces occasions, les « élus-techniciens »<sup>128</sup> sont décrits comme moteurs dans la mise en débat des orientations urbaines, mais leur approche, décrite comme technique, accentue les arbitrages à un niveau d'écriture trop fin selon les urbanistes (hauteurs de clôtures ...). Au-delà d'une problématique d'hygiène de la grammaire, renforcée par l'usage de l'outil PLU manager visant à harmoniser le vocabulaire au sein du règlement, cet attachement aux règles communales (et leurs spécificités) nous renseigne sur les difficultés à construire un règlement écrit inscrit dans des logiques territoriales — au-delà des limites administratives — et plus largement dans un projet réellement communautaire.

Ces difficultés d'organisations collectives sont avant tout politiques et traduisent de réelles divergences de vues sur le développement urbain. La mise en place de compromis est ici nécessaire à l'aboutissement du processus, moins du projet. Au-delà des différences de projections du développement urbain, l'usage futur du document est anticipé par les élus et justifie une démultiplication des règles au détriment d'une approche paysagère. Ainsi, parmi les requêtes communales il s'agit souvent de mettre en place des règles métriques strictes ou d'afficher des OAP visant à limiter les risques de contentieux et donner des garanties aux administrés, à contrario d'une volonté de développement de règles plus souples et graphiques. Au-delà d'un faux risque de contentieux, le détail et la multiplication des formes règlementaires (écrit + dessin) renforcent le risque contentieux (Blandin, 2018, p. 198) et limitent la mise en place de formes d'urbanisme négociées (Blandin, 2018, p. 193) constituant un vrai point de blocage du droit de l'urbanisme actuel. Malgré tout, la mise en place de certaines règles qualitatives et la revalorisation de la place des OAP au sein du règlement tracent les sillons de négociations à venir pour les services instructeurs. Ainsi, la question de la gestion post-approbation se pose autant pour les élus que les équipes techniques ce qui se traduit par le recrutement d'un architecte-conseil au sein du service urbanisme et la préparation de révisions visant à adapter la règle à l'usage par l'ADDRN. Aussi, le rôle du service après-vente — dans une logique de mise en marche et d'adaptation continue — est ici à interroger dans un contexte d'incertitude.

---

<sup>128</sup> Dans sa thèse sur le rôle de l'élu local dans la participation citoyenne, Ségolène Charles explique que « le jeu intercommunal conduit à réduire la fonction de représentation politique au profit d'une capacité à traiter des problèmes techniques » favorisant l'avènement « d'élu-expert ». (Charles, 2020, p. 407)

Pour conclure, l'exercice du PLUI révèle des enjeux de régulations face notamment à la dynamique de périurbanisation et permet d'entrevoir un projet tenant compte des interdépendances entre territoires de l'agglomération. L'exercice de la régulation de la constructibilité implique de la pédagogie et une « diplomatie » entre parties prenantes, la programmation et l'exercice du projet révèlent quant à eux un rôle de conseil et de sensibilisation auprès des élus, mais aussi des citoyens, au-delà de la règle.

Les multiples difficultés rencontrées par les urbanistes traduisent souvent l'enjeu d'un renforcement du dialogue avec les parties prenantes du projet nécessitant du temps et de l'itération dans une procédure règlementaire qui se veut plutôt linéaire et contrainte, et ce, malgré l'emphase mise en place par les urbanistes sur la coordination des acteurs en amont du projet.

Au-delà du temps, c'est aussi l'enjeu d'un renforcement de l'articulation avec l'évaluation environnementale — autres actions — et la participation du public, deux exercices délégués à des BET et souvent perçus comme une obligation légale. Au-delà des obligations règlementaires, c'est bien un changement de paradigme qui peine à émerger en faveur d'une transition écologique qui dépasse peu le registre discursif selon les urbanistes (CBS d'affichage, critères environnementaux secondaires dans les choix de secteurs à projets ...). À travers ce paradigme, il s'agit d'un changement de méthode de planification qui verrait le passage d'une approche quantitative à une approche plus qualitative de l'espace qui pourrait passer par différents points :

- Le dépassement de logiques de zoning qui catégorisent des espaces aux morphologies identiques est à interroger à l'heure où l'hybridation logement-travail, production-loisirs permettent de repenser nos mobilités domicile-travail et la localisation des emplois par exemple.
- La mesure de la consommation foncière est essentielle dans un contexte de préoccupation sur l'usage des sols, mais la qualité des sols est variable et l'appréhension des effets des projets qui s'y développent apparaît nécessaire, il semble qu'il y ait un monde entre des espaces urbanisés et inertes et des espaces naturels et compensatoires (Morelli, 2018, p. 177).
- Enfin, la nature même des « gisements » et « zones à urbaniser » semble à interroger. De fait, cette dénomination tend à projeter l'espace uniquement comme « un stock à projets » et ne permet pas d'apprécier pleinement des qualités ou potentiels d'usages, paysagers au-delà de leur dureté foncière.

Ainsi, les urbanistes s'accordent à parler d'un « *premier document fédérateur* »<sup>129</sup> qui permet de dépasser le rapport au PLU communal et aux permis de construire individuels pour un projet plus transversal entre les communes, mais aussi entre les politiques publiques de déplacements et d'habitat. Il s'agit selon eux d'un document fédérateur plus que d'un « projet renouvelé ». De fait,

---

<sup>129</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 6.09.2019.

cet exercice de planification a révélé les difficultés en matière de leadership intercommunal, notamment dans les arbitrages règlementaires. L'objectif d'un vote du PLUI à l'unanimité, devenu alors contrainte pour nos urbanistes, a rendu difficile certains arbitrages et facilité les logiques de compromis au détriment du projet. Toutefois, si le saisissement des instances par les élus briérons interroge les urbanistes sur la coloration de ce PLUI « très Brière », nous pourrions y voir la manifestation d'une scène politique<sup>130</sup> périurbaine.

### **3.3. Expérimenter : les défis de la périurbanisation au prisme opérationnel - L'exemple des démonstrateurs d'habitats individuels**

Après avoir mis en exergue des contraintes de gouvernance (faible incarnation politique du périurbain), des contraintes technico-politiques (contraintes règlementaires fortes et logique de projet émergente) liées à la mise en place d'un document d'urbanisme intercommunal, nous proposons de mettre en exergue une dernière prérogative des agences d'urbanisme, l'expérimentation. Cela nous permettra de montrer comment les urbanistes cherchent à enclencher des dispositifs expérimentaux dans le périurbain à travers le cas des démonstrateurs. Il s'agit d'interroger les « raisons » de l'émergence de ce projet et les problématiques identifiées, plus que les épreuves que nous décrirons dans la partie suivante.

Ainsi, depuis le début des années 2010, l'agence développe des activités de prospectives et d'expérimentations marquées par l'usage de méthodologies issues de la recherche scientifique et la construction de partenariats avec les universités. Plusieurs de ces recherches interrogent les situations périurbaines et les problématiques de périurbanisation associées : étude sociologique « Familles en campagne » (2015), « Utopies métropolitaines » (2017), « Paysage post-carbone » (2018), « Laboratoire des transitions — Brière 2060 » (2019-2020). Ainsi, les configurations périurbaines sont saisies dans la perspective de productions de connaissances sur et pour le périurbain déclinant ainsi différents projets — de papier ou construits — au-delà d'une approche planificatrice.

Pour évoquer cette dernière approche de la périurbanisation, de ses enjeux et contraintes, c'est la figure de l'urbaniste « défricheur » que nous proposons d'analyser en revenant sur une « petite histoire » du périurbain à l'agence d'urbanisme. Elle s'inscrit dans la montée en puissance du rôle de l'ingénierie de la recherche dans les mondes de l'urbanisme (Faburel et Girault, 2015), c'est-à-dire d'organisation de dispositifs praticiens-chercheurs et/ou de mobilisation de connaissances scientifiques dans une perspective de production de connaissances et de formation continue. Comment se conjuguent ces démarches en situations périurbaines ? Nous proposons ici d'évoquer principalement les promesses de cette logique d'action expérimentale dont les épreuves seront

---

<sup>130</sup> La notion de scène politique est à distinguer de la notion de scène théâtrale, il ne s'agit pas ici de parler d'une mise en spectacle de la politique, ni de rapports entre une scène et des coulisses, proche d'une forme de dispositif au sens de Michel Foucault. Il s'agit plus sûrement d'évoquer « *la construction d'une différence dans le champ de l'expérience politique* » c'est-à-dire à l'expression – ici d'élus – introduisant une forme de rupture et contribuant à former une « singularité politique ». (Ruby, 2018)

décrites en seconde partie. Cette histoire s'appuie sur des documents (rapports, notes...) et des récits d'urbanistes que nous avons collectés lors d'entretiens et d'échanges plus informels, puisqu'une partie de cette histoire prend place avant notre arrivée sur le terrain.

*« Je ne veux pas d'une grande consultation, je ne tiens pas à ce que l'on gère 100 réceptions de candidatures [...] l'idée c'est plutôt de se mettre en mode agence tête fouineuse et tête chercheuse ». (Extrait du carnet de terrain, le 06.02.18)*

*« Le directeur me disant "moi écoute je souhaite m'appuyer sur toi pour enclencher une nouvelle phase dans l'agence, je te propose qu'on co-construise le poste » en pointant notamment ces chantiers de recherches et de développement et puis une dimension particulière sur une interface avec l'enseignement supérieur, puisque l'enseignement supérieur pouvant être le levier de cette réflexion innovante ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

- ***Expérimenter les marges métropolitaines par l'enquête sociologique - Une approche des modes d'habiter périurbain en région de Saint-Nazaire - L'urbaniste-sociologue***

*« Les élus ne comprenaient pas pourquoi on n'arrivait pas à capter des familles sur Saint-Nazaire alors que pourtant ils se disaient "on construit de grands appartements, mais cela ne fonctionne pas on a des vieux ou des locations courtes ". Partant de ce constat, il nous a semblé que c'était bien le parcours résidentiel qui posait un problème ici. Souvent, les jeunes viennent à St Naz' et dès qu'ils amassent un capital suffisant, ils vont construire dans les espaces périurbains et concrétisent leur projet. Du coup, on a eu cette intuition avec Liza Kerivel d'aller explorer dans le périurbain les raisons pour lesquelles les ménages quittent Saint-Nazaire pour concrétiser leur projet dans le périurbain ». (Extrait d'un échange avec un technicien de l'ADDRN, le 7.04.17)*

Initiée en 2014, les objectifs de l'étude « Familles en campagne » montrent à la fois l'enjeu d'une meilleure connaissance des modes de vie du périurbain — à partir d'une approche qualitative — associé à une volonté de contribution aux réflexions sur l'étalement urbain. Elle s'inscrit également dans une perspective de changement de regard sur ces situations.

L'équipe projet s'articule autour d'une directrice d'étude formée à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Rennes et à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) et du directeur du développement et de l'innovation, géographe et urbaniste de formation. L'équipe comprend en outre une chargée d'études qualitatives, sociologue et urbaniste de formation, un chargé d'études statistiques, une cartographe et une graphiste.

Cette enquête marque une évolution pour l'agence d'urbanisme dans l'approche sociologique des territoires, les urbanistes privilégient l'immersion *in situ* tandis que l'approche quantitative viendra étayer les analyses dans un rôle complémentaire.

*« Je pense que l'urbaniste doit remonter ses manches, mais ça c'est un discours que je tiens depuis longtemps quand je dis que la sociologie est essentielle, on va arrêter de compter les chômeurs on va aller les voir, on va arrêter de cartographier les périurbains, on va aller les voir chez eux dans leur cuisine quand*



*ils sont rentrés du boulot et que le boulot d'urbaniste il est là et de rendre compte de ça auprès des élus et des élus proches de leur terrain dans bien des cas ils sont au courant de ces choses-là, mais les outils que doit proposer une agence d'urba permettent de partager, de conceptualiser, de généraliser et d'offrir des perspectives, de produire le discours de l'élu et de lui révéler une tendance de fond sur son territoire dont il a conscience souvent de façon très intuitive ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Ainsi, quitter l'agence pour aller sur le terrain apparaît comme un enjeu méthodologique permettant à l'urbaniste de recueillir un matériau de recherche (verbatim, photos...) différent des études statistiques usuelles. Aussi, il s'agit de renouer avec une production de connaissance s'appuyant sur des données « de terrains » — des données « chaudes » — et saisissables par les élus. En outre, cette immersion dans le périurbain implique une expérience de l'altérité pour l'urbaniste, en rupture avec une figure de l'expert, et entraîne une réflexivité sur les représentations usuelles du périurbain. De fait, même si les terrains et les méthodes ne sont pas ceux d'ethnologies exotiques ou rurales (pas de séjour prolongé, pas d'isolement...), cette enquête a visiblement participé d'un décentrement.

*« Moi il y a le chantier qu'on a mené "famille en campagne" qui a été un révélateur pour moi de la question du décentrement, du vieillissement de notre discours et de notre prisme condescendant des élites urbaines sur les espaces périphériques et pour le coup ça m'a rapidement interpellé et ça faisait partie de mes motivations à creuser le sujet, à continuer à effleurer ce sujet-là, à l'améliorer ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

*« Je pense que c'est une question d'époque dans le sens où on a un croisement d'un phénomène spatial qui est le fait métropolitain avec la montée en puissance de l'outil intercommunal qui paradoxalement accentue le faisceau de lumière sur des territoires jusqu'à présent oubliés ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Territoires oubliés, espaces périphériques, marges métropolitaines, ces différentes terminologies révèlent les difficultés de dénomination de ces configurations, mais décrivent l'idée d'un territoire à l'écart d'un centre ou d'une norme. Ainsi, Xavier Desjardins (2017) a montré que l'usage de la notion de marges par exemple pouvait revêtir plusieurs sens dans le périurbain : une marge sociale ? Un espace producteur de marginalité sociale ? Une marge par rapport aux normes environnementales ? Il montre que les situations périurbaines se caractérisent en effet par des processus d'exclusions sociales (mobilité...) et une empreinte environnementale globalement plus importante, à contre-courant des enjeux de transition écologiques. Néanmoins, la synthèse des travaux qu'il effectue montre plus sûrement une diversité d'approches (mesure d'un écart à la norme, description de dynamiques socioterritoriales dans une approche systémique) permettant de mettre en exergue des écarts ou de révéler des systèmes de dépendances plus propices à la construction de solutions. Dans notre cas, il s'agit moins pour l'urbaniste de « marges » sociospatiales que d'un angle mort de l'action publique dont nous avons montré une nouvelle mise à l'agenda depuis une dizaine d'années. Cet usage traduit néanmoins les difficultés

de balisage du sujet et l'usage de catégories inadaptées — urbano-centrées (INSEE) — associées à une « acception progressiste » (Girault, 2019).

La seconde contrainte que nous avons pu détecter dans le récit de l'enquête est celle de la réception de l'enquête par les habitants. Afficher sciemment que l'on vient enquêter sur des « périurbains », des « marges » peut devenir un handicap pour l'enquête et oblige les urbanistes à adopter une démarche compréhensive.

À l'occasion de cette enquête, l'équipe d'urbanistes et de sociologues mobilise les données de la recherche (articles scientifiques...) et s'appuie sur un chercheur reconnu sur la question périurbaine, Rodolphe Dodier, pour signer la préface de l'étude. À travers cette mobilisation d'articles scientifiques et de chercheurs, l'équipe projet – et plus largement l'agence d'urbanisme – cherche à montrer qu'elle inscrit son étude dans une logique scientifique permettant de produire de la connaissance, ici « théoriser le sujet », de manière indépendante.

*« Après il y a des tests qui sont greffés là-dessus sur des comportements électoraux, on a eu les gilets jaunes, qui pour moi ne sont que des phénomènes qui tendent à apporter de l'eau au moulin de mes interrogations. Et qui m'aident quelque part dans mon cheminement de pensées pour théoriser ce sujet-là ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

La proximité de cette équipe avec le monde académique n'est pas nouvelle. Sur la question périurbaine, le Laboratoire Langages, Actions Urbaines, Altérités (LAUA)<sup>131</sup>, qui a investi pendant longtemps la question périurbaine<sup>132</sup>, avait construit un projet de recherche avec l'ADDRN en 2013 intitulé EPIT « Eloignement périurbain et identifications au territoire sous l'angle des mobilités ». Ce projet visait à analyser les idéologies territoriales du périurbain nazairien, de produire des récits ambulatoires sur des trajets routiniers et plus largement de comprendre les logiques de mobilités habitantes dans le territoire identifié.

*« En associant un laboratoire de recherche (LAUA) et une agence d'urbanisme (ADDRN), la stratégie poursuivie vise le développement d'une connaissance itérative sur les mobilités, en profondeur et n'esquivant pas les discussions méthodologiques relatives à la connaissance des territoires. » / « Dans le cadre de cette nouvelle recherche, l'esprit partagé est plutôt celui d'une recherche — développement ou recherche-action, les parties prenantes souhaitant approfondir le dialogue entre étude et recherche ». (Extraits du projet EPIT, 2013)*

Depuis 2013, plusieurs projets impliquant l'agence et le monde académique se sont construits. Ainsi, d'un contrat CIFRE avec Pauline Ouvrard en 2011 dans le cadre d'une ethnographie sur la fabrique du territoire Nantes Saint-Nazaire, de la participation de l'ADDRN au groupe ville-campagne dans le cadre du programme de prospective régionale « Territoires 2040 » et de notre

---

<sup>131</sup> Le LAUA, laboratoire Langages, Actions Urbaines, Altérités fondé en 1991, est spécialisé dans les approches socio-ethnographiques de la fabrique de l'urbain et des formes de l'urbanité. Il est devenu le CRENAU en janvier 2015 en s'associant au CERMA (Centre de recherche méthodologique d'architecture).

<sup>132</sup> Cf travaux sur la synthèse bibliographique/PUCA/articles scientifiques de LD et AB

contrat CIFRE en 2017. La même année, nous observons le déploiement d'un partenariat avec Sciences Po et l'ENSAP de Bordeaux dans le cadre d'une étude sur les climats et pratiques d'aménagement dans le périurbain (que nous analyserons plus bas), d'un studio de projet de l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes (ENSAN) « Utopies métropolitaines » interrogeant « les franges invisibles » entre la Baule et la Brière. En 2018, l'agence interroge les Paysages Post-Carbone en partenariat avec l'ENSAP de Versailles et poursuit sa collaboration avec l'ENSA de Nantes dans le cadre du suivi des studios de projets Territoires liquides sur des projets en Brière. Ces enquêtes et études se déroulent soit de manière concomitante avec des travaux institutionnels de l'agence<sup>133</sup> participant à nourrir les travaux de manière réciproque soit préalablement, sur un mode défrichage<sup>134</sup> du sujet. L'ensemble de ces projets est en outre marqué par cette volonté de « produire des connaissances et de défricher des sujets appelés « chantiers prospectifs » s'inscrivant dans « les marges » territoriales, mais surtout thématiques de l'action publique.

- ***Expérimenter des démonstrateurs d'habitat en territoires ordinaires par une démarche de recherche-action – L'urbaniste improvisateur<sup>135</sup> (Lévy, 2016)***

Ces enquêtes sociologiques et études sont le plus souvent traduites dans des rapports d'études édités par l'agence, des ouvrages produits par les partenaires académiques ou des blogs,<sup>136</sup> mais aussi au sein d'articles publiés dans des revues professionnelles<sup>137</sup>. Aussi, l'édition du rapport « Familles en campagne » et sa diffusion à l'occasion de la journée de séminaire « Habiter les périurbains » en 2015 sont des dispositifs qui participent à diffuser les connaissances produites et à asseoir la qualité scientifique de l'étude par la démarche de retour vers le grand public. Ils participent en outre à la matérialisation de l'enquête et à la valorisation des savoir-faire dans la perspective de futures études prospectives.

*« Le prolongement des travaux sur le thème du périurbain constitue un fait marquant de l'année 2016 pour l'agence d'urbanisme. Outre ce nouveau partenariat avec la sphère universitaire, l'agence d'urbanisme s'est impliquée dans plusieurs événements permettant de valoriser l'enquête sociologique « famille en campagne », menée en 2014 en contribuant ainsi au renouvellement du regard sur ces territoires à l'instar des conclusions du rapport que Frédéric Bonnet, Grand Prix de l'Urbanisme a remis au ministre du logement le 7 janvier 2016 (« Aménager les territoires ruraux et périurbains »). À ce titre, l'agence a présenté ce travail au colloque « Du périurbain à l'urbain » organisé par le PUCA les 7 et 8 novembre*

<sup>133</sup> Dans le cadre du projet EPIT, l'EDGT 2014/2015 devait se dérouler de manière concomitante, l'étude Paysages post-carbone s'inscrit de manière concomitante avec le projet OPTIMISME.

<sup>134</sup> L'étude sur les climats et pratiques d'aménagements en situations périurbaines s'inscrit comme un préalable à la mise en place de démonstrateurs d'habitat portés par l'ADDRN.

<sup>135</sup> Pour Lisa Lévy, l'improvisation en urbanisme est caractéristique de l'apparition des métiers flous. Les compétences relatives à l'improvisation concernant notamment la capacité d'écoute, de créativité, mais aussi de gestion des temporalités assumant une ouverture attentionnelle aux aléas et une adaptation des processus en permanence.

<sup>136</sup> Voir à ce titre <http://utopiesmetropolitaines.org/labrierelabaule/>

<sup>137</sup> Voir à ce titre Maillere. C., *Demain un estuaire post carbone in Demain l'estuaire de la Loire* in Place Publique n° 71, 2019.

*2016, devant le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) de Bretagne, le 15 novembre 2016 et lors d'un séminaire universitaire organisé par le laboratoire de recherche UMR Triangle de l'université de Lyon ». (Rapport d'activité de l'ADDRN — 2016, p.17)*

Aussi, afin d'assurer la diffusion de l'étude, l'urbaniste va présenter les résultats à l'occasion d'événements professionnels et scientifiques – souvent hybrides – et mobiliser ses réseaux (PUCA ...). Il peut être directement sollicité (CESER, UMR Triangle) à la suite d'un repérage lors d'autres événements ou en construisant la demande de manière plus opportune auprès de structures potentiellement intéressées.

*« Dès la fin de l'année universitaire 2015-2016, un premier contact a été initié entre l'agence d'urbanisme, l'école nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux et Science Po Bordeaux. Pour les établissements d'enseignement, il s'agissait d'identifier un terrain d'étude pour le déploiement d'étudiants postulant au diplôme d'architecte et au master « stratégies et gouvernances métropolitaines ». De son côté l'agence d'urbanisme formalisait l'engagement d'une démarche innovante visant à interroger les spécificités des conditions d'habiter dans les différents espaces périurbains nazairiens ainsi que les modes de production de l'habitat : qualité d'usage, économie du logement, montage opérationnel et commercialisation. » (Rapport d'activité de l'ADDRN, 2016, p.17)*

Aussi, par ces multiples échanges et sollicitations, l'urbaniste « sonde » les thématiques ou déclinaisons potentielles des études réalisées intéressant de futurs commanditaires. Cela s'inscrit dans une perspective de financement des études, mais aussi d'inscription des champs d'expertise dans une temporalité cohérente avec des attentes professionnelles et institutionnelles (organismes...) que les urbanistes de l'agence contribuent à façonner<sup>138</sup>.

*« Donc on avait déjà des contacts avec l'enseignement supérieur, mais le directeur m'a dit maintenant "faut creuser ce sillon, faut qu'on aille plus fort sur le sujet et puis il faut qu'on enclenche l'étape suivante pour des chantiers prospectifs intéressants notamment parmi ceux-là la question du périurbain " ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

**Extrait d'un mail entre le directeur du développement et de l'innovation et le directeur général**

*De : Directeur de l'innovation et du développement  
Envoyé : mardi 22 décembre 2015 10 :35  
A : Directeur général  
Objet : Retour RDV PUCA*

*Comme évoqué, voici un bref retour de mon RDV avec le chargé de mission recherche au PUCA (ministère de l'Écologie et ministère de l'égalité des territoires et du Logement).*

<sup>138</sup> À ce titre, nous avons pu notamment observer une démultiplication des engagements de l'agence d'urbanisme sur la question du centre-ville de Saint-Nazaire et sur les études urbaines de « petites villes » émergeant ainsi aux appels à projets nationaux (Action cœur de ville) et locaux.

*Tout d'abord, je note l'excellent accueil du chargé de mission qui a pris connaissance avec intérêt de nos travaux sur le périurbain (étude famille en campagne). L'approche par les modes de vie a retenu son attention et s'inscrit selon lui comme une contribution de qualité sur le sujet d'actualité qu'est le périurbain. Sur ce sujet, trois événements à venir :*

- *Colloque PUCA en préparation pour restitution des travaux de recherches menés sur le périurbain depuis 2 ans. Une invitation sera envoyée à l'ADDRN, voire une sollicitation pour une intervention/restitution de l'étude familles en campagne.*
- *Colloque DHUP<sup>139</sup>/CGET, à la demande du ministère sur le thème « repenser le périurbain », dans le prolongement du rapport Bonnet. Le PUCA non associé initialement sera finalement impliqué.*
- *Séminaire périurbain organisé par l'IAU (études des cas parisien et lyonnais). J'ai prévu de me rendre à cet événement le 21 janvier à Paris.*

*Pour le PUCA, l'année 2016 sera de transition, avec toutefois la restitution des travaux de recherche menés depuis 2014. Incontestablement, le thème perdurera comme une forte préoccupation ministérielle dans les années à venir (suites du rapport Bonnet, approfondissement thématique, expérimentations locales, déclinaisons opérationnelles ...).*

*À ce titre le PUCA pourrait être très attentif à la question périurbaine et littorale. Le chargé de mission semble très intéressé par l'identification d'une éventuelle spécificité d'une périurbanisation littorale (cumul de deux dynamiques sur un même territoire : périurbanisation et croissance rétro littorale)  
[...]*

*Donc, une rencontre très positive, avec plusieurs chantiers à suivre.  
Le directeur du développement et de l'innovation*

Un échange avec un chargé de mission au PUCA, un rapport sur l'aménagement des espaces périurbains et ruraux sont saisis comme autant d'indices d'une évolution des attentes sur le sujet permettant à l'urbaniste d'ajuster les perspectives de travaux à venir. Ainsi, c'est dans ce contexte que l'urbaniste va imaginer développer la thématique périurbaine à travers une approche différente des modes d'habiter en interpellant les logiques aménagistes et leurs déclinaisons opérationnelles.

*« [Au sujet du lancement de la recherche-action sur les démonstrateurs] On en parle avec le directeur, il dit bah écoute pourquoi pas surtout que sur la dimension périurbaine maintenant ce qui me semble peut-être pertinent c'est d'effleurer la question de l'habitat individuel et de la production de l'habitat individuel. Le directeur se faisant aussi une culture sur le périurbain, nazairien, mettant des doutes sur la terminologie de périurbain, intéressant d'ailleurs puisque ça faisait partie de la reconfrontation, de se dire que ce périurbain atypique méritait aussi d'être remis en question et voilà ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Au-delà des attentes institutionnelles, ces chantiers prospectifs sont le plus souvent le fruit d'autosaisines de l'agence sur des sujets que les urbanistes souhaitent interroger. Ces autosaisines sont permises par l'assurance de la pérennité de la structure assurée pour partie par la récurrence

<sup>139</sup> Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

de certaines études (observations, planification ...) et le soutien financier de ses membres, à contrario d'un bureau d'études. Cela permet de réaliser les différentes enquêtes et études qui composent ce chantier prospectif sur le long terme au gré des partenariats avec le monde universitaire notamment.

*« Les élus sont rarement demandeurs de chantiers prospectifs, si ce n'est que quelques démarches au crépuscule d'un mandat pour donner un témoin aux lisibilités, mais c'est plutôt marginal finalement. Les chantiers prospectifs sur le long terme, les élus ne sont pas demandeurs. Néanmoins, quand ils mettent en place un outil comme une agence d'urbanisme ils savent que cet outil atypique dans ses missions, aura plus ou moins la vocation à leur faire lever le nez du guidon par moment pour les emmener sur des visions un peu plus long terme par rapport à un côté très terre à terre au quotidien. Et pour le coup les agences dont la légitimité est la plus assurée, je pense, sont celles dont les élus ont bien compris cette potentialité et cette agilité de l'outil qui peut répondre à la fois au quotidien et les emmener à voir loin. [...] Je n'irai pas jusqu'à parler d'une commande pour le coup. Pour le coup l'agence est presque plus souvent on va dire aller sur un sujet comme ça, 70 pour cent en autosaisine, mais 30 pour cent en commande. L' élu regarde nos travaux d'un œil bienveillant en disant OK, je n'ai pas passé commande, mais ce n'est pas con ça comme idée, allez-y ça m'intéresse, revenez vers moi et racontez-moi. Le chantier prospectifs'inscrit sur le long terme, c'est-à-dire que d'une année sur l'autre il revient au programme partenarial, et il a des flashes, il a des briques. Alors des fois on est sur de la petite briquette creuse et des fois on est sur du parpaing lourd ou de la pierre de taille, voilà. Mais d'une année sur l'autre ça peut être ça et en fonction de l'intérêt des élus on y va et tout dépend de quels élus on touche aussi. Donc je pense que le chantier prospectif embrasse une thématique globale dont on sait qu'elle va s'inscrire dans la durée, mais les chantiers que l'on mène d'une façon concrète ils doivent être encore une fois en phase avec l'agilité des attentes de nos élus, l'agilité des interrogations du territoire, l'agilité des modes de faire et pour le coup un chantier prospectif sur une année il peut être mené sur quelques mois et après on passe à autre chose, voilà ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Sur le périurbain, le saisissement des pratiques d'aménagements est aussi le fruit d'une remise en cause des conditions dans lesquelles s'organise l'aménagement dans ces situations. Cette remise en cause est celle de questionnements sur la capacité de ces pratiques d'aménagements à « produire de l'urbanité », mais s'inscrit aussi dans une remise en cause plus large de la tradition planificatrice et l'envie de retrouver des marges dans le projet.

*« Alors moi je pense qu'à un moment donné la clé des choses elle se passe là où l'on fabrique les choses pour pouvoir jouer dans le processus, dans la production. Pas dans la planification car la clé des choses n'est pas là. Elle ne se passe pas non plus que dans l'analyse, ça se saurait sinon les universitaires auraient le pouvoir, ils ne l'ont pas, enfin ils en ont un mais... Dans tous les cas, la clé des choses, à un moment donné c'est dans celui qui tient la fabrique urbaine opérationnelle, c'est pour ça que je suis très attaché à cette question et à cette problématique [interroger la*

*fabrique des espaces périurbains] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Néanmoins, l'équipe d'urbanistes doit faire preuve de souplesse dans l'orientation de ses travaux car si les élus gardent un « œil bienveillant », ils se montrent sensibles aux atterrissages de ces études. Aussi, les urbanistes revendiquent une approche méthodologique permettant de traduire ces études afin qu'elles n'apparaissent pas « hors sol ». Une traduction qui peut aller jusqu'à l'enjeu d'une matérialisation de ces chantiers prospectifs dans l'espace public ou privé. Une première forme « d'agilité ».

*« Les élus sont très peu demandeurs et sont très peu normalisateurs d'une commande en prospective. Néanmoins quand on leur propose ils adhèrent. Pour peu qu'elle soit bien faite, qu'elle ne soit pas hors sol et un minimum calée sur des réflexions qu'ils ont aussi sur le plus court terme. Donc surtout une démarche prospective pas hors sol et ça me semble essentiel. [...] c'est-à-dire que l'on ne propose pas un chantier prospectif grand raout, grande messe, de l'ensemble des élus de la CARENE [...] on ne leur dit pas voilà la théorie qui nous a animée, la théorie de la boîte noire sur la fabrication de l'habitat individuel, mais pour le coup on est sur un mode opératoire qui est beaucoup plus fin, notre cible ce sont plus les élus périurbains. Par exemple, dans un temps d'échange de 3h00 sur une après-midi, ce n'est pas rien ça, où on est à une vingtaine de personnes [...] Là pour le coup on est sur de la prospective démarche-action assez concrète dans le vif du sujet et encore je n'ai pas participé moi aux multiples ateliers que vous avez animés, tous les deux, mais j'imagine qu'on était aussi sur cette force là au quotidien. Et pour le coup on laboure le terrain quoi et on est sur un chantier prospectif qui pour le coup n'est pas hors sol [...] Donc on n'est pas sur une logique de commande, on est sur une logique de rencontre, sur une logique où il faut veiller toujours à ce que, même si l'on veut tirer les gens vers le haut, à ce que l'on ne soit pas hors sol toujours au quotidien ramener ce qui est en hauteur un peu bas, aider les gens à prendre de la hauteur, voilà et pour le coup c'est vraiment ça plus que de la commande et pour le coup l'outil agence d'urba' me semble particulièrement adapté parce qu'on ne sait pas trop toujours jusqu'au on va aller ni combien de temps ça va prendre donc sans forcément exploser les temps passés on a une agilité potentielle qui peut être reconduite d'une année sur l'autre, une souplesse que ne peut pas avoir un bureau d'études, une souplesse que ne peut pas avoir non plus en régie un service qui doit faire marcher une grosse machine ou moins grosse au quotidien ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Dans ce contexte, le chantier prospectif « habiter le périurbain » se construit début 2016 dans le cadre d'un partenariat avec le Forum urbain (Idex Bordeaux) et plus spécifiquement Sciences Po et l'ENSAP de Bordeaux dans le cadre d'un projet collectif<sup>140</sup>. Pour l'occasion, l'ADDRN s'associe à

---

<sup>140</sup> Le projet « Forum urbain », projet d'innovation sociétale portée par l'IEP dans le cadre de l'Initiative d'Excellence de l'Université de Bordeaux (IdEx Bordeaux), dont l'ENSAP est partenaire, et dont l'objectif est de renforcer les liens entre sphère universitaire et acteurs du territoire autour de problématiques urbaines et métropolitaines. Ce partenariat repose plus spécifiquement sur un partenariat entre l'ENSAP et l'IEP dans le cadre du parcours cohérent du diplôme d'État d'architecte intitulé « Intelligence et Architecture des Territoires » (IAT, ENSAP) et du master « Stratégies et Gouvernances Métropolitaines » (SGM, IEP).

l'agence d'urbanisme de Tours (Atu). Cette étude constituera la « première brique » d'un chantier de recherche-action pour les trois prochaines années, articulé en trois temps : définition des climats et identification des acteurs, mise en œuvre d'un appel à projets opérateurs, réalisation des démonstrateurs. Cette « première brique » a pour objectifs<sup>141</sup> : l'identification de « climats périurbains », la constitution d'un référentiel des « climats résidentiels », l'identification des acteurs clés de la production de l'habitat individuel pour l'élaboration d'un appel à projets en vue de la réalisation des démonstrateurs, de définir les premières modalités de conception et de mise en œuvre de cet appel à projets.

Dans un premier temps, la réalisation d'une étude avec des étudiants permet d'assurer une production scientifique sur une thématique exploratoire (préalablement à la mise en place de démonstrateurs) et tester un dispositif. Elle participe également à pérenniser des partenariats avec les universités et partenaires institutionnels.

Aussi, il s'agit pour le commanditaire d'assurer les conditions logistiques de la réalisation de l'étude (assister la prise de rendez-vous pour des entretiens, rassembler et préparer les données à exploiter, constitution d'un répertoire photographique...), mais pas uniquement puisqu'il oriente les travaux de recherche par le choix des cas d'études et les retours critiques *in itinere*. Au-delà des enjeux comparatifs, le choix des cas est politique pour les agences d'urbanisme, il s'agit souvent de privilégier une commune que l'on perd de vue, éviter un territoire déjà « bien servi » démontrant les ajustements au cours de l'action de l'étude.

Au-delà des attentes de « production d'une étude », il s'agit pour les urbanistes de « se décoller la pulpe du fond » en mobilisant des académiques « agitateurs d'idées » permettant de rompre avec les routines. À ce titre le concernement de différents partenaires institutionnels (PNRB, collectivité, PMNSN) est un enjeu important qui permet d'abord de montrer une capacité à organiser des partenariats innovants et à maintenir une ouverture attentionnelle, mais aussi à assurer la continuité de la démarche dans le temps. Aussi, dans une logique de dépassement des activités planificatrices et de matérialisation de l'étude, sa finalité passe moins par un plan à décliner que des « propositions d'actions concrètes » appelées « leviers d'actions ». Ainsi, au-delà du décryptage des climats et systèmes d'acteurs<sup>142</sup> on retrouve quatre enjeux déclinés autour d'actions concrètes : « *Contrer l'étalement urbain (densifier les dents creuses, BIMBY, Associations Foncières Urbaines [AFU], Ateliers de sensibilisations), Agir sur les modes de construction de l'habitat (AFU, filières sèches et constructeurs locaux ...), Agir sur les représentations collectives (mixité programmatique et locaux communs, collaboration renforcée des acteurs en amont...), Intégrer les habitants aux processus (mobilisation en amont de la conception, mixité intergénérationnelle).* »<sup>143</sup> Ces « leviers » sont apparus comme une source d'attention importante des commanditaires

<sup>141</sup> Extrait de la convention de partenariat ADDR-ATU-ENSAPBX-IEP

<sup>142</sup> Nous déclinons les différentes figures de la périurbanisation nazairienne ainsi que les logiques de régulations en aménagement dans le chapitre 4 en remobilisant pour partie des éléments produits avec les étudiants.

<sup>143</sup> Rapport final — Habiter le périurbain, 2017, Extrait page 68



invitant les étudiants « à être moins conventionnels que les services de l'État » quitte « à importer ce que l'on voit dans des territoires comme Bordeaux » dans une logique de transfert de bonnes pratiques, mais aussi « à interroger la massification de la production » et « à établir un portrait-robot de ce qui serait l'idéal d'habiter ici » dans une perspective de normalisation et transposition des ingénieries.

Aussi, cette étude permet d'abord, via le recours au monde académique<sup>144</sup>, de produire de la connaissance par abstraction conceptuelle (Girault, 2019, p. 333) même si le recours au monde académique est aussi appelé à « modéliser » des processus transposables. Ce passage d'une production de connaissance sur le périurbain à une production de connaissance pour le périurbain passe par un changement « d'échelle » en focalisant l'attention non plus sur les modes de vie, mais sur les logiques de production de l'habitat individuel. Cette attention à la dimension processuelle et matérialiste de l'action tend à s'opposer à des pratiques de planification considérées comme « technocratiques », au risque de verser dans des logiques entrepreneuriales (Girault, 2019, p. 329). Néanmoins, il s'agit plus sûrement d'un changement de focal que d'échelle, qui vise à interroger les pratiques d'aménagements en situation périurbaine à partir d'un objet – l'habitat individuel – et à penser la fabrique des espaces périurbains comme des réseaux d'acteurs et d'instruments.

*« [Au sujet de l'aménagement périurbain] Cela veut dire qu'elle est, il y a un moment où il y a de sujets sur lesquels on n'est pas très efficaces, où on est peut-être plusieurs à intervenir de manière désordonnée sur la même chose, le temps c'est de l'argent. Voilà. Nos modes d'intervention aussi. C'est-à-dire que voilà on va se consacrer énormément à un seul sujet, alors comment est-ce qu'on est capable dans cette logique de généralisation, de raisonner aussi nous dans une forme de semi-industrialisation des processus d'ingénierie ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Ainsi, les promesses de la recherche-action sont plurielles pour les urbanistes :

*« L'objectif est de démontrer qu'il est possible de réaliser des architectures situées (non standardisées) et innovantes (programmation et systèmes constructifs), économes en termes d'espace et d'énergie, à proximité des services, dans des situations périurbaines littorales et rétro-littorales, tout en s'approchant le plus possible de ses conditions de production actuelles afin d'assurer la reproductibilité de l'expérience (prix de sortie, acteurs traditionnels, etc.). Ce projet a vocation à accompagner les collectivités afin de promouvoir la qualité de production des logements sur leurs territoires, et contribuer en retour à de nouvelles aménités résidentielles dans l'économie de production du logement individuel. »<sup>145</sup>*

- Aussi, elle s'inscrit dans une logique de rééquilibrage territorial et non hiérarchique en proposant le développement de projets d'habitat innovants dans des communes

<sup>144</sup> Nous reviendrons dans le chapitre 8 sur les effets de ces démarches sur le rapport entre recherche et expertise.

<sup>145</sup> Extrait du contrat de recherche et développement.

rétro-littorales. Une forme de promotion du droit au développement périurbain qui contribue aussi à changer le regard sur ces espaces en les présentant comme des espaces d'innovations potentiels ;

- De plus, la recherche-action propose d'agir sur le périurbain en ne se limitant pas à la lutte contre l'étalement urbain, mais bien en favorisant le projet plutôt que le plan. Cela se traduit par la revendication d'une démarche souple en termes de calendrier et accessible à une plus grande diversité d'acteurs tendue vers la réalisation concrète de ces démonstrateurs ;
- Elle propose en outre de s'appuyer sur le contexte paysager, afin de faire la preuve d'un dépassement possible des logiques de banalisation et de mettre à distance les éventuelles critiques relatives à la réalisation de démonstrateurs « isolats modèles ». Mais aussi en s'appuyant sur les acteurs locaux volontaires ;
- En outre, elle souhaite « mobiliser l'expertise citoyenne » afin de dépasser des logiques d'un urbanisme du privé et « d'intégrer les futurs usagers » en amont afin de répondre à la problématique de la standardisation des produits ;
- Enfin, réhabiliter la figure de l'habitat individuel, une approche qui entre en tension avec la densification des bourgs.

Cette évolution des enjeux urbains et des problématiques (techniques, politiques, organisationnelles) amène les acteurs techniques et politiques à formuler de nouvelles promesses sur la manière de conduire l'urbanisme et à transformer leurs pratiques.

## Conclusion du chapitre 3

- **Du « périurbain durable » ...**

La question périurbaine (Debarbieux et Schaffter, 2008) est devenue une préoccupation récurrente dans les débats en aménagement du territoire.

Ainsi, au cours de ce chapitre, nous avons montré que les situations périurbaines apparaissaient comme un objet d'étude récurrent depuis la fin des années 1970 et de plus en plus prégnant à l'aune des enjeux du développement durable.

*« Les périphéries urbaines – en particulier en France où le phénomène de grandes agglomérations reste peu marqué à l'exception de l'agglomération parisienne – constitueraient des "laboratoires de l'urbain", au sens de lieux et de territoires dans lesquels se sont déplacés les enjeux de connaissances et d'action. Ce déplacement du regard vers les périphéries et les phénomènes de périurbanisation s'accroît avec le tournant environnemental [...] » (Dumont et Hellier, 2010, p. 11)*

En effet, si de nombreuses études ont été menées depuis les années 1970, nous observons une démultiplication des formes de recherches depuis le début des années 2000, et, plus encore dans la dernière décennie. Celle-ci est marquée notamment par la publication de plusieurs rapports et la mise en place de démarches, portées par l'État, mais pas uniquement, visant à projeter des situations périurbaines « durables ». Outre ces dispositifs de politiques publiques, c'est aussi plus largement « une colonisation du sujet par une surexposition médiatique » (Peraldi et Samson, 2005, p. 117) que nous avons pu observer. Nous pouvons attribuer cette médiatisation, d'une part, à une critique des effets de la métropolisation et à la poursuite des discours sur « les nouvelles ruralités », d'autre part, à des actualités récentes qui ont mis en lumière tantôt les difficultés d'accès aux diverses aménités (gilets jaunes), tantôt les avantages du pavillon et du jardin (crise sanitaire).

Aussi les débats se centrent sur des préoccupations diverses : dynamiques de l'étalement urbain et limitation de l'artificialisation des sols, qualité des formes urbaines et préservation des paysages, accès aux aménités et services.

Dans le même temps, les modèles d'action publique territoriale ont évolué au regard des enjeux socio-économiques et environnementaux, passant ainsi d'une logique de croissance urbaine à des modalités d'actions plus durables. L'analyse des dispositifs de gouvernements de ces territoires nous a permis de révéler le passage d'une logique de planification stratégique à des logiques de projets urbains, en lien avec une montée en puissance des gouvernements urbains. Dans les années 1960-1980, l'action publique accompagne le développement urbain des territoires par le développement de dispositifs favorisant le modèle résidentiel de la maison individuelle ainsi que la mise en place d'outils de planification à l'échelle communale. Puis, les années 1980-2000 sont marquées par les politiques de décentralisations, la montée en puissance des gouvernements

urbains, favorisant l'émergence des premières intercommunalités de projet et instaurant plusieurs régimes pour les communes périurbaines. La fin des années 1990 et le début des années 2000 sont marqués par un tournant dans l'approche de la ville diffuse, d'abord avec les réformes territoriales puis avec la loi SRU. Ce ressaisissement par l'action publique s'accompagne d'une injonction à stopper l'étalement urbain, caractéristique des dynamiques de périurbanisation. Les pouvoirs publics prônent alors le développement de projets en renouvellement urbain dans les cœurs de bourgs, soit par la mise en place de processus de densification soit par le développement de formes d'habitat plus collectives. Ce développement d'instruments de politiques publiques visant à assurer un développement durable des territoires s'accompagne de nouvelles formes de coopérations interterritoriales (EPCI, SCOT). Elles apparaissent comme les premiers signes d'une approche « par le projet » pour les espaces périurbains qui se heurtent néanmoins aux contraintes techniques et politiques de l'action.

- ***... aux contraintes de l'action***

En effet, dans un second temps, notre immersion au sein du projet de territoire de la CCPSG, du PLUI de la CARENE, puis du montage d'une expérimentation nous a permis de cerner différentes contraintes et ressources des urbanistes.

D'abord, nous avons relevé une difficulté d'élaboration commune d'un projet collectif et de confrontations de visions des parties prenantes. Cette contrainte s'est traduite par la difficulté à intégrer la population et à articuler le projet de territoire avec les autres projets en cours, notamment du fait de contraintes temporelles. Il s'agit aussi de problématiques de gestion de l'hétérogénéité des problématiques communales et des visions des élus. L'enjeu de partager une grammaire commune est apparu comme déterminant dans l'élaboration du projet.

De plus, nous avons pu saisir la difficulté des élus à limiter la constructibilité dans certains secteurs et à mettre en place des projets plus denses. Aussi, il s'est agi pour les urbanistes de sensibiliser les élus au renouvellement urbain et aux outils d'évaluation des gisements fonciers, sans brusquer. La difficulté à limiter la constructibilité dans certains secteurs et à la contraindre — ou la favoriser dans d'autres — est le fruit de cultures de l'aménagement, d'un malthusianisme foncier (au sujet du développement en centre-bourg), mais aussi de contraintes financières et opérationnelles. Elles traduisent plus largement une difficulté à mettre en place de réelles solidarités interterritoriales, au-delà de contingences numériques (stock de fonciers à urbaniser [AU] pour chaque commune).

Enfin, c'est plus largement la question de la « durabilité » et les difficultés de la traduction d'une approche écologique des configurations périurbaines qui pourrait se traduire par une attention au qualitatif plutôt qu'au quantitatif (constat esquissé par les urbanistes à l'occasion de l'élaboration des gisements fonciers), une attention aux « usages » existants, au contexte paysager et une acception moins binaire de la relation entre urbanisation et nature. Plus largement, elle invite à un dépassement de l'approche monofonctionnelle des espaces (croisements d'intérêts

entre fonctions récréatives et agriculteurs, mixité activités économique et habitat...) encore perceptible à l'occasion de ces exercices de planification.

Aussi, si les projets suivis ne semblent pas tous avoir atteint leurs objectifs, ils n'en sont pas pour autant complètement vains. De fait, si les résultats de ces projets sont le plus souvent analysés au regard de leurs objectifs initiaux par les urbanistes, les expériences collectives du PLUI de la CARENE et du projet de territoire de la CCPSG – des « premières » – sont également valorisées. La dimension itérative et interactionnelle du projet est alors revalorisée, au-delà des enjeux anticipatoires et intentionnels. Les urbanistes sont conscients que ces projets se poursuivront avec les élus par la suite, soit à l'occasion de révisions de documents d'urbanisme ou sous d'autres formes (autres exercices de planification). En outre, ces projets permettent à l'agence de capitaliser des méthodes et de renforcer ses réseaux d'élus et d'acteurs. Aussi, suivre ces projets avait moins pour objectif — ou pas uniquement — de présenter le « fond de scène » de la fabrique territoriale que de voir les effets à plus longs termes des projets et leurs attachements avec les démarches expérimentales (réinvestissement de méthodes d'ateliers, identification d'élus et de communes, continuité de réflexions engagées) que nous analyserons dans la seconde partie.

## Transition de la partie 1 – L'impossible « projet périurbain » ?

- **Les promesses du « projet périurbain »**

Face à ces injonctions, visant la limitation de la périurbanisation et le renforcement des politiques de densification, certains chercheurs prônent un projet pour les espaces périurbains. Pour Martin Vanier (Vanier, 2011), il s'agit de faire du problème de la périurbanisation, un projet inclus dans le jeu métropolitain. Pour d'autres (Bres, Beaucire et Mariolle, 2017 ; Magnaghi, 2003), celui-ci s'inscrit plutôt dans une approche territorialiste valorisant les ressources, le local et le « savoir habiter vernaculaire ». Dans les deux cas, le projet périurbain se matérialise par : une valorisation des interfaces entre ville et nature, une gouvernance (notamment en matière de mobilités) partagée et intégrée dans le réseau métropolitain, une approche plus transactionnelle de la périurbanisation et de la ville centre visant à les penser en articulation. Au-delà du projet urbain et architectural, c'est bien le passage à un « mode projet » qui est ici encouragé, dans un contexte où le développement urbain est souvent le fruit d'opérations diffuses et le résultat de la juxtaposition de décisions individuelles privées (cf. Chapitre 4).

Cet horizon d'attente<sup>146</sup> est également perceptible chez les urbanistes que nous avons suivis. D'ailleurs, ces derniers remobilisent les promesses scientifiques des chercheurs. La notion de « promesse » recouvre ici les modalités d'engagements des urbanistes — et des chercheurs — qui inscrivent leurs travaux dans des horizons d'attentes variés (environnementalistes, fonctionnalistes...). Dans notre cas, il s'agit pour les urbanistes de déconstruire les représentations du périurbain pour en renouveler l'imaginaire et de dépasser les « solutions attendues », notamment par les services de l'État (arrêt de l'artificialisation, densification, logement collectif).

Le premier horizon d'attente que nous avons mis en exergue dans le chapitre 2 est celui du renouvellement des représentations du périurbain et des registres discursifs. Cet horizon s'est traduit à l'agence d'urbanisme par une enquête sur les modes d'habiter, puis sur les paysages et pratiques d'aménagement dans le périurbain. Celles-ci visent d'abord à dépasser les critiques usuelles (individualisme, villes dortoirs et paysages de « la France moche »<sup>147</sup>) en vue de reconstruire un récit pour ces territoires. Si le registre du village pittoresque est toujours présent — via la valorisation des formes d'habitat héritées et les sociabilités villageoises — certains

---

<sup>146</sup> Nous empruntons ici la notion d'horizon d'attente à Hans Robert Jauss (1990) qui renvoie aux théories de la réception en sociologie de la littérature et en linguistique. Hans Robert Jauss définit la notion d'horizon d'attente comme « *l'analyse de l'expérience littéraire du lecteur échappera au psychologisme dont elle est menacée si, pour décrire la réception de l'œuvre et l'effet produit par celle-ci, elle reconstitue l'horizon d'attente de son premier public, c'est-à-dire le système de références objectivement formulable qui, pour chaque œuvre au moment de l'histoire où elle apparaît, résulte de trois facteurs principaux : l'expérience préalable que le public a du genre dont elle relève, la forme et la thématique d'œuvres antérieures dont elle présuppose la connaissance, et l'opposition entre langage poétique et langage pratique, monde imaginaire et réalité quotidienne* » (Jauss, 1990, p. 49). Ainsi, cette notion nous permet de mettre en exergue l'enjeu de l'expérience préalable des urbanistes de la question périurbaine, les formes et thématiques du sujet dont ils présupposent la connaissance comme vecteurs d'analyse de la conduite de l'urbanisme.

<sup>147</sup> (De Jarcy et Remy, 2010), op.cit.

cherchent à interroger un univers discursif propre à ces espaces (Brès, Beaucire et Mariolle, 2017, p. 200). Nous avons pu relever par exemple cette citation d'un directeur de l'ADDRN qui dit vouloir « *connaître les spécificités des modes d'habiter périurbains dans la région de Saint-Nazaire* »<sup>148</sup> cherchant à saisir des pratiques vernaculaires « la véranda », « l'abri de jardin ». En planification, l'approche fonctionnaliste des espaces perdure — du fait notamment des outils — et les approches binaires peinent à être dépassées (naturel/sauvage, parc de loisirs/parc naturel protégé), bien que certains prônent une mixité des fonctions<sup>149</sup> et un dialogue renforcé entre bâti et structures végétales. Les OAP du PLUI de la CARENE y ont contribué.

*« Cet imaginaire renouvelé est celui de l'imbrication et de l'interdépendance entre bâti et biosphère, un imaginaire d'une transition écologique mise en scène à la faveur d'un aménagement soutenable des territoires qui donne à "penser à partir du ravage écologique" (Stengers 2014) [...] ».* (Brès, Beaucire et Mariolle, 2017, p. 201).

Le second horizon d'attente est celui du renouvellement des méthodes en urbanisme<sup>150</sup> et l'invitation au passage à « un mode projet » pour la périurbanisation basé sur des politiques d'aménagements durables.

*« Pour autant, ces espaces urbains de faible densité, parce que dispersés, qualifiés de périurbains, ruraux ou encore parfois de « rurbains », doivent-ils demeurer hors sujet du point de vue du développement durable au motif qu'ils seraient a priori incompatibles avec l'économie d'espace, la diversité des fonctions, le brassage des groupes sociaux, la sobriété énergétique, la préservation de la biodiversité et des écosystèmes agro naturels ainsi que des patrimoines paysagers ? [...] L'essentiel de la recherche FRUGAL s'inscrit dans l'idée selon laquelle une politique d'aménagement durable ne peut ignorer l'urbain dispersé [...] ».* (Brès, Beaucire et Mariolle, 2017, p. 9).

Notre enquête révèle que cet horizon se traduit de différentes manières. Une première façon vise à mobiliser le registre de l'expérimentation pour densifier les centres-bourgs et poursuivre ainsi les objectifs de densification, mais sur un régime différent. Les études du département de Loire-Atlantique sur l'acceptation de la densité par les habitants et le programme du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire — « Habitat périurbain » — s'inscrivent dans cet horizon de mise en application du SCOT. L'autre traduction est celle de la réhabilitation de la figure de l'habitat individuel, perceptible à l'agence d'urbanisme au sein des travaux sur le BIMBY<sup>151</sup> et la mise en place de la recherche-action « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » que nous allons décliner dans les deux prochaines parties. Ces initiatives visent à développer une réflexion sur l'impensée

<sup>148</sup> Extrait d'un entretien, le 3.04.2019.

<sup>149</sup> Voir le numéro 8 de Vent d'Ouest publié par l'ADDRN en novembre 2019 et intitulé « Les dessous de la mixité urbaine ».

<sup>150</sup> (Arab et Vivant, 2018), op.cit.

<sup>151</sup> Voir le numéro 5 de la publication décryptage publié par l'ADDRN en juillet 2017 et intitulé « Bimby, construire dans son jardin ».

urbanistique que représente le pavillon et l'habitat individuel et plus largement les quartiers pavillonnaires depuis de nombreuses années.

Ces horizons d'attentes, visant au développement d'un projet périurbain durable, se traduisent par des approches et des traductions matérielles potentiellement en tension qui nous mènent à faire l'hypothèse de promesses concurrentes. La première traduction, visant à densifier les bourgs par le développement de petits collectifs, s'inscrit dans la continuité des politiques d'aménagement de ces vingt dernières années et rencontre un certain nombre de difficultés de mise en œuvre opérationnelle. Elles renforcent le risque de malthusianisme foncier et de report (émiettement urbain) de l'urbanisation au-delà des secteurs agglomérés existants. La seconde, visant à réhabiliter la figure de l'habitat individuel, apparaît comme une promesse de rupture avec les doctrines des services de l'État. Toutefois, elle interroge les urbanistes face aux enjeux de limitation de l'étalement urbain, ces expérimentations pouvant trouver leur place dans des logiques d'extensions.

Aussi, « densifier les bourgs » ou « aménager ses pourtours » met au cœur des débats les enjeux de stratégies foncières et d'usages des sols, dans un contexte de montée en puissance des enjeux écologiques et d'une attention renouvelée des politiques publiques pour la limitation de l'artificialisation des sols<sup>152</sup>.

Revenant sur ces « promesses » du projet périurbain, nous ne pouvons ici faire l'économie d'évoquer notre propre rôle à la fois dans les projets, mais aussi dans la formulation de ces promesses. Le titre initial de la thèse était d'ailleurs « *Le périurbain en projet, de la Vilaine à Pornic* ». Notre travail de recherche s'inscrit dans une articulation entre le laboratoire et le monde social (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001), ainsi il nous a amené tantôt à être à l'initiative des projets, tantôt en appui à la décision, mais jamais entièrement détaché de notre objet d'étude. L'observation des projets décrits plus haut ont constitué de véritables atouts dans l'entrée sur le terrain, car ils étaient suffisamment en décalage avec notre formation initiale pour que nous puissions interroger ces pratiques, sans avoir à porter de solutions radicales. Toutefois, les demandes de références, de bonnes pratiques, d'expertises ponctuelles ou prolongées nous ont amenées à participer à la circulation de ces outils et promesses. Aussi, il s'est agi de comprendre quelles étaient l'ensemble de nos dépendances à ce dernier, de les documenter, de rester vigilant à toujours proposer une pluralité de scénarios et surtout à maintenir les débats ouverts. Par ailleurs, les différents comités locaux et colloques nationaux auxquels nous avons participé ont confirmé que les chercheurs participaient eux aussi à la circulation de ces promesses.

*« Un point central ici est que les engagements épistémiques ne sont pas des engagements (politiques, éthiques...) au sujet de la science et de son rôle dans la société, mais au contraire*

---

<sup>152</sup> Voir à titre d'exemple la mise à l'agenda du principe de Zéro Artificialisation Nette.



*des engagements dans la production d'un certain genre de connaissance scientifique* ».  
(Granjou, 2003, p. 3)

- **Sortir de l'agence - Etendre les réseaux et assurer la symétrie**

Ainsi, il semble que renouveler les méthodes de projet en situations périurbaines et le registre discursif passent principalement par l'enjeu de « sortir du bureau » pour les acteurs à l'occasion d'enquêtes et d'expérimentations de plein air. Ainsi, cette quête du plein air nous a amené à formaliser plusieurs hypothèses et notamment à nous interroger sur les objectifs de matérialisation des politiques publiques, non plus uniquement à travers des instruments, mais aussi à travers des projets construits à l'échelle 1. Celle-ci va nous mener dans la seconde partie à suivre plus spécifiquement deux démarches d'expérimentations pour l'habitat périurbain mobilisant des partenaires institutionnels inédits ainsi que des habitants.

Néanmoins, « sortir de l'agence » est aussi un enjeu pour le chercheur. Cet enjeu du plein air peut d'abord apparaître paradoxal tant l'immersion au sein de l'agence d'urbanisme relève déjà d'une expérience de plein air. Néanmoins, plusieurs raisons nous ont poussés à étendre nos observations.

En premier lieu, il s'est agi de suivre les acteurs que nous avons croisés lors des premières réflexions autour de ces démarches d'expérimentations. Dans ce contexte, les notions de « projet périurbain » et « d'expérimentations » nous ont fortement interpellées. C'est pourquoi nous avons cherché à comprendre ce qu'elles pouvaient recouvrir pour ces acteurs : des projets référentiels, un prototype, une « maison en kit ». Néanmoins, ce sont plus sûrement des modalités de coordination — des activités à projet — que ces acteurs dessinent comme horizons, nous menant ainsi à porter davantage notre regard sur les pratiques.

Dans un second temps, plusieurs chercheurs nous ont interpellé sur la notion d'émergence du projet périurbain. Cette interpellation a contribué à renforcer l'enjeu d'aller voir une diversité d'opérations et de projets, réalisés et en cours, dans la perspective de saisir des fabriques plurielles de projets résidentiels. Nous avons alors nourri l'hypothèse que différents « régimes » de pratiques d'aménagement étaient à l'œuvre, mais pouvaient aussi être mis en relation. Enfin, cet enjeu de « sortir de l'agence » et de mener l'enquête « sur » des projets fut aussi lié à un problème pratique, la mise en place de la recherche-action était alors confrontée à des problèmes politiques et financiers.

Ainsi, cette « sortie » de l'agence s'est moins traduite par une distanciation physique du terrain de recherche — ses acteurs et ses projets — que par le renforcement de notre connaissance du réseau des acteurs locaux de l'habitat dans le périurbain. En outre, elle nous a permis d'élargir le spectre des situations observées et d'aller voir des pratiques plus ordinaires — ce qui ne

s'apparente pas à « du projet », mais plutôt à de la production d'opérations d'aménagement<sup>153</sup> — nous permettant d'établir un principe de symétrie dans nos observations et de réinterroger nos cas principaux (Lemieux, 2018, p. 70). Les données recueillies sont hétérogènes (entretiens avec des opérateurs, observations de pratiques, anecdotes...), issues de plusieurs cas, irréductibles, et nous permettent d'opérer des rapprochements et de typifier des pratiques sans les catégoriser *a priori*.

Ainsi, la première partie s'est attachée à analyser l'évolution des dispositifs de politiques publiques visant à gérer les dynamiques de périurbanisation et leurs interactions avec les projets locaux. Au cours de cette partie, nous nous sommes également attachés à saisir les représentations des urbanistes et le sens qu'ils donnent à leur action, tout en analysant leurs ressources et contraintes, pour la mise en œuvre des différents projets. L'ensemble de nos analyses nous a permis de mettre en exergue les « promesses du projet périurbain » portées par ces urbanistes.

Dans la seconde partie de notre thèse, nous proposons de remettre en perspective ces promesses avec le suivi de projets d'aménagement résidentiels plus ordinaires afin de saisir différents régimes d'aménagement périurbains. Puis, nous nous attacherons à analyser la construction de dispositifs visant, pour les urbanistes, à reprendre prise sur la production de l'habitat en situations périurbaines.

---

<sup>153</sup> A ce titre, nous avons entrepris un travail de compréhension des systèmes de coordinations et des logiques économiques de l'aménagement dans le périurbain. Plusieurs revues nous ont été utiles à ce sujet (La revue foncière, Tous urbains...), nous les avons complétées par des lectures professionnelles émanant du CEREMA, du CVA, ainsi que de l'ouvrage *Aménager en territoire péri-urbain* de Gilles Gallichet (2015).





Figure 27. Vue aérienne de la ZAC Clos du Moulin à La Chapelle des Marais – (source : ADDRN)

**PARTIE 2.****L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE A L'EPREUVE DE NOUVELLES INGENIERIES DE PROJETS RESIDENTIELS***LOGIQUES D' ACTIONS, EPREUVES ET RESSOURCES*

Cette deuxième partie, *l'action publique territoriale à l'épreuve de nouvelles ingénieries de projets résidentiels – Logiques d'actions, épreuves et ressources*, rend compte des modalités pratiques de construction et de mise en œuvre de nouvelles méthodes de coordination pour le développement de projets d'habitat. Ce second temps, permet de poursuivre l'analyse des contraintes d'actions des urbanistes en situations périurbaines en opérant une focale sur l'habitat, dans un contexte de difficultés d'opérationnalisation du renouvellement urbain dans ces territoires.

Ainsi, ce chapitre, organisée en quatre parties, explore les conditions de production de l'habitat, entre fabrique ordinaire et expérimentale, à travers l'exploration de projets d'habitats récents puis de l'analyse de deux démarches d'expérimentations portées par l'ADDRN et le PMNSN. A partir d'une observation participante, nous revenons sur les logiques d'actions, les modèles de régulations locaux, les modalités d'engagements des acteurs et plus largement les épreuves de ces démarches. En outre, au-delà du suivi des démarches, entre scènes et coulisses, nous analysons les projets urbains et architecturaux à partir d'une approche socio-économique permettant de révéler des hybridations d'ingénieries.

Le chapitre 4, *Une fabrique ordinaire de l'habitat – Un urbanisme 1.0*<sup>154</sup>, décrit les modalités ordinaires de production des espaces périurbains en région de Saint-Nazaire. Comment se déploient les opérations d'habitat en condition périurbaine ? Qui est investi dans la production de l'habitat dans le périurbain ? Quels dispositifs sont mobilisés par les acteurs publics et privés ? Quelles modalités d'engagements observe-t-on de la part des élus, opérateurs et techniciens ? Ce chapitre, conçu comme un petit guide de l'aménagement périurbain, décrit les dynamiques d'urbanisations locales, les acteurs et filières de construction avant de revenir sur les modèles de régulation locaux.

La cinquième chapitre, *Une nouvelle trame pour la coordination publique-privée ? Analyse croisée de deux dispositifs d'expérimentation sur le logement dans le périurbain*, analyse la construction et la transformation de dispositifs d'actions publiques aménagistes visant à redéfinir les modalités de coordination entre acteurs dans le système de production du logement dans le périurbain. Il s'agit de se demander, comment les urbanistes cherchent à retrouver prise avec l'urbanisme

---

<sup>154</sup> Nous renvoyons ici aux travaux de Dominique Lorrain et à son enquête sur les transformations urbaines d'une commune du Grand Paris dans une perspective d'économie politique du détail. (Lorrain, 2018)

périurbain ? Ce chapitre s'appuie sur la description des finalités, des dispositifs de mobilisation et de négociation de deux démarches d'expérimentations entre Nantes et Saint-Nazaire.

Le chapitre 6, *Les épreuves de la démarche « Habitat périurbain », témoins d'engagements exploratoires*, interroge la mise à l'épreuve des dispositifs de coordination décrits au chapitre 5 à partir du suivi ethnographique de la démarche « Habitat périurbain. Il s'agit de comprendre, les épreuves structurantes dans la reconfiguration des dispositifs et les modalités d'engagements qu'elles révèlent. Cette analyse permet d'identifier notamment des épreuves communicationnelles, juridiques, de légitimité et d'ajustements qui révèlent des formes d'engagements exploratoires en rupture avec les logiques d'aménagements séquentiels.

Le septième chapitre, *Urbanisme ordinaire et exceptionnel - Hybridations et transformations des pratiques de projet*, propose de décrire les hybridations d'ingénieries et de formes urbaines et architecturales émanant des deux démarches. Ces hybridations permettent d'étayer l'hypothèse d'interactions entre des logiques d'actions ordinaires et expérimentales et de qualifier les hybridations, entre innovations, traductions et transformations de dispositifs.

---

## CHAPITRE 4. UNE FABRIQUE ORDINAIRE DE L'HABITAT - UN URBANISME 1.0 ? (LORRAIN, 2018)

---

*« Longtemps l'histoire de la construction des villes s'est centrée sur l'analyse des opérations les plus spectaculaires affectant l'évolution de l'espace urbain. La part belle était faite au rôle des pouvoirs centraux, des édiles ou des aménageurs professionnels, tandis que les signes d'une volonté planificatrice étaient traqués. Pour écrire cette histoire, les projets et les représentations discursives et graphiques de la ville étaient majoritairement convoqués. C'est une toute autre approche que l'on se propose ici de privilégier, en interrogeant prioritairement la fabrique de la ville. Il ne s'agit pas de mettre à l'épreuve une quelconque théorie de la constitution des villes, mais d'interroger et de décrire les modalités concrètes et les acteurs de la production du tissu urbain, à partir de l'analyse détaillée d'opérations d'aménagement portant sur des lieux et des époques variés. Questionner la fabrique de la ville, c'est focaliser l'attention sur des réalisations effectives, examiner plus attentivement non pas la ville faite ou à faire, mais la ville en train de se faire ». (Backouche et Montel, 2007)*

Dans ce chapitre, nous proposons au lecteur de décaler la focale, depuis des projets stratégiques ou urbains d'ampleur (taille, investissement financier, déploiement d'ingénierie publique et privée) et médiatisés, vers des opérations d'aménagement ainsi que des modes de constitution de la ville plus ordinaires<sup>155</sup>. Cela nous permet de porter un regard non exclusivement institutionnel de la construction des espaces périurbains et donc de révéler la multiplicité des acteurs privés impliqués dans cette fabrique.

*« Il invite également à explorer la production matérielle de l'urbain ordinaire, notamment les acteurs — maçons, lotisseurs, habitants pratiquant l'autoconstruction — alors que “deux tiers des maisons construites chaque année se font totalement en diffus” (Castel, 2007) ». (Brès et al, 2017, 60)*

Concernant la production matérielle des espaces périurbains, plusieurs travaux ont permis de mettre en lumière les logiques économiques de cette production industrielle de l'habitat individuel dans une perspective de l'économie politique (Castel, 2007 ; Jaillet, 1982). D'autres ont révélé les structures sociales guidant ces phénomènes économiques dans une perspective structuraliste (Bourdieu, 2000) ou insisté sur le rôle des politiques publiques dans l'émergence d'un modèle d'aménagement pavillonnaire (Dezès, 2001). Ces approches laissent peu de place aux contraintes situationnelles de l'action ainsi qu'à l'analyse des rôles des acteurs individuels et collectifs dans l'action urbanistique. Aussi, soucieux d'approcher de manière conjointe les effets

---

<sup>155</sup> Notons à ce titre que ces travaux d'historiens (Cléménçon, Backouche et Montel) ont permis de faire émerger des travaux de recherches sur des tissus urbains plus ordinaires.

des politiques publiques et des actions des acteurs privés, nous souscrivons plutôt à la proposition méthodologique de Dominique Lorrain et approcherons la fabrique périurbaine par une économie politique du détail. Celle-ci nous permettra de saisir différents niveaux de déterminations géographiques (parcelle), politiques (règles, politiques publiques) d'acteurs individuels (Lorrain, 2018) à partir de l'analyse d'une multiplicité de petites opérations et de pratiques locales discrétionnaires.

Mais comment décrire une fabrique urbaine ordinaire ? Notre enquête s'intéresse aux modalités de constitution des espaces périurbains entre Nantes et Saint-Nazaire, dont les contextes morphologiques, politiques, sociologiques se posent différemment des agglomérations, mais qui observent eux aussi une grande hétérogénéité. À ce titre, Laurent Devisme, rappelle l'importance de croiser petite et grande fabrique urbaine, c'est-à-dire d'étudier aussi bien les discours sur les projets (les récits) que les arrangements nécessaires (épreuves) à leur concrétisation. Il s'agit d'être attentif « *aux choses, aux effets, aux conséquences des discours comme des politiques publiques, des dispositifs comme des visuels* » (Devisme, 2009). Ainsi nous nous intéresserons aux modalités de coordination des acteurs de l'aménagement en situations périurbaines à partir de l'analyse des discours dominants, des instruments mobilisés, de leurs effets ainsi qu'aux modalités de régulation mises en place en vue d'aboutir à la réalisation des aménagements.

Comment la notion de régimes d'aménagement peut nous aider ? Notre enquête, en immersion, nous permet d'accéder à la maîtrise d'une variété d'aspects contextuels nous amenant à privilégier l'analyse des modalités de coordination. Aussi, il s'agit de nous concentrer sur les arrangements entre scènes et coulisses, afin de saisir les modalités de régulation de l'aménagement périurbain par l'action publique territoriale. Dans ce contexte, l'approche par les régimes (péri)urbains permet d'articuler une analyse des coalitions d'acteurs, des instruments mobilisés, de leurs effets ainsi que des modalités de résolution des conflits (consensus, agencements). Elle est ainsi propice à l'analyse des logiques de coordination et de régulation de l'aménagement périurbain. Cette notion développée par Patrick Le Galès (1995) et Gilles Pinson (2010) définit « *l'ensemble des arrangements et relations formels et informels entre intérêts publics et privés* » (Le Galès, 1995, p. 81) et repose sur trois variables définies par Clarence Stone (1993) :

- La composition des coalitions qui gouvernent (acteurs dominants, composantes spatiales, discours dominant...)
- L'instrumentation et les ressources convoquées pour agir (outils, effets...)
- Les stratégies de résolution des conflits / de négociation / de consensus

Ces variables ont permis d'éclairer différents travaux sur les élites gouvernantes, le rapport à l'État, néanmoins ces « coalitions qui gouvernent » apparaissent difficiles à objectiver dans notre contexte d'enquête. Il s'agit ici plus sûrement de tester la résistance de la notion de régimes, dans le contexte périurbain. Ainsi, elle nous permet de mettre l'accent sur la pluralité des modalités de coordination, de gouvernance qui existent et « [...] permet de réconcilier les approches d'économie



*politique et les approches d'analyse des politiques publiques sensibles à la complexité inhérente à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques urbaines et attentives aux jeux des interdépendances entre acteurs* » (Pinson, 2010, p. 92).

### **Régimes**

La notion de régimes est employée dans différents domaines. D'abord en socioéconomie, on parlera de régimes d'urbanisation en référence à « *l'ensemble des modalités de territorialisation (localisation, délocalisation et relocalisation des activités et des ménages) conditionnant le renouvellement des centralités urbaines ainsi que la reproduction et le fonctionnement des villes et agglomérations en tant qu'espaces économiques, sociaux et physiques* » (Both, 2005). En sociologie, il peut être régime d'action chez Luc Boltanski, régime d'engagement chez Laurent Thévenot. Luc Boltanski a ainsi identifié quatre régimes d'action (ou de coordination avec l'environnement) : le régime de l'agapé, le régime de la justesse, le régime de la justification et le régime de la violence. De son côté, Laurent Thévenot a caractérisé trois régimes d'engagement : le régime de la familiarité, le régime en plan et le régime de la justification. La notion de régime fait ici référence à la manière dont les acteurs se coordonnent entre eux et se justifient dans l'action. On retrouve aussi en sociologie de l'innovation la notion de « régime sociotechnique » décrivant plutôt des routines de travail au sein d'une communauté d'ingénierie selon Geels et Schott. D'autres chercheurs l'ont mobilisé pour évoquer des régimes de vérité (Latour) ou des régimes de visibilité (Lussault). Enfin, en sciences politiques, la notion de régimes urbains est mobilisée pour rendre compte des interactions entre acteurs et groupes urbains ainsi qu'aux conflits et coalitions dans lesquels ils s'inscrivent.

Ainsi, afin d'analyser les modalités de coordination, de négociation entre acteurs de l'aménagement nous proposons de mobiliser le modèle proposé par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2018) qui s'inscrit dans la continuité des réflexions sur les régimes urbains et la gouvernance. Néanmoins, nous proposons de le préciser par une approche plus microsociologique des pratiques de coordination et une focale sur les relations horizontales dans les jeux d'acteurs :

- Des acteurs publics et privés investissant ces territoires (types d'acteurs, ressources)
- Des institutions (Normes, cadres d'action, instruments de l'action publique, bonnes pratiques)
- Des représentations (enjeux, idées, valeurs)
- Des processus ou plutôt des pratiques urbanistiques :
  - Modèles de négociation entre acteurs publics et privés et de consensus ;
  - Modèle de coordination (mise en concurrence, outils organisationnels...) et de conception ;
  - Temporalités du projet.

L'analyse de ces modalités de coordination et de négociation s'appuie sur différents matériaux collectés au cours de l'enquête :

- Une immersion au long cours caractérisée par des modalités d'enquêtes variées : la constitution d'un corpus d'opérations d'habitat (opérations récentes ou en cours) à l'échelle départementale, l'analyse de données issues de l'Enquête Prix des Terrains à Bâtir (EPTB) permettant d'identifier les acteurs de la construction, une veille de la presse locale sur les sujets du logement, l'observation participante de salons de l'immobilier (Pornichet), de rencontres de l'immobilier, de colloques organisés par des collectivités ou des syndicats de professionnels de la construction (Union National des Aménageurs [UNAM], Atlantbois...).
- Une série d'entretiens compréhensifs avec 29 opérateurs immobiliers travaillant dans le département, dont 15 constructeurs de maisons individuelles, des aménageurs et des lotisseurs. Toutefois, la proportion de constructeurs et d'aménageurs structure le matériau collecté. Cette dominante relève de la configuration des territoires géographiques investigués et des acteurs qui y construisent, de fait les promoteurs immobiliers investissent plus largement les agglomérations.
- Une série d'entretiens avec des élus locaux et techniciens

Ainsi, ce chapitre peut être lu comme un « petit manuel de la fabrique périurbaine » que nous proposons de décliner en trois temps.

Dans un premier temps, nous décrirons la diversité des configurations périurbaines à partir d'une approche morphologique que nous associerons à l'analyse de trajectoires de développement urbain de différentes communes périurbaines. Cela nous permettra de présenter les dynamiques de construction de l'habitat, plutôt génériques, dans des situations spécifiques.

Dans un second temps nous déclinerons les modalités de production de cet habitat en précisant les acteurs en présence et leurs modes d'intervention.

Dans un troisième temps, nous verrons comment l'action publique tente de réguler ces aménagements, souvent, avec difficulté à travers des modèles de régulation locaux plus ou moins outillés.

Enfin, en conclusion nous effectuerons une synthèse des régimes d'aménagement périurbains que nous avons pu observer et ces derniers nous aideront à caractériser ce qui relève d'une fabrique ordinaire de ces espaces.

## **1 - Une périurbanisation générique en contextes spécifiques**

À l'ère de l'urbain généralisé, comment décrire ces territoires intermédiaires où se manifestent diverses formes d'urbanisation, souvent peu denses (formes d'habitat, habitants, services...) et éloignées d'une urbanité historique (couple densité et diversité) ?

Dans l'ouvrage *Urbanisation sans urbanisme*, Bénédicte Grosjean (2010) définit ces territoires à partir d'une triple approche : lexicologique, géographique et historique en y ajoutant une dimension architecturale (outils et savoir-faire spécifiques). Souscrivant à l'enjeu d'une approche transversale, nous proposons une analyse des formes d'habitats dans la grande région de Saint-Nazaire en deux temps :

- Une approche morphologique à partir d'une analyse géographique et historique de l'occupation du sol permettant d'établir des typologies de bourgs et leur modèle de développement ;
- Une approche de la construction du logement combinant analyse statistique panoramique et description de trajectoires de « communes et leurs opérations » aux profils variés permettant de tester notre hypothèse de configurations différenciées marquées par la construction de formes génériques. Ces cas ont été sélectionnés de manière opportune pour leur situation géographique, pour la variété des outils de l'urbanisme mobilisés ainsi que des structures de MOA. Ils ont fait l'objet d'une investigation systématique marquée par un arpentage photographique et un entretien avec élus et MOA des opérations.

### **1.1. L'Ouest ligérien - Des configurations périurbaines différenciées**

Historiquement, l'Ouest ligérien se caractérise par ses paysages bocagers et semi-bocagers marqués par une dispersion des établissements humains en villages-centres et hameaux.<sup>156</sup> Au milieu du XIXe siècle<sup>157</sup>, les paysages formés par ces activités agricoles dominant néanmoins. On observe la présence de quelques ports sur le littoral atlantique (Le Croisic, Saint-Nazaire) et l'estuaire de la Loire (Paimbœuf) ainsi que des bourgs ruraux en promontoires (Pont-Château, Saint-Père en Retz) sur les marais, dans les secteurs rétro littoraux. L'avènement du tourisme balnéaire, associé au développement des infrastructures ferroviaires et routières au XIXe siècle a entraîné une urbanisation importante du littoral avec l'implantation de villas. Cette urbanisation littorale se poursuit au XXe siècle avec les congés payés et l'essor de l'automobile et du vélo. En 1949<sup>158</sup>, nous observons une urbanisation continue autour de la baie de la Baule ainsi qu'une urbanisation discontinue de Donges au Croisic, au nord Loire. Au sud de la Loire, Saint-Brévin-les Pins, mais aussi Saint-Michel-Chef-Chef et Pornic se développent sur un littoral ponctué par quelques coupures d'urbanisation (Pottier, 2012). La création de la route bleue en 1973 reliant Guérande à Pornic et l'ouverture du pont de Saint-Nazaire en 1975 sont venues accentuer l'urbanisation littorale et amorcer une urbanisation rétro-littorale.

Cette urbanisation littorale a laissé place à trois formes de périurbanisation. Un premier mouvement de suburbanisation, à partir du centre linéaire (de Donges au Pouliguen notamment),

<sup>156</sup> Voir à ce titre l'étude de l'ADDRN pilotée par Alexandre Granger, *Des paysages en mouvements*, 2015

<sup>157</sup> Date de la réalisation de la levée de l'occupation des sols (1860) observable sur la carte d'Etat major au 1/40 000 nous permettant de discerner de manière précise l'urbanisation du sol. Elle succède à la carte de Cassini réalisée au XVIIIe siècle.

<sup>158</sup> Source : Carte de l'Institut National de l'Information Géographique et forestière (IGN) de la campagne photographique de 1949.

caractérisé par une extension urbaine vers le rétro-littoral sous forme d'étalement urbain (au-delà de la route bleue au sud Loire). Néanmoins, la présence de bourgs ruraux ou de centres d'agglomérations génère des densités plus fortes et nous permet de dire que le phénomène de suburbanisation reste limité sur le territoire. Un second mouvement de rurbanisation est observé (Bauer et Roux, 1976) autour du PNR de Brière (construction de maisons individuelles dans les communes rurales par petits lotissements) à partir des bourgs, hameaux et villages nous permettant de parler de territoires « périurbains » (extensions par rapport à un centre). Cette périurbanisation des territoires rétro-littoraux et des campagnes s'est accentuée depuis le début des années 1990 et se distingue par plusieurs dynamiques : une évolution démographique importante, un taux d'habitats individuels important, une multi motorisation des ménages et une dissociation du lieu de travail et d'habitat (Martial Kerivel, 2015).

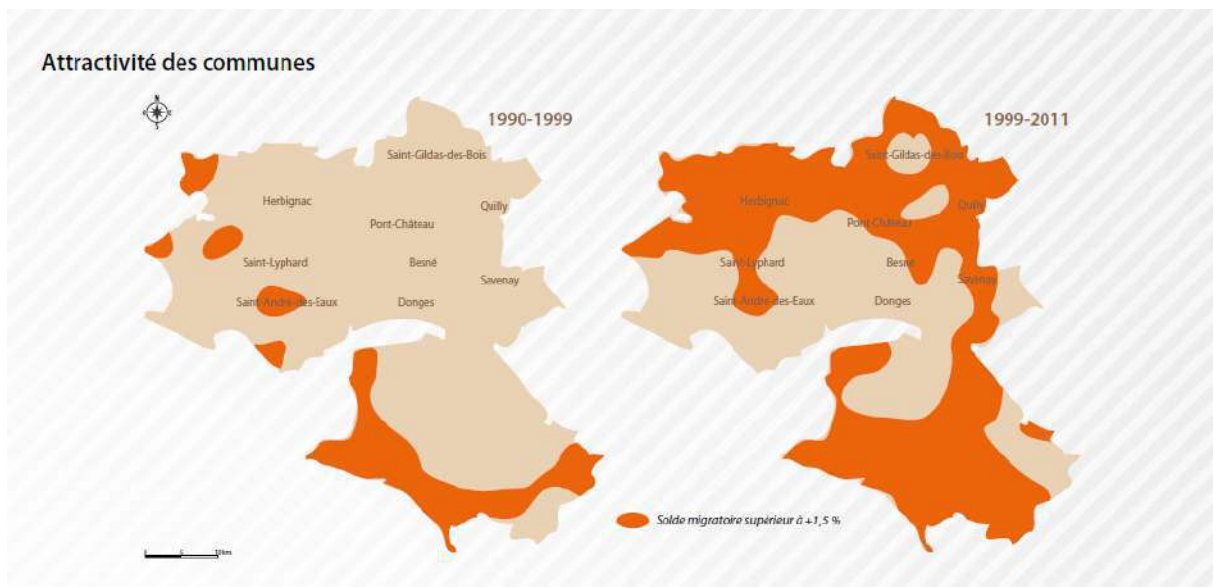


Figure 28 — Évolution de l'attractivité des communes — 2015 (source : Familles en campagne, ADDRn)

Enfin, un mouvement de métropolisation s'observe avec des relations interterritoriales renforcées et marquées par des polarisations périphériques nouvelles qui tendent à diminuer le poids de la centralité. Ainsi, une ville archipel se dessine autour de Saint-Nazaire avec des polarités structurantes telles que Guérande, Pont-Château, Herbignac adossée à un tissu urbain fragmenté le long des routes départementales et dans les bourgs<sup>159</sup>, hameaux et villages.

<sup>159</sup> Concernant l'analyse des configurations des centres-bourgs ou des « bourgs-centres », nous renvoyons à la lecture de l'ouvrage de Valérie Jousseume, *L'ombre d'une métropole, Les bourgs-centres de Loire-Atlantique* paru en 1998. Elle y développe une analyse des trajectoires socio-économiques et des mutations des bourgs de Loire-Atlantique démontrant une difficulté pour ces bourgs à maintenir un rôle spatial de centres ruraux dans un système économique industriel et des dynamiques réticulaires, dominées par le rayonnement de la métropole (Jousseume, 1998).

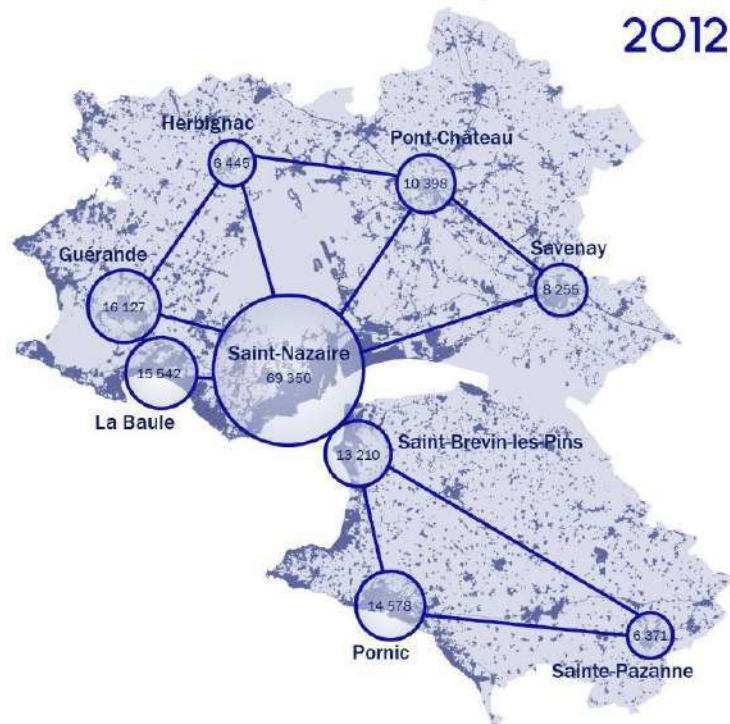


Figure 29 — Carte de l'urbanisation de la région de Saint-Nazaire, territoire multipolaire — 2017 (source : ADDRN)

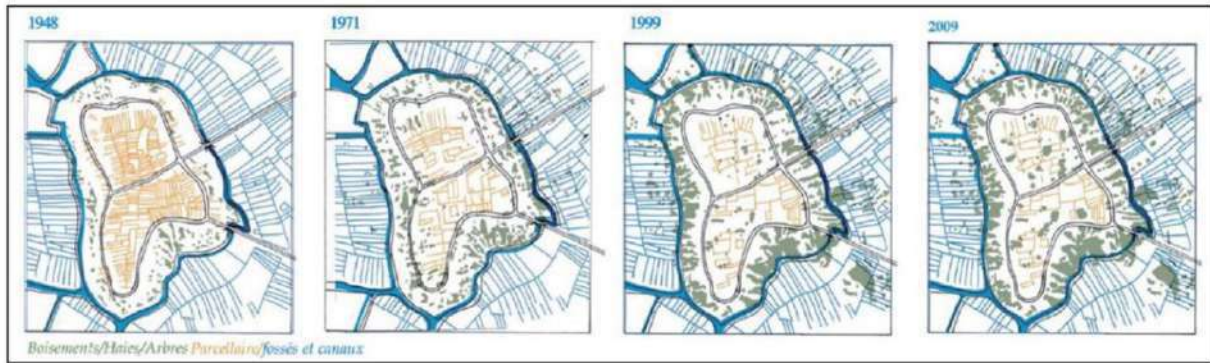
À l'échelle communale, nous identifions plusieurs configurations historiques de bourgs à partir desquelles nous pouvons faire l'hypothèse qu'elles constituent un facteur important dans le développement urbain des communes jusqu'à leur forme actuelle<sup>160</sup>. Ces descriptions s'appuient sur une double approche : une observation des données du Mode d'Occupation des Sols (MOS-Corine Land Cover) et de l'atlas des paysages des Pays de la Loire.

### Les bourgs archipélagiques - Le cas de Saint-Joachim

L'urbanisation des îles de Brière se caractérise par des îles de tailles variables traversées par une artère principale et des voies de connexions entre elles. Les bourgs se présentent sous deux formes : perchés à mi-pente entraînant une urbanisation étagée ou sur les terres hautes en interface avec le marais. Les bourgs insulaires se démarquent par leur urbanisation annulaire sur les terres hautes de l'île laissant les terres centrales pour l'agriculture. Depuis la fin des années 1970, la pression de l'urbanisation a entraîné le développement de lotissements et d'habitats individuels au centre des îles, mais aussi le long des voies. On y retrouve un habitat de chaumières, mais aussi des constructions individuelles et de l'habitat intermédiaire en renouvellement urbain qui s'inscrit dans une culture locale de la densité.

<sup>160</sup> Cette hypothèse a été discutée et démontrée dans le périurbain Nantais à l'occasion des travaux sur les formes périurbaines et logiques de gouvernance du périurbain menés par le LAUA (Devisme et al., 2008, p. 32). Nous proposons de remettre en perspective cette hypothèse au regard des dynamiques nazairiennes.

### **Saint-Joachim, la préservation des chaumières**



UP33-40-06 Exemple de dynamiques d'évolutions des paysages insulaires en Brière – île de Fédrun

Figure 30 — Évolution des paysages insulaires en Brière — 2009 (Source : Étude paysagère [Lemoine-Phytolab et SPOT] CNES)

### **Les villages routes – Les cas de Sainte-Anne-sur-Brivet et de Saint-Lyphard**

Les villages routes constituent une autre typologie de bourgs repérée, ils se distinguent par une urbanisation agglomérée le long d'un axe de communication structurant. L'urbanisation se caractérise par l'implantation de maisons de part et d'autre de la voie sur de grandes parcelles formant ainsi un rideau urbain continu. On observe néanmoins différentes trajectoires de ces bourgs avec pour Sainte-Anne-sur-Brivet la constitution d'un ruban urbain continu le long de la RD33 marqué par une urbanisation linéaire qui s'est développée dès les années 1950, accentuée dans les années 1970 puis 1990<sup>161</sup>. Sur l'autre rive de la Brière, Saint-Lyphard se trouve dans une configuration similaire le long de la RD 51 entre Herbignac et Guérande. Si une urbanisation linéaire s'est développée, ce sont surtout les hameaux sous la forme de rurbanisation qui se sont développés. Dans les deux cas, ce développement de l'urbanisation le long des voies a entraîné la construction de lotissements en second rideau à proximité du bourg. On y retrouve un patrimoine bâti rural important, des maisons néo-bretonnes reprenant les codes vernaculaires, mais aussi des pavillons.

<sup>161</sup> Voir le rapport de présentation du PLU de Sainte-Anne-sur-Brivet.



Figure 31. Carte de l'évolution de l'occupation du sol entre 1949 et 2016 - 2020 (source : auteur — Données : BD MOS 1949, orthophotographie 2016)

### Les bourgs en promontoires – Les cas de St Viaud, Saint-Père-en-Retz et Savenay

Ces bourgs, situés en promontoires sur les coteaux et la vallée sont caractéristiques des situations communales estuariennes et plus au sud du bocage rétro-littoral. Le développement de l'urbanisation en hauteur est ici lié aux contraintes naturelles des marais et de la Loire.



Figure 32. Carte de l'évolution de l'occupation du sol entre 1949 et 2016 - 2020 (source : auteur — Données : BD MOS 1949, orthophotographie 2016)

Ces bourgs se sont principalement développés le long de la crête puis dans la pente et en contrebas comme à Saint-Père en Retz avec différents lotissements dans la pente et le long des voies de communication. Le tissu dense du bourg contraste avec les extensions pavillonnaires récentes de plus faible densité organisées autour de voies en majorité en impasse.

### Les bourgs portuaires – Le cas de Le Croisic et de Paimboeuf

Les bourgs portuaires se situent au bord de l'Estuaire et sur la côte atlantique, ils se caractérisent notamment par leur urbanisation en forme d'amande et le développement d'un front bâti depuis le port. Ces bourgs connaissent néanmoins des trajectoires variées : Le Croisic, situé sur un plateau rocheux s'est développé sur le bocage et la façade maritime au sud du bourg au travers d'un cordon urbain pavillonnaire délimitant une route côtière. Quant à Paimboeuf, port insulaire de la rive sud de la Loire, il s'est densifié au cours des XIXe et XXe siècles entre la Loire et le boulevard Dumesnil doté avant de s'étendre au sud jusqu'à atteindre la limite méridionale marquée des marais sous la forme de lotissements ouvriers et de pavillons.

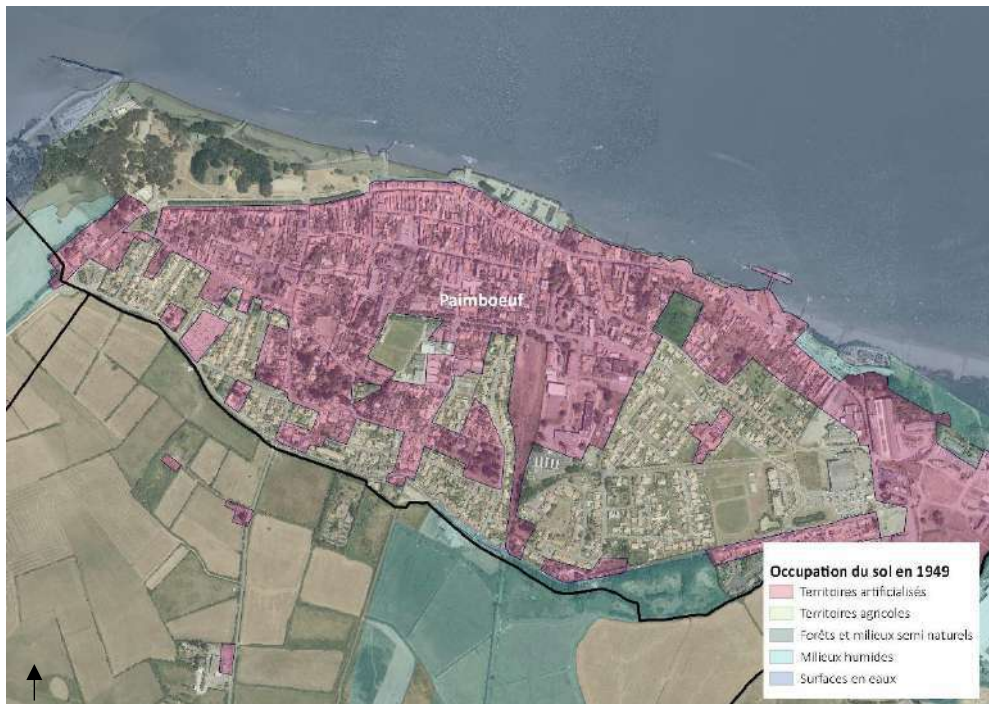


Figure 33. Carte de l'évolution de l'occupation du sol entre 1949 et 2016 - 2020 (source : auteur — Données : BD MOS 1949, orthophotographie 2016)

Ainsi, l'analyse de l'évolution de l'urbanisation de ces communes périurbaines démontre une diversité de trajectoires liées notamment à l'organisation historique des bourgs. Dans ce contexte, cette diversité est-elle également perceptible dans les opérations récentes ?

### 1.2. Des programmes immobiliers en cours

*« S'il y a des choses à conserver, ce serait bien de les maintenir, il ne s'agit pas de passer le bull' et de tout mettre par terre [...] Nous, le problème c'est que l'on n'a absolument pas d'outils de préservation des haies et que tout le monde est en train de tout couper. Chez certaines personnes ils imaginent qu'il faut un terrain, une*



*plateforme, on met tout par terre et après on réfléchit et après ils vont venir nous mettre des plantes qui ne sont pas locales ». (Technicien de Montoir-de-Bretagne, le 4.03.2019)*

Pour de nombreux techniciens et urbanistes, l'urbanisation périurbaine renvoie à des pratiques problématiques et plusieurs stéréotypes que nous tenterons de déconstruire : un urbanisme en extension urbaine, le lotissement comme outil de division foncière privilégié et l'habitat individuel comme motif récurrent. Au-delà, plusieurs dynamiques sont relatées par ces derniers quant à l'évolution de la production du logement dans le périurbain : tout individuel ou collectif en centre-bourg ? Des surfaces de logements et de terrains de plus en plus petites ? Une standardisation des formes urbaines et architecturales ? Une absence de prise en compte des paysages locaux ?

*« Dans une région tu vois des styles identiques, puis tu te rends compte que ce sont des promo' et qu'ils sont tous sortis de l'école au même moment ». (Élu de Saint-André-des-Eaux, le 5.01.2018)*

Si les élus partagent plusieurs de ces problématiques, certains modèrent l'idée d'un urbanisme générique de lotissements préférant mettre l'accent sur des opérations en dents creuses ou pointant des difficultés de moyens humains et financiers pour répondre aux objectifs tant quantitatifs que qualitatifs de production du logement.

Avant d'approcher cette construction à l'échelle communale, — seule à même de révéler des clivages<sup>162</sup> —, nous proposons de porter la focale à l'échelle départementale permettant d'appréhender la dynamique de construction dans l'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Puis, dans un second temps, nous observerons ces dynamiques à l'échelle intercommunale, lieu de décision en matière d'objectifs de productions du logement via les PLH, en compatibilité avec le SCOT.

Ainsi, le Plan départemental de l'habitat<sup>163</sup> de Loire Atlantique fixe un objectif de production compris entre 11 500 et 12 500 logements par an sur la période 2009-2020 pour la Loire-Atlantique afin de répondre à une dynamique démographique forte dans le département. Dans les faits, sur la période 2009-2016, la moyenne se situe autour de 11 770 logements commencés par an témoignant de l'attractivité du territoire, notons que 57 % des logements ont été réalisés à Nantes Métropole<sup>164</sup>.

Sur la période 2009-2016, à l'échelle de la région de Saint-Nazaire nous observons :

- La réalisation des 2/3 des logements en habitat individuel pur ou groupé et 1/3 en collectifs.

---

<sup>162</sup> Dans son ouvrage, *L'urbanisme 1.0*, Dominique Lorrain explique que l'objectif de répartition de la production de logements pose rarement un problème, mais que c'est bien à l'échelle communale et dans le rythme de construction que les problèmes sont constatés.

<sup>163</sup> Rappelons ici que les plans départementaux de l'habitat sont des outils de mise en cohérence des politiques locales de l'habitat conduites par les collectivités dotées de PLH.

<sup>164</sup> Sources : Sitadel

- Une offre d'habitat binaire avec une offre en habitat groupé qui ne représente que 13 % des logements commencés sur la période 2009-2016, néanmoins légèrement supérieure à la moyenne nationale de 12 % sur la même période.

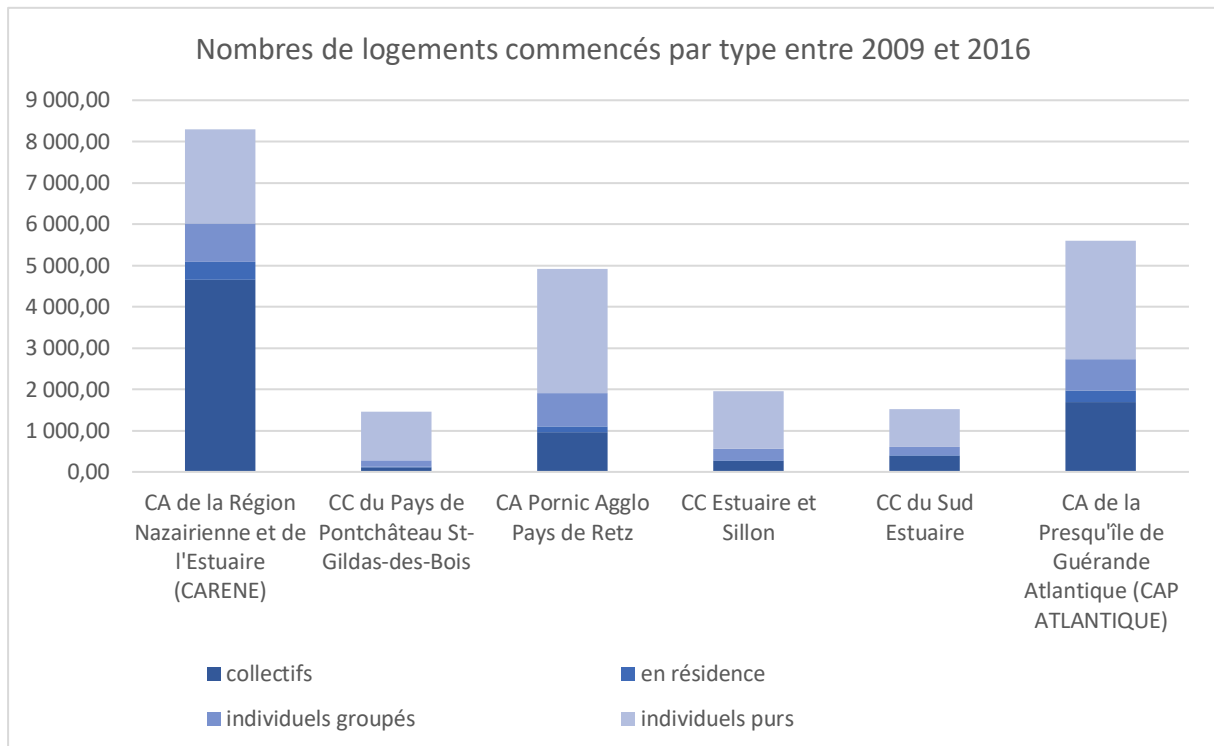


Figure 34 — Nombres de logements commencés par type entre 2009 et 2016 par EPCI — 2019 (Source : auteur — Données : Sitadel)

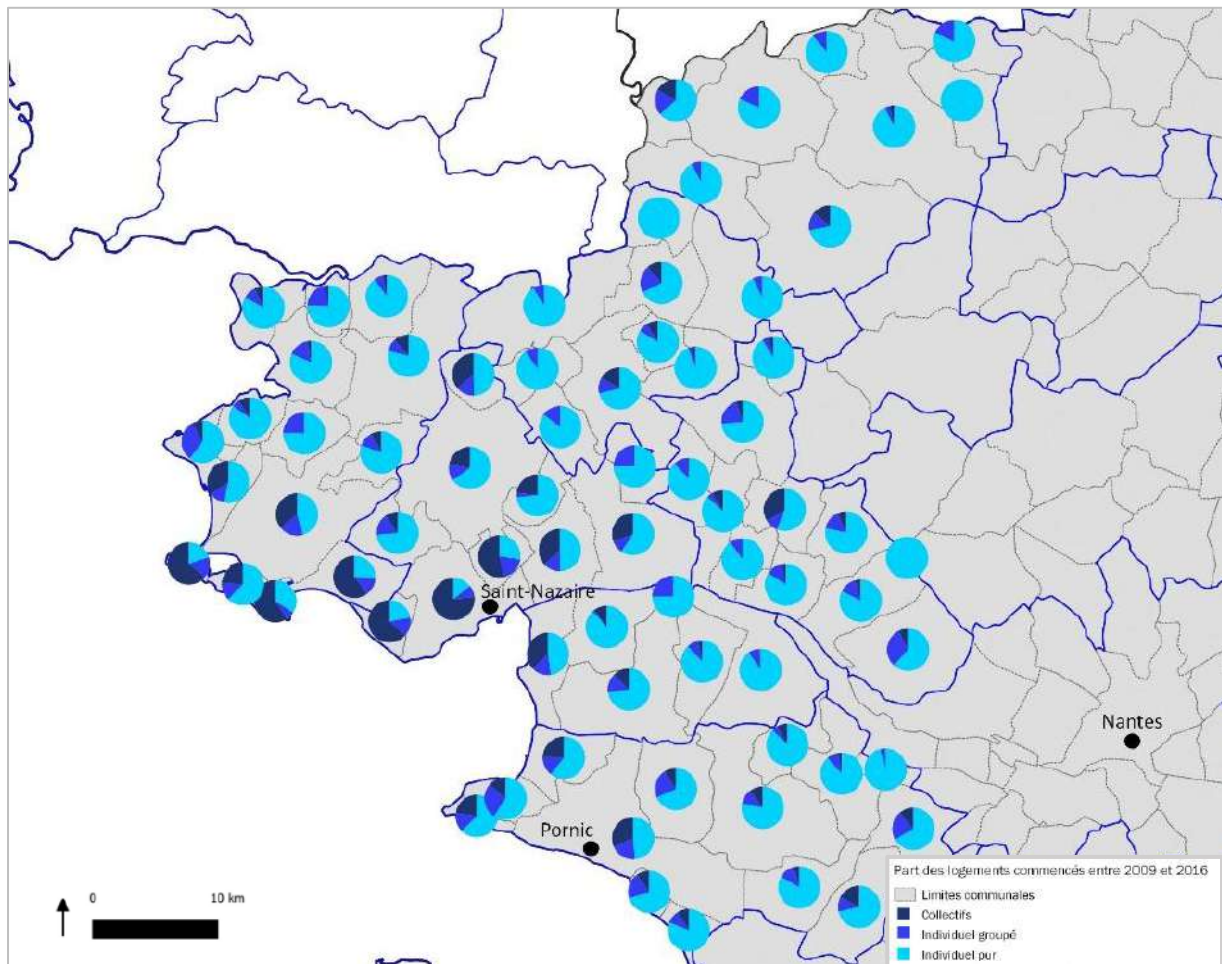
Mais comment construit-on ici ? La construction de logements sur la période 2009-2016 par commune montre une concentration de la réalisation de logements collectifs sur le cordon urbain — de Donges au Croisic — tandis que les communes rétro littorales observent des taux de réalisation en habitat individuel importants. Néanmoins, nous observons que plus de 50 % de la construction est effectuée en diffus dans le cadre de constructions individuelles caractérisant ainsi fortement le paysage local.

Concernant les opérations d'aménagement d'ensemble<sup>165</sup>, une revue des projets d'habitat en cours<sup>166</sup> sur l'ouest ligérien confirme la mobilisation du lotissement, néanmoins on ne dénombre pas moins d'une trentaine de ZAC habitat en cours de réalisation démontrant une diversification des modes de production, plusieurs sont par ailleurs inscrites dans une démarche de labellisation

<sup>165</sup> La notion d'aménagement « d'ensemble » signifie que l'urbanisation doit porter sur la totalité des terrains concernés afin d'en garantir la cohérence, cependant elle ne fait référence à aucune procédure particulière.

<sup>166</sup> La revue de projet s'est imposée à nous car malgré un accès aux PC déposés par les personnes morales depuis 2017, la zone opératoire n'est pas systématiquement renseignée (ZAC, lotissement ou Diffus). Cf. ATU LAB et maisons individuelles CEREMA — Étude Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Pour cela nous avons mobilisé la méthode de François Madoré et de Aurélien Taburet, nous avons pris la liste des adhérents du SNAL, et de la FPI puis regardé leurs opérations en cours. Néanmoins, nous avons tenu à retenir ceux qui construisaient dans le périurbain. Pour les constructeurs, nous avons également mobilisé les listes de syndicats UMF, FFC, LCA FFB bien qu'ils ne réalisent pas ou peu d'opérations d'aménagement d'ensemble.

écoquartier. Au sein de ces opérations, on observe de fortes disparités entre les projets au nord Loire et Sud Loire. Au nord Loire, les opérations sont comprises entre cinq et cinquante lots maximum pour une moyenne de vingt lots. Une taille d'opération qui apparaît comme un idéal type, peu impactant pour la démographie communale et n'impliquant pas un déploiement d'infrastructures complexes. Au sud Loire, la moyenne des opérations est supérieure à 100 lots et peut atteindre 350 logements comme à la ZAC de la Plaine sur mer. Ces écarts constituent autant d'indices des rythmes d'urbanisation, mais aussi de cultures professionnelles de l'aménagement. Le développement de la rive nord, autour de Saint-Nazaire, se trouve aujourd'hui contraint par une raréfaction du foncier impliquant des opérations de renouvellement urbain plus petites et des opérations multi-sites. Au sud Loire, le desserrement de la métropole nantaise et l'attractivité du littoral entraînent un développement urbain continu depuis 30 ans qui s'est accéléré depuis une dizaine d'années<sup>167</sup>.



<sup>167</sup> Pour exemple, le taux de variation annuelle de la population entre 2009 et 2017 était de 2,93 % pour Sainte-Pazanne et de 2,91 % pour les moutiers en Retz.

Concernant l'échelle du logement, nous observons une dynamique de diminution du nombre de m<sup>2</sup> par habitat individuel construit, une baisse moyenne de 16 m<sup>2</sup> entre 2008 et 2016<sup>168</sup>.

Intercommunalités	Surface moyenne des logements individuels purs (en m <sup>2</sup> )		Différence (en m <sup>2</sup> )
	2008	2016	
CA de la région Nazairienne et de l'Estuaire	137,03	110,26	26,77
CC du Pays de Pont-Château St-Gildas des Bois	130,02	113,63	16,38
CA Pornic Agglo Pays de Retz	123,16	109,13	14,03
CC Estuaire et Sillon	130,59	112,48	18,11
CC du Sud Estuaire	122,08	121,92	0,16
CA de la Presqu'île de Guérande Atlantique	143,68	122,39	21,29

Tableau 5. Surfaces moyennes (SHON en m<sup>2</sup>) des logements individuels purs par intercommunalité entre 2008 et 2016 - 2019 (source : auteur - Données : Sitadel)

De plus, si les statistiques montrent que les T2 (40 %) et T3 (35 %)<sup>169</sup> dominent la production du logement ces trois dernières années sur l'Ouest ligérien, les opérateurs du logement cherchent à valoriser le T4 qui correspond, selon eux, à la fois à une demande de primo-accédants, mais aussi à une demande d'investisseurs, favorisée par la loi Pinel, avec la garantie d'avoir des familles qui s'installent et prêtent attention au logement.

*« J'ai une grosse demande sur des maisons 4 chambres dont une suite parentale en rez-de-chaussée. C'est la grande tendance. Le tout sur 9 m de façade [...] et pour les T4 on travaille dans la CARENE c'est-à-dire dans 190 000 euros maisons + terrains hors frais de notaire [...] Aujourd'hui, la surface psychologique pour un trois chambres c'est 90 m<sup>2</sup>, donc si on est entre 86 et 92 m<sup>2</sup> on est dans le pavillon idéal ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 28.03.2018)*

*« La plus grosse typologie qui est demandée c'est le T4 et puis, à partir du moment où l'on passe sur une maison à étages, c'est la même chose sauf que l'on a une chambre au rez-de-chaussée, c'est la typologie de base [...] ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 26.05.2018)*

T2 et T3 en collectifs ou intermédiaire pour jeunes couples, T3 ou T4 pour primo-accédants en individuel pur, T4 en habitat groupé pour investisseurs ou encore villas en résidences sécurisées sur la côte, voici quelques figures récurrentes observées sur le territoire. Néanmoins, notons une

<sup>168</sup> Source : Données SITADEL — Division des surfaces commencées par le nombre de logements commencés.

<sup>169</sup> Si dans son ouvrage, Dominique Lorrain déplore le manque d'accessibilité aux données des permis de construire, cette possibilité nous est à présent permise par la mise à disposition des données SDES pour les permis mis en œuvre depuis 2017 par des personnes morales. Notons néanmoins l'observation de manquements dans les bases de données avec des variables parfois non renseignées nous invitant à être prudents sur les analyses de ces résultats.

diversification des programmes (typologies et formes urbaines) liée selon les promoteurs aux évolutions sociétales.

*« On voit de nouvelles priorités qui émergent, c'est-à-dire que les acquéreurs que l'on reçoit ne veulent plus avoir à choisir entre le où ? Le qui ? Le quand ? Le quoi ? Ils veulent se recentrer sur le travail, les amis, les proches et l'environnement et moins sur les tâches d'entretiens d'espaces verts, de façade, de gestion de la copropriété pour se concentrer sur l'essentiel ami-famille-travail [...] L'idée c'est de donner de la capacité d'extension avec des extensions qui passent par des lots transitoires qui peuvent être mis en œuvre par le propriétaire à l'avenir. Dès que l'on sort des hypercentres, le souhait de nos acquéreurs c'est de la maison individuelle, donc la maison-appartement c'est un "entre-deux" qui fait que l'on n'est pas sur du collectif ni sur des terrains de maisons individuelles à 500 — 800 m<sup>2</sup> ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 19.09.2018)*

Ainsi, des typologies dites de maisons-appartements, maisonnées, maisons de ville se développent largement au sein d'opérations d'aménagement d'ensemble et tendent à proposer une plus grande évolutivité du logement rendant obsolète la notion même de typologie de logement. Ainsi, il n'est pas rare de voir sur les plans de vente des propositions de T3 compacts ou encore de T4+ qui répondent, selon les opérateurs, à l'évolution des structures de la population : décohabitation, familles monoparentales, vieillissement. Ces propositions d'entre-deux — entre la maison et le logement collectif — nous renvoient aux expérimentations de collectifs horizontaux (Bossé et Guennoc, 2013) pilotées par le PUCA, mais aussi à des formes individuelles plus verticales avec ces principes de maisonnées.

Cette diversification ponctuelle peine néanmoins à masquer une dynamique plus globale d'homogénéisation des typologies et formes de logements dont le développement de produits en Vente en Etat Future d'Achèvement (VEFA) pour investisseurs peut constituer un des facteurs.

*« L'arrêt de Pinel, dans certaines communes, qui facilitait la défiscalisation sur du locatif, a fait qu'en fin d'année dernière on a fait que ça [...] c'est-à-dire toujours le même programme du T4 avec 3 chambres, une cuisine, une salle de bain et un garage au minimum et puis voilà ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 26.05.2018)*

Par ailleurs, si l'on poursuit la réflexion à l'échelle de la parcelle, nous observons la production de terrains plus petits et plus chers. L'enquête EPTB nous donne des informations à la région et indique le passage de 910 à 704 m<sup>2</sup> pour les surfaces moyennes de terrain à bâtir entre 2009 et 2016 ainsi qu'une hausse des prix au m<sup>2</sup> de 63 % environ, passant de 55 €/m<sup>2</sup> en 2009 à 87 €/m<sup>2</sup> en 2016. Néanmoins, ces tailles varient fortement entre situations, on observe par exemple en 2016<sup>170</sup> des tailles moyennes de terrains de 1061 m<sup>2</sup> sur la CCPSG, quand sur le littoral nous étions plutôt sur des valeurs moyennes comprises entre 600 et 700 m<sup>2</sup> et des valeurs inférieures dans les villes principales.

---

<sup>170</sup> Sources : Données DVF

Ainsi, si l'Ouest ligérien est marqué par une dynamique de tension du marché immobilier, nous observons de fortes disparités locales<sup>171</sup>. Dans ce contexte, l'attractivité du rétro littoral est aussi le résultat d'arguments financiers pour les ménages qui ne peuvent pas se loger sur le littoral à des prix accessibles.

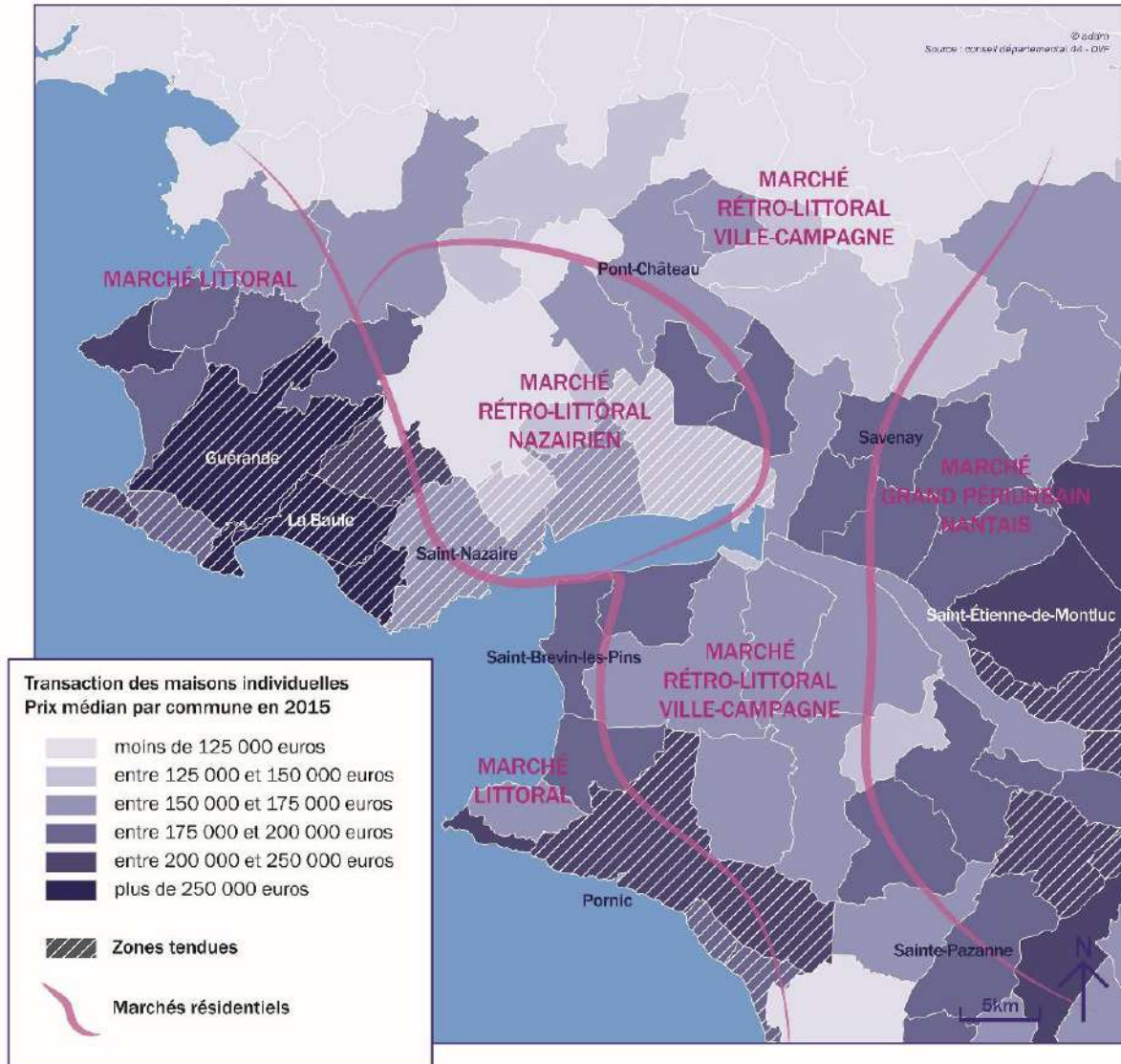


Figure 36. Les marchés immobiliers locaux en 2015 - 2017 (source : ADDRn)

### 1.3. Des figures pour qualifier cette mosaïque de situations communales et de configurations spatiales

Après un portrait statistique des dynamiques du logement sur le territoire, démarche routinière au sein des agences d'urbanisme (portraits croisés, portraits de territoires, sociaux,

<sup>171</sup> Voir à ce titre la dernière étude de la DREAL des Pays de la Loire en date du 24 septembre 2020, disponible en ligne sur <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/la-tension-des-marchés-du-logement-en-2020-en-pays-a5486.html>. L'étude met en exergue une tension importante des marchés immobiliers en location et en accession dans l'ouest ligérien. Si la métropole nantaise fait figure de situation très tendue, la région de Saint-Nazaire montre aussi des signes de tension sur le locatif privé et l'accession neuve à la propriété en 2020.

énergétiques...), nous proposons ici de réaliser des portraits de communes au travers de leurs dynamiques d'urbanisation et des interactions entre acteurs, pratiques et projets d'aménagement.

Ces descriptions denses interrogent des pratiques urbanistiques dont nous faisons l'hypothèse qu'elles sont génériques et à l'origine d'une standardisation des agencements spatiaux et des formes urbaines et architecturales. À ce titre, Michel Lussault soutient l'idée que dans la notion de générique « *se nouent les exigences économiques de standardisation de la production et celles, sociales, de normativité des espaces et des pratiques [...]* » (Lussault, 2007, p. 141) nous invitent à porter notre attention sur ce qu'il nomme des « grammaires génératives » (règlements...). Ainsi, nous chercherons à identifier les figures génériques auxquels ces agencements se réfèrent et dont nous pouvons d'ores et déjà dresser quelques caractéristiques semblables : extensions « par plaques », faible rapport à la nature, motif de l'habitat individuel ainsi qu'une MOA quasi exclusivement privée.

Les situations communales retenues ci-dessous l'ont été pour plusieurs raisons : projets récemment terminés ou en cours<sup>172</sup> pour la plupart permettant de qualifier ce qui en train de se construire, une variété de situations géographiques, de MOA et d'outils opérationnels permettant de tester l'hypothèse d'une urbanisation générique à l'échelle de notre terrain d'étude. Nous mobiliserons la grille d'analyse proposée par Laurent Devisme (2008) dans l'étude des projets d'extensions des communes périurbaines qui passe par une déconstruction des opérations à travers : la construction du support, la programmation de l'habitat, les principes de structuration de l'opération et enfin les espaces ouverts que nous proposons d'analyser sous l'angle des usages projetés par les urbanistes et de la gestion des espaces communs. Aussi, en traquant les transformations à l'œuvre et en essayant de « prêter attention aux caractères contextuels » (Secchi et Ingallina, 2006, p. 117) au sein de ces opérations, nous pourrions ainsi préciser ce qui relève du générique ou du spécifique.

De fait, si l'objectif est bien de « *repérer les ordres génériques de l'institution spatiale des sociétés* » (Lussault, 2007, p. 142) il s'agira aussi de préciser leurs modalités spécifiques de réalisation. Cela nous permettra de caractériser l'évolution ou l'apparition de nouvelles figures. La notion de « figure » peut être entendue de différentes manières : territoriale, urbaine, professionnelle. Dans notre analyse, celle-ci renvoie à des figures d'urbanisation censées « *articuler une dimension cognitive (ex : principe de centralité) avec le plan concret des réalisations (un programme spécifique, un nouvel espace public)* » (Devisme, 2015). La figuration urbanistique est ici vue comme un outil dont l'enjeu « évocatoire » est assumé afin d'orienter les concepteurs vers un programme ou une typologie nous permettant de mettre l'accent sur des pratiques urbanistiques.

---

<sup>172</sup> Plusieurs projets ont fait l'objet d'une analyse sur le plan actoriel dans le cadre d'une étude menée en partenariat avec l'École d'Architecture et de paysage et Sciences Po Bordeaux. Cette première approche a permis d'identifier les acteurs des projets que nous sommes allés rencontrer par la suite au cours d'entretiens.

- **Guérande – De l'Ecorempart à l'Ecoquartier**

Guérande, « petite cité de caractère », « ville d'arts et d'histoire » se pose comme la centralité patrimoniale de la presqu'île, entre paysages littoraux et plateaux agricoles. La ville se développe au XXe siècle depuis la cité médiévale vers les faubourgs, mais aussi dans des villages et hameaux ruraux en lien étroit avec les activités agricoles. Cette ville bicéphale comprend aujourd'hui autant d'habitants dans le tissu constitué que dans le « bourg trans-communal » de La Madeleine, les villages et hameaux. La commune connaît une croissance continue depuis les années 1980 et s'est accélérée en 1990 atteignant plus de 16 000 habitants aujourd'hui, 135 logements sont commencés en moyenne entre 2004 et 2007, 106 entre 2008 et 2011 et 142 depuis 2012 démontrant une attractivité continue. Celle-ci s'explique selon un technicien de la commune par sa position de « ville pivot ».

*« Une « ville pivot » je le dis souvent, entre le littoral baulois et ce qu'on appelle le rétro littoral dans notre Scot et en plus on est la capitale scolaire et économique, ville la plus peuplée de la presqu'île donc très demandée par les familles et les retraités [...] le littoral baulois est cher, il y a le charme de la ville médiévale et puis c'est aussi une ville qui vit l'hiver avec beaucoup de commerces et services médicaux notamment ainsi qu'un tissu associatif important. Il y a aussi une diversité de l'offre de logements sur la commune même si la maison individuelle domine ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de la ville de Guérande, le 18.06.2018)*

Ville littorale, « bien que n'ayant qu'une bande quelques centaines de mètres sur la côte »<sup>173</sup>, l'État observe une vigilance spécifique sur l'urbanisation du territoire, une urbanisation rétro-littorale peu maîtrisée ainsi qu'une déconnexion entre le territoire et ses habitants<sup>174</sup>. En 2008, un atelier des territoires national est organisé autour de la thématique littorale, « la presqu'île Guérandaise et la Brière » participent à cet atelier qui vise « à explorer les conditions d'un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités à travers une démarche de projet négociée, afin de sortir de l'opposition protection/développement et de faire émerger un dessein commun. »<sup>175</sup>. La candidature est notamment portée par l'ancien député-maire de la commune. La stratégie de territoire vise à anticiper l'accroissement de la population et à organiser son installation en structurant la dynamique de report d'un littoral très saturé vers un rétro littoral plus accessible. Affirmer des polarités, faciliter l'accueil des actifs sur les axes de transports et l'installation des « inactifs » sont au programme, mais aussi la « promotion de nouvelles formes urbaines proposant des alternatives au modèle unique de la maison isolée au milieu de sa parcelle dans un souci d'économie d'espace et d'énergie, de mixité sociale et générationnelle et d'urbanité »<sup>176</sup>. La traduction de cette stratégie se décline au sein de trois axes de travail, l'Ecorempart de Guérande constitue un des axes fort, développé sur des sites d'expérimentations. Opposant ville médiévale et faubourgs denses à

<sup>173</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de la ville de Guérande, le 18.06.2018.

<sup>174</sup> Extrait du carnet de suivi des ateliers du littoral sur le site de la Presqu'île de Guérande et Brière, 2010.

<sup>175</sup> Extrait de l'introduction du carnet de suivi des ateliers du littoral sur le site de la Presqu'île de Guérande et Brière, 2010.

<sup>176</sup> Extrait du carnet de suivi des ateliers du littoral sur le site de la Presqu'île de Guérande et Brière, 2010, p.9.



l'étalement pavillonnaire « *très peu dense, sans cohérence ni qualité le long des voies et des impasses* »<sup>177</sup>, il s'agit pour l'équipe de MOE conduite par Eduardo Souto de Moura de « *chercher des solutions et méthodes pour spatialiser les limites de la ville en se projetant sur l'ensemble de sa couronne périphérique* ». L'Ecorempart a vocation à redéfinir les limites de la ville en favorisant les interactions avec la campagne agricole pour « *donner un nouveau souffle à l'image de la ville au-delà de la zone historique* ». Une approche durable de l'aménagement, portée politiquement à Guérande selon un chargé de projet qui évoque « *une culture de la densification de la ville chez les élus* », ambition traduite dans le PLU de 2017, un PLU BIMBY misant notamment sur la densification pavillonnaire pour construire de nouveaux logements.

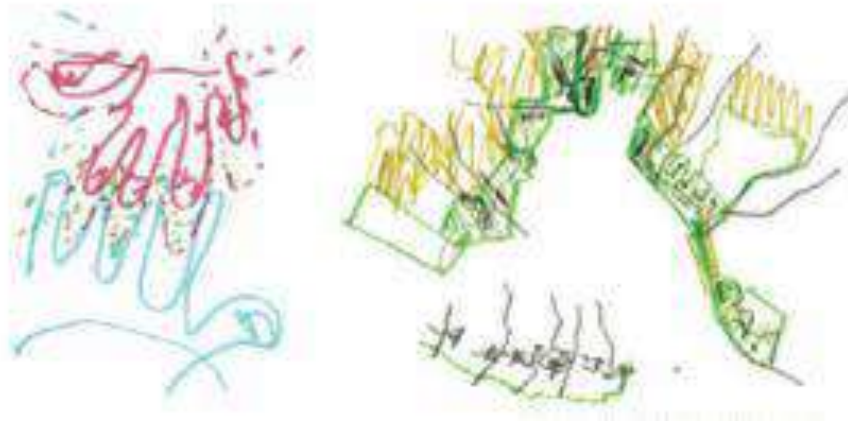


Figure 37. Croquis du principe d'Ecorempart à Guérande — 2009 (source : Eduardo Souto de Moura)

Néanmoins, pour redessiner les limites de la ville, l'Ecorempart se déclinera à travers un projet d'extension structurant pour la ville, l'écoquartier de maison neuve, décrit par le PLU comme la « *figure de proue du développement guérandais* ». Dès son lancement en 2004, l'enjeu d'un projet durable est évoqué par l'équipe municipale en place traduite au sein d'une démarche AEU en 2008 et d'une étude de définition visant à en faire un projet « *exemplaire* ». Selon son concepteur<sup>178</sup>, le projet se pose comme une limite épaisse et mixte qui doit permettre de prolonger l'ensemble des espaces ouverts dans l'urbanisation ou de développer des paysages « *singuliers* » articulés autour de la notion de « *prés* » tantôt communs tantôt fertiles. Ainsi, les éléments du paysage existant (haies, mares, fossés, saussaie marécageuse) sont structurants pour le projet et génèrent les formes d'îlots produites. La programmation s'appuie sur un programme mixte de 675 logements, mais aussi de commerces, services et équipements qui tend à rompre avec les opérations monofonctionnelles. Opération très peu dense au global (221gt/ha), mais dense à l'îlot (301gt/ha), elle génère des ambiances contrastées alternants prés ouverts, perspectives bordées de logements collectifs, maisons individuelles groupées en courées. La diversité des ambiances se lit également dans la structuration du schéma viaire avec une voie principale en boucle, des voies

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Maitrise d'œuvre assurée par TEKHNE.

secondaires et des courées de desserte en impasse générant des formes d'ilots variées. Enfin, cette diversité se lit dans la variété des espaces ouverts et communs qui proposent diverses échelles de rencontres : la place, centralité du quartier, les prés communs, les placettes de village ou encore la courée de voisinage. Un « imaginaire villageois » construit autour de paysages ruraux structurants, de communs et de formes urbaines héritées — hameaux — qui nous renvoient au mouvement *townscape*. En opposition au mouvement moderne, celui-ci développait des projets à partir de formes urbaines de villes européennes historiques. Au-delà de ces figures de durabilité marquées par une attention au contexte, le projet se veut ambitieux sur le plan énergétique et des matériaux biosourcés. Ils ont été préconisés en première phase pour attirer les investisseurs et seront prescrits dans les tranches à venir.



Figure 38. Plan masse de la ZAC Moulin Neuf — 2011 (source : Tekhnè)

- **Savenay - Du quartier de gare aux lotissements privés**

Implanté sur le coteau du sillon de Bretagne, surplombant les marais de Loire, Savenay se pose comme un carrefour à la fois routier et ferroviaire entre Nantes et Saint-Nazaire. Ancienne sous-préfecture située sur l'axe ferroviaire Paris-Le Croisic, la commune se développe sur les deux crêtes depuis le bourg. Le développement de la commune se trouve aujourd'hui contraint par la nationale au nord-ouest, le lac de la vallée Mabille à l'est et la voie ferrée au sud. Pôle stratégique pour les déplacements domicile-travail, Savenay connaît une croissance démographique continue depuis 1990 (5300 habitants) et s'est accélérée depuis 2000 atteignant 8440 habitants en 2016. Pôle d'équilibre pour le SCOT, la commune dispose de services et d'équipements, d'un pôle éducatif ainsi que de commerces renforçant son rôle de ville d'accueil pour les nouveaux arrivants sur l'espace métropolitain. Sur le plan de la construction, 70 logements en moyenne ont été commencés par an depuis 2004 dont 74 % en habitats individuels purs ou groupés. Néanmoins,

la centralité secondaire de l'Ecocité<sup>179</sup> intègre le concours d'urbanisme international EUROPAN<sup>180</sup> en 2010 dont la thématique se trouve résolument orientée autour de la ville durable — « Territoires et modes de vie en résonances - quelles architectures pour les villes durables ? » La situation d'expérimentation retenue pour Savenay est le pôle gare, site stratégique, permettant d'accompagner la montée en puissance du Pôle multimodal par un projet urbain structurant pour la ville et l'intercommunalité. Ce programme apparaît comme la promesse d'un changement de pratique dans les modalités d'actions à l'œuvre depuis la fin du XXe siècle. À la suite du concours de 2011, les trois équipes lauréates ont été mises en concurrence pour l'obtention d'un contrat de maîtrise urbaine de six ans (2014-2020) autour de l'élaboration d'un master plan, de la faisabilité des programmes architecturaux et de la conception d'espaces publics. Au-delà de l'équipe lauréate « Mesures ligériennes », le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, la Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique (SAMOA), mais aussi l'ADDRN travaillent à la mise en opérationnalité d'un projet au long court (études, choix des outils d'aménagement, montage juridico financier) qui rencontre actuellement des contraintes financières et divergences entre élus et techniciens. De fait, l'urbanisation en extension se poursuit, au-delà de la RN 171, avec la ZAC de la Colleraye — zone commerciale qui renvoie aux formes et structures de la ville franchisée (Mangin, 2004) — mais aussi avec des lotissements résidentiels, dont le Domaine du Matz. Lancée en 2010, l'ouverture à l'urbanisation de la zone du Pré du Matz de 8 ha a donné lieu à un projet de lotissement privé dont la construction a débuté en 2013 sous convention de Projet Urbain Partenarial (PUP) avec la commune. Le projet s'inscrit sur d'anciennes parcelles agricoles et mobilise partiellement les haies existantes pour structurer le projet, le support est ainsi appréhendé de manière artificielle dans un rapport de destruction par rapport à l'espace naturel. Dans la continuité des lotissements de l'Oisillière et de l'hippodrome, à l'est de la commune, le projet propose une part importante de lots libres pour de l'habitat individuel (134 lots), mais aussi du logement collectif social au sein d'un lotissement plus dense que le projet initial passant de 15 lgt/ha à 29 lgt/ha. Un arpentage de l'opération révèle néanmoins une variété des ambiances contrastant ainsi avec la standardisation des tailles et formes de lots (300 à 400 m<sup>2</sup>), les ilots sont desservis par le mail central, planté, qui réalise une boucle vers la Colleraye. Les continuités douces sont assurées depuis et vers le bourg. Une grande place centrale se pose comme lieu de rencontres, les autres espaces ouverts sont dédiés à la gestion technique de l'opération (bassins de rétention...) dans une acception fonctionnaliste de l'aménagement.

<sup>179</sup> L'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire est labellisé Ecocité depuis 2011 et bénéficie à ce titre de 23,4 M€ au titre du Plan D'investissement d'Avenir (PIA) ville de demain pour la mise en œuvre d'un plan d'action métropolitain inscrit dans la perspective d'un développement durable.

<sup>180</sup> EUROpe Programme Architecture Nouvelle (EUROPAN).



Figure 39. Plan masse du domaine du Matz — 2012 (source : arka-studio)

- ***Saint-Lyphard - Entre renouvellement urbain et extensions par plaques***

Entre marais de Brière à l'Est et marais du Mès à l'est, la commune de Saint-Lyphard est établie sur un plateau bocager boisé. La commune se structure autour du bourg principal, situé au Nord, ainsi que de hameaux et villages répartis sur l'ensemble du territoire. Le village de la Madeleine, au sud, observe son propre fonctionnement. Entre Herbignac, Guérande et Saint-Nazaire, la commune connaît une croissance démographique continue depuis 1960 avec une accélération depuis les années 2000 passant de 3178 habitants à 4699 habitants en 2016. Sur le plan de la construction, 37 logements en moyenne sont commencés chaque année depuis 2004, 94 % en individuel pur ou groupé. Depuis 1999, l'urbanisation de la commune se déploie autant dans le bourg que dans les villages et hameaux, par extensions et fragmentations. Néanmoins, la consommation foncière est nettement plus importante dans les villages et hameaux, 30 hectares contre 20 dans le bourg sur la période 1999 -2009. En 2009, la commune prescrit l'élaboration de son PLU en se donnant pour objectif de maîtriser son urbanisation afin de poursuivre l'accueil des habitants et entreprises tout en garantissant des espaces agricoles pérennes. La commune est par ailleurs soumise à un PEAN. Dans ce cadre, des potentiels de densification sont étudiés, mais restent sommaires et c'est à l'occasion de l'étude de l'ouverture d'une zone à l'urbanisation en 2016 (2AU) que le bureau d'études propose de réaliser « une étude capacitaire », en quelques mois. En jeu pour la commune, l'identification de fonciers pour y développer du logement social afin de répondre aux objectifs de la loi SRU qu'elle ne remplit pas, 6,83 % en 2015 au lieu de 25 %, un chiffre en baisse constante liée à la construction de logements en accession libre. Ainsi, huit logements collectifs sont en construction au clos des roselières, deux logements seniors rue des

écoles et des investisseurs projettent un projet de douze logements au total sur un ancien commerce. Ce renouvellement urbain se fait somme toute à la marge en comparaison du projet structurant des grands arbres, lotissement privé de 137 logements. Au sud du bourg, le projet s'installe sur d'anciennes parcelles agricoles, vastes délaissés de radiales<sup>181</sup>. Les haies ainsi que les zones humides constituent les limites de l'urbanisation, elles sont majoritairement préservées et valorisées dans le projet dans une logique de plus-value pour l'opération. Le projet avait été fléché comme site d'expérimentation dans le cadre des ateliers du littoral, néanmoins, son avancement n'a laissé que peu de place à de réelles évolutions selon l'opérateur qui, soulignant la créativité des propositions, reste critique sur ce dispositif.

*« Des grands principes censés rappeler la ruralité en conservant une part importante du foncier à l'agriculture et en densifiant l'autre parcelle alors que les gens veulent des repères, ils viennent à Saint-Lyphard pour acheter une maison individuelle ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 4.09.2018)*

L'opération d'habitat, de 15 lgt/ha, comprend 100 lots en individuel ainsi que du collectif pour le programme en locatif social au nord de l'opération. L'opération se structure autour de voies en impasse donnant accès aux lots individuels et laisse des perspectives sur l'église de Saint-Lyphard, une demande de l'ABF. Les ambiances au sein de l'opération restent homogènes avec une forte similarité des tailles de lots ainsi que des espaces ouverts fonctionnels (voies et bassins de rétention). Maisons Phénix livrées en kit, pavillons de constructeurs, maisons de maître d'œuvre, les formes urbaines déployées bien que différentes renvoient à la figure du pavillon, avec ses toitures double pente à 45°, une toiture en ardoise et un crépi beige. Une standardisation qui selon l'opérateur constitue *« une belle opération lobbying des architectes »*.

---

<sup>181</sup> Voir le rapport de Thierry Vilmin et Marie Llorente sur Les filières de la densification douce — Comment promouvoir une densification douce organisée et abordable ? Selon le rapport les « délaissés de radiales » sont des espaces enclavés par une urbanisation linéaire le long des voies d'accès aux noyaux urbains, mais qui représentent aujourd'hui des opportunités souhaitables pour des opérations d'aménagement d'ensemble à dominante de maisons individuelles car bien placés par rapport aux centres et aux services.



Figure 40. Plan masse du permis d'aménager des Grands arbres — 2013 (source : Cített Claes)

- **Missillac – Une stratégie du lotissement communal**

Porte de la Loire-Atlantique vers le Morbihan, la commune de Missillac est limitrophe de Cap-Atlantique, de la CARENE et de la communauté d'agglomération du Pays de Redon (Ille-et-Vilaine). Châteaux et manoirs parsèment ce territoire de plateaux agricoles, forestiers et lacustres, inscrit au sein du Parc Naturel Régional de Brière. La commune se positionne à proximité de plusieurs pôles d'emplois (Saint-Nazaire, Vannes, Pont-Château, Nantes) et reste facilement accessible par la RN 165 qui la traverse. Ainsi, depuis le début des années 2000, la commune de Missillac connaît une forte croissance démographique qui repose sur l'arrivée de nouveaux ménages. Elle compte aujourd'hui un peu plus de 5 000 habitants. Sur le plan de la construction, 43 logements en moyenne sont construits par an depuis 2004 avec une baisse importante des réalisations depuis 2012<sup>182</sup>, 93 % des constructions concernent de l'habitat individuel pur ou groupé. En 2013, la commune a acté le renforcement du bourg, à l'occasion de l'approbation du PLU, avec pour objectif d'y réaliser 80 % de la construction en projetant des orientations d'aménagements en centre-bourg. Néanmoins, les difficultés à acquérir le foncier en renouvellement urbain, l'absence d'opérateurs rendent difficile cette opérationnalisation et soulignent un déficit d'ingénierie. Afin de répondre aux demandes d'installation de familles, les élus ont souhaité engager le projet de la Dibouillais, un lotissement communal d'une centaine de lots individuels en extension sud du bourg, entre 2006 et 2010. Le projet prend place sur un ancien bois dont on a conservé quelques sujets remarquables comme plus-value pour l'opération, le reste a été défriché. Cette opération d'aménagement comprend principalement des lots libres, mais également de l'habitat individuel

<sup>182</sup> 71 logements sont construits en moyenne entre 2004 et 2008 contre 22 entre 2012 et 2016

en locatif social, les lots apparaissent similaires (plus de 600 m<sup>2</sup>) générant une forte homogénéité de l'opération. Celle-ci se structure autour de deux îlots desservis de manière linéaire reprenant ainsi le motif de la grille. Les quelques espaces ouverts sont ici des « chutes » en bouts d'îlots végétalisés ou encore une dent creuse aménagée avec des jeux pour enfants. Parmi les nombreux pavillons, à toiture double pente en ardoise, notons la présence de deux autres typologies : la maison « moderne » à toiture-terrasse et la maison dite « d'architecte » avec faitage inversé.



Figure 41. Photo aérienne du lotissement communal, La Dibouillais — 2016 (source : Loire-Atlantique, vue du ciel)

Pour conclure cette partie, nous avons montré que les configurations périurbaines se caractérisaient par des trajectoires et paysages variés. Cette diversité est également perceptible dans la mise en œuvre opérationnelle des opérations de logements qui traduisent différentes formes urbaines et architecturales. Néanmoins, ces formes urbaines et architecturales renvoient pour beaucoup à des figures génériques (ZAC, lotissement, pavillon) visiblement liées à des stratégies urbaines fonctionnalistes ainsi qu'à des processus de conception du logement guidés par la contrainte économique de standardisation de la production. Ainsi, nous proposons d'analyser ces processus de production du logement en décrivant trois modes d'intervention récurrents.

## 2 - Acteurs et processus de construction de l'habitat

### Retour sur la visite du salon de l'habitat à Pornichet, le 10.03.2018

9h30. Départ de Nantes pour le salon de l'habitat à Pornichet avec une collègue. Ce salon apparaît comme l'opportunité d'appréhender une première matérialisation des acteurs composant le champ de la production de l'habitat localement. 10h30. Arrivée sur le parking de l'hippodrome où se tient l'événement. Des cinquantenaires attendent pour entrer à l'intérieur du hall, nous sommes loin du public attendu de primo-accédants, nous faisons l'hypothèse d'habitants en quête d'une résidence secondaire. Sur le seuil du hall, une série de stands « démonstrateurs » avec poêle, matelas, révélant la diversité des exposants regroupés sous l'appellation « salon de l'habitat ».

Entrée sur tapis, rouge, le MIPIM local nous ouvre ses portes ! À l'intérieur, la diversité des stands se poursuit, isolants, décorations, pianos et œuvres d'art sont proposés à la vente. Nous débutons la visite et rapidement ma collègue est interpellée pour un jeu-concours pendant qu'un conseiller patrimonial me propose de faire un investissement immobilier afin de « défiscaliser ». Il me propose alors d'investir dans des programmes immobiliers implantés en France métropolitaine, mais aussi à la Réunion où « *l'on peut joindre le business et l'agréable* ». Ainsi, peu d'opérateurs immobiliers sont présents, néanmoins nous décidons de porter la focale sur ces derniers. Alliance construction, SOCOREN, COMECA, Maisons Privat, Jean Gueno de nombreuses sociétés d'envergure régionale voir nationale sont bien présentes, mais aucune petite entreprise de maîtrise d'œuvre. Les promoteurs immobiliers nationaux (Bouygues, Nexity...) sont également absents et semblent préférer recourir à d'autres formes de manifestations que ce salon régional de l'habitat individuel avant tout.

### **2.1. Trois modes d'interventions récurrents dans la construction de l'habitat – Les opérations groupées, les lotissements et le diffus**

Entre ville et campagne, nous repérons trois modalités de construction du logement<sup>183</sup>. La première consiste en la réalisation de maisons groupées par des promoteurs en première couronne des agglomérations. Le lotissement de maisons individuelles produit par des aménageurs-lotisseurs en seconde couronne constitue un second marché. La commercialisation plus risquée évince les promoteurs et le lotisseur partage le risque avec le constructeur de maisons individuelles. Enfin, la réalisation de maisons à l'unité, au sein de lotissements communaux, en autoconstruction ou avec des bailleurs, constitue une troisième voie. Néanmoins, depuis une quinzaine d'années, une offre de logements collectifs apparaît à proximité des agglomérations et s'inscrit dans le marché des promoteurs.

La typologie des situations proposée ci-dessous mobilise la méthodologie proposée par Thierry Vilmin et Marie Llorente qui identifient différents types de marchés liés à la périurbanisation<sup>184</sup>. Nous avons fait le choix de prolonger cette approche qui s'appuie non pas sur une approche conjoncturelle (liée au niveau de prix du marché), mais bien sûr une approche structurelle permettant d'apprécier ces marchés au regard des outils et des acteurs construisant du logement au sein de ces espaces. Nous nous sommes appuyés pour cela sur une revue de projets « en cours » (non exhaustive) se déployant dans l'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Ces marchés<sup>185</sup> restent néanmoins dépendants d'une demande forte, mais qui décroît suivant que l'on s'éloigne des centres urbains et du littoral.

<sup>183</sup> Voir à ce titre l'article de Marie Llorente et Thierry Vilmin, « Les filières d'une densification douce abordable » dans l'ouvrage *Densifier, dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, sous la direction de Jean-Michel Léger et Béatrice Mariolle (Parenthèses, 2018).

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Situation de l'habitat et du logement en Pays de la Loire, Système d'information sur les tensions des marchés du logement, DREAL Pays de la Loire, 2020



Nous proposons à présent de détailler ces trois modes d'interventions repérées afin que le lecteur puisse saisir les stratégies et modèles de coordination développés par les différents opérateurs.

- **Le cas de la construction de maisons groupées et de petits collectifs - Le marché des promoteurs**
  - **Où ?** La première couronne de Nantes Métropole, mais aussi le secteur rétro-littoral atlantique observe des niveaux de tensions, une demande importante. Par conséquent, les promoteurs immobiliers peuvent y prendre le risque d'une production de plusieurs logements (souvent identiques) en une seule fois. La plus-value est ici liée aux économies d'échelles réalisées en conception, mais aussi par une optimisation de la densité sur le site. On observe ce type d'opérations sur Couëron (ZAC Ouest centre-ville), Montoir de Bretagne (ZAC de l'Ormois) ou encore sur Le Croisic (Hameau des bains).
  - **Outil de division foncière :** Le Permis de Construire Valant Division (PCVD) ou la ZAC pour les opérations plus importantes.
  - **Contrat de construction :** VEFA

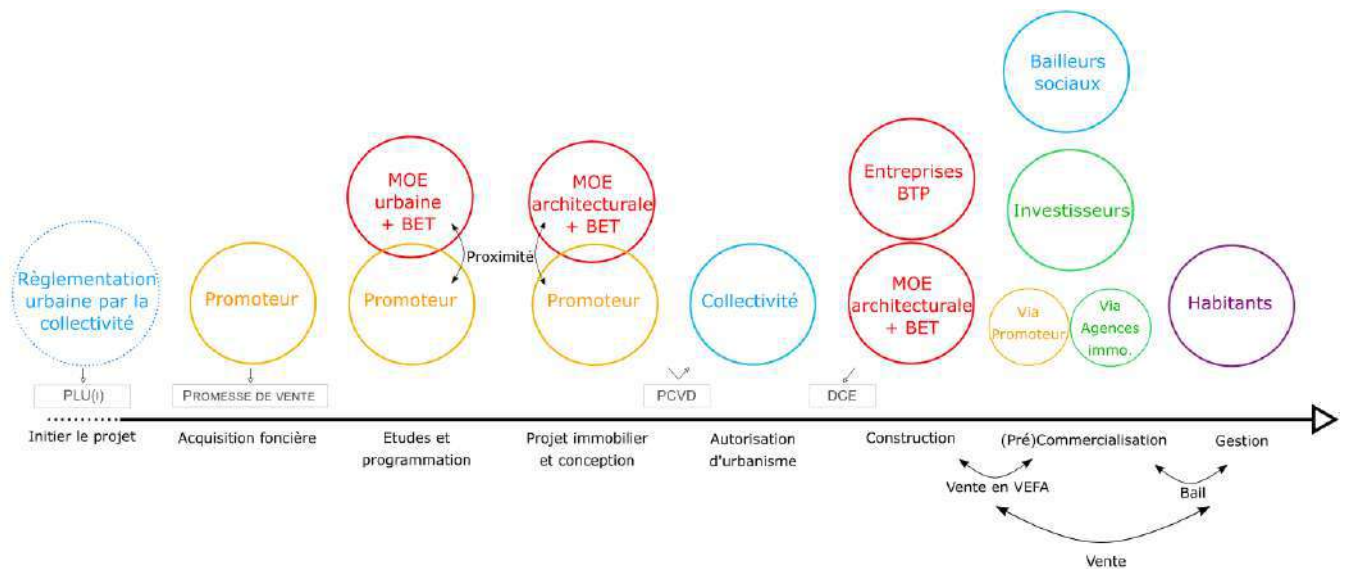


Figure 42. Schéma du modèle de coordination en promotion immobilière — 2020 (source : auteur)

- **Le cas des opérations de lotissements - Le marché des aménageurs publics et privés**
  - **Où ?** Éloigné du centre des agglomérations et des secteurs littoraux, l'aménageur public ou privé identifie un foncier suffisamment conséquent afin d'y développer une opération d'aménagement d'ensemble, un lotissement. L'aménageur viabilise ici uniquement le foncier et revend des terrains sous forme de lots libres de constructeurs. Ainsi, il assume le risque financier avec les constructeurs et peut vendre les terrains sur un temps plus long sans avoir à porter financièrement de bâti. On

observe ce type d'opérations sur Cordemais (Prieuré, Grand clos) ou encore sur Blain (La Garenne de Rohan) par exemple.

- **Outil de division foncière** : Lotissement avec permis d'aménager ou déclaration préalable (si absence de voiries et espaces communs)
- **Contrat de construction** : MOE ou CCMI

Le cas des opérations de lotissement - Le marché des aménageurs

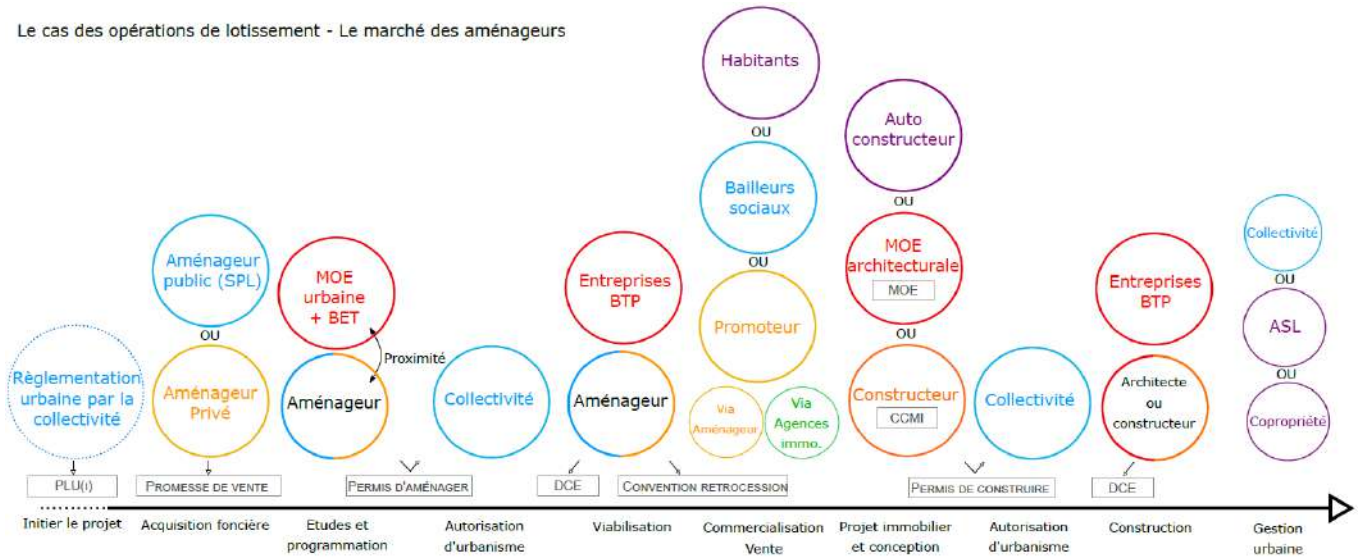


Figure 43. Schéma du modèle de coordination pour une opération de lotissement — 2020 (source : auteur)

• **Le cas des constructions en diffus - Autopromotion ou collectivité/Bailleurs**

- **Où ?** Ces secteurs, éloignés des zones tendues, rendent complexes la réalisation d'opérations d'aménagement d'ensemble, coûteuses en équipements et potentiellement contraignantes sur le plan urbain. Aussi, la réalisation d'opérations d'aménagement d'ensemble est le plus souvent portée par des collectivités dans le cadre de lotissements communaux ou pas des bailleurs observant des objectifs de faibles rentabilités des opérations. En dehors de ces opérations, la majorité des constructions est réalisée sur des parcelles en diffus ou en autopromotion.
- **Outil de division foncière** : Lotissement avec permis d'aménager porté par la collectivité (lotissement communal) ou déclaration préalable (si absence de voiries et espaces communs)
- **Contrat de construction** : MOE ou CCMI

Le cas des opérations de lotissement - Le marché des aménageurs

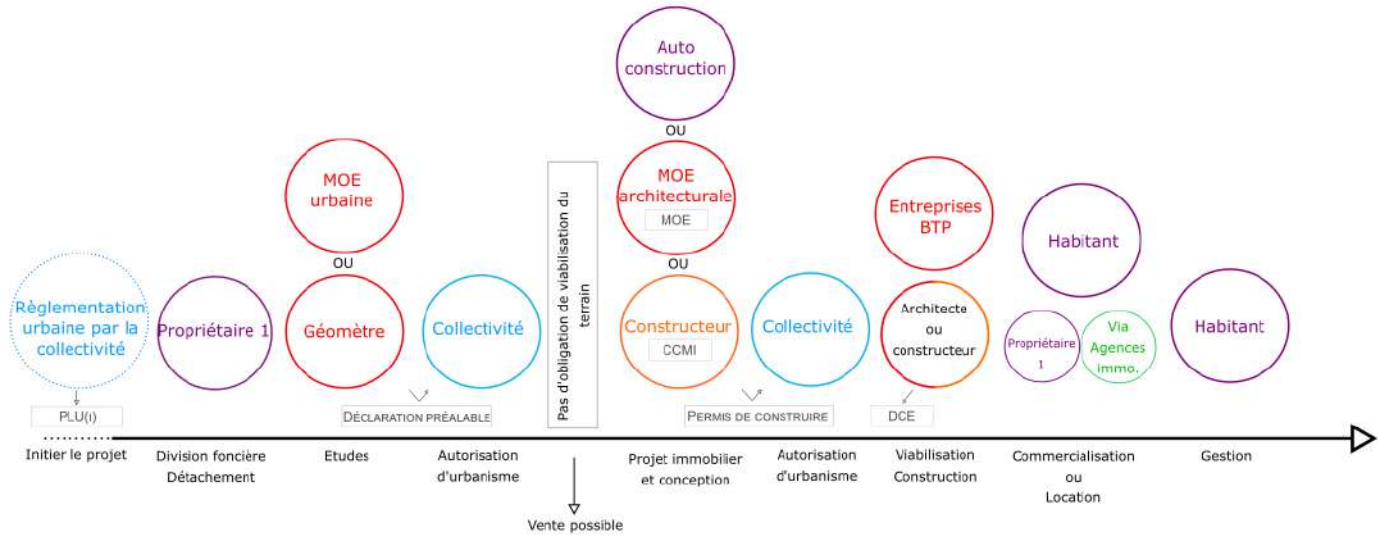


Figure 44. Schéma du modèle de coordination en diffus — 2020 (source : auteur)

Ces trois secteurs ne sont bien entendu pas immuables géographiquement. De fait, sur le temps long, les secteurs tendus ont tendance à se développer et à s'étendre en dehors des agglomérations. Par ailleurs, ces secteurs restent soumis aux dispositions étatiques, et notamment fiscales (Pinel), qui redéfinissent régulièrement la sectorisation et orientent en conséquence les secteurs de développement de la promotion immobilière.

## 2.2. Une typologie des acteurs et leurs stratégies immobilières

Nous avons donc vu qu'il existait une pluralité de MOA publiques et privées intervenant dans le périurbain, néanmoins, ces dernières s'associent également avec d'autres acteurs de la MOE : architectes, constructeurs de maisons individuelles ou encore bureaux d'études, entrepreneurs locaux. Aussi, comme le souligne Delphine Callen « *Étudier l'espace en tant qu'il est produit, et non seulement consommé nécessite de comprendre les besoins et les stratégies mises en œuvre par les acteurs, ou agents productifs, par l'État et les pouvoirs locaux, ainsi que le rôle des acteurs individuels [...]* » (Callen, 2011, p. 81). Ainsi, il nous semble nécessaire de bien définir les différents acteurs intervenant dans cette production du logement à partir de leur structuration organisationnelle, leur modèle de financement (outils), mais aussi de leur stratégie de production (typologies). Nous analyserons leurs trajectoires et cultures professionnelles au chapitre 8. La typologie proposée ci-dessous s'appuie sur une série d'entretiens avec 29 opérateurs fonciers et immobiliers travaillant dans le département, dont quinze constructeurs de maisons individuelles<sup>186</sup>.

<sup>186</sup> Lors des entretiens ce sont plus précisément les responsables d'agences que nous avons rencontrés, maîtrisant ainsi le fonctionnement organisationnel de l'entreprise et les pratiques commerciales.

- **Les aménageurs**

L'aménageur a pour objectif d'aménager des terrains afin de les revendre par lots à des promoteurs ou des particuliers. Le rôle de l'aménageur est de prospecter et d'assurer le portage financier du foncier, de concevoir un plan d'aménagement en lien avec des professionnels (architectes, géomètres) et de déposer un permis d'aménager afin de pouvoir réaliser les travaux de viabilisation des terrains. Dans le cas où le foncier n'est pas maîtrisé, la mise en place d'une ZAC est régulièrement sollicitée. L'aménageur est MOA de l'opération et peut agir par le biais de prêts ou sur ses fonds propres, certains d'envergure nationale sont rattachés à des groupes bancaires.

Il nous apparaît ici néanmoins nécessaire de distinguer les activités et stratégies des aménageurs publics et privés.

- Aménageur public

L'aménageur public agit pour le compte de ses commanditaires dans le champ concurrentiel (SEM) et travaille pour ses actionnaires dans un cadre conventionnel via une SPL, parfois en propre. Il intervient à différentes échelles, principalement départementale et intercommunale, dans l'accompagnement de collectivités locales. Si l'intérêt général prime, l'obligation de générer une économie viable autour du projet implique des logiques de rentabilité des opérations. Le plus souvent, l'intervention en secteurs agglomérés se fait sous forme de ZAC afin de pouvoir gérer l'opération dans le temps long et d'acquérir le foncier. En dehors, les petites villes moyennes qui servent la stratégie de l'armature territoriale sont également investies. Dans les secteurs plus diffus, de plus petites opérations de lotissements peuvent être réalisées si elles sont significatives pour la commune nous explique l'aménageur départemental. L'aménageur public assure donc l'interface entre collectivité, propriétaires et opérateurs afin de garantir la stabilité du marché du logement et permettre un accès au logement pour tous. Il assiste la collectivité dans la concrétisation du projet, engage le dialogue avec les riverains et travaille avec des constructeurs et promoteurs pour la réalisation d'opérations, dès l'amont du projet.

- Aménageur privé

Parmi les aménageurs privés, il apparaît nécessaire de distinguer les lotisseurs qui réalisent des lots à bâtir des aménageurs privés qui diversifient leurs activités (promotion, construction). Le rôle de l'aménageur privé peut aller de la simple promotion foncière — négociée directement avec les propriétaires — à la revendication d'un statut de « bras armé de la collectivité ». Implantés pour beaucoup à Nantes ou Saint-Nazaire, en raison de leur position centrale, la plupart travaillent sur plusieurs départements littoraux, de la Charente-Maritime au Morbihan en passant par la Loire-Atlantique. S'ils maintiennent des stratégies foncières autour des pôles urbanisés, nous verrons que les contraintes foncières, techniques et financières les amènent à sortir des agglomérations. Si le lotissement en permis d'aménager reste le principal outil mobilisé, plusieurs cherchent à se rapprocher des ZAC en lien avec le développement d'activités de promotion

immobilière. Au-delà des enjeux de négociations avec les propriétaires et la collectivité, plusieurs évoquent un rôle de dialogue voire de pédagogie avec les constructeurs afin de garantir une clientèle et d'assurer l'image du projet dans un contexte où les opérateurs sont multiples.

*« Aujourd'hui, Nantes, première couronne, deuxième couronne, Savenay pas de soucis. Saint-Nazaire, première et deuxième couronne, pas de soucis car moi je ne travaille pas en milieu complètement urbain je suis aménageur et pas promoteur donc je ne veux pas parler du milieu urbain [...] Après je fais du Donges, bon on aurait aimé faire du Trignac, mais après il n'y avait pas dans les PLU de projets disponibles. Après, je travaille sur tous les grands axes, sur la RN 165 de Nantes à Vannes, on travaille jusqu'à Pont-Château. Missillac on tombe dans un creux puis dès que vous arrivez à Muzillac pof' c'est reparti et là vous allez jusqu'à Vannes et ça fonctionne. En fait, si vous voulez, les gens veulent être près de leur bassin d'emploi parce que l'on sait que l'on a besoin de deux voitures lorsque l'on a un pavillon excentré. Les transports en commun ne sont pas suffisamment développés pour être pratiques, mais cela dit on ne veut pas passer 1h30 dans les transports si vous voulez. Tous les secteurs comme Plessé, Guémené-Penfao, Guenrouët, j'en ai fait un paquet de petits lotissements là-bas, mais je n'y vais plus parce qu'il n'y a plus preneur. Cependant, Nantes, Saint-Étienne de Montluc, j'en ai trois ou quatre sous le coude, Savenay aussi, Pont-Château aussi parce que c'est près de Saint-Nazaire, mais dès que l'on s'éloigne des bassins d'emplois et des axes de communication [...] Alors après le sud Loire c'est pareil, on observe quelque chose c'est que les terrains qui sont en direction de la mer sont plus attractifs [...] ».*  
(Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 17.07.2018)

- **Les bailleurs sociaux**

Les bailleurs sociaux ont pour objectif d'assurer la réalisation d'opérations de logements sociaux afin de les mettre en location sous forme de baux ou bien de les céder en accession à des propriétaires aux revenus modestes. Le rôle du bailleur social est d'assurer la construction, l'entretien et la gestion voire la cession de logements sociaux. Si une partie importante du parc de logements sociaux sur le grand littoral est occupé par du collectif (83 %), il est intéressant de voir qu'en dehors de la CARENE et de Cap Atlantique, les logements sociaux sont en moyenne à plus de 50 % réalisés en maisons individuelles.

Le paysage des bailleurs en France comprend trois statuts principaux orientant le modèle de production du logement. D'abord, les Offices Publics de l'Habitat (OPH), créés à l'initiative de collectivités locales, réalisent principalement du locatif social et développent de l'accession sociale. Puis, les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), administrées par des actionnaires publics et privés, des collectivités locales, des représentants de locataires et personnes morales réalisent également du locatif social et de l'accession sans limitation de leur périmètre d'action dans le cadre d'une mission d'intérêt général. Enfin, les coopératives d'Habitat à Loyer Modéré (HLM), financées par des capitaux mixtes (collectivités, privés, sociétaires) développent du locatif et de l'accession sociale ainsi que du logement libre. Au local, ces trois acteurs sont représentés, mais n'agissent pas de la même manière. Ainsi les OPH et ESH les plus importantes (Nantes

Métropole Habitat, SILENE, La nantaise d'habitations...) disposent de services de développement, d'études et de gestion en interne leur permettant de développer des opérations en maîtrise d'ouvrage. Néanmoins, face à la complexification des montages opérationnels et financiers, de plus en plus de bailleurs répondent uniquement à des concours organisés par des aménageurs pour le développement de quelques lots ou achètent en VEFA à des promoteurs, néanmoins plus rarement en diffus où le foncier y est maîtrisé. Le développement de ces stratégies patrimoniales — gestionnaires —, impulsées par la loi ELAN, ne sont pas sans interroger à terme la qualité des productions urbaines et architecturales ainsi que le maintien de compétences en MOA au sein des offices publics notamment.

- **Les promoteurs immobiliers privés**

Les promoteurs immobiliers ont pour objectif d'acquérir du foncier puis de construire des biens immobiliers pour les revendre rapidement afin d'engendrer une plus-value. Ainsi, le promoteur est chargé de trouver des fonds (banques, investisseurs...) pour financer l'achat des terrains, de concevoir un projet et d'en assurer la faisabilité avant d'assurer sa réalisation puis sa commercialisation. Il est donc à la fois celui qui « *prend l'initiative et le risque financier* » (Merlin et Choay, [1988] 1996) et l'intermédiaire. Les promoteurs immobiliers interviennent principalement sur des marchés tendus où ils réalisent des opérations de logements collectifs ou d'habitat groupé en VEFA, plus risquées qu'en lotissement. Dans le même temps, cela leur permet une meilleure optimisation de la densité et une livraison de surfaces de plancher supplémentaires à valoriser financièrement. Durant notre enquête, nous avons pu observer que ce rôle pouvait être occupé par une grande diversité d'acteurs : aménageurs, constructeurs, bailleurs, voire habitants, en autopromotion. Christian Topalov, sociologue, a conduit en 1974 l'une des premières enquêtes sur l'émergence de cette profession après-guerre et s'est attaché à construire une typologie dont il fait ressortir sept catégories : les agents promoteurs, les outsiders-coordonateurs, les entrepreneurs promoteurs, les builders, les techniciens promoteurs et les promoteurs financiers. Celles-ci seront remobilisées par Jean-François Dhuy en 1975 proposant de les regrouper en trois catégories principales : les prestataires de service, les promoteurs entrepreneurs du bâtiment et les promoteurs capitalistes (Dhuy, 1975, p. 35). Celles-ci mettent néanmoins l'accent uniquement sur les « grands promoteurs »<sup>187</sup> professionnels ne prenant pas en compte les acteurs publics et parapublics (logement HLM, sociétés d'économies mixtes...), mais aussi certains acteurs privés : MOE et habitants en autopromotion. Ces derniers constituent pourtant des catégories d'acteurs importantes, notamment dans la réalisation de projets en situations périurbaines, nous y reviendrons aux chapitres 7 et 8. Nous avons d'ores et déjà présenté le cas des acteurs publics et

---

<sup>187</sup> De fait, dans son enquête, Christian Topalov limite son étude à ce qu'il appelle les « Grand promoteurs », ceux dont l'activité est nationale, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, il évoque dans son introduction « l'importance décisive de cette catégorie de promoteurs sur le développement urbain » puis le fait « qu'ils représentent un phénomène nouveau dont l'apparition transforme profondément l'ensemble du système de la promotion immobilière ». Il justifie son choix par le fait que cette catégorie d'agent est plus facilement identifiable par l'objectif commun de maximisation des profits a contrario des organismes HLM. (Topalov, 1974, p. 9)

parapublics ci-dessus, aussi nous proposons pour les promoteurs privés de les distinguer au regard de leur modèle organisationnel et financier permettant de distinguer des politiques immobilières différentes. Nous retrouverons le triptyque proposé par Jean-François Dhuys (capitalistes, prestataires de services, entrepreneurs du bâtiment [BTP]) et nous mettrons l'accent sur les spécificités de leur action dans le périurbain. Néanmoins, nous souhaitons surtout porter la focale sur des promoteurs d'envergure régionale et des constructeurs de maisons individuelles développant de la promotion immobilière, afin, d'une part de contribuer à renforcer l'analyse de ce secteur moins documenté de la promotion, et d'autre part, car leur présence récurrente en situations périurbaines étaye l'hypothèse de l'importance d'une territorialisation<sup>188</sup> des pratiques pour la réalisation d'opérations (accès au foncier, maîtrise du marché).

- Les promoteurs, filiales de groupes bancaires

Les promoteurs, filiales de groupes financiers comme par exemple Nexity (Groupe Caisse d'Épargne), interviennent le plus souvent à l'échelle nationale ou interrégionale. Ces filiales de groupes bancaires disposent de capitaux propres importants leur permettant de s'autofinancer. Face à cette capacité d'intervention nationale, notre enquête révèle une volonté de se positionner en partenaire des collectivités, certains évoquant l'enjeu de se rapprocher des SEM d'aménagement afin de « *s'intégrer localement dans la durée* »<sup>189</sup>. La question commerciale reste un enjeu majeur pour ces majors de la promotion<sup>190</sup>, ainsi ils se montrent très attentifs aux dispositifs fiscaux (Pinel) ainsi qu'à la dynamique du marché local les conduisant plutôt sur des secteurs agglomérés ou communes « *dynamiques économiquement comme Saint-Brévin-les-Pins ou Ancenis* »<sup>191</sup>. En outre, la multiplicité des filiales qu'ils développent (foncier, immobilier, services) leur permet une forme d'agilité dans leurs réponses aux collectivités et SEM locales en proposant différentes typologies, en répondant aux attentes de dispositifs durables ou de services associés du type logement senior. Leur assise financière leur permet par ailleurs de répondre à des concours organisés par la collectivité et de développer des innovations.

- Les promoteurs, prestataires de services

Les promoteurs prestataires de services rassemblent plusieurs figures. Nous avons pu observer la présence de promoteurs régionaux de services investis dans des opérations de standing, mais également des promoteurs régionaux indépendants réalisant principalement des transactions immobilières. Les promoteurs régionaux, prestataires de services, investis dans des opérations de standing, sont financés par des capitaux mixtes appartenant pour partie à des sociétés

---

<sup>188</sup> Dans ses travaux sur la promotion immobilière Julie Pollard (2009) montre la difficulté de certains promoteurs à s'implanter à l'international, puis dans ses travaux sur la ville négociée Thierry Theurillat (2011) insiste sur la nécessité d'acteurs en capacité de négocier les conditions d'un ancrage local du capital.

<sup>189</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 19.09.2018.

<sup>190</sup> Comme l'explique Delphine Callen dans sa thèse de doctorat, lorsque la fonction commercialisation est dominante, la politique de maximisation du taux de profit repose sur les prix finaux, donc la bonne connaissance des marchés immobiliers locaux.

<sup>191</sup> Ibid.

d'assurances. Ces derniers développent notamment des opérations de standing au cœur des agglomérations (Nantes, Rennes), mais aussi sur certaines configurations privilégiées comme la baie de la Baule localement. Par ailleurs, afin de diversifier leurs activités et faciliter un accès au foncier, certains promoteurs ont développé plus récemment des filiales foncières pour développer des produits de standing également (lotissements privés, résidences privées en bord de lac ou de marais par exemple). De notre enquête, il ressort que les promoteurs régionaux indépendants sont plutôt issus de sociétés familiales ayant tenté la réalisation de petites opérations immobilières dans des secteurs en développement autour de Nantes, Rennes. Ils développent quant à eux des opérations de logements plus petites dans les proches couronnes d'agglomérations (Pornichet, Basse-Goulaine...).

- Les promoteurs, entrepreneurs du BTP

### **Promoteurs, filiales de groupes de construction**

Les promoteurs, issus de filiales de groupes de construction, se structurent autour d'une holding avec différentes filiales comprenant une entreprise de construction et une filiale immobilière. Durant notre enquête, nous avons peu rencontré ce type de promoteurs en situations périurbaines qui développe davantage de logements collectifs ou de l'habitat individuel groupé en nombre. Nous pouvons faire l'hypothèse que cela est lié au modèle économique de ces promoteurs pour qui la maximisation de la plus-value se fait sur la construction impliquant un volume d'affaires important.

### **Les constructeurs de maisons individuelles**

Face à la raréfaction du foncier et au développement d'outils fiscaux favorisant l'investissement, certains constructeurs de maisons individuelles cherchent à diversifier leurs pratiques afin de diminuer l'incertitude et trouver de nouveaux clients, ils deviennent promoteurs. Ces constructeurs — souvent structurés au niveau régional ou national — développent des opérations de maisons groupées en VEFA via des sociétés de promotion leur permettant d'accéder à de nouveaux marchés. Ainsi, face à la complexification des montages opérationnels, ils se trouvent en capacité de répondre sur de petites opérations de maisons groupées, proches des bourgs, et répondent aux attentes des aménageurs publics sur des opérations d'aménagement d'ensemble par ilots. Afin de maximiser la plus-value, beaucoup mobilisent l'industrialisation des processus dont ils maîtrisent les codes pour développer ces opérations assistées par des architectes et BET externes.

Ainsi, au-delà de la bipolarisation du marché de la production du logement décrite par Dominique Lorrain (Lorrain, 2002) entre des petits promoteurs ancrés localement et des grandes firmes privées capitalistes, nous avons pu révéler malgré tout la présence de promoteurs régionaux. Ces derniers sont néanmoins inscrits dans des logiques de diversifications des activités et donc de concentration croissante des activités.



- ***Les constructeurs de maisons individuelles***

Les constructeurs de maisons individuelles ont pour objectif de réaliser des maisons individuelles régies par un contrat de CCMI apportant des garanties contractuelles aux clients. Dans ce cadre, il assure la conception de la maison avec la MOA (limite de 150 m<sup>2</sup>) et l'accompagne dans le financement du bien et le suivi du chantier impliquant le choix des entreprises et la négociation des matériaux.

Nous pouvons ici rappeler qu'en 2018, les Pays de la Loire concentraient 9 % de la production de maisons individuelles en France et que 40 %<sup>192</sup> de cette production régionale était réalisée en Loire-Atlantique. Dans ce contexte, les constructeurs de maisons individuelles représentent le type d'opérateur principal, réalisant les 2/3<sup>193</sup> de la production de l'habitat individuel en Pays de la Loire, ils sont aussi les plus visibles dans le paysage des opérateurs intervenant dans le périurbain. Néanmoins, au cours de notre enquête nous avons pu observer une diversité importante de types de constructeurs de maisons individuelles dont la structuration organisationnelle, l'implantation territoriale et les activités nous permettent de dresser une typologie.

Dans une recherche pionnière, Marie-Christine Jaillet (1982) a analysé la transformation de l'appareil de production du cadre bâti en montrant le rôle de l'État dans la restructuration des acteurs locaux à partir des politiques en faveur du pavillonnaire. Au cours de son analyse, elle met en exergue trois types de secteurs d'activités (artisanales, CMI, Promotion) donnant lieu à deux types d'appareils de production : artisanal (qui combine parfois du CMI), structuré (domination du secteur CMI ou promotion, équilibre). Elle montre notamment combien les sociétés de production, nationales, recomposent voire effacent certains acteurs locaux. Plus récemment, en 2001, Jean-Roland Barthélémy (2005) s'est intéressé aux constructeurs régionaux — moins documentés — à partir d'une enquête qualitative l'amenant à proposer une typologie sur la base des stratégies immobilières et structures d'entreprises : les groupes nationaux, groupes familiaux (régionaux), sociétés de commerciaux et petits entrepreneurs. De fait, les modèles organisationnels nous semblent importants dans la caractérisation de ces acteurs et de leurs trajectoires, néanmoins, l'ancrage territorial nous semble également être un marqueur structurant dans la distinction des stratégies immobilières.

De manière générale, ces derniers se positionnent localement dans des communes littorales en se regroupant sur des axes stratégiques des centres-villes de Saint-Nazaire, la Baule. Toutefois, nous observons également le positionnement de plusieurs sociétés le long des grands axes de communication et à proximité d'échangeurs, un choix guidé par l'accessibilité. À l'occasion de

---

<sup>192</sup> Sources Sitadel — 2018.

<sup>193</sup> Sources : DREAL Données : EPTB 2017

notre enquête, les constructeurs investis dans la filière artisanale se positionnent au sein de zones commerciales ou de zones d'activités facilitant le maintien d'espaces de production.

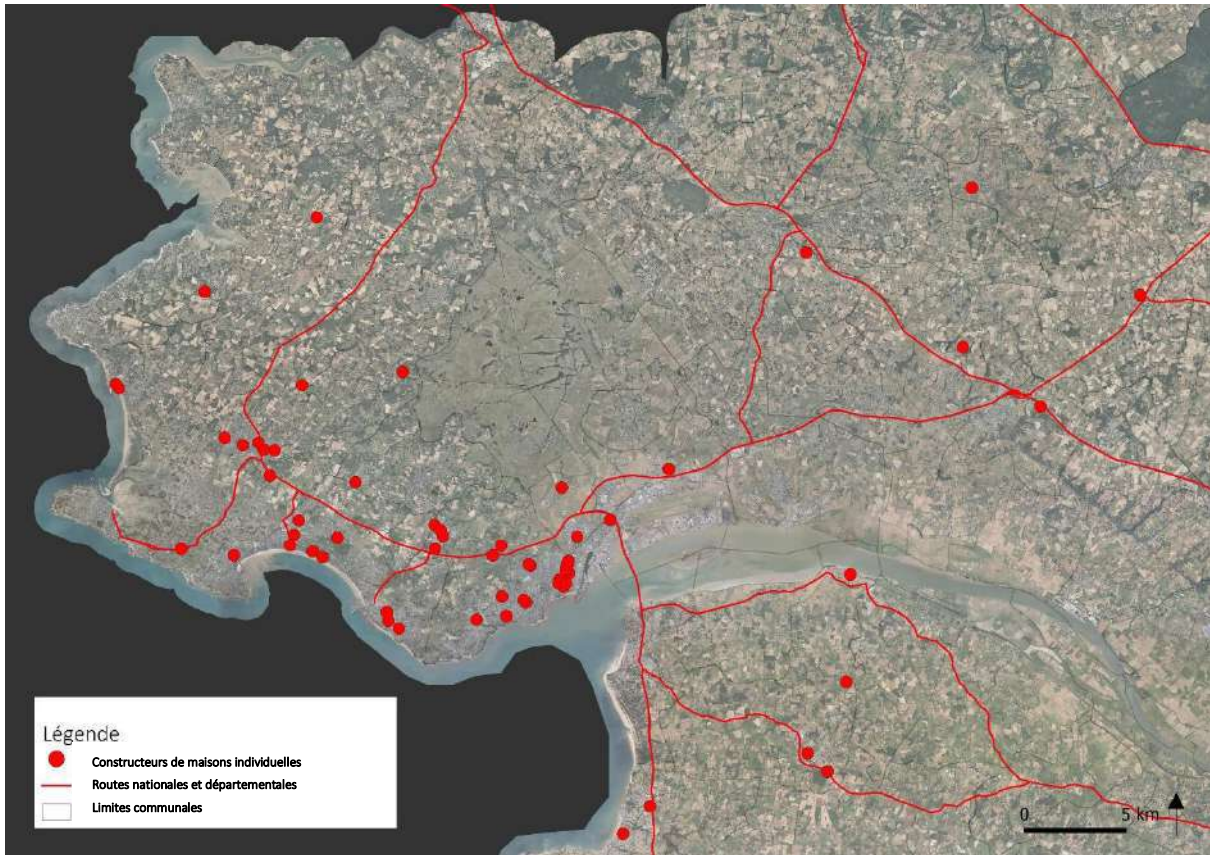


Figure 45. Localisation des constructeurs de maisons individuelles en région de Saint-Nazaire — 2019 (source : auteur — Données : SIREN)

Sur la base de nos entretiens, nous proposons ainsi une typologie des constructeurs de maisons individuelles selon leurs modèles d'organisation et leurs stratégies territoriales.

- Les groupes nationaux et interrégionaux

Les constructeurs nationaux (Maisons Phénix, Maison Familiale...) reposent pour beaucoup sur des systèmes de franchises permettant de s'implanter sur tout le territoire. Ces derniers proposent des produits en accession ou moyennes gammes, issus de modèles types, en CCMI, mais aussi de plus en plus dans le cadre d'opérations groupées commercialisées en VEFA. La construction repose sur des processus industrialisés et l'externalisation à des sous-traitants dans la réalisation du bâti est importante, le terme de constructeur pourrait d'ailleurs être interrogé dans ce cas. Le rapport à la collectivité reste faible et peut être vu, par ces derniers, comme une source de contrainte impliquant plutôt un investissement en diffus et en lotissement, en dehors de ZAC publiques. La suppression de dispositifs fiscaux et la diminution des aides pour l'accession au logement entraînent certains constructeurs à proposer des dispositifs relai pour continuer à commercialiser des produits à destination des primo-accédants (Pass foncier...).

- Les constructeurs régionaux et locaux

Les constructeurs régionaux peuvent être issus d'entreprises de maçonnerie locales ayant conservé en interne une filiale de corps de métier (maçonnerie ou charpente), mais aussi s'appuyer sur des sociétés plus récentes émanant de commerciaux. Ces dernières émergent au gré des opportunités structurelles et de la dynamique du marché, ils sont à l'origine d'une perturbation de ces derniers et restent plus fragiles. Intervenant au niveau régional, ces entreprises investissent les marchés dynamiques : agglomérations, littoral et presqu'île Guérandaise. Plutôt situées sur la « moyenne gamme » et le « haute gamme » elles revendiquent du sur-mesure et l'emploi de matériaux de qualité, gage d'une certaine notoriété. La conception et le suivi du chantier sont assurés en interne, des partenariats avec des architectes sont sollicités au besoin. Implantées au niveau local, ces entreprises ont bâti une relation de proximité avec des collectivités, notamment avec les instructeurs qu'ils consultent régulièrement avant le dépôt de Permis de Construire (PC). Cette proximité entraîne également des partenariats avec les aménageurs publics qui les sollicitent pour des concours ou des opérations pilotes permettant de développer des innovations.

- Les artisans locaux du BTP

Ces ensembliers du bâtiment proposent le plus souvent une offre « sur-mesure » pour des produits « haut de gamme » via des contrats de MOE. Néanmoins, face à la concurrence des constructeurs régionaux et des architectes, certains se regroupent afin de proposer des contrats de construction de maisons individuelles. Ces artisans investissent des secteurs géographiques plus restreints et travaillent principalement sur des lotissements en lots libres ou en diffus pour des maisons uniques de standing. Ces entreprises générales du bâtiment disposent de la quasi-totalité des corps de métiers en interne.

- Les Sociétés coopératives (SCOP ou SCIC)

Lors de notre enquête, nous avons rencontré un nouveau type de constructeur local constitué autour de la forme de SCOP. Issues d'entreprises du bâtiment diverses (maçonnerie, charpente) elles conservent des corps de métiers en interne de même que la conception ainsi que le suivi du chantier car ils ne peuvent que très faiblement sous-traiter. Ces entreprises développent des offres de maisons moyennes gammes et proposent des produits sur mesure avec des produits dits de conviction en bois par exemple. Ces constructeurs agissent le plus souvent dans un rayon d'action maximale — une heure de route — permettant de cadrer avec l'image d'une entreprise responsable sur le plan écologique, mais aussi social en favorisant l'emploi local.

Cette première typologie permet au lecteur de saisir les grands secteurs de l'activité de ces constructeurs de maisons individuelles, néanmoins nous verrons dans les prochains chapitres que ces catégories sont loin d'être étanches.

- **Les architectes**

Dans le cadre d'aménagements périurbains, l'architecte peut intervenir sous différentes formes. Il intervient en MOE dans le cadre d'une commande de MOA (organisation ou particulier), mais il peut aussi exercer au sein d'organismes de MOA (Collectivités, SPL, OPH, ESH...), d'organisations publiques, de services de l'Etat ou de collectivités.

L'architecte-urbaniste peut être mandaté en tant que concepteur (MOE urbaine) de permis d'aménager ou de ZAC lorsque la surface à bâtir est supérieure à 2500 m<sup>2</sup>. Il assure par ailleurs le visa des permis de construire tout au long de l'opération d'aménagement.

L'architecte maître d'œuvre intervient à une l'échelle de l'habitat et conçoit du logement collectif ou de l'habitat individuel sous contrat de MOE pour tous types de surfaces. Dans ce cadre, il réalise les plans d'aménagements et de construction puis assure la coordination des travaux. Chaque MOA doit y avoir obligatoirement recours au-delà de 150 m<sup>2</sup>, néanmoins il reste peu présent sur le marché de la maison individuelle et ses marges sont faibles. En MOE pour l'habitat individuel, nous le retrouvons plus facilement en secteurs diffus, où la taille des terrains est moins contrainte qu'en groupé ou en lotissement.

Enfin, les ABF et architectes-conseils assurent auprès des collectivités et des particuliers des missions de conseil et de visas permettant de garantir la qualité urbaine et architecturale des opérations. Intervenant à toutes les échelles, l'architecte apparaît comme un médiateur de l'opération d'habitat individuel.

### Pays de la Loire

Type de MOE	2013	2017
Architecte	7 %	6 %
Constructeurs de maisons individuelles	57 %	63 %
Entrepreneurs ou artisans	9%	8 %
Particuliers	23 %	18 %
Autres cas	4 %	5 %

### CARENE

Type MOE	2013	2017
Architecte	6 %	10 %
Constructeurs de maisons individuelles	53 %	65 %
Entrepreneurs ou artisans	15 %	8 %
Particuliers	21 %	12 %
Autres cas	5 %	5 %

Figure 46. Pourcentage de « parts de marchés » sur la construction de maisons individuelles — 2017 (source : auteur — Données : EPTB - DREAL 2017)

Cette liste n'est pas exhaustive, puisque nous avons également pu observer le rôle important que jouent les particuliers dans l'autoconstruction de leur logement, une analyse qualitative serait intéressante à mener sur le choix du MOE. En outre, nous aurions pu également pointer le rôle des industriels et des banques dans la structuration de la production de la maison individuelle, néanmoins, nous avons fait le choix pour cette analyse de nous concentrer sur les acteurs de la MOA et de la MOE, acteurs principaux de la conception des opérations et premiers interlocuteurs des collectivités.

### 2.3. Des logiques d'actions séquentielles et peu d'innovations

Bien que nous ayons pu observer des logiques d'actions de plus en plus concourantes<sup>194</sup> — notamment en aménagement public —, nombre des ingénieries observées au sein des projets analysés plus haut démontrent un fonctionnement encore largement séquentiel, ce dont témoignent les acteurs interrogés.

Cette logique d'action séquentielle tend globalement à déresponsabiliser chaque acteur de la chaîne de production et peut avoir différents effets que nous avons pu repérer à l'occasion de notre enquête.

Cette logique séquentielle débute très en amont puisque, le plus souvent, nous observons une absence de liens entre le propriétaire foncier — lorsque celui-ci est privé notamment — la MOE et les futurs acquéreurs. Cette situation apparaît potentiellement source de spéculation foncière car le terrain est alors perçu par le propriétaire comme un support, un bien financier, et non comme un projet de logement où la charge foncière est conséquente dans le bilan d'opération.

Par ailleurs, les élus locaux interviennent en amont, dans la négociation du projet d'aménagement, mais une fois le terrain cédé ou la négociation effectuée, ces derniers se trouvent en retrait. De fait, le lien avec la collectivité est souvent garanti par le service urbanisme de la collectivité, mais peu avec les élus disposant alors de faibles prises sur le projet.

*« [L'élu déplore] Voici l'ancienne place autour du presbytère qui est aujourd'hui construite et dont on a massacré le mur et les jardins qui contenaient des pins et des sapins. Cela a été massacré avec un projet de locatif et de l'accession. Nous n'avons rien pu faire ». (Élu de Pont-Château, le 16.03.2018)*

*« J'en ai marre que l'on nous propose toujours la même chose... C'est fade... Si l'on prend un bourg, ce sont des petites, des moyennes maisons, et il faut retrouver cette diversité d'habitat [...] Parfois on peut à peine choisir la couleur de la barrière ». (Élu de Malville, le 25.01.2019)*

<sup>194</sup> L'ingénierie concourante ou simultanée peut être entendue comme une méthodologie de travail — issue de l'ingénierie — visant à engager dès l'amont du projet une pluralité d'acteurs dans la définition des enjeux, des objectifs, des processus et la réalisation du projet. De nombreuses recherches ont été effectuées sur cette méthodologie, notamment dans le cadre de programmes de recherches appliqués. La mobilisation de ce terme est ici utilisée au regard d'un vocabulaire autochtone de mes enquêtés qui évoquent régulièrement l'enjeu de décloisonner, de construire des processus partenariaux.

Les aménageurs — notamment privés — interviennent ensuite, ils acquièrent le foncier et conçoivent les plans d'aménagement. Toutefois, cette conception s'appuie sur une représentation normée de la demande des habitants et des constructeurs générant souvent un découpage foncier régulier et une faible prise en compte des éléments paysagers, à la charge des futurs propriétaires.

*« Opérateur : Nous, le premier contact que l'on a sur un programme avec un cmiste c'est au stade de la pré-commercialisation. Là, on annonce à l'ensemble de nos partenaires constructeurs, ceux avec qui on a déjà travaillé, et même ceux avec qui nous n'avons pas travaillé, mais qui font partie de notre listing, on leur annonce le programme. À la suite de quoi, ils viennent mettre des options sur des lots et ils vont travailler dans la recherche de clients avec leur portefeuille. Quand on annonce ce programme-là, on met un panneau sur le programme et là les gens peuvent acheter directement auprès de nous. Après, c'est ce qui fait la qualité du partenariat, sans eux on n'est rien et inversement sans nous ils ne sont pas grand-chose non plus donc voilà c'est important.*

*Interviewer : Et est-ce que vous les consultez en amont, c'est-à-dire au moment de l'esquisse du permis d'aménager ?*

*Opérateur : Ah non pas du tout ! Non ! Non ! moi j'avais essayé de travailler sur un ou deux sujets dans ce sens-là, mais là après bon chacun veut pouvoir insérer son modèle non, non, je préfère rester ouvert puis chacun s'adapte après ». (Entretien avec un opérateur, le 16.07.2018)*

Ainsi, ces aménageurs travaillent avec des constructeurs ou des promoteurs en amont, mais principalement dans une visée commerciale afin d'acquérir un foncier ou partager les risques via de l'exclusivité. La logique reste largement séquentielle.

*« Le maître mot c'est tout ce qui peut s'aménager, par contre, pas de promotion immobilière. Mais bon, j'ai d'autres dossiers, j'ai dix-sept logements à réaliser je m'associe avec un promoteur, moi je fais tout l'aménagement foncier il m'achète une escalope pour le collectif ou le semi-collectif puis il s'en débrouille. [...] J'ai fait une dizaine d'opérations avec un aménageur, on crée des sociétés en participation et on est à 50/50 ou 60/40 cela dépend du montage financier, cela dépend du niveau auquel j'amène mon dossier. Cela m'a permis de réaliser des opérations que je ne pouvais pas m'offrir au départ. [...] Puis des fois on est deux aménageurs et puis plutôt que de perdre le foncier on s'associe pour trouver une issue à la négociation foncière avec le propriétaire ». (Entretien avec un opérateur, le 17.07.2018)*

*« [...] Le foncier, si on commence à aller dans le diffus cela veut dire qu'on achète un foncier donc là ce n'est pas notre métier. Avec le lotisseur, on fait une promesse de substitution c'est-à-dire que l'on s'engage à acheter le terrain s'il n'est pas vendu dans les six ou huit mois donc en gros on a une exclusivité avec le terrain et la maison pour vendre. Donc, ce qui est intéressant quand on a quatre terrains plus maisons comme ça c'est que cela nous fait tout de suite de la pub ». (Entretien avec un opérateur, le 12.04.2018)*

En outre, la présence des architectes a vocation à garantir une plus grande qualité paysagère de ces opérations d'aménagement, néanmoins, ces derniers peuvent parfois disposer de peu de latitude face à leur MOA.

*« Non, non, ça le végétal ce n'est pas quelque chose qui va remettre en cause un aménagement, un lotissement cependant c'est quelque chose qui fait sa qualité au fil du temps, le traitement des clôtures, il faut que tout ça rentre bien sûr dans la marmite et il ne faut pas qu'il y ait un impact sur le prix de sortie des terrains, mais tout ça c'est aussi un métier... Et je pense que ce qui fait la différence c'est de mettre un architecte paysagiste au cœur du projet dès le début et là vous êtes garanti que ce sera qualitatif ». (Entretien avec un opérateur, le 16.07.2018)*

*« J'ai toujours eu la chance de travailler avec des géomètres qui étaient urbanistes donc j'ai toujours eu des projets. Mais depuis l'année dernière, tout projet supérieur à 2500 m<sup>2</sup> nécessite un architecte, là encore il y a matière à discussion car il y a architecte et architecte. Moi j'ai la chance d'en avoir un que je faisais travailler auparavant. [...] Bon, généralement moi je fais mon pré-schéma, c'est ma tendance quoi après derrière je transfère cela au géomètre pour qu'il me mette cela en musique et puis après derrière on envoie cela systématiquement à l'architecte ». (Entretien avec un opérateur, le 17.07.2018)*

Par la suite, le constructeur de maisons individuelles succède à l'aménageur, certains revendiquent n'avoir strictement aucun lien avec ces derniers, ni avec les architectes-urbanistes des projets. Toutefois, dans le cadre de procédures de mises en concurrence sur des ZAC publiques nous observons un renforcement des échanges avec l'architecte de l'aménagement en amont.

*« Il y a plusieurs options soit on commence à travailler avec des aménageurs qui ont défini un cahier des charges pour y mettre des maisons. Soit les aménageurs nous associent dès le départ en nous demandant, mais quelle proposition vous pourriez faire et on découpe ensuite les lots en fonction de cela ». (Opérateur, extrait de l'atelier 2 de Crossac, le 28.03.2019)*

*« On fait des offres que sur des lotissements où il y a de la concurrence. Donc quand c'est comme cela on travaille beaucoup avec les architectes qui sont sur les lotissements, on travaille sur les vues, sur ce qu'eux demandent aussi. Cela nous apporte nous aussi pas mal de clés même par rapport à la vente pour nos clients ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 12.04.2018)*

Au stade de l'instruction du permis, le lien à la collectivité est souvent limité ici aux échanges avec les services instructeurs qui interagissent le plus souvent avec les commerciaux et non les maîtres d'ouvrage.

*« Le commercial va en mairie déposer le permis pour montrer nos têtes, c'est vrai que bon on se connaît et le rapport humain, on sait très bien que c'est plus simple de travailler comme cela. Et puis, malgré tout, la personne va jeter un œil donc plutôt que d'avoir un refus au bout de deux mois cela nous permet de gagner du temps, nous c'est vraiment avec le service urbanisme ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 12.04.2018)*

Enfin, l'habitant, souvent décrit comme le « client » ou le « futur utilisateur » reste très peu ou pas du tout consulté au moment de l'aménagement et faiblement à l'occasion de l'échelle architecturale. Le plus souvent ses compétences ne sont pas reconnues ou critiquées entraînant une mise à distance de la conception des espaces individuels, mais aussi collectifs.

« Par exemple, on vient de livrer une opération et on vient d'en commencer une autre où tous les appartements ont été revus et donc là on va devoir se réorganiser parce que là on avait laissé faire un peu et plus cela avançait... On va remettre de l'ordre parce que là on avait le client qui avait pris le dessus sur le commercial et le commercial qui avait pris le dessus sur le chantier donc là on va remettre du process! » (Opérateur, extrait de l'atelier 2 de Montoir de Bretagne, le 29.04.2019)

« Les gens ont peur de se faire arnaquer [...] donc il n'y a plus de confiance en personne, donc on passe notre temps à rassurer et puis on tombe sur des hypers techniciens aussi [...] ils ont beaucoup d'informations sur internet et après ils me disent, mais si madame je vous assure je vais faire une maison suspendue sur des câbles, je vais faire une maison conteneur [...] ». (Entretien avec un opérateur, le 28.03.2018)

De manière transversale, l'ensemble de ces éléments tend à accentuer la distinction entre aménagement urbain et habitat générant des opérations, dont le degré d'urbanité apparaît peu élevé et très domestique. En outre, il laisse peu de prises aux élus et aux habitants, en « bout de chaîne », pour contribuer à la conception de leur environnement bâti. Enfin, il existe également des intermédiaires tels que les commerciaux, les notaires ou les investisseurs, dont les représentations du logement et les rôles ne sont pas négligeables dans la traduction matérielle des projets, ces derniers tendent à normaliser les formes d'habitats qui constituent de plus en plus des produits financiers.

Nous pourrions ainsi résumer à travers le schéma ci-dessous la logique de production séquentielle de l'habitat dans le périurbain, notamment dans le cadre de la production de l'habitat individuel. Ce modèle correspond notamment à celui que l'on retrouve en opération groupée (ZAC...), mais aussi en lotissement aménagé.

	Echelle territoriale	Echelle de l'opération				Echelle de la parcelle				
	Définition des règles	Acquisition foncière	Conception du projet	Viabilisation	Commercial* lots	Définition et conception logement	Construction logement	Commercial*	Détention Gestion	Utilisation
Collectivité	→									
Aménageur		→								
Promoteur						→				
Constructeur						→				
Investisseur								→		
Habitant						→				→

Figure 47. Chaîne « classique » de production de l'habitat individuel — 2018 (Source : auteur, adapté de Baraud-Serfaty et jacquot 2015)

Au-delà d'une chaîne d'acteurs séquentielle, nous avons également pu repérer une faible marge de manœuvre pour l'innovation et plus généralement le déplacement de pratiques, liée notamment à un modèle socio-économique contraint. De fait, l'industrialisation des processus de construction des constructeurs de maisons individuelles nationaux contraint cette évolution, à



l'inverse les constructeurs issus de filières artisanales disposent de plus faibles capacités d'investissements liées à de plus faibles rentabilités et capitaux.

*« De ce fait le constructeur est mal placé pour innover : il cherche d'abord à satisfaire le client en élaborant un « assemblage » d'éléments connus et fiables : la part de concepteurs et techniciens dans les équipes est assez réduite (bien que représentant 10 % du prix de vente d'une maison) et de toute façon de niveau trop faible pour un développement de produits nouveaux » (Barthélémy, 2005, p. 204)*

La question de la fiabilité des produits est ici importante car les garanties qu'ils doivent apporter les engagent juridiquement, limitant souvent la prise de risque. Enfin, au local, les constructeurs régionaux que nous avons rencontrés ont moins de prises dans la réorganisation de la filière car ils sont éloignés de l'État, des institutions publiques, et liés financièrement avec les artisans. De plus, les faibles volumes de productions ne leur permettent pas de peser dans la réorientation des filières de matériaux et leurs coûts.

*« La R&D c'est au coup par coup, bon dans la promotion ils le font parce que maintenant pour gagner un concours il faut être innovant, mais dans la maison individuelle on a du retard ». (Entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

En outre, les bailleurs, souvent plus à même de déployer des opérations qualitatives dans ces territoires eu égard leur mission d'intérêt public y interviennent de moins en moins. De fait, le déplacement des logiques de gestion des opérateurs publics qui tendent à les rapprocher du privé et des enjeux de rentabilité financière les invite à renoncer à réaliser des opérations en MOA et à acheter en VEFA HLM des logements au sein d'opérations construites par d'autres pour lesquelles ils ont de fait moins de prises.

Ainsi, loin d'une « incompétence » urbanistique il s'agit plus sûrement de routines professionnelles et de cultures de l'aménagement qui grèvent une action plus transversale et orientée vers des objectifs de qualité urbaine et architecturale. Dans ce contexte, interrogeons-nous sur les modalités de régulations des pouvoirs publics dans cette production de l'espace périurbain.

### **3 - Des modèles de régulation locaux plus ou moins outillés - L'élu local, la commune et les structures d'ingénieries parapubliques**

Après avoir démontré la dynamique de production générique dans un contexte de diversité territoriale, puis analysé les acteurs en présence et leurs stratégies, nous nous proposons d'interroger les modalités de conduite de l'urbanisme par les collectivités locales, en interaction avec le privé. De fait, toute opération d'aménagement implique un système local de production marqué par des décisions qui sont le fruit de négociations. Deux temps sont privilégiés. En premier lieu, une analyse de leurs capacités organisationnelles, leurs outils de régulation, mais aussi de leurs contraintes d'actions. Dans un second temps, nous tenterons d'identifier des stratégies

communales de conduite de l'urbanisme avant de pointer les enjeux de l'accès à une ingénierie extérieure pour ces collectivités dans le cadre de ces négociations.

Nous souscrivons ici à la définition de l'ingénierie territoriale proposée par Jérôme Rollin :

*« La notion d'ingénierie territoriale désigne un ensemble de savoir-faire permettant de gérer une organisation publique et ses champs d'activité, de se positionner dans un système d'acteurs et de mettre en œuvre une politique publique. Plus précisément, l'ingénierie publique est nécessaire pour analyser des besoins, construire et conduire un projet permettant d'y répondre, le tout dans un cadre réglementaire, technique et financier particulier. » (Rollin, 2015)*

### **3.1. Un rôle déterminant des communes dans les opérations d'aménagements - L'urbanisme au prisme de la régulation locale**

- ***Le rôle du maire - Entre légitimité technique, politique et de « terrain »***

Depuis 1982, les lois de décentralisation ont transféré aux communes et à leurs élus les compétences en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, mais aussi d'instruction et de délivrance des autorisations d'urbanisme. Ces politiques de décentralisation ont donné du pouvoir aux élus locaux en matière de stratégie de développement urbain assortie d'un droit de préemption<sup>195</sup>. Néanmoins, l'État conserve un rôle important dans la régulation de l'urbanisme au local par la prise de dispositions législatives devant être traduites dans les documents d'urbanisme, le contrôle de la légalité des documents ou encore la capacité de l'État à imposer des projets d'utilité publique de l'État. Ces normes nationales misent notamment sur une réduction de l'artificialisation des sols, des enjeux du développement durable qui apparaissent rarement compatibles avec les intérêts des propriétaires privés, notamment en matière de droits à construire. Ainsi, *« l'action publique de ces personnes publiques s'exprime [...] dans un cadre d'interaction où en l'absence des agents de l'État, les élus disposent d'une capacité accrue à définir unilatéralement les frontières de la négociation, en incluant ou excluant ces différents acteurs. La régulation locale ouvre ainsi la voie à un déséquilibre dans la norme locale d'urbanisme entre la prise en compte des attentes des propriétaires et des principes d'urbanisme durable »* (Bombenger, 2013).

Ainsi, élu au suffrage universel direct, le maire dispose d'une légitimité technique pour agir, mais aussi politique, légitimité politique qui pourra justifier le traitement inégalitaire des propriétaires fonciers.

Enfin, c'est bien une légitimité de terrain liée à la connaissance du local que l'on observe dans les plus petites communes de notre terrain d'enquête. Elle se traduit par la connaissance des propriétaires aussi bien anciens que nouveaux arrivants, une connaissance des héritages familiaux, des projets des familles, mais aussi des permis de construire. Le maire est aussi souvent celui qui maîtrise l'historique des cessions foncières, des usages locaux et de leur évolution, de

---

<sup>195</sup> Loi du 18 juillet 1985, article 6 (Rapport Jarlier — 2012).

droits de passages. Si ces relations peuvent faciliter une proximité sociale, favoriser l'intégration des nouveaux arrivants elles peuvent devenir une vraie contrainte à l'occasion de négociations d'urbanisme, une contrainte que l'on pourrait nommer contrainte d'autochtonie<sup>196</sup> liée à ce régime du proche. Comme l'explique Pierre-Henri Bombenger (2011), « *La négociation et la participation modifient ainsi les règles du jeu par un accès plus direct aux scènes et aux acteurs de la décision publique locale* » facilitant cette relation de proximité qui ne fait néanmoins pas disparaître les pouvoirs juridiques, administratifs et politiques du maire. Pour Marion Paoletti (1999), la décentralisation et le retrait progressif des services de l'État ont « *réorienté l'action des élus locaux en priorité vers les électeurs et non plus les fonctionnaires* » avec pour conséquence potentielle « *d'amplifier la dimension politique de l'action municipale dans la légitimation des décisions* » (Bombenger, 2011). Une dimension politique marquée par l'enjeu de répondre aux attentes des citoyens de la commune qui nous interroge sur l'intérêt général des décisions<sup>197</sup>.

- ***Des outils de régulation des sols et de maîtrise du foncier performants a priori***

La production de l'urbanisme au local s'inscrit dans un contexte réglementaire maîtrisé par la collectivité. Les enjeux de cette régulation du développement territorial sont pluriels et s'adossent à des objectifs qui fluctuent en fonction des contextes territoriaux, notons néanmoins deux enjeux transversaux : maîtriser les formes du développement résidentiel et assurer une régulation des marchés fonciers et immobiliers locaux.

### **Maitriser les formes du développement résidentiel**

Le PLU est le premier outil pour la maîtrise du droit des sols, il constitue à la fois un instrument juridique, un projet et une procédure. De fait, les communes peuvent, à partir du zonage, favoriser l'expansion ou contraindre l'urbanisation, l'utilisation des servitudes de mixité ou le réglage du COS peuvent permettre de réguler des stratégies de peuplement (Vilmin, 2015, p. 71).

*« Le plan local d'urbanisme est l'instrument par excellence de la régulation de l'aménagement opéré par l'échelon politique et administratif qui en a la responsabilité. L'autorité locale dispose d'une légitimité technique certaine pour l'établir en raison de sa proximité et de sa connaissance du terrain et des acteurs ». (Vilmin, 2015, p. 66)*

Sur le plan opérationnel, plusieurs outils sont à la disposition des élus soit pour inciter soit pour conduire un aménagement public en propre :

---

<sup>196</sup> Sur la notion d'autochtonie nous renvoyons aux travaux de Nicolas Renahy qui a discuté la notion de capital d'autochtonie dans un article pour la revue *Regards Sociologiques*. Il souligne, comme d'autres, la ressource sociale que permet cet ancrage local mais invite à regarder davantage l'inégalité de sa distribution parmi les classes populaires. Par la même, il invite à appréhender ces classes populaires de manière relationnelle et hiérarchisée afin de ne pas les réifier a priori. Ainsi, le capital d'autochtonie permet de s'opposer à d'autres capitaux (économiques, culturels...) et permet d'accéder à de nouveaux (Renahy, 2010).

<sup>197</sup> Voir à ce titre les travaux de Ségolène Charles sur le rôle de l'élu local dans la participation citoyenne (Charles, 2020).

La ZAC<sup>198</sup> constitue un second outil de maîtrise du développement urbain, elle est d'initiative et d'intérêt public même si la réalisation peut être transférée, par le système de la concession, à un privé. Cet outil de l'aménagement permet à la collectivité d'assurer un contrôle continu tout au long de l'opération, d'acquérir progressivement des terrains inscrits dans le périmètre, de porter une réflexion d'ensemble à une échelle d'envergure avec des partenaires publics, privés, mais aussi d'instaurer une participation de ZAC. Quatre étapes principales peuvent être repérées<sup>199</sup> : la concertation du public et les études préalables, la création de la ZAC, la réalisation de la ZAC et sa clôture. Le dossier de création comprend un rapport de présentation, un plan de localisation, le mode de réalisation choisi, le régime financier applicable et l'étude d'impact, la décision de création est ensuite prise<sup>200</sup> en conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI. Les ZAC publiques sont nombreuses sur le territoire de Saint-Nazaire, portées pour beaucoup par les SEM publics d'aménagement (SONADEV, LAD SELA).

#### **Loire-Atlantique développement — Société d'équipement de Loire-Atlantique (LAD-SELA)**

LAD SELA est la société d'économie mixte du département de Loire-Atlantique. Créée en 1959, la SELA a rejoint en 2013 l'agence LAD-SELA qui regroupe aujourd'hui quatre entités : la SEM LAD-SELA, la SPL LAD qui regroupe notamment les activités de l'association Loire-Atlantique Tourisme et du comité d'expansion économique de Loire-Atlantique, le CAUE 44 ainsi que LAD-GIE qui regroupe l'ensemble des fonctions supports mutualisées.

LAD-SELA travaille pour le compte de ses commanditaires dans le champ concurrentiel tandis que la SPL LAD travaille pour ses actionnaires dans un cadre conventionnel. La société d'économie mixte oriente ses activités autour de l'aménagement et du renouvellement urbain, la construction de bâtiments et d'équipements publics, l'investissement dans des opérations tertiaires, d'habitat et la production d'énergies nouvelles ou renouvelables.

Néanmoins, en dehors de la CARENE et des polarités comme Savenay, Pont-Château et Guérande, la ZAC apparaît comme une ingénierie trop complexe et inadaptée à l'évolution rapide des marchés pour les élus.

*« Maintenant, on préfère mettre en place des opérations sur des petites poches plutôt que sur une grosse ZAC ». (Élu de Saint-André-des-Eaux, le 5.01.2018)*

Ainsi, certains optent pour d'autres stratégies d'aménagements, ils privilégient de petites opérations dans les dents creuses ou en extension. D'ailleurs, certains aménageurs cherchent à diversifier leur activité en développant des programmes de lotissements en centre-bourg ou en créant de plus petites ZAC en « multi-sites ». Cette évolution répond à la perplexité que peuvent

<sup>198</sup> Apparition de la ZAC en 1967 à la suite de la loi LOF.

<sup>199</sup> Voir à ce titre <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>

<sup>200</sup> Elle peut également être prise soit par le préfet, pour les ZAC créées à l'initiative de l'État, d'une Région, d'un Département ou de leurs établissements publics et les ZAC créées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national.

renvoyer ces nouveaux quartiers de villes en extension, au regard des enjeux de renouvellement urbain.

Par ailleurs, le permis d'aménager dans le cadre d'un lotissement communal apparaît comme un outil pertinent pour les élus dans les communes où les opérateurs ne viennent pas, il constitue une alternative à la ZAC. L'enjeu pour les élus est de maîtriser les formes produites, de maintenir des prix de sorties du logement accessibles aux populations locales et d'assurer une marge financière pour financer les équipements impliquant une commercialisation rapide afin de limiter les frais financiers liés au prêt. Toutefois, l'évolution législative, les demandes administratives, l'augmentation des prix du foncier, mais aussi l'ingénierie nécessaire que ce soit en matière de conception, de réalisation et de commercialisation, conduisent de plus en plus les élus à passer par un aménageur.

In fine, l'enjeu pour les communes est de conserver un rythme de développement résidentiel constant afin d'assurer des entrées fiscales, maintenir des équipements scolaires, mais aussi assurer une production de logements sociaux lorsqu'elles sont soumises à la loi SRU.

### **Assurer une régulation des marchés fonciers et immobiliers locaux**

Parmi les enjeux transversaux, la régulation des prix du marché foncier et immobilier apparaît comme un enjeu pour l'accès au logement dans les communes. Il est un sujet d'autant plus prégnant que la commune se trouve en zone tendue, néanmoins, si plusieurs communes s'inquiètent des prix de référence créés, aucune ne déclare mener de politique offensive de régulation des prix en achetant les terrains les plus chers.

Dans ce contexte, le droit de préemption urbain est un outil dont dispose les maires pour se substituer à l'acheteur d'un terrain ou d'un bien immobilier dans le cadre de la réalisation d'un projet d'intérêt collectif. L'utilisation du droit de préemption urbain peut se faire pour la réalisation d'un projet d'aménagement, la constitution de réserves foncières communales ou encore pour une liste d'aménagements hétérogènes<sup>201</sup>, portant néanmoins un risque de détournement de l'objectif initial. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit de préemption urbain, la collectivité peut proposer une révision du prix proposé par le vendeur qui peut soit accepter, se retirer ou saisir le juge de l'expropriation. Le prix proposé par la collectivité est fixé par les services des domaines dont les élus critiquent les propositions.

*« Comme quoi, la maîtrise du foncier cela ne s'invente pas, il nous a fallu acheter à neuf propriétaires différents. Il faut toujours avoir du foncier. Il faut toujours, toujours acheter du foncier, c'est bien égal si on n'a pas de projet, il y aura bien une équipe municipale qui aura un projet. [...] On a des difficultés avec les évaluations des domaines qui sont incohérentes, soit ils estiment trop chère et la*

---

<sup>201</sup> Le champ d'application du droit de préemption urbain a été étendu dans le cadre de la loi n° 2014-366 de 2014 dite loi ALUR, et notamment dans le cadre de son champ d'application matériel. Voir à ce titre l'article L211-1 et suivants du code de l'urbanisme.

*commune ne peut pas acheter, soit ils estiment trop peu chère et les propriétaires ne veulent plus vendre, ce n'est jamais régulier ». (Élu de Saint-Gildas-des-Bois — le 20.10.2017)*

Plusieurs objectifs de la préemption sont repérés : acquisition d'une parcelle en vue d'un futur équipement, projet de logements ou encore constitution d'une réserve foncière. Ce dernier objectif est apparu récurrent chez certains élus qui, s'il permet à la commune de se constituer une capacité d'action, peut apparaître en déconnexion avec une stratégie urbaine et semble parfois relever d'une stratégie du « coup par coup ». Dans ce cadre, nous souscrivons à l'hypothèse de Fanny Vuillaume (2015) concernant le renforcement des stratégies d'acquisitions, en phase avec un projet territorial dans le cadre du transfert de cette compétence à l'EPCI. Par ailleurs, si ce droit de préemption apparaît comme une « expropriation légère » pour certains élus, ils n'en restent pas moins soucieux des questions contentieuses et s'assurent un droit à agir.

*« Donc on a fait valoir notre droit de préemption sur ce site-là même s'il n'était pas directement dans l'OAP, mais on a fait valoir l'étude pré-opérationnelle, donc légitimement on s'est dit qu'on avait un droit à agir [...] Et récemment, parce qu'ici il faut savoir qu'on a quatre propriétaires [...] Moi, je n'avais pas forcément envie que la commune fasse valoir son droit de préemption parce que la commune ne pouvait certainement pas le faire au prix où ils le mettraient en vente ». (Élu de Crossac, le 19.12.2018)*

D'autres communes préfèrent limiter l'usage de ce droit de préemption urbain soit parce qu'elles n'en ont pas les capacités financières soit parce qu'elle est associée à une régulation publique forte, au profit de systèmes de négociations.

*« Le fait d'être dans l'échange cela évite de s'immiscer de manière forte par de la préemption, on regarde si cela se passe bien, on laisse faire on n'est pas obligé d'être tout le temps à la manœuvre. Mais ce qui est intéressant c'est aussi qu'un projet privé porté par des privés et un opérateur privé, mais qui va servir l'intérêt général ». (Technicien de la CARENE, le 23.11.2018)*

Notons que le droit de préemption urbain n'est pas le seul outil d'acquisition foncière pour la collectivité qui peut aussi mobiliser : la négociation amiable, la ZAD, la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ou encore la dation et peut en outre maîtriser le foncier dans le cadre des AFU en prenant part à l'aménagement avec des privés ou dans le cadre d'une offre foncière publique.

Au-delà de l'acquisition foncière, la commune dispose d'autres outils pour contrôler le coût du foncier dans le cadre d'une opération d'aménagement. De fait, dans un bilan promoteur ou aménageur à rebours, le prix du foncier apparaît comme la résultante des recettes estimées auxquelles on soustrait l'ensemble des coûts d'aménagement et de construction. Ainsi, le coût de financement des équipements dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble peut faire l'objet de négociations menant à la mise en place d'un projet urbain partenarial (PUP), d'une participation en ZAC, d'un Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE), de Participation aux

Voiries et Réseaux (PVR) de cessions foncières avec charge ou encore dans le cadre de taxes d'aménagement majorées ou de taxes foncières.

Pour Thierry Vilmin, « *les domaines sur lesquels la commune a une prise directe sont ceux qui concernent l'aménagement de son espace : la gestion foncière, le droit des sols, les équipements publics et leur financement* » (Vilmin, 2015, p. 23). Si nous souscrivons à cette approche, nous avons pu repérer d'autres leviers d'actions des élus, des leviers dont on peut faire l'hypothèse qu'ils deviennent de plus en plus saillants dans le cadre de la mise en place de documents d'urbanisme de projets qui tendent à promouvoir la négociation. Ainsi, l'analyse des opérations susmentionnées nous semble révéler au moins trois leviers complémentaires :

- Le premier concerne l'obligation de logements sociaux qui, si elle est fixée par les PLH et les PLU, peut faire l'objet de demandes complémentaires notamment en zones tendues ou d'une négociation concernant le nombre de logements à réaliser ;
- La densité du projet qui, si elle est à priori favorisée depuis la suppression du COS en 2014, peut faire l'objet de restrictions par le biais d'autres outils au sein du PLU (gabarits, emprise au sol ou coefficient de pleine terre) ou d'appréciations d'insertions paysagères par exemple par la collectivité qui délivrera le permis (Dubois, 2017) ;
- L'usage de subventions publiques directes aux promoteurs par une cession foncière peu onéreuse ou une participation aux aménagements par exemple.

Notons enfin que l'instauration de cadres de négociations (commissions extra communales, ateliers...) constitue un autre mode de régulation qui devient de plus en plus prégnant (Dupuy, 2010a) dans un contexte de la fabrique urbaine qui voit « *le renforcement de la place des acteurs privés dans les processus de construction et de mise en œuvre des politiques locales de l'urbanisme et de production du logement.* » (Persyn, 2017).

### **3.2. Des contraintes de l'action communale**

Malgré ces outils, on observe des contraintes d'actions dans la traduction du projet territorial au sein des projets d'aménagements. Ces contraintes relèvent autant de logiques de marchés, de politiques publiques, d'ingénieries, que de questions d'interactions entre élus et avec les habitants.

- ***Une évolution des enjeux - Le développement durable***

Premièrement, nous observons, dans les discours d'élus, une prise de conscience de l'enjeu d'évolution des pratiques d'aménagement à l'aune du paradigme du développement durable.

*« On a par exemple la Garenne où il était programmé pour une OAP habitat [...] et là on avait un secteur de douze hectares pour lequel, sur le PLU actuel, on avait prévu 250 logements. Avec la loi ALUR et avec le SCOT il faut non seulement lutter contre l'étalement urbain, mais aussi densifier le centre-bourg. Ceci sous-entend que le projet de douze hectares, qui avait été présenté à la population dans le*

*passé en disant il y a un très gros projet, mais que ce soient les élus ou la population personne ne voulait aller sur un gros projet sur de l'étalement urbain [...] Et donc double avantage et on s'aperçoit au fur et à mesure que l'on avance on voit que l'on s'aligne sur le futur PLUI [...] ». (Élu de Saint-Malo-de-Guersac, le 13.04.2018)*

*« Dans le cadre du nouveau PLU du coup le village du Breil a été écarté il n'a été retenu ni en village, ni en STECAL. Il faut savoir que là on est en limite des zones de captage et donc avec des contraintes fortes et des attentes de l'administration de ne rien rendre constructible dans tout ce secteur ». (Élu de Guenrouët, le 15.12.2017)*

*« On a mis une zone 3 AU bon ce n'est pas très règlementaire, mais c'était plus pour préserver car c'était une zone humide et c'était pour pas qu'il y est de trucs agricoles dessus ». (Élu de la CCPSG, le 28.11.2017)*

Les enjeux associés, notamment la limitation de l'artificialisation des sols et le développement en renouvellement urbain, sont perçus comme nécessaires à la préservation de l'activité agricole, mais aussi de la bonne gestion hydraulique du territoire. Ils impliquent des contraintes d'aménagements avec lesquelles les élus doivent composer.

*« L'idée pour aller plus vite sur le PLH, c'était que plutôt que d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs d'habitats qui ne sont pas forcément justifiés, on développait des opérations au cœur du bourg sur des parcelles pas encore aménagées sur des petites parcelles de 4, 6 lots. L'idée c'était de trouver dans le bourg soit des parcelles soit de la reconstruction sur des choses existantes. On nous a proposé deux ou trois choses pour arriver à gagner et aller plus vite qu'ouvrir des zones à aménager qui prennent du temps [...] lorsque l'on a démarré cela, il y a un an, bon déjà avant d'avoir les éléments il faut s'accrocher et puis c'est ce que je me tue à dire au PLH, on a des choses, mais aidez-nous à faire. Nous ce qui nous manque après c'est de l'ingénierie ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Saint-Lyphard, le 5.06.2018)*

De fait le recentrement de l'urbanisation dans les centres-bourgs, mais aussi le renforcement de la règlementation sur les zones humides tend à complexifier les besoins en ingénierie dans la conduite des projets<sup>202</sup>. Ce recentrement implique de mobiliser du foncier issu de friches industrielles, commerciales, sportives, mais aussi des dents creuses ou encore de rogner des fonds de parcelles. Un parcellaire plus petit, le plus souvent irrégulier, et surtout marqué par de multipropriétés<sup>203</sup> qui compliquent les acquisitions foncières que ce soit dans le cadre d'un aménagement porté par le public ou le privé.

*« L'OAP, comme on va être en discussion avec les propriétaires pour faire l'accès au fond de la voie, pour le Pôle enfance euh cela va peut-être un moment de débattre avec eux et de les encourager aussi de voir comment on urbanise le côté*

---

<sup>202</sup> A ce titre, Jean-Charles Castel a montré que le renforcement de la lutte contre l'étalement urbain nécessitait une ingénierie plus importante pour le développement des documents d'urbanisme. En outre, il a montré que la lutte contre l'étalement urbain s'est retournée contre les lotisseurs de maisons individuelles réalisant de petites opérations d'aménagements contribuant à augmenter la part du diffus sur des parcelles plus émiettées et plus grandes que dans les lotissements (Castel, 2010).

<sup>203</sup> Le cas des multipropriétés est renforcé en Brière du fait d'un parcellaire en lanière très fin.



*gauche [...] Alors ce n'est pas facile parce qu'on commence à avoir une maîtrise foncière, mais ce n'est pas facile il y a des fonds de jardins et de grandes parcelles là c'est immense donc bon c'est problématique». (Élu de Guenrouët, le 28.11.2017)*

*« Alors, vous voyez ce que j'expliquais alors on se retrouve avec des fonds de parcelles conséquents et on pourrait pratiquement se dire que l'on pourrait créer une deuxième allée. Il y a un potentiel intéressant, on a toutes les maisons qui sont le long de la rue du château et on a tous les arrières ici donc c'est une réflexion qu'on s'était posée, après est-ce qu'à un moment donné c'est à la collectivité d'initier, je ne sais pas trop bon [...] Il y a une OAP, mais pas sur les fonds de parcelles, on ne l'a pas mis non bon ». (Élu de Missillac, le 7.07.2017)*

De fait, la mobilisation de ce foncier privé se heurte à une rétention foncière de la part de certains habitants pour des raisons financières (spéculation foncière), des problématiques d'héritages, de relations aux élus. Enfin, deux autres raisons liées à la modification du cadre de vie peuvent être relevées, elles sont décrites par Éric Charmes (2007) : une raison patrimoniale afin de maintenir voir augmenter le prix de la maison, mais aussi pour des raisons « hédonistes » de préservation du cadre de vie.

*« En fait on a imposé des OAP, c'est vrai qu'il y avait des dents creuses alors on a imposé, mais c'est très compliqué à mettre en œuvre. Il y'en a qui veulent vendre d'autres pas, d'autres très cher. On a mis en UB parce qu'on ne voulait pas bloquer les initiatives personnelles ». (Élu de Guenrouët, le 28.11.2017)*

*« On a des gens qui sont en hyper proximité, c'est un petit village et on a mal mesuré ces enjeux de proximité qui impliquaient d'être en lien permanent avec tous ces acteurs. Il y a des histoires de familles derrière et ici tout se sait, on n'est pas en milieu urbain, il faut faire de la pédagogie et expliquer ce que recouvre le prix du terrain. Il y a là une ligne de crête compliquée car tous les voisins connaissent le prix du terrain auquel les terrains sont achetés aux voisins et donc il faut expliquer pourquoi le prix du terrain n'est pas le même en fonction de la situation de celui-ci ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 23.08.2018)*

Concernant l'acquisition publique, le portage foncier par la collectivité reste complexe, mais des aides de l'Établissement Public Foncier sont possibles pour porter le foncier sur une durée limitée. Du fait de la complexité des projets, de l'offre potentiellement différenciante qu'ils vont amener (variété de typologies, petits collectifs), le risque financier que représente le projet pour la commune limite la mobilisation de ce recours. Face à ces problématiques d'investissement, les collectivités ont tendance à se mettre dans des positions de soutien financier aux opérateurs (Persyn, 2017).

*« Sur l'ensemble des opérations, l'acquisition et le coût foncier des opérations ne sont pas équilibrés. Si on se contente d'acquérir, d'aménager et de chercher à valoriser ce foncier on perd encore une fois sur chacune des opérations entre 200 et 300 000 euros pour des opérations de 20 à 30 logements. Alors, cela veut dire quoi ? Eh bien qu'il faut qu'on affecte d'une part des fonds liés par exemple aux contrats territoriaux avec le département par exemple, sinon c'est la CARENE qui met 5000 euros par logement pour équilibrer le foncier et c'est que comme ça*

*qu'on arrive à sortir une opération et que donc on a des promoteurs et des aménageurs en face qui ont la capacité de payer le prix proposé. Donc, la nécessité pour nous d'avoir, de la volonté d'abord, mais aussi une ingénierie financière développée et là je parle d'opérations faciles en renouvellement urbain et c'est-à-dire qu'il n'y a pas de contraintes sur les prix du foncier parce que j'ai une autre opération en tête où les prix du foncier ne sont pas les mêmes où si l'on regarde les choses de manière directe, sortir un logement dans ce centre-bourg, cela signifie que la collectivité met 20 à 25 000 euros par logement pour le sortir, c'est ça aussi la réalité pour les élus de faire du renouvellement urbain en densification ». (Extrait du colloque Terres à partager, Vice-Président de la CARENE, le 12.12.2017)*

Ainsi, cette évolution laisse sceptique les élus quant à leur réelle capacité de déclenchement de projets sur les OAP de centres-bourgs mobilisant notamment des fonds de parcelles. Cela interroge directement le rôle des outils de planification dans leur capacité à intégrer et traduire ces contraintes. Au-delà des problématiques d'acquisitions foncières, les élus craignent des difficultés dans la gestion quotidienne de la densité. Ils soulignent le risque de vis-à-vis, de conflits de voisinages ou de reports de stationnement, liés à des compositions urbaines générant de plus fortes proximités.

*« [...] les lots libres comprennent 18 lots de constructeurs, c'était un vrai pari pour nous avec des parcelles aussi petites. Un pari audacieux car difficile de gérer les mitoyennetés. Les lots libres font 200 à 250 m<sup>2</sup>. La clôture entre espace public et privé est systématiquement traitée par la SONADEV et nous permet de tenir l'espace public. Chaque lot est propriétaire de 2 places de parking, une sur parcelle et une à l'entrée du site ». (Élu de Saint-Malo-de-Guersac, le 13.04.2018)*

Enfin, si les évolutions de la règlementation concernant les zones humides facilitent leur protection dans l'optique de préservation du fonctionnement hydraulique, le positionnement de zones AU sur des zones humides non identifiées préalablement est perçu comme une épreuve pour les collectivités. Elles traduisent des difficultés de prospective.

*« Ici, c'est en 2AU, on voit que c'est un aménagement d'ensemble. Je ne sais pas si on a mis ZAC, mais bon parfois quand il y a un aménageur c'est plus simple parce que la ZAC c'est lourd administrativement, mais ce qu'il faut c'est une réflexion d'ensemble. Vous vous rendez compte attendez dans les années 2005, il y avait un gros boom sur les constructions et on avait eu un aménageur et en disant bon cela pourrait nous intéresser [...] Il reste 9500 m<sup>2</sup> et donc on avait dû le négocier et puis après en 2008 il y a eu l'inventaire en zones humides et donc on a eu une bonne partie en zones humides et là on s'est dit waouh [...] Bon après c'est vrai qu'on a la Brière à côté et cela n'a rien de drôle, bon c'est ce que je dis aux gens, mais c'est sûr qu'on se dit avant on aurait fait un truc, ce qui s'est fait ne se ferait plus du tout aujourd'hui [...] Tout ça, c'est Natura 2000 maintenant ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Saint-Lyphard, le 5.06.2018)*

*« C'est compliqué, je trouve que cela devient compliqué [...] On avait bloqué une zone de développement sauf qu'aujourd'hui on est dedans. On avait une zone de 26 000 m<sup>2</sup> et on ne pourra utiliser que 1/3 de l'espace, cela veut dire que l'on ne peut rien faire de cet espace. C'est-à-dire que cet espace, on avait une Déclaration*

*d'Intention d'Aliéner (DIA), c'était un terrain qui valait 300 000 euros que dire ce n'est pas très cher sauf qu'aujourd'hui il y a un million à mettre au bout en terme de dépollution et de déconstruction. Donc on ne peut rien faire, cela veut dire que l'on a bloqué un espace pour rien du tout qui était dans le centre-bourg et cela on le vit dans tous les domaines, pour l'habitat aussi et cela ce sont des règles que l'on n'avait pas avant. Quand on achète un foncier, qu'il est constructible et bien maintenant deux ans après avec les zones humides il ne l'est plus terminé [...] aujourd'hui on ne peut pas faire mieux pour tout bloquer. Donc, on a beau prévoir, faire du préventif, tiens je vois bien cela pour demain, aujourd'hui toutes les études qu'on a mises en place avec l'ADDRN, les BET et tout ça et bien plus rien n'est réalisable. [...] Vous faites un premier sondage, il vous donne 80 % de zones humides et vous vous dites en deux ans ce n'est pas normal qu'une zone de deux hectares devienne une zone humide à 80 %. Donc vous faites appel à une autre société vous vous dites tant pis je paye et elle, elle vous en trouve 50 %, enfin vous voyez ce que je veux dire [...] ». (Élu de Missillac, le 7.07.2017)*

*« Le principe de précaution est devenu la norme de toute façon ». (Élu de Saint-Gildas-des-Bois, le 20.10.2017)*

Ces citations traduisent un rapport complexe des élus aux normes, évolutives, perturbant leur stratégie foncière sur le long terme, mais démontrant aussi des formes d'adaptations. Par ailleurs, au-delà des capacités de détection des zones humides, la généralisation des études environnementales<sup>204</sup> dans le cadre de l'élaboration de plans ou de schémas d'aménagements implique un déploiement d'ingénierie supplémentaire.

- **Les problématiques du « quotidien » : la taille de la commune et l'expertise des techniciens**

*« [Le maire se précipite pour nous donner le dernier bulletin municipal] Voilà le principe de l'école et le principe des logements qui ne veulent pas venir pour nous [Puis le maire ramène des feuilles A4 avec des statistiques de la commune sur l'évolution de la population, le nombre de repas servis] Ce ne sont pas les grands moyens comme la ville de Saint-Nazaire, mais bon ça a le mérite d'exister ». (Élu de Sainte-Anne-sur-Brivet, le 6.02.2018)*

Dans un contexte de contrainte budgétaire des finances de l'État, l'exercice de la compétence en urbanisme transféré aux collectivités se complexifie comme le souligne le rapport Jarlier de 2012 (Jarlier, 2012). De fait, le soutien financier de l'État combinant la Dotation Générale de Décentralisation (DGD), la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) en plus d'un soutien des services de l'État se restreint et impacte notamment les petites communes qui disposent de peu d'ingénierie pour le suivi de l'urbanisme en dehors des seuls actes administratifs. Cet enjeu financier est perceptible dans la sensibilité concernant les données de populations par exemple sur lesquelles la DGF est indexée.

---

<sup>204</sup> Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012.

*« Vous avez bien rectifié le tir sur la population, l'État avait déjà oublié les personnes dans les communautés, 360, ce n'est pas rien et avec ça nous ne touchons pas la DGF et ce n'est pas rétroactif ». (Élu de Saint-Gildas-des-Bois, le 20.10.2017)*

Par ailleurs, au-delà de la proximité avec les habitants nous observons une certaine proximité avec les promoteurs, aménageurs qui viennent directement voir le maire ou les élus. Des actions de lobbying au local qui s'appuient sur des règles formelles, mais aussi la mise en place de règles informelles.

*« Tu sais le Nexity il est rendu dans le bureau du maire toutes les deux semaines ». (Technicien de la CARENE, le 2.09.2019)*

*« Pierreval a joué un jeu un peu bizarre avec nous car il veut que l'on valide et cautionne certaines choses. Bon déjà je ne suis pas professionnel et puis c'est à lui de proposer [...] il voudrait que l'on valide de façon écrite son idée de collectif donc pour l'instant on est bloqué ». (Élu de Crossac, le 8.10.2019)*

Ces règles ne semblent pas immuables et évoluent en fonction des enjeux pour la commune suivant qu'elle cherche à attirer les promoteurs ou à limiter leur intervention. Si nous observons ce régime de proximité dans des communes de tailles de populations différentes, les élus semblent en interaction directe dans les petites communes tandis qu'un filtre peut s'instaurer dans des communes disposant de services urbanisme plus conséquents.

Néanmoins, certains techniciens, non formés à ces enjeux de négociations, témoignent de difficultés face à des pratiques incisives liées à l'évolution de zonages fiscaux et du marché local par exemple.

*« Technicien : Aujourd'hui ils viennent pour nous proposer des projets en R+ je ne sais pas combien avec vue sur les jardins attenants. Ce ne sont pas forcément des gens du coin bien que je n'aie rien contre les gens qui ne sont pas du coin, mais ils viennent faire des projets puis repartent. Pas plus tard qu'hier nous avons eu Nexity, le groupe Allila, mais aussi Pichet. En plus, certains promoteurs pas très honnêtes font miroiter des prix mirobolants à certains propriétaires, bon après ce n'est pas le cas de tous. Ils viennent et proposent des R+machin sans stationnement et nous on n'est pas armé pour leur répondre.*

*Maire : Ce sont des promoteurs qui n'ont pas une vision sur le long terme pour la commune, ils ne voient que la possibilité de faire des m<sup>2</sup> de plancher pour des investisseurs qui viendraient faire de la défiscalisation.*

*Adjoint : On a refusé un programme de 42 logements en R+2 qui donnait sur des jardins ». (Extrait d'une réunion avec des élus et techniciens d'une commune de la CARENE, le 14.01.2019)*

Ces communes se trouvent souvent contraintes par les moyens humains et techniques.

*« On a un DGS et deux techniciens territoriaux de rang C, on ne peut pas faire le travail des grosses communes ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Saint-Lyphard, le 5.06.2018)*

Dans ce contexte, nous observons des niveaux de mobilisation variés pour pallier ces manques de moyens financiers et humains. Certains font appel à l'architecte-conseil du PNR de Brière, d'autres communes, plus structurées, ajustent leurs services urbanisme. Par exemple, à Guérande, un chargé de mission a été recruté pour le suivi de la ZAC Maison Neuve et de la qualité des opérations, d'autres communes mettent en place des commissions comme à Savenay.

*« Les élus de petites collectivités forcément ils laissent pas mal faire l'aménageur. Ici, ce n'était pas la volonté de départ et donc moi ils m'ont recruté pour cela pour suivre l'opération, donc trois jours sur quatre je suis sur l'opération de Maison Neuve et des fois je vais à des commissions habitat pour l'attribution de logements sociaux. Donc c'est Maison Neuve au sens très large, on regarde chaque projet de construction [...] ». (Technicien de Cap Atlantique, le 18.06.2018)*

Notons néanmoins que bien qu'elles ne disposent pas de capacités d'ingénierie identiques, toutes les communes disposent d'un PLU approuvé ou en révision ou d'un PLUI pour la CARENE, aucune commune n'est ici au RNU.

Par ailleurs, pour beaucoup de communes, l'investissement de l'EPCI tant sur le plan de l'ingénierie que financier peut permettre de pallier des difficultés de régulation ou d'investissement dans les projets. De fait, comme le souligne le rapport Jarlier *« Le niveau intercommunal apparaît plus pertinent pour assumer les compétences en matière d'ingénierie territoriale, en permettant une gestion coordonnée de l'aménagement du territoire sur un espace plus étendu. La mise en réseau de communes ou de groupements de communes permet une mutualisation des moyens humains et budgétaires qui transcende les frontières départementales. Un tel "réseau de collectivités" en matière d'ingénierie publique locale autorise ainsi le partage de bonnes pratiques. Il apparaît d'autant plus utile que, désormais, dans le cadre de la RGPP, l'État a choisi l'intercommunalité comme référent technique des communes. » (Jarlier, 2012, p. 50).*

Contrairement à certaines idées reçues, la montée en puissance des intercommunalités et la prise de compétence en urbanisme n'ont pas entraîné de transfert massif des techniciens des communes vers les EPCI. À la CARENE, par exemple, certains techniciens ont été recrutés au sein des communes permettant une montée en compétence des services.

*« La commune s'était préparée à accueillir une personne pour la révision de notre PLU. Je me suis tourné vers Michel qui était en charge à ce moment-là. On recherchait quelqu'un donc cela tombait bien, mais pas de transfert [...] On a gardé nos agences et nos services, pas de transferts de charges. La CARENE nous a même remboursé le PLU en cours ». (Élu de Besné, le 28.11.2019)*

Comme le souligne le rapport Lambert (2010), ce transfert de compétences a plutôt entraîné un coût financier plus important à court terme pour les collectivités, même si ce coût financier ne constitue pas l'unique facteur de comparaison puisque la montée en compétence, la coordination des projets sont autant de gains pour la collectivité.

*« La prise de compétence s'est accompagnée du recrutement d'un chargé de mission qui initialement n'était pas PLU, mais qui rapidement est passé à 100 %. Cela nécessite une expertise, notamment dans des communes où l'on n'avait pas des compétences d'urbanistes. Elles se faisaient aider par des BET, mais il faut les suivre ces BET et donc disons que l'on a pu apporter cette expertise ». (Technicien de Sud-Estuaire, le 28.11.2019)*

*« L'architecte du CAUE nous a fait une pré étude, "les bases quoi", financée par la CARENE puis une étude avec un architecte, un paysagiste et un sociologue. On ne va pas se mentir on a de la chance d'être dans une intercommunalité qui a de l'argent ». (Élu de Saint-Malo-de-Guersac, le 13.04.2017)*

*« Je retiendrai deux éléments, nous avons tous été tirés vers le haut via une structure intercommunale qui nous a tirée vers le haut en termes de compétences. Cela nous a permis ensuite de nous recentrer sur la dimension politique, sur la réflexion pour notre ville, la gestion du foncier, de notre centre-ville et des aménagements. Le deuxième point je dirais que l'on est arrivé à une phase que j'appelle "plateau" le constat c'est qu'il faut que cette période ne dure pas trop longtemps [...] le risque c'est que l'on soit en situation de consommateur de l'intercommunalité ». (Élu de Saint-Brévin-les-Pins, le 28.11.2019)*

Néanmoins, pour les élus et les services, l'enjeu d'une articulation des échelles est prégnant, notamment, dans la mise en œuvre des projets. Enfin, du côté des EPCI, certains élus soulignent le risque d'une surmobilisation des fonds de l'intercommunalité, « des vaches à lait », et un investissement uniquement technique et financier

*« L'enjeu c'est l'articulation entre une intervention intercommunale et une intervention communale. Comment articuler les politiques aux différents échelons ? On voit bien que cela tâtonne un peu partout, d'ailleurs, quelle que soit la thématique, souvent on a de magnifiques planifications intercommunales qui ont du mal à rejoindre les actions de terrain ou l'inverse d'ailleurs ». (Extrait d'un entretien avec une chargée de mission de BRUDED, le 25.05.2018)*

L'ensemble de ces contraintes financières, techniques et humaines pèse sur la veille quotidienne concernant les transactions foncières, les projets, la veille foncière, la réalisation de pré études, mais aussi la négociation avec les opérateurs. Dans ce contexte, la multiplication des ressources mobilisables (publiques ou privées) implique une certaine plasticité des pratiques professionnelles de ces techniciens communaux et intercommunaux (Jeannot, 2005). Face à ce « trop-plein de démarches », certains cherchent à optimiser les procédures entre diagnostic territorial, révision d'un SCOT, mise en place d'un PCAET, projets de territoire. De fait, ces agents souvent passés par différents territoires mettent à profit leurs savoir-faire transversaux, leur capacité à décrocher des financements à différents guichets ou à animer des démarches, mais cette ambiguïté du rôle peut aussi être source de souffrance (Jeannot, 2005).

*« On va relire des cahiers des charges, transmettre des cahiers des charges, organiser des visites, faire le lien avec des porteurs de projets privés, mais on n'est pas AMO car on n'est pas sur un volet offre de service, mais on apporte aussi dans les communes démunies de moyens techniques et financiers on leur apporte un soutien quasi moral aussi pour qu'ils tiennent leurs objectifs tout au long du*

*projet* ». (Extrait d'un entretien avec une chargée de mission de BRUDED, le 25.05.2018)

- ***Le retrait des services de l'État et le recours à l'ingénierie privée***

L'ensemble des collectivités exercent leur compétence en urbanisme dans un contexte de retrait progressif des services de l'État mis en place par la Révision Générale des Politiques Publiques<sup>205</sup> en 2007 puis par la loi de Modernisation de l'action publique en 2012. Cette diminution de l'ingénierie publique est selon le rapport Jarlier, le résultat d'une ouverture à la concurrence de ces prestations d'ingénieries publiques dans un contexte de « *pression communautaire* » dès la fin des années 1990. De fait, l'entrée des prestations d'ingénieries publiques dans le champ du secteur concurrentiel<sup>206</sup> a eu pour effet la soumission de ces prestations au code des marchés publics et un recentrage des missions des services déconcentrés de l'État sur « *les domaines nouveaux ou en croissance dans le champ du développement durable* » (Jarlier, 2012, p. 37) dans un rôle d'expertise et non plus de prestataire de services. Ainsi, l'État ne peut plus assurer de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre pour le compte des collectivités. Afin de pallier ce désengagement, la loi avait permis la mise en place d'un service d'assistance technique sans passation de marchés publics par les services de l'État, appelé ATESAT<sup>207</sup>. Cette assistance était destinée aux « *communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat* ». Après avoir opéré une baisse drastique des effectifs<sup>208</sup> d'environ 50 % dans le champ des ATESAT entre 2012 et 2014, l'article 123 de la loi de finances de 2014 a mis fin à l'ATESAT, quand dans le même temps, la loi ALUR abaissait le seuil des missions exercées pour le compte des collectivités sur le volet ADS aux EPCI de moins de 10 000 habitants.

De ce fait, les communes se sont organisées, notamment<sup>209</sup> avec les EPCI, pour l'instruction des documents d'urbanisme. Plusieurs cas de figure sont ainsi observés. Les plus grosses communes comme Saint-Nazaire, Guérande ont conservé l'instruction des permis de construire, d'autres comme Montoir de Bretagne ont également conservé la majeure partie des instructions, mais transféré les « *plus gros permis* » à l'intercommunalité. Les plus petites communes comme Crossac, Sévérac ont le plus souvent fait le choix du transfert de l'ensemble des autorisations du droit des sols aux intercommunalités. Néanmoins, dans le cadre de transferts de compétences toujours plus nombreuses et à forte technicité (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

<sup>205</sup> La révision générale des politiques publiques a été lancée en 2007 avec pour objectif de « réduire une dépense publique jugée excessive en passant en revue les diverses politiques de l'État », elle a surtout été l'occasion d'une « réorganisation des structures de l'administration » source : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/269764-la-reforme-de-letat-politique-publique>

<sup>206</sup> Loi MURCEF du 11 décembre 2001.

<sup>207</sup> Il s'agit de l'Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire.

<sup>208</sup> Voir à ce titre la page 36 du rapport en ligne : [http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010538-01\\_rapport.pdf](http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010538-01_rapport.pdf)

<sup>209</sup> Le rapport Gadbin de 2016 révèle que d'autres communes se tournent vers les conseils départementaux via les agences techniques départementales.

[GEMAPI] en 2016 par exemple), certains chargés de mission et instructeurs au sein des EPCI témoignent de difficultés dans l'instruction des permis les plus complexes générant des disparités entre territoires que pointe le rapport Gadbin<sup>210</sup> de 2016. Plus récemment, en 2018, la loi ELAN par son article 62 autorise les communes et EPCI à confier l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme à des prestataires privés renforçant ce risque d'inégalités territoriales et créant de potentiels conflits d'intérêts.

Dans ce contexte, les communes font également appel aux Sociétés Publiques Locales ainsi qu'à une offre d'ingénierie privée, conséquente en Loire-Atlantique<sup>211</sup>, dans le cadre des missions d'Assistance à Maitrise d'Ouvrage, d'élaboration de documents d'urbanisme ou de missions de MOE. Si cette ingénierie du privée et des Sociétés Publiques Locales est présente, elle apparaît d'abord coûteuse pour les collectivités :

*« Alors oui, on nous a dit on fait ça rapidement, cela devait être fait en novembre 2016 et on a eu cette étude un an après, alors qu'en deux mois cela devait être fait. On avait demandé à la SPL, mais on trouvait cela cher alors finalement on est passé par un bureau d'étude pour être plus rapide puis finalement c'était aussi long. S'il y a des messages à faire passer, c'est cela aussi ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Saint-Lyphard, le 5.06.2018)*

Des prestations coûteuses confirmées par le rapport Jarlier<sup>212</sup> « le recours au secteur privé n'est pas toujours efficient, en raison du coût élevé des prestations, parfois aussi élevé que les travaux à effectuer, ce qui pénalise en particulier les petites collectivités confrontées à un manque de moyens financiers. ». Au-delà du coût, la qualité des prestations semble très hétérogène et démontre des processus stéréotypés qui se traduisent dans les études tenant peu compte des spécificités locales.

*« Il faut peut-être faire évoluer la mentalité des élus parce qu'un géomètre qui vient tartiner du lotissement pendant 30 ans c'est qu'on l'a laissé faire et qu'il est saisi par nous élus je suppose que tous à un moment [...] souvent, sur les petites communes, on fait appel à un géomètre, les lotissements faits chez nous ce sont des géomètres qui ont fait et bon le résultat n'est pas disons [...] ». (Élu de la CCPSG, le 8.10.2019)*

Par ailleurs, les citations ci-dessus montrent des logiques de partenariats récurrents avec certains BET dans une quête d'optimisation du temps pour les élus, mais qui génèrent aussi des routines. Enfin, certaines missions décrites comme trop petites n'intéressent pas les SPL ou les bureaux d'études.

*« Non, on n'intervient pas sur des projets de 15-20 logements d'ordinaire à moins que le projet ne soit réellement structurant pour la commune, mais non [...] ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 12.10.2018)*

---

<sup>210</sup> [http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010538-01\\_rapport.pdf](http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010538-01_rapport.pdf)

<sup>211</sup> De fait, la Loire-Atlantique fait partie des six départements où les SPL interviennent dans le champ de l'ingénierie (source : document de l'assemblée des départements de France : « État de l'offre d'ingénierie publique des départements » avril 2014). Par ailleurs, aucune commune ne fait état d'une difficulté à recruter des BET privés dans le cadre d'AMO ou d'études de MOE sur le territoire.

<sup>212</sup> Voir à ce titre le rapport Jarlier, p.49.



Si l'offre de services de l'état n'a plus le caractère de prestations en AMO ou MOE, l'État a renforcé son rôle d'expertise en élargissant ses champs de compétences aux risques, à l'environnement et à la transition énergétique dans le cadre du nouveau conseil au territoire<sup>213</sup>. Longtemps flou, le rôle des services de l'État a été précisé dans une note de 2016 laissant une marge de manœuvre organisationnelle importante aux préfets. Une posture de conseil, d'incitateur ou de facilitateur de projets que l'on perçoit dans la mise en œuvre d'un certain nombre d'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) ou d'ateliers des territoires traduisant une politique de guichets, dans un contexte de restriction budgétaire, mais aussi de mise en concurrence des territoires. Par ailleurs, le retrait des missions de prestations auprès des collectivités et l'abandon de l'ATESAT observent un risque d'éloignement des problématiques quotidiennes des communes et accentuent les représentations d'un rapport d'autorité envers les communes dans le cadre du contrôle de légalité.

*« Là, franchement on n'avait pas envie de faire quelque chose, mais par contre là c'est du boisé et de la zone humide et donc c'est inintéressant, mais les services de l'État nous ont forcés la main pour organiser ce secteur-là en zone AU, mais quand tu vas sur le terrain tu vois bien que cela ne fonctionne pas, avant c'était du NAA ».*  
(Élu de Sainte-Reine-de-Bretagne, le 13.04.2018)

- **Des politiques du logement nationales qui ne permettent pas de prise au local**

Après avoir analysé les contraintes organisationnelles soulevées par le désengagement progressif de l'ingénierie publique d'État, nous allons montrer en quoi les politiques du logement observent des effets contraignants sur l'action communale, à partir de l'exemple des dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif ainsi que des politiques visant à la réalisation de logements sociaux (SRU). Ces politiques traduisent ici moins un désengagement de l'État qu'un gouvernement à distance (Epstein, 2006) dont les acteurs de la construction semblent fortement dépendants, mais dont les élus locaux n'ont pas la capacité de régulation, des négociations se mettent en place. Ainsi, plutôt que de souscrire sans réserve à l'approche néomarxiste proposée par Julie Pollard (2010) où les intérêts privés domineraient sur les collectivités sans qu'elles ne puissent rien faire, nous rejoignons l'approche négociée proposée par Guilhem Dupuy (2010a). Nous décrivons dans un premier temps les effets de ces politiques du logement avant d'évoquer les stratégies dans la partie suivante.

Les problématiques de crises du logement que connaît la France dans les années 1930 et après-guerre, conduisent l'État à construire une politique de logements reposant sur trois piliers : « *la volonté de recréer un marché du logement, le développement du secteur HLM, une présence forte de l'État à tous les niveaux territoriaux et dans toutes les étapes de la production* » (Vergriete, 2013). En 1970, l'État recentre ses aides sur le logement très social et les prêts soumis à plafonds de ressources, le marché privé prend le relais sur le secteur aidé (Mouillard et al., 2006) dopé par l'ouverture des prêts en 1966 et les aspirations fortes en faveur de la maison individuelle

---

<sup>213</sup> Voir à ce titre le rapport Gadbin 2016 p.61.

soutenue par des politiques pavillonnaires<sup>214</sup> favorisant l'accèsion à la propriété. D'une politique interventionniste, marquée par l'aide à la pierre durant les 30 glorieuses, l'État réoriente sa politique vers l'aide à la personne à la fin des années 1970 avec la création des Aides Personnelles au Logement (APL) en 1977 ainsi que les Prêts à taux bonifiés (PAP) favorisant l'accèsion à la propriété. Ce dernier sera remplacé en 1995 par le Prêt à taux zéro (PTZ) élargi aux primo-accédants sans condition de ressources en 2011 avec le PTZ+. Dans le même temps, les dispositifs fiscaux avantageux favorisant l'investissement locatif sont mis en place par l'État. Ainsi, le premier dispositif fiscal, « le Quilès Méhaignerie » sera créé en 1984, modifié en 1986 avant que ne lui succède le « Perissol » en 1995, le dispositif « Besson » en 1999, la loi « Robien » en 2003, modifiée en 2006 avec le « Robien recentré » et le « Borloo populaire », le « Scellier » en 2009 puis la loi « Duflot » en 2013 avant la mise en place du dispositif actuel, le dispositif « Pinel » en vigueur depuis 2015. L'ensemble de ces dispositions vise, par une réduction d'impôt, à encourager l'investissement dans l'immobilier neuf des citoyens. Les changements successifs traduisent bien les enjeux politiques que sous-tendent ces instruments qui évoluent de manière concomitante avec les changements politiques. Selon Julie Pollard, ces dispositifs d'avantages fiscaux seraient passés de 17 % en 1984 à 31 % en 2006 de la part des aides publiques au logement en France démontrant un repositionnement des aides en faveur d'un soutien au développement de logements. Pour Jean Claude Driant (2008), ces politiques se retrouvent également à devoir contribuer à la croissance économique, détournant ces dispositifs d'une offre de production de logement adaptée aux besoins des ménages, au risque d'une inadaptation de la production au contexte.

Parallèlement, depuis les années 1980, si les lois de décentralisation ont donné un pouvoir plus important aux pouvoirs locaux pour organiser le territoire (planification et droit des sols, transfert des PLH aux intercommunalités) les systèmes de financement sont restés majoritairement pilotés par les services de l'État et les aides fiscales centralisées dans des logiques de gouvernement à distance.

Plusieurs effets de ces politiques d'investissements locatifs sont repérés au local. Premièrement, on observe des repositionnements territoriaux de promoteurs privés et d'investisseurs au gré des évolutions de zonages liés à ces dispositifs.

*« Nous on a deux problématiques aujourd'hui, on a des promoteurs qui viennent nous voir régulièrement surtout depuis que le zonage Pinel a changé dans les communes alentours. Ils viennent nous voir depuis le début de l'année et on est un petit peu démuni, d'autant plus que l'on a certainement un PLU un peu trop lâche parce que justement on avait une volonté d'attirer donc on a un peu desserré le PLU. On a desserré le règlement surtout en zone centrale, de manière peut-être pas très réfléchie pour relancer ou enclencher une dynamique et aujourd'hui les*

---

<sup>214</sup> Circulaires Chalandon en 1972 puis Guichard en 1973.

*promoteurs défilent et on n'est pas très armés pour dialoguer avec ces gens-là ». (Technicien de la CARENE, le 14.01.2019)*

*« Quand on pouvait faire du PTZ sur l'ensemble du territoire on ne regardait pas si telle ou telle commune était éligible au PTZ. Aujourd'hui, les prêts sont très bas donc je pense que cela n'a pas trop d'incidence. Par contre, on peut très vite avoir une désaffection des jeunes sur un projet parce que tout simplement quand ils vont aller voir un constructeur ils vont les axer plus sur les communes où ils auront le PTZ que sur les communes où il ne sera pas, donc c'est un élément à prendre en compte. On a cela aussi au niveau de la loi Pinel [...] Aujourd'hui à Saint-Nazaire plus de 80 % des ventes dans le neuf sont pour des investisseurs et ces investisseurs avant on était plutôt aux alentours de 70 % et ces 10 % ils viennent d'où et bien d'Angers où avant on pouvait faire de la défiscalisation et on ne peut plus en faire, mais aussi des communes qui nous entourent sur des secteurs B2 et où aujourd'hui on ne peut plus en faire ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 16.04.2019)*

Si les témoignages ci-dessus démontrent une évolution de l'offre vers la ville centre, les communes adjacentes, également en zones B1, comme Donges, Montoir-de-Bretagne ou Trignac, moins exploitées, et où les prix du marché vont faciliter l'optimisation fiscale attirent les promoteurs. Ces engagements massifs et fluctuants recourent les analyses de Vincent Renard (2003) qui pointe un risque fort de déconnexion à la demande tant sur le volume que sur la qualité des logements, vendus comme des produits financiers aux investisseurs.

*« Sur Certé, les investisseurs c'est compliqué ils ont dû aller sur des comités d'engagement à Paris avec des investisseurs qui ne savent même pas où est Trignac. Ils investissaient à 3000 € du m<sup>2</sup> ». (Technicien du PMNSN, le 22.06.2018)*

Le second effet repéré concerne de fait la qualité des logements tant dans leur rapport à l'existant que dans le confort d'usage. Des opérations qui peuvent être dédiées parfois à plus de 80 % aux investisseurs avec des produits calibrés pour maximiser l'avantage fiscal<sup>215</sup> : petits logements (T2 ou T3) en VEFA souvent au sein d'opérations de petits collectifs de vingt logements environ en R+2 avec deux blocs de circulation. Ainsi, les promoteurs jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de ces dispositifs par le choix de l'offre.

Le troisième effet concerne plus sûrement la difficulté des élus et techniciens à réguler ces pratiques qui craignent une mauvaise qualité des logements, une dégradation des copropriétés et une moindre implication des résidents dans la vie de la commune. Face à cela, on observe la mise en place de stratégies défensives des promoteurs, soit en assurant des retombées positives de l'investissement locatif, soit en promettant une faible part de commercialisation à ces investisseurs et une communication locale. D'autres s'engagent à assurer une régulation des pratiques par le biais de syndicats de copropriétés par exemple.

---

<sup>215</sup> Cette dynamique de vente de produits investisseurs a été observée par Isabelle Garat sur la ville de Nantes et sa proche banlieue contribuant à modifier sensiblement les profils socio-économiques des quartiers (Garat, 2009).

*« On a ressenti un recentrage des activités sur le B1 parce que l'inquiétude des élus c'est que si on prend Saint-Nazaire entre 70 et 80 % des ventes de logements se font en Pinel avec des périodes de location longues et ce qui est assez inquiétant [...] notre impact en tant que syndic joue parce que la question de la pérennité et de l'entretien va se poser car quand on est investisseur on est moins impliqué que quand on est propriétaire occupant alors voilà on apporte euh ce côté-là [...] S'il y a des investisseurs, on saura les rappeler à l'ordre ce qui est une première garantie pour les collectivités ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 19.09.2018)*

*« On a imaginé deux typologies de logements, du court terme et du long terme, l'idée c'est de parcourir tout le parcours résidentiel. On a imaginé des plus petites typologies pour des investisseurs et des grandes typologies pour les accédants. On peut être un peu réac' par rapport à ces investisseurs, mais cela peut être aussi une opportunité pour des gens d'avoir le temps de voir venir [...] Vous parliez des familles monoparentales et donc ce sont des moments dans les parcours de vie où les gens ne peuvent être en mode acquisition ». (Opérateur, extrait du rendu intermédiaire « Habitat périurbain », le 27.03.2019)*

*« Vous savez, les investisseurs ne sont pas que des gros méchants, caricaturés comme avides de loyers, mais il peut aussi y en avoir certains qui aiment la commune, tout simplement ». (Opérateur, extrait de l'atelier n° 2 de Crossac, le 16.04.2019)*

Notons que si les élus cherchent à diversifier les modes d'accessions et à limiter les effets de ces dispositifs fiscaux, certains investisseurs dits « locaux » peuvent représenter une opportunité dans certaines petites communes pour développer une offre locative ou contribuer au lancement d'une petite opération de promotion. La suppression des secteurs B2 et C en 2017 est finalement plus impactante pour ces communes qui mobilisaient cet instrument financier pour la construction de locatifs privés.

*« Il y a deux types en fait d'investisseurs, il y a soit des gens de la commune qui ont construit du logement pour le louer et donc ils restent sur leur commune ou alors des gens pas très loin qui choisissent aussi par opportunité, mais qui souvent sont des gens qui sont plus ou moins dans le métier du bâti et qui trouvent certainement un rendement et donc ils doivent y trouver un avantage entre le prix du foncier et ce qu'ils peuvent construire eux même ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Crossac, le 19.12.2018)*

Ainsi, si ces dispositifs fiscaux favorisent la construction de logements, ils se situent majoritairement sur des segments ne nécessitant pas nécessairement une aide de l'État et restent critiqués pour leur faible capacité à produire des logements réellement accessibles au détriment d'une politique volontariste de production de logements sociaux (Callen, 2011). Ainsi ce sont les collectivités qui elles-mêmes tentent de pallier cette différenciation en intervenant directement, dans le cadre d'une absence d'aides fiscales pour le renouvellement urbain des centres-bourgs.

La seconde politique du logement nationale impactante pour les collectivités locales concerne la loi SRU qui instaure un taux de logements sociaux dans les communes<sup>216</sup>. Cette territorialisation « normative » décrite par Daniel Béhar (2000), visant à garantir les équilibres socioterritoriaux, se heurte à plusieurs contraintes pour les élus dans les plus petites communes du fait de contextes territoriaux spécifiques. D'abord, la taille des opérations (en nombre de logements), souvent plus petite, implique un pourcentage de logements sociaux plus faible qui se révèle peu attractif pour les bailleurs en termes de gestion. Par ailleurs, ces derniers témoignent d'une concurrence directe entre les loyers des locatifs sociaux et le marché libre, une crainte, pour certains opérateurs, de déqualification des biens adjacents et enfin la non-reconnaissance de logements construits et loués par les communes dans le contingent social.

*« Je pense que quand même, à force de dire, on veut bien se faire taper sur les doigts, mais si personne ne veut venir voilà donc je pense que c'est pour cela que l'État aussi ils disent aux gens de venir. Derrière ils disent sans doute aussi aux bailleurs d'aller sur d'autres territoires pour pas qu'il n'y ait que les deux trois bailleurs historiques quoi ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Saint-Lyphard, le 5.06.2018)*

*« Comme là, on a, disons, des urgences au niveau habitat, disons au niveau habitat social pour remplir les objectifs de SRU. Donc on a un hectare sur la commune là, bon, il nous manque une petite bande là, l'idée aurait été d'avoir ces 2000 m<sup>2</sup> supplémentaires, mais bon [...] ». (Extrait d'un entretien avec un élu de Saint-Lyphard, le 5.06.2018)*

Néanmoins, les difficultés de production sont aussi le fruit de positionnements politiques qui se caractérisent par une absence de traduction dans la règle d'objectifs de logements sociaux à produire (absence de servitudes de mixité sociale par exemple), une crainte de déqualification sociale de l'espace évoquée à demi-mot et une mobilisation du parc social pour des « locaux » parfois préférée et assumée.

- **Des marchés fonciers et immobiliers contraignants**

Enfin, si le marché reste tendu<sup>217</sup> dans l'Ouest ligérien, il n'atteint pas le niveau de tension de Nantes métropole sur le locatif privé ou l'accession sociale et neuve privée (notamment sur les secteurs rétro littoraux), ce qui constitue un atout pour l'attractivité des jeunes ménages, mais une difficulté pour intégrer une offre différenciante avec des opérateurs. La hausse des prix du foncier et de l'immobilier a tout de même eu un impact en rendant plus difficile l'attraction des bailleurs et opérateurs pour du locatif social qui se retrouvent en concurrence directe avec le marché libre comme évoqué plus haut.

<sup>216</sup> Les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants dans l'agglomération parisienne) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent ainsi disposer de 25 % ou 20 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025. Le taux applicable dépend du niveau de tension sur la demande en logement social qui s'exprime sur le territoire concerné. Source : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru>

<sup>217</sup> Étude sur les marchés locaux, DREAL 2020

*« Comme les bailleurs ne viennent sur notre territoire que si on leur fournit terrain et réseaux, on avait acheté les terrains pas très très chers [...] Le local communal on l'a acheté il y a quatre ans, mais ce n'est pas facile. Au départ, le bailleur devait faire des logements, mais quand j'ai été élu maire en 2008 ils sont venus nous voir en nous disant nous cela ne nous intéresse plus l'ancien on fait que du neuf ». (Élu de la CCPSG, le 15.12.2017)*

Cette hausse des prix rend par ailleurs encore plus difficile une action foncière plus audacieuse en renouvellement urbain.

*« Il faut de l'assise foncière dans les centres-villes et il faut le faire avant que les privés ne s'y intéressent, Giboire commence déjà à s'y intéresser pour 17 € du m<sup>2</sup> à Pont-Château, c'est déjà trop tard ». (Élu de la CCPSG, le 20.10.2017)*

En résumé, taille, situations communales et marchés fonciers et immobiliers apparaissent comme des facteurs déterminants de l'action publique territoriale en matière de logement.

### **3.3. Des modèles de négociation divers**

Dans ce contexte, l'ensemble des politiques nationales du logement mettent à disposition des communes des instruments normés, impliquant des ajustements au local. Alors quelle capacité d'intervention pour les élus locaux sur les projets d'aménagements, en dehors des outils d'urbanisme règlementaire ? Quels systèmes locaux de négociations observons-nous ? À partir d'une série d'entretiens avec des élus et techniciens dans le cadre de notre immersion, nous dégagerons plusieurs positionnements stratégiques des collectivités dans les projets d'aménagements.

Notre analyse s'inscrit dans les réflexions de Guilhem Dupuy qui prête une attention à la « *politique passive de l'habitat* » (Dupuy, 2010 b, p. 6), c'est-à-dire l'imposition de règles plus ou moins légales sur des programmes de construction privés. Néanmoins, la typologie proposée par Guilhem Dupuy et reprise par Delphine Callen (2011) s'attache à définir le positionnement de la régulation dans l'élaboration du projet et propose deux typologies de systèmes locaux de négociations : soit dans un format « planificateur » très amont, soit dans un format « négocié » en cours de projet. Si cette approche permet de mettre l'accent sur les logiques de négociations, elle se centre uniquement sur des opérations de promotions dites « ordinaires » et met à distance les communes « *où il n'y aurait pas ou trop peu d'objectifs politiques d'urbanisme* ». Or, nous pensons d'abord que tout élu porte des objectifs de politiques d'urbanisme même s'ils recourent des pratiques de « laisser faire ». De plus, nous pensons qu'il existe des modèles où la régulation se joue autrement que par la planification *ex ante* ou la négociation. Par ailleurs, nous avons pu voir au travers de cas, que les deux typologies évoquées par Guilhem Dupuy peuvent se combiner pour faire face aux aléas d'un projet dans les secteurs moins tendus ; une volonté planificatrice en amont avec des cadres vite dépassés qui glissent sur un modèle négocié pour faire face à « la réalité du terrain ».

Par conséquent, la grille d'analyse proposée par Thierry Vilmin (2015) nous semble plus à même de décrire les relations entre collectivités, opérateurs privés et propriétaires. De fait, il s'appuie notamment sur des modèles d'aménagements fonciers et décrit un gradient de négociations qui nous semble plus à même de qualifier des systèmes locaux de négociations.

### Une relation tripartite et des intérêts variés

Dans le cadre de la réalisation d'une opération d'aménagement, les négociations mettent en jeu trois acteurs principaux : un propriétaire foncier, un opérateur foncier et/ou immobilier, une collectivité (élus et techniciens). À partir de notre série d'entretiens, nous avons observé une série de sujets débattus dans le cadre de ces négociations qui se déroulent, le plus souvent, de manière bipartite et non tripartite.

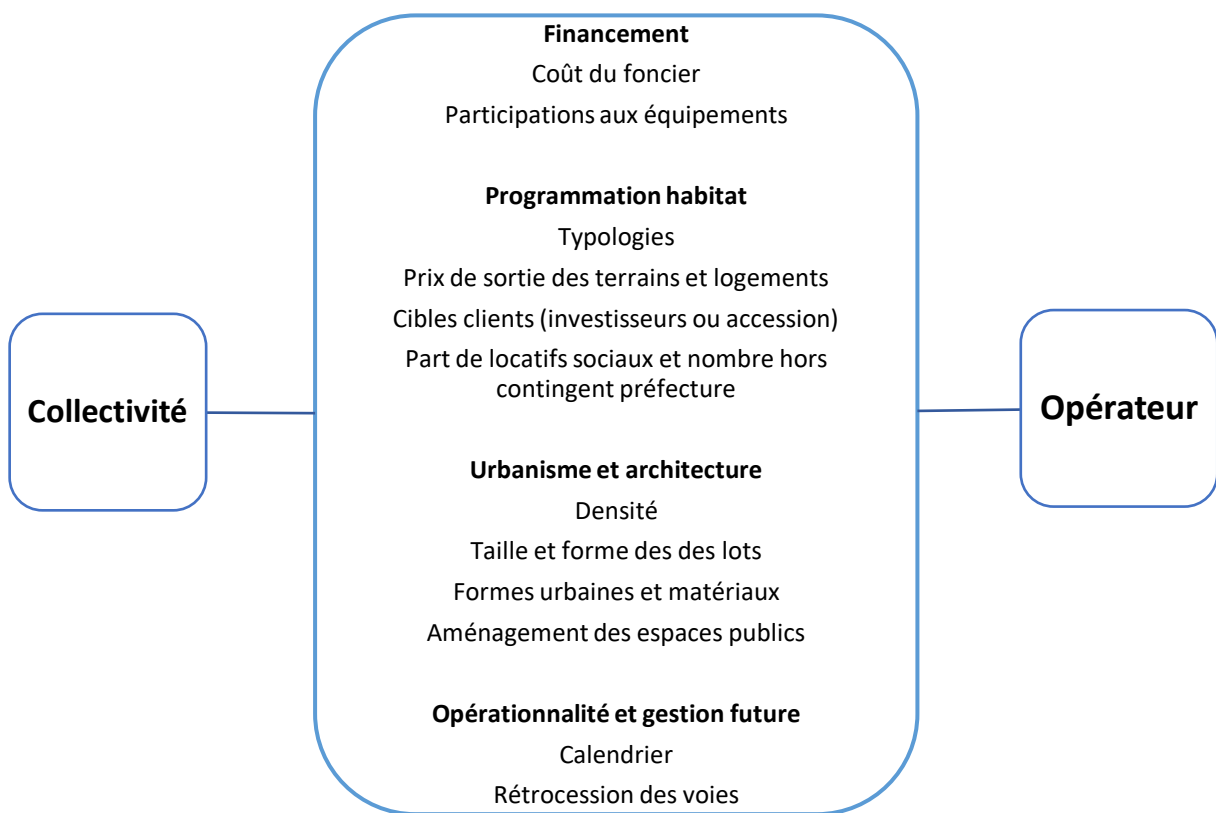


Figure 48 — Sujets de négociations dans le cadre d'une opération d'aménagement — 2020 (source : auteur, adapté de Delphine Callen)

Concernant les relations avec les propriétaires fonciers, il s'agit de négocier le prix d'achat des terrains que ce soit pour la collectivité ou un opérateur. Dans le cas d'un investissement par la collectivité, la question de la préemption pourra être discutée, de même que la promesse de vente et ses clauses dans le cadre d'une négociation entre le propriétaire et l'opérateur.

La majorité des sujets de débats se positionne dans le cadre du droit, mais certains éléments comme les formes urbaines et matériaux ou les « cibles clients », peuvent faire l'objet de politiques locales. Dans ce cadre Dupuy parle de modèle du continuum c'est-à-dire de « *pouvoir passer insensiblement de la règle à une politique plus discrétionnaire ; abolir dans la mesure du possible la distance entre urbanisme opérationnel et urbanisme réglementaire au bénéfice de systèmes locaux négociés.* ». Ces pratiques locales, au-delà du droit, se fondent principalement sur la légitimité démocratique de l'élu, une réponse aux carences du droit, mais aussi des systèmes locaux contraignants.



## Les ressources et contraintes des acteurs

Pour comprendre comment s'organisent les rapports de force au sein d'un réseau local d'acteurs, nous proposons de mobiliser le modèle d'analyse suivant : objectifs, ressources, contraintes. Ce modèle, construit à partir de notre enquête auprès des acteurs, constitue un intermédiaire entre notre analyse empirique et des éléments structurants dans l'analyse des négociations.

	<b>Objectifs</b>	<b>Ressources</b>	<b>Contraintes</b>
<b>Collectivité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Répondre aux besoins en logements pour la population</li> <li>&gt;Maîtriser l'investissement de la collectivité et la qualité des opérations</li> <li>&gt;Garantir la pérennité des équipements publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Maîtrise du droit des sols</li> <li>&gt;Expertise technique, juridique et financière</li> <li>&gt;Possibilité de mise en concurrence</li> <li>&gt;Connaissance du local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Dépendance relative aux politiques nationales du logement</li> <li>&gt;Capacité de financement</li> <li>&gt;Droit</li> <li>&gt;Contrainte électorale</li> </ul>
<b>Promoteur immobilier</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Acheter des terrains pour construction et revente de logement</li> <li>&gt;Dégager une marge sur l'aménagement et la construction ou ajustements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Expertise technique et financière</li> <li>&gt;Capacité financière (fonds propres ou prêts)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Dépendance relative aux politiques nationales du logement</li> <li>&gt;Marge nette</li> <li>&gt;Droit</li> <li>&gt;Disponibilité foncière</li> <li>&gt;Rapport de confiance à la collectivité</li> </ul>
<b>Aménageur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Acheter du foncier pour revendre en lots</li> <li>&gt;Dégager une marge sur l'aménagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Expertise technique et financière</li> <li>&gt;Capacité financière (fonds propres ou prêts)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Dépendance relative aux politiques nationales du logement</li> <li>&gt;Marge nette</li> <li>&gt;Droit (Etudes environnementales...)</li> <li>&gt;Disponibilité foncière</li> <li>&gt;Rapport de confiance à la collectivité</li> </ul>
<b>Constructeur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Construire un logement répondant aux attentes du client</li> <li>&gt;Dégager une marge sur la construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Expertise technique et financière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Dépendance relative aux politiques nationales du logement</li> <li>&gt;Droit (normes techniques de construction, contrat de construction)</li> <li>&gt;Rapport de confiance à la collectivité (services instructeurs)</li> </ul>

Tableau 6. Objectifs, ressources et contraintes des acteurs — 2020 (source : auteur)

## Les modèles de systèmes de négociations

Afin de préciser notre analyse des systèmes de négociations, nous mobilisons la grille de lecture proposée par Thierry Vilmin (2015). Nous proposons, néanmoins, de l'élargir en y intégrant le modèle interventionniste qui nous permet de distinguer les systèmes reposant sur une maîtrise

totale par la collectivité des systèmes de concessions avec SEM d'aménagement. Thierry Vilmin rappelle que cette typologie est constituée d'idéaux types et que derrière toute réglementation réside une part de négociation. Par ailleurs, il nous semble intéressant de voir comment certaines communes mobilisent différentes filières, mais aussi différentes formes de négociations au cours d'un projet.

- ***Le modèle interventionniste***

Ce modèle se caractérise par un investissement fort de la collectivité qui aménage seule un ou plusieurs terrains en vue de produire des lots équipés à destination de futurs propriétaires privés. La mobilisation foncière est d'initiative publique, soit dans le cadre de négociations amiables ou de la mobilisation du droit de préemption urbain, associé au zonage du PLU, en dernier recours. Ici, la collectivité prend le risque financier seule et a donc intérêt à s'assurer de la commercialisation rapide de l'opération. De ce fait, à Missillac, les élus ont insisté sur l'enjeu d'une vente rapide des lots afin de limiter les intérêts de l'emprunt auprès de la banque dans le cadre de l'opération du Domaine du Matz.

Ces opérations sont réalisées le plus souvent dans le cadre de lotissements dits communaux, où la commune contrôle entièrement, dans le cadre du respect du PLU, les prix de sortie des lots, les formes urbaines et la densité de l'opération. Que ce soit à Missillac (La Dibouillais), Guenrouët ou Crossac (le clos Blandin), la régulation des lotissements communaux s'est plutôt effectuée dans l'aménagement des espaces publics, aucune contrainte majeure n'a été imposée aux pétitionnaires sur le plan architectural dans une logique d'attractivité. Dans les opérations que nous avons étudiées, la commune a le plus souvent collaboré en direct avec un géomètre sans avoir recours à un urbaniste ou à un architecte.

- ***Le modèle de l'aménagement public***

Ce modèle se caractérise par un investissement direct de la collectivité qui prend le risque financier et équipe les terrains via une société d'aménagement avant de les céder à des promoteurs, des investisseurs, des constructeurs ou de futurs propriétaires privés (lots libres). Sur le plan de l'acquisition foncière, la collectivité acquiert le plus souvent un foncier non constructible juridiquement qu'elle a le pouvoir d'ouvrir à l'urbanisation par la suite. Elle le fait soit dans le cadre de négociations amiables, d'un droit de préemption urbain ou de l'exercice de son droit d'expropriation dans le cadre d'une DUP associée à la ZAC. La collectivité fait appel à une Société d'Économie Mixte ou SPL dans le cadre d'une concession d'aménagement dont elle est le plus souvent actionnaire. La concession d'aménagement peut également être conclue avec un aménageur privé qui assurera alors le risque financier de l'aménagement et mobilisera le foncier en vue de poursuivre sur de la promotion immobilière, *a contrario* des SPL pour qui l'aménagement constitue une finalité.

Cette politique volontariste s'appuie, le plus souvent, sur des moyens techniques et financiers importants, notamment dans le cadre de ZAC ou de lotissements multi sites comme la ZAC du centre-ville de Saint-André-des-Eaux. Les aménagements d'espaces publics sont ici prévus dans le plan de financement de la ZAC et font l'objet d'une attention de l'équipe de MOE. Les formes urbaines et architecturales sont encadrées par le cahier de prescriptions de la ZAC et sont détaillées dans les fiches de lots transmises aux promoteurs. Par ailleurs, les aménageurs publics mobilisent, de plus en plus, des formes de régulations de la production sous la forme de mini-concours de MOE à destination des constructeurs de maisons individuelles ou dans le cadre « d'ateliers opérateurs » avec les promoteurs, ce afin d'affiner les projets avec l'urbaniste de l'opération d'aménagement. Néanmoins, l'adaptation du projet au marché foncier et immobilier peut impacter cette régulation et contraindre la collectivité, via l'aménageur, à revoir à la baisse certaines exigences afin d'assurer la commercialisation ou inversement. À Guérande, par exemple, le lancement de l'opération Maison Neuve a donné lieu à « *des réponses minimales sur le développement durable*, car selon le chargé d'opération il fallait « *montrer que l'on peut lancer l'opération pour faire venir d'autres investisseurs* ». À la suite de la réussite de la commercialisation, la seconde phase s'est appuyée sur des mesures non plus incitatives, mais prescriptives.

- ***Le modèle de l'incitation réglementaire***

Ce modèle repose sur un aménagement privé, porté par un opérateur disposant d'une capacité d'ingénierie et financière suffisante. Ainsi, la mobilisation foncière est majoritairement privée bien que l'initiative du projet puisse être portée par le public, dans le cadre d'une révision de son document d'urbanisme. L'acquisition foncière se fait dans le cadre de négociations entre opérateurs privés et propriétaires privés. Ces négociations privées s'appuient sur le règlement d'urbanisme, néanmoins, la collectivité peut décider d'acquérir des parcelles stratégiques afin de peser dans les négociations futures ou d'assurer la réalisation de certains équipements.

Ce modèle s'appuie principalement sur les outils du PLU, règlement écrit, mais aussi OAP qui font ici l'objet d'une définition détaillée visant à encadrer le projet. Ainsi la collectivité va pouvoir imposer en secteur constitué des gabarits, un épannelage, des accès, mais aussi un nombre de logements sociaux par exemple. En extension, il est possible d'identifier des plans masses ou de détails par exemple, auxquels le plan de l'opérateur devra se conformer. C'est le cas, par exemple, sur la commune de Crossac où la collectivité a réalisé des études précises sur chaque secteur en renouvellement urbain, celles-ci restent néanmoins non opposables. Nous avons également pu observer ce modèle de négociation à Guérande où l'on retrouve, non pas des plans de détails, mais des OAP détaillées précisant sur certains secteurs (notamment en tissu constitué) des gabarits précis à respecter. Enfin, ces règles peuvent aussi trouver d'autres formes et être imposées à l'ensemble des opérations par le biais d'aides à la pierre en accession aidée sous conditions de réalisations des logements. La CARENE a par exemple révisé son programme d'aide, précisant ainsi des prix de sorties au mètre carré maximaux, une définition précise sur la qualité des

logements et leurs caractéristiques. Dans ce cadre, le risque est entièrement porté par l'opérateur contrairement au modèle d'aménagement négocié où l'on observe un partage du risque.

Ce modèle que l'on pourrait qualifier de « planificateur » rejoint le modèle de négociation dit « négociation-cadre » proposé par Guilhem Dupuy qui permet d'ajuster l'action urbanistique à une échelle élargie, en proposant des modèles de négociation en amont du projet à l'échelle communale voir intercommunale.

- ***Le modèle d'aménagement négocié***

Ce modèle se caractérise par l'acquisition d'un foncier important par un opérateur privé afin d'aménager et de revendre à des investisseurs ou des propriétaires des lots ou pour la réalisation d'une opération de promotion. Ce modèle se distingue de l'aménagement public par l'initiative privée d'un opérateur qui va réaliser un nouveau quartier. Ainsi, le porteur de projet devra disposer d'une certaine assise financière pour assurer le portage foncier durant les études et les négociations, qui peuvent s'avérer parfois longues comme à Saint-Lyphard. Dans ce cadre, l'initiative du projet peut néanmoins être publique ou privée. Les cas que nous avons rencontrés correspondent aux deux situations avec une initiative privée pour l'opération des grands arbres à Saint-Lyphard et une initiative publique à Savenay et Montoir de Bretagne. Toutefois l'initiative publique prend ici plusieurs formes avec une mise en constructibilité d'un foncier important au nord de la commune pour Savenay et des acquisitions foncières à Montoir-de-Bretagne. De fait, la commune peut également mobiliser des outils fonciers comme la préemption ou le portage pour tout ou partie de l'opération.

Dans ce modèle, le cadre de négociation se pose en amont et les leviers de négociation de la collectivité se trouvent principalement dans la définition de l'outil opérationnel (ZAC ou PUP) et la maîtrise du droit des sols. En amont, la commune dispose d'OAP lui permettant de poser des contraintes minimales et de classer les secteurs en ZAU afin de tenir la négociation. La négociation porte sur l'ensemble des enjeux de financements des équipements, de programmation, de formes urbaines et paysagères ainsi que sur la gestion future de l'opération. Ces négociations sont, le plus souvent, informelles, dans un rapport de proximité entre maires, propriétaires et opérateurs. Néanmoins, nous observons d'autres formes de régulations comme par exemple les ateliers du littoral à Saint-Lyphard ou des comités de pilotage à Savenay intégrant les services, les élus et le lotisseur pour l'opération du Domaine du Matz. Dans le cadre d'un PUP, comme à Savenay, la commune contrôle le financement des équipements en lien avec un programme dont la réalisation est assurée par le lotisseur, ici un nouveau restaurant scolaire et un giratoire. Néanmoins, elle dispose d'un poids réduit sur les formes urbaines contrairement à la ZAC où les prescriptions urbaines peuvent être mieux encadrées tout comme le programme. Cette faible prise sur les enjeux paysagers du projet se trouve confrontée aux enjeux commerciaux de l'opérateur, à Saint-Lyphard, l'orientation bioclimatique des maisons n'a pu être maintenue à la suite de difficultés de commercialisation de l'opérateur.

Avec ce modèle, si le risque commercial est entièrement porté par l'opérateur, la collectivité partage le coût du financement des équipements et de l'aménagement et diminue ainsi les risques financiers liés au portage foncier. Néanmoins, dans les cas rencontrés, la commune peut participer au financement de certains équipements publics comme des jeux pour enfants considérant qu'il s'agit d'un « *nouveau quartier de ville* ».

- ***Le modèle de la non-régulation et du laisser-faire***

Ce modèle se caractérise par l'aménagement d'une ou de plusieurs parcelles dans le cadre de petites opérations d'aménagements pilotées par des particuliers ou de petits opérateurs privés. Ces opérations peuvent être le fruit d'une division parcellaire, d'une acquisition foncière en extension ou en dent creuse, d'une déclaration préalable pour quelques lots ne justifiant pas de création de nouvelle voie structurante ou encore de petits lotissements. Ce type d'aménagement se trouve le plus souvent en secteurs diffus dans des communes ayant développé leur urbanisation de manière linéaire le long de voies communales ou départementales comme à Sainte-Anne-sur-Brivet ou Sainte Reine de Bretagne par exemple.

Les aménagements sont ici encadrés par les documents du PLU, faiblement prescriptifs, et souvent peu contextualisés. La commune n'intervient donc que très peu dans la régulation de ce type d'opération, elle cherche le plus souvent à s'assurer du respect des normes réglementaires et d'une limitation des conflits de voisinage potentiels générant un parcellaire relativement uniforme et des volumétries standards. Toutefois, cette stratégie de non-régulation peut aussi être le fruit d'une stratégie consentie afin d'assurer la venue de nouveaux habitants. Cette non-régulation peut se traduire par une diminution des contraintes comme à Donges, une constructibilité importante des parcelles ou un encouragement à la construction comme à Saint André des Eaux.

Pour conclure, cette typologie traduit des stratégies de négociations inégales qui exposent de manière plus importante les petites communes à une inadéquation entre production et attentes publiques du fait de l'ingénierie technique et financière nécessaire. Néanmoins, à partir de l'analyse des opérations et de la typologie proposée plus haut, l'hypothèse d'une incidence de la taille de la commune sur les capacités d'actions et la stratégie d'aménagement apparaît relative. De fait, la taille de la commune tend à limiter les capacités d'actions, c'est-à-dire les moyens techniques et financiers, pour agir sur la maîtrise foncière et la régulation des opérations. De plus, la situation administrative et politique de la commune apparaît tout aussi déterminante du fait de la présence des structures intercommunales qui bénéficient de moyens financiers pour assurer le portage foncier de certains secteurs stratégiques ainsi que des moyens techniques pour négocier avec les opérateurs. Néanmoins si tailles et situations ont un impact sur ces moyens, notons qu'à taille égale, par exemple, deux communes observent des stratégies d'aménagements diverses : Guenrouët (3322 habitants) s'appuie sur une urbanisation à partir de lotissements communaux reflétant un modèle interventionniste tandis que Saint-Lyphard (4627 habitants) s'appuie sur des

opérateurs privés dans un modèle négocié. De plus, nous avons pu observer de petites communes avec des politiques plutôt volontaristes sur le plan foncier comme Montoir de Bretagne (7058 habitants) ou Saint Gildas des Bois (3751 habitants) par exemple.

Ainsi, si les dispositions du marché foncier et immobilier, la taille et la situation communale semblent grever pour partie l'action publique aménagiste locale, elle semble surtout s'appuyer sur des choix politiques que ce soit en matière de régulation de l'urbanisation et de stratégies d'acquisitions foncières. À ce titre, nous confirmons les hypothèses de Nicolas Persyn (2014, p. 316-319) considérant que les choix sont moins le fruit d'arbitrages techniques que politiques. Ces arbitrages politiques définissent le degré d'intervention de la collectivité ainsi que le cadre de négociation avec le privé.

Par ailleurs, les communes ne sont pas seules à agir sur les politiques locales de l'habitat. Elles font partie de collectivités disposant de prérogatives en matière d'aménagement et d'habitat (département, région) et ont à disposition des structures d'ingénierie capables de les assister. Ainsi, dans ce contexte de faibles capacités d'ingénierie, de régimes de proximités, et face à l'enjeu de disposer d'études préalables solides, l'enjeu d'un accès à ces ingénieries semble déterminant.

### **3.4. Des structures d'ingénieries publiques plus ou moins mobilisées**

En premier lieu, il apparaît important de décrire les grandes caractéristiques du paysage de l'ingénierie en urbanisme et aménagement au local. De manière générale, la structuration de l'ingénierie locale fait état d'une multiplicité de structures intervenant tant dans le domaine de la planification que du projet urbain opérationnel. À l'échelle départementale, nous dénombrons deux agences d'urbanisme (AURAN et ADDRN), cinq SPL d'aménagement (LAD SELA, la SAMOA, Nantes métropole aménagement, SONADEV, Loire Océan Métropole Aménagement [LOMA]). Nous pourrions également y adjoindre l'ensemble des Offices Publiques de l'Habitat : SILENE, Nantes Métropole Habitat, Habitat 44. Par ailleurs, ces communes font partie de collectivités dotées de prérogatives en urbanisme dont l'ingénierie est également mobilisable (Département, Région, EPCI).

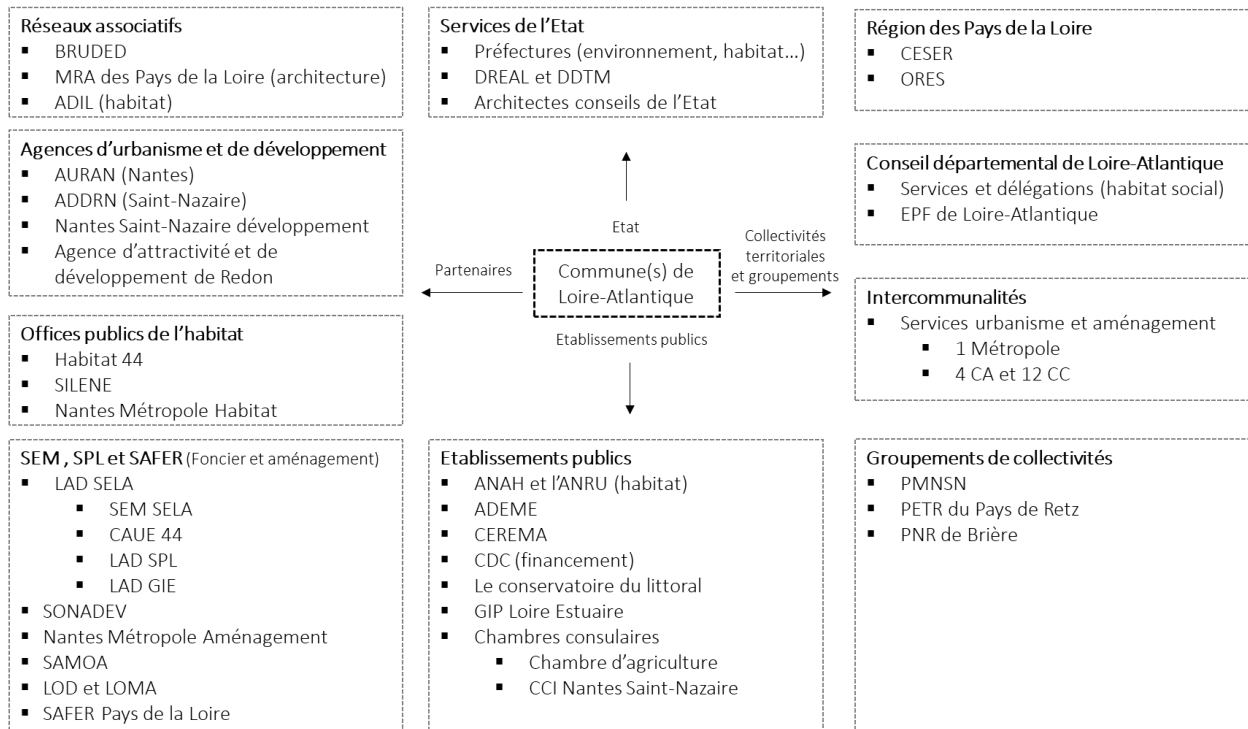


Figure 49. Schéma de l'ingénierie publique locale en urbanisme et aménagement - 2020 (source : auteur)

Dans le contexte du retrait des services de l'État, de faibles capacités financières et techniques, nous pouvons faire l'hypothèse que le rôle de ces collectivités et structures est prégnant dans l'aide apportée aux communes sur le plan technique et financier. Dès lors, comment y accèdent-elles et de quoi peuvent-elles espérer bénéficier ?

• **Le rôle montant des intercommunalités**

D'abord syndicat de communes (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique [SIVU]), depuis la loi de 1890, puis syndicats polyvalents et districts à partir de 1959 (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple [SIVOM]), ces syndicats ont vocation à faciliter la mutualisation de moyens et la prise de compétences sur des sujets notamment en lien avec les réseaux (routes, électricité, eau courante). La relance de ces processus de coopération a eu lieu dans les années 1990 avec dès 1992 la création de communautés de communes et de communautés de villes qui s'ajoutent aux communautés urbaines. Puis, la loi Chevènement institue les communautés d'agglomérations impliquant une mutualisation de la taxe professionnelle ce qui n'est pas anodin pour les communes résidentielles de la CARENE. Plus récemment, depuis 2010 plusieurs lois sont venues rendre obligatoire l'appartenance à un EPCI, la fusion de SIVOM-SIVU, et imposer un nombre de 15 000 habitants ainsi que la fiscalité propre. Comme le souligne Philippe Estèbe (2019), ces intercommunalités s'implantent de plus en plus solidement dans le paysage territorial français avec des prises de compétences continues et une capacité d'action élargie. De plus, pour Xavier Desjardins et Paul Boino, ces EPCI constituent « une invention qui permet aux communes de disposer de plus amples capacités budgétaires et de services techniques et administratifs plus étoffés » (Boino et Desjardins, 2009).

De fait, le rapport Jarlier souligne que « *le transfert de certaines compétences communales liées au droit de l'urbanisme aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération dont elles sont membres permet de renforcer la cohérence de l'application des permis de construire et du droit des sols sur un espace plus pertinent* » (Jarlier, 2012, p. 52). Concrètement, les EPCI peuvent apporter leur soutien ou prendre la compétence en matière de PLU ou de PLUI, elles peuvent instruire les autorisations d'urbanisme et les délivrer, si délégation est faite au président de l'EPCI. Elles ont structuré un service aménagement et urbanisme qui permet de mutualiser selon ce rapport « *une ressource rare d'expertise* », même si, l'ensemble des communes n'ont pas transféré leur compétence PLU à l'EPCI. Par ailleurs, comme le souligne ce rapport, la montée en puissance de ces intercommunalités ne s'est pas accompagnée d'une perte de pouvoir des élus communaux qui conservent leur compétence sur la délivrance des autorisations d'urbanisme et un contrôle politique au sein des EPCI, notamment dans les EPCI plus rurales où les maires restent fortement présents.

Chaque EPCI n'en reste pas moins différent et les ressources affectées varient fortement d'un EPCI à l'autre. Nous analysons la présence d'environ 440 agents pour la CARENE et environ 160 pour la CCPSG en 2018, ainsi qu'un budget moyen par habitant important sur la CARENE du fait de la perception de la taxe professionnelle et des emplois, plus nombreux que les actifs, sur l'EPCI. Pour exemple, la CCPSG dépensait 117 € par habitant en dépense d'équipements quand la CARENE en dépensait 314 € par habitant la même année<sup>218</sup>.

Nous proposons de décrire ci-dessous le rôle que jouent ces EPCI dans la mise en œuvre de la planification urbaine ainsi que dans le suivi des opérations. Nous proposons de revenir également sur la manière dont ces structures sont mobilisées par les communes et verrons dans quelle mesure cet accompagnement s'avère plus ou moins déterminant dans la qualité des projets.

### **La CARENE – Structuration d'une puissance technique et politique**

En premier lieu, nous rappelons que la CARENE se construit d'abord à partir de projets urbains, mais aussi à partir de coopérations interterritoriales dans le cadre d'autres périmètres comme le PNR de Brière ou encore le SCOT (cf. chapitre 2).

*« Nous avons une habitude de travail en commun notamment dans le cadre de l'élaboration de la charte du parc [de Brière] et le SCOT métropolitain et donc une culture partagée sur le développement du territoire et les choses se sont faites très vite chez nous et très, très, très vite les élus ont décidé de délibérer et d'élaborer un PLUI ». (Élu de Besné, le 28.11.2019)*

Cinq compétences structurantes sont aujourd'hui revendiquées par la CARENE : les grands services publics, le développement économique avec le SAE, le développement durable,

<sup>218</sup> Source : Données des finances publiques, <https://www.ofgl-capsur.fr/app/appliinvest>



l'urbanisme et l'aménagement durable, mais aussi l'habitat avec le PLH. Cette action en matière d'aménagement se traduit également par un plan d'action foncière avec budget dédié.

Ainsi, la CARENE assure une assistance aux communes sur le foncier, élément indispensable pour la conduite de tout projet d'habitat. Cette assistance se caractérise par l'instauration de périmètres de veille avec les communes sur les DIA pour des projets à venir, dans le cadre d'un outil centralisé depuis 2013. En outre, la CARENE — parfois les aménageurs publics — assure la négociation et le portage foncier. Cette capacité d'action foncière de la CARENE est renforcée depuis le transfert de compétence PLUI en 2016 qui emporte le droit de préemption urbain, un droit redélégué pour trois des dix communes qui souhaitaient le conserver.

*« On a pris la décision en cinq mois et cela a été quand même exceptionnel donc la prise de compétence a été facile, mais il y a eu deux débats : la prise en considération de la spécificité des dix communes et le droit de préemption. Cela touche le maire dans son intimité et ses droits ». (Élu de Besné, le 28.11.2019)*

*« Sur le droit de préemption, pas si simple et trois communes ont décidé de garder cette compétence. Donc lorsque la CARENE en a besoin, la commune agit pour la CARENE et ensuite la CARENE rachète ce qui génère beaucoup d'actes. Pour les autres communes, on fait un arrêté en 48 h c'est très simple ». (Technicien de la CARENE, le 28.11.2019)*

*« Pour nous, la préemption est importante. Ce n'est pas une compétence, mais une politique foncière déterminée. On s'adjoint deux millions et demi par an pour acquérir des biens, sinon par le biais d'une action foncière opportuniste ou plus ponctuelle. Donc vous voyez bien qu'entre la compétence urbanisme et règlementaire et les politiques publiques qui sont différentes, l'application de la compétence PLUI et urbanisme trouvera des débouchés opérationnels différents ». (Technicien de la CARENE, le 28.11.2019)*

Ce portage foncier s'avère de plus en plus prégnant dans les projets en renouvellement urbain qui nécessitent des portages plus longs et plus coûteux comme c'est le cas par exemple pour la ZAC de centre-bourg à Saint-André-des-Eaux ou l'opération du bois de la cour à Saint-Malo-de-Guersac. Au-delà du foncier, l'expertise et le financement des études ont facilité la mise en œuvre de plans guides dans les plus petites communes comme à Saint-Malo-de-Guersac ou à Saint-Joachim. Elle permet également de mutualiser les frais dans le cadre d'études courantes (zones humides, études de sols...). La CARENE assure aussi une expertise technique et un suivi de toutes les opérations d'aménagements au titre de ses compétences : les enjeux de voiries, de gestion des déchets, d'eau et de déplacements. Elle permet aussi d'assurer la gestion de dossiers de plus en plus complexes à l'aune du développement durable.

*« Techniquement c'est un énorme challenge, c'est dur, mais bon c'est enthousiasmant. Je n'ai pas le souvenir que la compétence en tant que telle a nécessité un COPIL avec arbitrage en urgence. Par contre, prendre en compte un document supra SCOT grenellisé, puisqu'on passait d'un PLU très ancien à un PLUI, cela a entraîné un gap très important sur la définition des enveloppes urbaines, la stratégie foncière, le choix de fondre des espaces dans des secteurs*

*agglomérés en zones A et N. Oui il y a quand même des enjeux stratégiques complexes ». (Élu de Besné, le 28.11.2019)*

L'EPCI permet en outre de renforcer les conditions de négociations avec les opérateurs par l'instauration d'outils et d'instruments de contrôle des prix de sortie de l'accession, une charte promoteur, mais aussi par le biais d'une politique forte sur l'habitat relayée par le PLH. Ainsi, la CARENE et la SONADEV tendent à stabiliser les relations entre communes, EPCI et opérateurs par une normalisation des pratiques et facilitent un rapport d'informations plus symétrique. Par ailleurs, dans la relation aux opérateurs et propriétaires privés, un chargé d'opération de la SONADEV souligne le rôle de « bras armé » que représente la SPLA locale pour la CARENE et les communes. Il explique que ces « filtres » facilitent une mise à distance des élus des problématiques liées à la préemption, à l'expropriation, mais aussi des projets de densification. En outre, la structure intercommunale renforce visiblement les capacités de négociations des communes avec l'État. De fait, le changement d'échelle appelle une approche plus systémique du territoire qui permet, par exemple, de répartir à une échelle élargie les objectifs de production du logement social (PLH) ou de considérer des systèmes de compensations foncières dans le cadre du PLUI.

*« Je prends un exemple celui de l'adéquation entre le projet de PLUI arrêté et le projet de PLH, quand l'État regarde le PLUI il ne le regarde pas de la même manière et donc l'État va interroger là à l'échelle des dix et donc sur le plan technique cela est intéressant car il interroge la solidarité de production du logement entre territoires et notamment sur le logement social, les servitudes de mixité et là on a effectivement bénéficié ou subi cela dépend comment on le vit ». (Technicien de la CARENE, le 28.11.2019)*

Cela semble favoriser un renversement du rapport de force par rapport aux doctrines de l'État. De fait, dans le cadre du PLUI notamment, le poids de l'intercommunalité a facilité des ajustements sur la constructibilité de certains hameaux ou encore le maintien d'une faible densité dans les OAP de 20 lgt/hectares, afin de ne pas bloquer les opérations. Si l'État a rappelé sa doctrine dans son avis de PPA pour le PLUI en 2019, la CARENE et ses instances politiques tentent de maintenir un rapport de force sur ces sujets, en relai des communes.

Néanmoins, si les situations d'incertitudes générées par les opérations d'aménagements (foncier, zones humides, pollution...) sont de nature à faciliter le recours à l'EPCI dans la gestion du projet, le décalage entre moyens techniques des communes et de l'intercommunalité peut induire des frustrations liées à une relative asymétrie d'information et à la capacité à intégrer des changements conséquents pour la commune en matière de gestion des sols.

*« On explique ici que chaque fois qu'il y a eu des reports de calendrier c'était moins que techniquement nous n'arrivions pas à suivre, mais c'étaient les élus qui disaient à un moment donné, cela va trop vite, arrêtez on attend ! ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 6.06.2019)*

Parmi les opérations observées, le Hameau du parc à Besné est issu d'une collaboration entre la commune et la SONADEV, sollicitée pour ses liens avec la CARENE. Un périmètre de ZAC a été instauré en 2011 et les acquisitions ont été effectuées par la commune avant revente pour portage foncier par la CARENE. Même si la commune dispose d'un pouvoir de validation de l'ensemble des phases, une mise à distance des opérations d'aménagements est relatée par un élu témoignant d'un éloignement de l'architecte et du faible poids décisionnel dans le découpage foncier.

Par ailleurs, certaines communes disposant d'une ingénierie suffisante préfèrent contourner la présence communautaire et garder la compétence en ajustant les outils de divisions foncières.

*« La ville ne veut pas faire de ZAC car c'est compétence communautaire et elle veut garder la compétence ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de la SONADEV, le 23.08.2018)*

### **La Communauté de Communes du Pays de Pont-Château Saint-Gildas-des-Bois - Structuration lente d'un territoire bicéphale**

Cette intercommunalité a été créée en 2006, à la suite de la fusion de deux anciennes communautés de communes : Pont-Château et Saint-Gildas-des-Bois. Son périmètre actuel est celui de l'ancien Syndicat mixte du Pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois qu'elle remplace désormais avec neuf communes. Ce regroupement intervient selon certains techniciens à l'occasion de la réalisation de la piscine intercommunale de Sainte-Anne-sur-Brivet. Depuis, l'intercommunalité s'est structurée autour de dix compétences communautaires avec notamment l'aménagement de l'espace, le développement économique et le tourisme qui sont des compétences obligatoires.

Ainsi, depuis 2015, la CCPSG assure une assistance en instruction du droit des sols pour les communes de l'intercommunalité avec un service ADS composé d'un chargé de mission et de deux instructeurs. Néanmoins, la majorité des communes conserve un service urbanisme avec des pré-instructions ou des instructions complètes dans certaines communes en cas de non-modification de l'emprise au sol, comme à Pont-Château. Certaines communes peuvent même parfois exercer de la rétention d'information comme le souligne un chargé d'opération, contribuant ainsi à limiter le recours à l'EPCI. Au-delà de l'instruction des actes, l'EPCI assure le suivi des révisions de PLU, le suivi du PLH ainsi que le suivi d'opérations « au fil de l'eau » visant à assister les communes dans les phases pré opérationnelles pour la réalisation de lotissements ou d'équipements par exemple.

Néanmoins, la communauté de communes continue de se structurer autour de plusieurs pôles avec deux sites pour les services de l'EPCI, l'un à Pont-Château et l'autre à Saint Gildas des Bois. Par ailleurs, si la compétence en aménagement a été transférée à l'EPCI pour le compte des communes, le transfert du PLU n'a pas été adopté par plusieurs conseils municipaux jugeant le transfert prématuré et arguant que la révision du SCOT, à l'échelle de l'EPCI, constituerait le document-cadre du futur projet de territoire préfigurant ainsi le futur PLUI. Suite à l'évaluation

du SCOT en 2016, un projet de territoire est lancé en partenariat avec l'ADDRN, une agence de conseil et la chambre d'agriculture afin de nourrir les différents volets de la stratégie. Si ce projet a permis de dresser un diagnostic, de partager des représentations du territoire, le partage d'une vision commune a semblé plus complexe à émerger du fait de divergences politiques fortes au sein de l'EPCI. Le PCAET apparaît comme le futur document socle de cette stratégie en cours de construction.

Cette montée en puissance du rôle de l'EPCI est ici effective et semble faciliter l'instruction des permis tout comme la mobilisation d'ingénierie extérieure néanmoins certaines difficultés de coopération tendent à limiter l'efficacité de ces ingénieries.

Le risque soulevé par plusieurs élus de l'EPCI est en effet celui de persister dans une forme d'intercommunalité de « guichet » ou de « projets » et non de projet commun.

- ***Des partenaires publics en nombre***

Du point de vue de l'ingénierie territoriale, les communes de Loire Atlantique disposent du soutien de nombreux acteurs avec qui elles peuvent collaborer.

Les agences d'urbanisme de Nantes et de la région de Saint-Nazaire assistent notamment les communes dans l'élaboration de leurs projets de territoires tout comme le CAUE 44 qui assure également des missions d'architecture-conseil sur des projets de renouvellement urbain notamment. Néanmoins, ces assistances se cantonnent souvent à du conseil pré-opérationnel et donnent peu lieu à l'enclenchement d'un réel processus opérationnel.

Plusieurs communes font néanmoins appel à des SEM et SPL, en tant qu'aménageurs publics, mais aussi en tant qu'AMO, en amont des projets lorsque le foncier est maîtrisé. La stratégie foncière et les capacités d'acquisitions des communes restent néanmoins une réelle problématique comme nous avons pu le décliner plus haut car ces derniers n'interviennent pas sur de petites opérations. L'agence foncière de Loire-Atlantique (AFLA) reste une petite structure de six personnes et réalise un nombre important d'acquisitions dans les agglomérations, moins sur les territoires d'entre-deux. Elle vient néanmoins d'acquiescer tout récemment en 2018 l'autorisation d'assistance à maîtrise foncière publique en tant que tiers négociateur pour les communes, mais reste peu dotée du fait de l'absence de prélèvement de la taxe spéciale d'équipement.

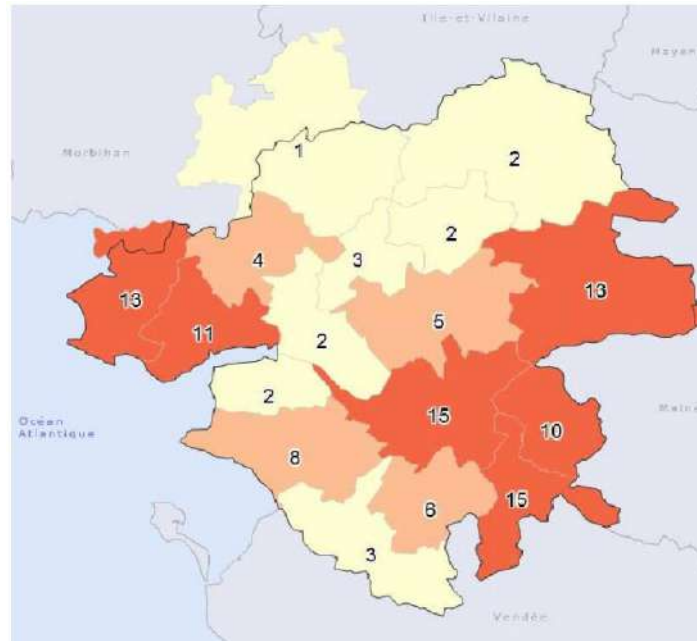


Figure 50. Répartition des autorisations d'acquisition par EPCI - 2017 (Source : PP 2018-2020 de l'AFLA)

Aussi, comme le souligne Jérôme Dubois, il s'agit peut-être moins d'une question d'absence que de fragmentation de cette ingénierie territoriale (Dubois, 2009) qui rend difficile la réalisation d'opérations d'habitat en partenariat constant avec l'ensemble de ces acteurs qui ne se coordonnent par toujours entre eux.

En résumé, l'action communale est contrainte par les moyens financiers, humains, mais aussi les marchés immobiliers, néanmoins les communes jouissent d'une réelle capacité d'action politique et de mobilisation des structures d'ingénieries publiques. La culture du projet des élus apparaît ici prépondérante dans l'action publique aménagiste locale que ce soit dans leur capacité à coopérer, à négocier ou à intervenir.

## Conclusion du chapitre 4

À partir de l'analyse de plusieurs opérations et de notre enquête sur les modèles de régulation locaux, nous proposons de distinguer trois régimes d'aménagement périurbains (non exhaustifs), trois manières de conduire l'urbanisme entre acteurs publics et privés. Ces régimes sont construits à partir du modèle d'analyse de l'action publique proposé par Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (2018) qui rappelons le, s'inscrit dans la continuité des régimes urbains et la gouvernance. Néanmoins, nous proposons d'adapter ce modèle aux modalités de coordination de l'action publique territoriale aménagiste en mettant l'accent sur la dimension pratique des ressources des acteurs, des instruments et des processus.

Ici, les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, ils mobilisent des ressources et disposent d'une certaine autonomie pour développer des stratégies en composant avec les contraintes du marché. Dans la perspective de l'analyse des modalités de coordination et de régulation de l'action, nous détaillerons la posture de la collectivité.

Les institutions constituent ici les cadres de l'action, ce sont les normes règles et routines qui orienteront les interactions. La conduite de l'urbanisme et de l'aménagement est aujourd'hui largement concédée aux collectivités locales, ainsi, les institutions sont saisies de manière concrète à travers la mobilisation de règles et outils de l'aménagement « en actes ».

Les représentations constituent les cadres cognitifs et normatifs qui conditionnent et donnent un sens à l'action. Aussi, nous nous attachons à saisir la qualification des enjeux et objectifs pour la collectivité — « ce qui guide » la collectivité dans le projet — et les valeurs mobilisées.

Enfin, les processus sont déterminés par ces trois premières variables, c'est-à-dire les mobilisations des acteurs, leurs interactions et l'évolution dans le temps. Dans la perspective d'analyse de régimes d'aménagement, nous nous intéressons plus particulièrement aux modalités de négociation et de régulation du projet (modèle de consultation...) ainsi qu'à la temporalité de ces modalités de l'aménagement.

Régimes périurbains		Un urbanisme du privé - Le diffus	Un urbanisme du "privé-négocié" - Les polarités secondaires	Un urbanisme public - Les polarités principales et les agglomérations
Acteurs	Exemples	Sainte-Anne-sur-Brivet, Saint-André-des-Eaux	Saint Lyphard, Les grands arbres	Guérande, ZAC Maison neuve
	Acteurs identifiés	Commune et promoteur	Commune et promoteur + Etat	EPCI et SEM + commune
	Types de marchés	Marchés aménageurs/lotisseurs et diffus avec autopromotion	Marchés aménageurs/lotisseurs et diffus	Marchés aménageurs/lotisseurs et promoteurs
	Statut du foncier	Privé	Privé	Public
	Structures de portage (MOA)	Privé	Privé	Commune /SEM
	Posture de la collectivité	Absence de projet et de vision, le privé se substitue au public.	Absence de projet mais attention portée aux ambiances architecturales, la collectivité a une vision mais pas de projet.	La collectivité a un projet et une vision
Représentations	Objectifs pour la collectivité	>Assurer la venue de nouveaux arrivants et des recettes fiscales pour la commune >Limiter l'investissement financier de la commune	>Répondre à la demande de logements et d'accueil des entreprises. >Répondre aux obligations de la loi SRU >Mise en œuvre rapide avec un aménageur privé (sans SEM)	>Maitriser l'urbanisation de la commune et développer la polarité à l'échelle intercommunale >Répondre à la demande de logements >Développer un projet durable
	Valeurs	Ville ordinaire et privatisée, financiarisée	Ville ordinaire et privatisée, financiarisée	La ville durable avec mixité sociale descendante, redistribution des richesses
Institutions	Type d'encadrement réglementaire	Encadrement réglementaire (PLU opérationnel), le plan précède le projet.	PLU et prescriptions de l'atelier du littoral pour ajustements du projet d'OAP. Le projet précède le plan.	Le projet d'aménagement précède le plan.
	Outils de l'aménagement	PA et PC	PA et PC ou PCVD	Expropriation, modification du PLU, le cahier des charges (ZAC / Lotissement), bilan de ZAC
	Financement des études préalables	Privé	Collectivité	Collectivité
	Nature de la contribution financière de la collectivité	Absente (hormis réseaux et équipements de manière indirecte)	Absente (hormis réseaux et équipements de manière indirecte)	Investissement totale de la collectivité dans l'aménagement
	Type de programmation	10/15 logements	50-100 logements	Plus de 100 logements
	Formes urbaines	Lotissement diffus / Faible densité < 20 lgt/ha	Lotissement de pavillons denses avec mitoyennetés / Densité moyenne 20 lgt/ha	Mixité des typologies urbaines / Densité importante >20 lgt/ha
Processus	Modèle de négociation	Modèle de non régulation Absence de négociation, le plan précède le projet.	Négociation avec l'appui des services de la collectivité, du CAUE et de l'Etat.	Modèle d'aménagement public Négociation accrue avec les propriétaires fonciers, possibilité d'expropriation, préemption. Une négociation basée sur un cahier des charges avec les opérateurs, plus informelle.
	Modèle de mise en concurrence	Pas de mise en concurrence volontaire de la part de la collectivité	Pas de mise en concurrence volontaire de la part de la collectivité	Mise en concurrence des opérateurs privés pour la partie promotion du logement.
	Temporalités	Court terme	Moyen terme	Long terme

Tableau 7. Tableau de synthèse des régimes périurbains traduisant une fabrique ordinaire de l'habitat — Un urbanisme 1.0 - 2020 (source : auteur)

Mais alors que nous montrent ces régimes ? Ces régimes périurbains sont-ils les témoins d'une fabrique ordinaire ? En dehors d'un régime d'aménagement public périurbain, plus largement porteur d'une réflexion sur le développement durable (notamment pour Maison Neuve), nous constatons des régimes d'aménagement relevant de ce que nous pourrions appeler une fabrique

ordinaire. Cette fabrique ordinaire fait écho à ce que Dominique Lorrain nomme une forme d'urbanisme 1.0 qu'il définit ainsi : « *Tout le monde s'intéresse à l'urbanisme 3.0, respectueux des règles et de l'environnement, capable d'innover, mais il y a aussi des systèmes d'action 1.0 – avec un usage flexible de la règle peu tourné vers le long terme et le développement durable. Pour faire progresser la qualité globale, il est urgent de se pencher sur ces configurations 1.0 [...] Il faudrait inventer un urbanisme plus dense, plus intégrateur socialement, plus économe en ressources consommées et en émission de gaz à effet de serre. Mais à l'échelon où se fait concrètement l'urbanisme, ce sont les anciennes règles qui prévalent. Les élus maîtres des permis de construire gèrent en utilisant ces règles [...]* » (Lorrain 2018, 182).

Aussi, en croisant ces différents régimes nous proposons de définir quelques caractéristiques de cette fabrique ordinaire.

- Du point de vue des acteurs, notons la **place importante laissée aux acteurs privés** dans les négociations et la réalisation des projets, un modèle concurrentiel avec peu de régulation.
- Sur le plan des représentations et des valeurs, cette fabrique se caractérise par un modèle de **ville privatisée et financiarisée** inscrit dans des logiques de rentes foncières pour les propriétaires fonciers et guidé par la logique de l'accession à la propriété.
- Du point de vue des institutions, notons un **encadrement réglementaire inscrit dans une logique de plan**, plus que de projet, et des outils de l'urbanisme qui favorisent une coordination séquentielle des acteurs du projet. En outre, les **dispositifs fiscaux** favorisent le développement de l'habitat individuel et peu le renouvellement urbain, une dynamique accentuée par les mécanismes de rétentions foncières. Enfin, si la collectivité ne réalise pas ces opérations, les coûts induits par les études préalables, les réseaux et équipements tendent à introduire des coûts supplémentaires pour celle-ci.
- Enfin les processus révèlent la conduite d'**un urbanisme du court terme** et plutôt non durable, car inscrit dans une logique d'étalement urbain appelant le plus souvent une critique écologique (Fourny et Lajarge, 2011). Cet urbanisme du court terme est marqué par des **régimes décisionnels du proche** caractérisés par une juxtaposition de décisions individuelles, inscrites parfois dans des relations de proximité entre élus et habitants ou élus-promoteurs pouvant mener à l'inaction voir à des formes de clientélisme. Des modèles de négociations qui vont du « laisser-faire » à la régulation architecturale du projet, aidé par le CAUE ou l'État, mais dont les prescriptions ne sont pas tenues dans le temps et révisées en phase de commercialisation du projet.

Aussi, parmi les effets de ces régimes d'aménagement périurbains, nous observons une production des **figures urbaines génériques** appelant le plus souvent une critique esthétique.



Néanmoins, au-delà des questions relatives à la maîtrise de ces phénomènes de périurbanisation, notons que la question habitante est relativement absente de cette pensée aménagiste. Du moins, ces derniers sont appréhendés comme des clients et les enjeux de participation sont, le plus souvent, évoqués sous l'angle de la gestion future de l'opération. Enfin, la faible production de logements sociaux et la mise à distance de ces opérations au sein des projets d'aménagement tendent à **accentuer des formes de ségrégation sociale** au sein des quartiers et des communes appelant une critique sociale. De manière plus générale, Martin Vanier évoque à ce titre une absence de culture aménagiste dans le « tiers-espace », des situations où l'on privilégie l'habitat individuel et où « *l'urbanisme, ou ce qui en tient lieu est de fait aujourd'hui aux mains de l'UNCMI, l'Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles (UNCMI) et du SNAL, syndicat national des aménageurs lotisseurs* » (Vanier, [2000] 2010, p. 55).

Au cours de ce chapitre, nous avons pu étayer et nuancer cette hypothèse à partir de nos cas d'études. Après avoir analysé les dynamiques de périurbanisation, nous avons décrit trois modes d'intervention récurrents de l'action publique locale aménagiste et les stratégies des acteurs en présence. Dans un troisième temps, nous avons montré l'ensemble des contraintes qui pèsent sur ces communes qu'elles soient d'ordre financières, organisationnelles ou encore relatives aux compétences mêmes des chargés de mission. Néanmoins, ces situations territoriales ne constituent pas les seuls déterminants des politiques d'urbanisme dans le périurbain, des communes font en effet preuve de politiques plus volontaristes en déployant du lotissement communal, en mettant en concurrence des opérateurs ou en sollicitant habilement l'ingénierie disponible. Ainsi, nous avons vu que ces pratiques étaient, aussi, le fruit d'une ingénierie publique sans doute moins absente que fragmentée autour du projet résidentiel.

De cette analyse, il ressort surtout la problématique d'une absence de gouvernance interterritoriale forte tant avec les agences d'urbanismes, les SPL qu'avec les communes, intercommunalités et le département. Tandis que les opérateurs privés semblent eux aux prises avec des routines et des cultures professionnelles qui grèvent la réalisation de projets d'habitat plus durables. Néanmoins, cette critique de la périurbanisation et de sa faible durabilité est à nuancer puisque plusieurs recherches ont déjà mis en exergue des pratiques durables tant du côté des acteurs individuels (Frileux, 2013 ; Mancebo, 2014) — que nous ne traiterons pas ici — mais aussi du côté des acteurs publics de l'aménagement. Elles témoignent d'une volonté de reconsidérer la périurbanisation, non plus comme un phénomène à combattre, mais plutôt à l'accompagner de manière plus durable. Aussi, nous proposons dans le chapitre suivant d'analyser la construction de deux démarches d'action publique visant à l'élaboration d'ingénieries de projet résidentiel assurant un développement périurbain plus durable.



---

## CHAPITRE 5. UNE NOUVELLE TRAME POUR LA COORDINATION PUBLIQUE-PRIVEE ? ANALYSE CROISEE DE DEUX DISPOSITIFS D'EXPERIMENTATION SUR LE LOGEMENT DANS LE PERIURBAIN

---

*« Ce qui est souvent désespérant dans le périurbain, ce n'est pas son existence : il y a bien des quartiers de villes ou des portions de campagne dont l'absence de qualités est tout aussi flagrante. Ce qui est désespérant, c'est le vide du projet qui porte ces territoires, une sorte de renoncement tacite à prendre place dans l'espace métropolitain en dépit de la réalité. » (Vanier, 2011, p. 2)*

Au cours de la première partie, nous avons montré l'évolution des logiques de l'action publique périurbaine, passant de logiques de croissance à une perspective de développement durable. Par la suite, nous avons montré combien ces logiques d'action obligeaient les urbanistes à composer avec de multiples ressources et contraintes. Enfin, le chapitre 4 a opéré une focale plus spécifique sur la fabrique du logement, révélant une fabrique ordinaire de l'habitat basée sur des modèles locaux de régulation variés, en prise avec des contingences techniques et politiques.

Dans ce contexte, le chapitre 5 propose d'interroger la construction et la transformation de dispositifs d'action publique aménagiste, afin de montrer comment les urbanistes cherchent à retrouver prise avec l'aménagement périurbain<sup>219</sup>. Ainsi, nous prolongeons le questionnement sur les attentes et promesses de deux organisations — le PMNSN et l'ADDRN — en nous intéressant plus précisément aux modalités de la mise en place de deux démarches : « Habitat périurbain » (PMNSN) et « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » (ADDRN). Qui sont les acteurs ? Quelles sont leurs méthodes ? Quelles sont les temporalités imaginées ? Quels sont les cadres juridiques dans lesquels s'inscrivent ces projets ? Nous proposons d'analyser la construction des « modèles » d'ingénieries, car ceux-ci ont été particulièrement interrogés et investis (matériellement, temporellement...) par les urbanistes. Ainsi, ce chapitre constitue un préalable à l'analyse des épreuves des deux démarches que nous développerons dans le chapitre 6.

De prime abord, l'émergence de deux démarches semblables sur un territoire restreint interroge. C'est pourquoi, nous verrons que si elles s'appuient sur des logiques d'actions proches — relevant de l'exploration —, les finalités et modalités d'actions diffèrent, rendant d'autant plus pertinent une mise en comparaison<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> À ce titre, cette réflexion sur les modalités d'engagements - notamment exploratoires - des acteurs publics a été accompagnée d'une recherche sur les démonstrateurs avec Laurent Devisme donnant lieu à un article pour le numéro 9 de la revue RIURBA. CHESNEL K., DEVISME L., 2021, *La ville en mode « démonstrateurs urbains » : learning from Nantes city lab*, RIURBA, 9, (A paraître)

<sup>220</sup> La construction de ces démarches repose ici sur des interactions nombreuses entre les différentes organisations publiques locales (ADDRN, PMNSN, PNR ...), sujettes à des questionnements sur les visées, les modalités organisationnelles de mise en œuvre de telles démarches et les rôles de chaque organisation. L'émergence de deux démarches simultanées, dites « complémentaires parallèles » par l'un des directeurs, a ici une valeur heuristique. Elle témoigne à la fois de multiples ressources techniques pour les collectivités, mais aussi des difficultés à conduire des actions interterritoriales mobilisant

Le chapitre 5 se déclinera en trois temps. D'abord, nous analyserons les finalités, les cibles et les supports de mobilisation impliqués dans la construction des dispositifs. Cela nous permettra de montrer une volonté de renouvellement des modèles de conception du « projet périurbain » s'appuyant sur de nouveaux modes de coordination. Nous verrons ensuite que ces modes de coordination inscrivent ces dispositifs dans un modèle de conception des projets plus négocié entre acteurs publics et privés. Enfin, nous interrogerons la gestion de cette relation publique-privée à travers la dimension régulatrice des dispositifs introduits par les organisations publiques.

Notre analyse s'appuie sur une observation participante et des entretiens avec les équipes projets des deux démarches. D'un point de vue théorique, afin de saisir l'articulation entre enjeu de mobilisation d'acteurs variés et réalisation de projets expérimentaux nous mobilisons des travaux de sociologie de la traduction qui nous invitent à mettre l'accent sur les réseaux d'interactions ainsi que sur le rôle des intermédiaires, notamment des non-humains dans leur coordination. Si les dynamiques observées s'inscrivent dans le cadre d'actions collectives, elles s'organisent moins en réseaux sociotechniques qu'en réseaux sociopolitiques autour de programmes d'action publique. C'est pourquoi nous mobiliserons également des travaux de politistes.

Il s'agira ici de rendre compte des dynamiques qui traversent l'action publique en insistant davantage sur les transformations de dispositifs existants plutôt que sur des formes de rupture<sup>221</sup>. Pierre Lascoumes (1996) propose une typologie des dynamiques de transformation de l'action publique : agrégation d'informations visant à problématiser, insertion des enjeux montants dans des instruments organisationnels et cognitifs existants pour intéresser, diffusion par mobilisation d'un cercle élargi d'alliés. Afin d'étudier la construction des dispositifs, nous analyserons plus particulièrement les deux premières dynamiques de problématisation et d'intéressement. Nous verrons notamment que la problématisation des démarches a conduit les acteurs à agréger différentes finalités dans l'optique de concerner habitants, élus et opérateurs afin de renouveler les cadres de négociation des projets d'habitat avec eux.

Ainsi, dans une perspective heuristique, nous déclinons pour chaque démarche une trame d'analyse nous permettant de comparer et mettre en discussion nos deux cas d'études. Cette trame est construite *a posteriori*, à partir de nos observations et de nos entretiens avec les différents protagonistes des démarches<sup>222</sup>. Il s'agira d'étudier :

---

plusieurs organisations. À ce sujet, nous reviendrons dans le chapitre 8 sur ces enjeux de coordinations entre les organisations publiques et les collectivités.

<sup>221</sup> Pierre Lascoumes aurait ici parlé de transcodage, privilégiant l'hypothèse de dynamiques de transformations.

<sup>222</sup> Cette trame a également été construite par mise en discussion de notre approche empirique avec différents travaux s'intéressant à la fabrique urbanistique de manière ethnographique. À ce titre, l'analyse de la prospective citoyenne *Nantes Ma Ville Demain*, conduite par Laurent Devisme et Pauline Ouvrard, nous a permis d'affiner cette trame en y déclinant notamment le rôle clé des acteurs — agents mobilisateurs- au-delà des visées, cibles, supports et dispositifs.

- **Les visées affichées par les organisations** (finalités permettant de construire les dispositifs) – Au nom de quoi mobilise-t-on des gens ?

En outre, ces démarches, loin de se dérouler uniquement en interne, mobilisent des opérateurs, des élus et des habitants pour expérimenter des dispositifs de négociation et les transformer *in itinere*. Aussi, nous nous intéresserons à renseigner pour chaque démarche :

- **Les acteurs de la mobilisation** - Qui mobilise ?
- **Les cibles de la mobilisation (acteurs et territoires)** – Qui cherche-t-on à mobiliser ?
- **Les supports de mobilisation**<sup>223</sup> – Comment mobilise-t-on ?

Néanmoins, mobiliser ne constitue qu'une facette des démarches, l'horizon commun étant celui de la mise sur pied d'ingénieries de coordination des acteurs des projets renouvelée, « *loin du "laisser faire" privé ou d'une régulation radicale par le public* » (Vanier, [2000] 2010). Cela nous invite à analyser :

- **Les dispositifs de coordination** – Comment organise-t-on la négociation des règles du jeu ?
  - Les arènes (espaces de débats, forums hybrides)
  - Les « scripts » des démarches (Akrich, 1987)

Dans un second temps, nous croiserons ces deux démarches et leurs dispositifs pour montrer en quoi ils transforment les modèles de coordination du projet dans le périurbain. Nous verrons, à cette occasion, en quoi ces dispositifs relèvent de différentes logiques de négociation, entre concertation et régulation.

- **La notion de « dispositif » dans l'analyse de l'action publique**

Dans ce chapitre, nous mobiliserons différents concepts que nous définissons ci-dessous : les dispositifs, les instruments de l'action publique et les finalités.

La notion de « dispositif » tout d'abord, trouve sa filiation dans les travaux de Michel Foucault :

« [Le dispositif est] Un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, de lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments. » (Foucault, 2001, p. 299)

---

<sup>223</sup> Les « supports » sont ici considérés comme des ressources, que nous analyserons dans le cadre de processus de mobilisation (intéressement), tandis que les dispositifs de négociations -plus contraignants- porteurs d'idéaux seront analysés ensuite.

Selon Cyril Lemieux, les sociologues pragmatiques s'inscrivent dans la continuité des travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité et considèrent les dispositifs comme des dispositifs de savoirs-pouvoirs, c'est-à-dire qu'ils ont « *pour principale propriété de conduire les individus à faire ce qu'ils ne feraient pas forcément* » (Lemieux, 2018, p. 44). Leur approche infléchit la dimension « contraignante » du dispositif au profit d'un pouvoir « habilitant ». En outre, le dispositif — conformément aux principes d'indétermination relative et de capacité — « *ne contraint pas absolument l'action* » car les scripts peuvent être détournés dans l'action, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Aussi, selon Nicolas Dodier et Janine Barbot, « *un dispositif peut se concevoir comme un enchaînement préparé de séquences, destiné à qualifier ou transformer des états de choses par l'intermédiaire d'éléments matériels ou langagiers* » (Dodier et Barbot, 2016, p. 431) soulignant la propriété d'hétérogénéité des dispositifs associant des éléments variés. C'est pourquoi nous parlerons de dispositifs pluriels qu'ils soient organisationnels (ateliers, workshop, comités, diagrammes...), cognitifs (chartes, maquettes, cartes, rapports d'études...) ou matériels (salles de réunions...) en étant attentifs à leur dénomination.

*« La notion de dispositif porte en elle une double exigence de méthode : d'un côté, la décomposition analytique patiente des ingrédients mobilisés, de l'autre, l'attention soutenue à la consistance de l'agencement global par lequel s'exerce la contrainte ». (Dodier et Barbot, 2016, p. 424)*

Ces dispositifs associent des entités humaines et non humaines qui constituent le contexte de l'action, un contexte (physique et organisationnel) que les sociologues pragmatiques considèrent comme porteurs de dimensions prescriptives et qui nous permet de prendre en compte les objets dans l'action.

Aussi, les dispositifs ne sont pas « neutres » et entretiennent des liens avec des « idéaux » (Dodier et Barbot, 2016). Cette relation se traduit soit par un « investissement de forme » (Thévenot, 1985) soit par des « instruments d'action publique » qui sont « *porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagée* » (Lascoumes et Galès, 2004, p. 13). L'usage de la notion d'instrument, nous permettra d'insister sur la dimension technique de l'action publique et d'insister sur l'idée que les instruments sont au centre de la gouvernementalité complétant ainsi les regards plus classiques « *sur l'organisation, les jeux d'acteurs, la croyance et les représentations qui dominent aujourd'hui largement l'analyse de l'action publique* » (Lascoumes et Galès, 2004, p. 364). Ainsi, ces dispositifs peuvent se comporter comme des « instances normatives », dont les finalités sont variées. Ces finalités peuvent être « endogènes » aux dispositifs ou les acteurs peuvent « attacher » des finalités aux dispositifs qu'ils ont construits. La seconde perspective s'inscrit dans une analyse de l'investissement des acteurs dans des instruments de l'action publique que nous privilégierons ici.

Enfin, ces dispositifs possèdent un pouvoir de transformation : soit qu’ils participent à la production de nouveaux savoirs, participant à établir de nouvelles réalités conventionnelles (Dodier et Barbot, 2016, p. 431), soit plus généralement qu’ils transforment l’environnement de l’individu et ses modalités d’appréhension et d’intervention. Cette dimension transformatrice soulève l’enjeu de la dimension processuelle et des temporalités qu’organisent les dispositifs, ce qui apparaît particulièrement pertinent en conception, et plus particulièrement en urbanisme où l’on pense — souvent — l’action par séquences. C’est pourquoi nous porterons attention aux scripts (scénarios) établis dans les deux démarches. Cela nous amène à considérer que les dispositifs « encadrent » les épreuves tout autant qu’ils servent « d’appuis » dans ces épreuves aux individus pour agir et « réformer » ces dispositifs le cas échéant.

Notre situation d’observateur participant s’avère donc idéale pour ouvrir et décrire la boîte noire des dispositifs au sein des deux démarches (Latour, [1995] 2005). Nous mobiliserons d’ailleurs la notion de « démarche » — employée par les acteurs — pour définir l’ensemble des dispositifs mobilisés autour des « projets ». Ces deux démarches intègrent chacune une variété de dispositifs, d’instruments et de projets urbains et architecturaux.

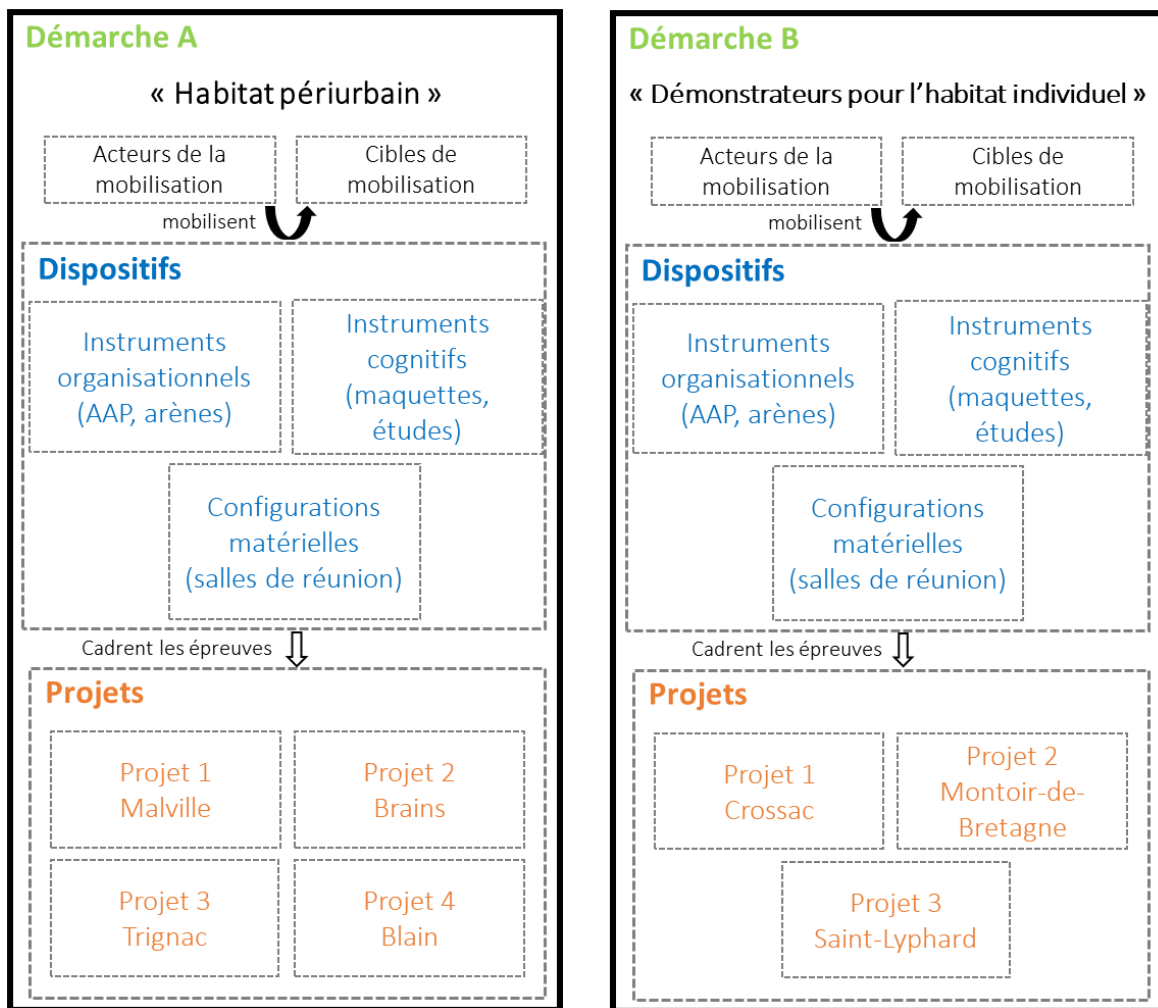


Figure 51. Schéma des notions et concepts de l’analyse des démarches - 2020 (source : auteur)

## 1 - La démarche « Habitat périurbain » - PMNSN

La démarche « Habitat périurbain » emprunte à plusieurs registres d'actions : elle est une démarche de mobilisation (des acteurs publics et privés) dans le but de réaliser des projets, tout autant qu'un travail de négociation (débat, coordination, régulations) et de construction des projets (dans leur dimension matérielle, économique et juridique...). Ainsi, le projet est de nature politique, car il interroge des modèles de développement urbain, architecturaux et des équilibres territoriaux.

*« Toutes ces réflexions et actions sur les enjeux « d'Habitat périurbain » sont étudiées avec attention. Je pense donc que le moment venu, il y aura aussi un enjeu pour nous de valoriser collectivement ce qui est entrepris concrètement dans le Pôle. Il serait dommage qu'il y ait une discrétion sur ces sujets qui avancent, qui avancent bien, qui sont de vraies réponses à des enjeux d'actualité sur les interactions entre territoires urbains, périurbains et ruraux. Je pense qu'il est important de s'en saisir ». (Extrait du compte rendu du comité syndical du 18 décembre 2018, élu de Nantes Métropole)*

Cette démarche renvoie ainsi à une forme de manifestation de « l'alliance des territoires »<sup>224</sup> mais elle est aussi à forte dimension exploratoire « *une formule apprenante, une programmation ouverte et une commercialisation innovante* »<sup>225</sup>.

L'articulation entre l'enjeu de la mobilisation de tous ces acteurs et la réalisation de projets sur un mode exploratoire interroge sur les traductions entre mondes (immobiliers, politiques, citoyens), nécessaire à la visée collective et appelle la question suivante : comment projeter un horizon commun de référence de cet habitat périurbain innovant ?

### 1.1. Finalités de la démarche, justifications et temporalités

- ***Les finalités de la démarche – Développer de nouvelles ingénieries de projets résidentiels à grande échelle***

À l'issue de la révision du SCOT, en 2016, « Habitat périurbain » est identifiée comme une démarche structurante pour le programme d'action du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. De fait, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT (arrêté en 2016) énonçait les objectifs suivants :

- *Produire entre 7200 et 7900 logements par an en diversifiant son parc et en misant sur un développement équilibré des territoires entre centres urbains, périurbains, ruraux.*

---

<sup>224</sup> Le terme « d'alliance des territoires » émerge dans le cadre de l'organisation d'un colloque du PMLB, le 20 octobre 2017 intitulé « Vers une nouvelle alliance des territoires urbain, périurbain, rural : dialoguer, expérimenter et agir ensemble ». Ce terme, portée par l'institution et notamment la présidente de Nantes Métropole, tend à souligner l'interdépendance de territoires en réseaux et les enjeux de coopérations distribuées (Grebot, 2018).

<sup>225</sup> Extrait de la séance de lancement de l'appel à projets à Nantes Métropole, technicien du PMNSN, le 11.10.2018.



- *Réduire fortement la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers en extension de l'enveloppe urbaine :*
  - *Réduire de 50 % la consommation d'espace en extension de l'enveloppe urbaine à l'échelle du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (période de référence 1999-2012). Définir des objectifs différenciés selon les territoires.*
  - *Les extensions urbaines qui seront rendues nécessaires doivent être réalisées en continuité des centralités en recherchant la proximité des équipements, des commerces, des services et des transports collectifs.*
  - *Contenir les villages et hameaux dans la limite de leur enveloppe urbaine.*
- *Accompagner les objectifs quantitatifs de construction de logements d'objectifs d'optimisation du développement urbain, tout en diversifiant, expérimentant et développant les formes d'habitat qui concilient l'intensification du développement, les parcours résidentiels, l'accès aux services et la qualité du cadre de vie. Préciser les objectifs différenciés d'optimisation du développement urbain pour tenir compte des spécificités locales de chacun des territoires.*

Par ailleurs, à l'horizon 2030 et à l'échelle du SCOT, la consommation d'espace est projetée à 59% dans l'enveloppe urbaine et à 41% en extension afin d'inverser le rapport constaté lors de la période précédente (1999-2012).

À l'occasion de l'atelier des élus du SCOT Métropolitain Nantes Saint-Nazaire de 2015, les élus se sont exprimés en faveur du développement d'un habitat plus dense au cœur des centres-bourgs<sup>226</sup> afin de limiter les extensions urbaines de 50% à l'horizon 2030. Dans le même temps, les élus ont pointé les difficultés à conduire ce type d'opération. Trois facteurs sont identifiés par ces derniers :

- une difficulté à faire venir des opérateurs — y compris les bailleurs — ;
- un désir renouvelé de la population pour l'habitat individuel ;
- un travail à faire en lien avec l'acceptabilité habitante de formes d'habitats plus denses.

Nous proposons de dégager quatre finalités principales de la démarche, d'une part, à partir de l'analyse des documents, d'observations et d'entretiens ; d'autre part, à partir d'une analyse *a posteriori* des dispositifs mis en place par le PMNSN.

**Finalité 1 - Faciliter la mise en œuvre de projets et le partage de la démarche entre élus et techniciens à partir d'une « mobilisation à l'échelle du grand territoire »**

---

<sup>226</sup> Cette perspective de renforcement des bourgs périurbains rejoint la proposition défendue par Eric Charmes concernant le développement de "petites villes à la campagne" (Charmes, 2019).

La démarche « Habitat périurbain » s'inscrit dans le programme d'action 2016-2020 du Pôle métropolitain. Elle prend place dans un historique de projets de coopération à l'échelle métropolitaine, notamment le programme Ecocité.

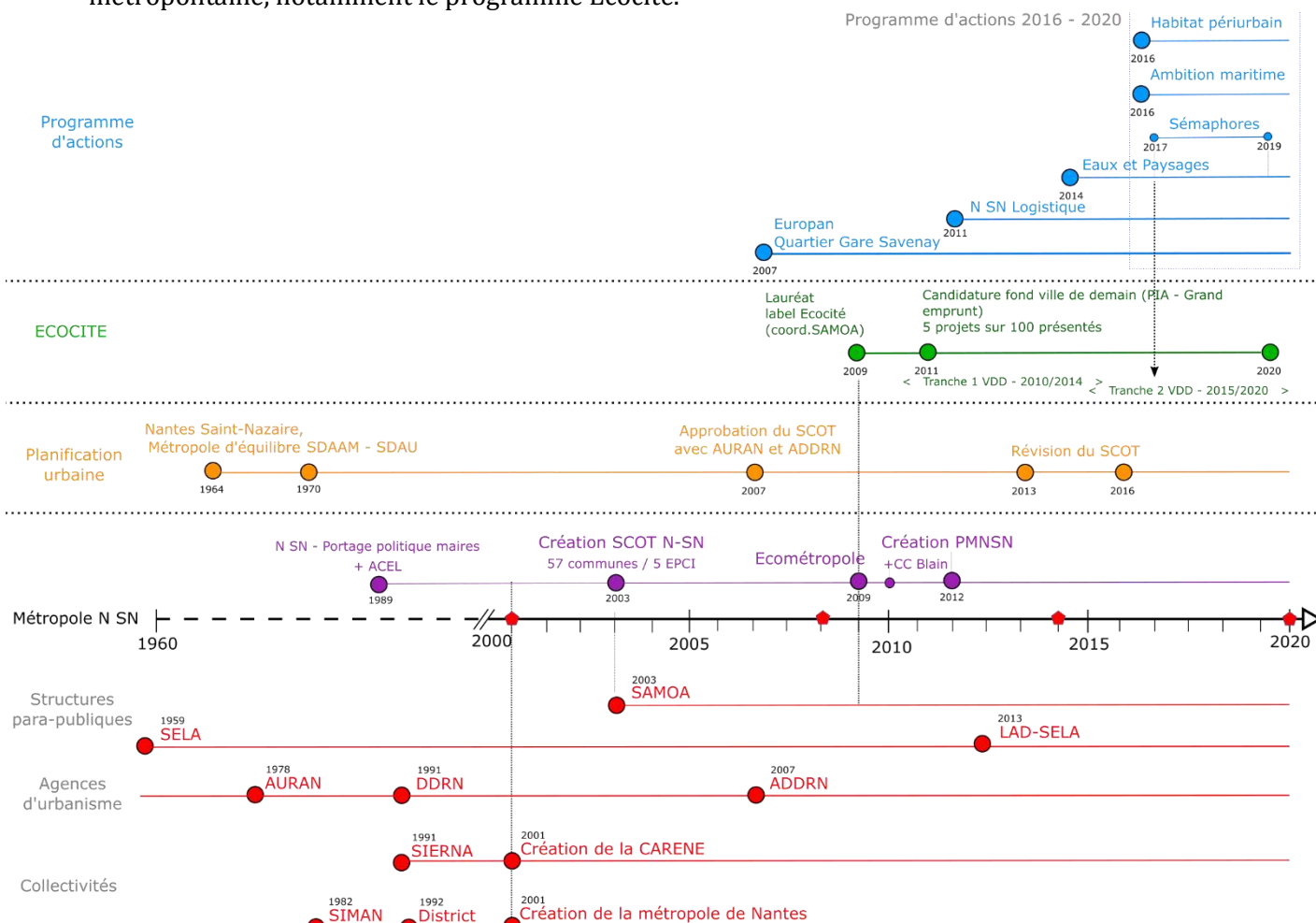


Figure 52. Frise chronologique de la structuration, des coopérations et des missions du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire – 2019 (source : auteur)

Les investissements de la première tranche (PIA grand emprunt), à la suite de l'obtention de ce label, avaient surtout bénéficié à cinq projets (sur les 100 recensés à l'échelle du Pôle) situés au cœur des agglomérations (mobilités et projets urbains). « Eaux et Paysages », démarche lancée en 2014, avait permis de renouer avec les projets au sein des « petites communes » et de mobiliser des fonds du grand emprunt ainsi que des fonds européens.

Aussi, dans le cadre de nos entretiens, les chargés de projet expliquent que la démarche se pose comme :

- un moyen de poursuivre l'aide aux communes périurbaines sur le plan de l'ingénierie opérationnelle et « ne pas perdre le lien tissé avec les communes »<sup>227</sup>;

<sup>227</sup> Extrait de l'entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019.

- un moyen de mobiliser à l'échelle du grand territoire et de poursuivre les coopérations communes, intercommunalités et le Pôle métropolitain, voire à élargir le périmètre de projet du Pôle métropolitain en intégrant les EPCI voisines au projet ;
- un moyen de remobiliser des savoir-faire issus des démarches « Ecocité » et « Eaux et paysages »<sup>228</sup>, il s'agit de « faire le Eaux et paysages de l'habitat »<sup>229</sup> ;
- un moyen de développer un référentiel d'action commun en matière d'aménagement périurbain à l'échelle du Pôle métropolitain, via le partage d'expériences.

## **Finalité 2 — Matérialiser l'action publique : passer de la formulation de problématiques à des propositions concrètes et reproductibles, à partir de la mise en place de démonstrateurs**

*« Donc nous on a imaginé le projet en décortiquant ce qui nous avait été dit, c'est-à-dire on a un problème d'acceptabilité citoyenne et de mobilisation des opérateurs [...] avec la question de la densité qui était dans la problématique et donc il faut que l'on montre que cela marche [...] On avait aussi, toujours en ligne de fond, ce qui nous avait déjà été dit dans "Eaux et Paysages", c'est-à-dire qu'au-delà de la théorie, il faut réaliser des choses, et pour réaliser des choses il faut des sites ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)*

Cette démarche participe aussi à une mise en visibilité de l'action du Pôle métropolitain pour les communes, à l'incarner par des projets concrets et à affirmer son rôle d'opérationnalisation de la stratégie du SCOT. Cet esprit de la démarche se retrouve dans un temps de présentation de la structure par son directeur, invité par le conseil de développement de Nantes Métropole : « Avant on faisait le SCOT et maintenant on fait des projets avec les communes et c'est bien, car cela veut dire que l'on commence à venir dans pas mal de territoires »<sup>230</sup>.

Cette visée opérationnelle vise à passer de la formulation de problématiques à des propositions concernant les formes d'habitat, mais aussi le processus de réalisation.

*« La reproductibilité n'est pas tant sur le produit que sur le processus, c'est ça l'innovation, qu'il faut améliorer pour produire la ville de demain ». (Technicien du PMNSN, le 3.04.2019)*

## **Finalité 3 - Favoriser l'acceptabilité de la densité à partir d'opérations de qualité**

Une troisième finalité de la démarche vise à la réalisation d'opérations denses de qualité. « L'enjeu ici c'est l'exemplarité et la reproductibilité », témoigne un technicien du PMNSN.

*« Il faut amener de la densité dans les bourgs ruraux et les pôles d'équilibre comme je les appelle ».*

<sup>228</sup> La démarche « Eaux et paysages » a été lancée en 2013 par le Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire et vise à rendre accessible aux promeneurs six sites paysagers remarquables à partir de propositions d'aménagements.

<sup>229</sup> Extrait d'une séance de débats du Conseil de développement, technicien du PMNSN, le 3.04.2019.

<sup>230</sup> Extrait d'une séance de débats du Conseil de développement, technicien du PMNSN, le 3.04.2019.

À travers ces démonstrateurs, il s'agit de matérialiser l'action publique, certes, mais aussi de faire la démonstration de la possibilité d'un habitat dense et de qualité dans le périurbain. La question de la densité amènera les techniciens à travailler d'abord sur l'hypothèse de logements collectifs, marquant ainsi une rupture avec des formes d'habitats individuels.

*« La question c'était de leur demander à quelles conditions ils viendraient habiter dans du collectif en périurbain, bon on a dit que c'était habitat rêvé, mais on était clairement dans du collectif... on parlait aussi d'habitat dense, mais on est arrivé finalement vers le collectif ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 25.10.2019)*

Cette approche typologique a évolué au gré des épreuves de concrétisation des projets, amenant plusieurs techniciens et partenaires à évoquer les atouts de l'habitat intermédiaire et à prôner l'émergence d'une typologie « *identitaire du périurbain* »<sup>231</sup>.

*« On cherche à faire la démonstration que l'on peut faire de l'hybridation entre maison individuelle et collectif pur ». (Architecte de la MRA, le 19.10.2018)*

Avec cette finalité, nous nous rapprochons de l'une des propriétés principales des démonstrateurs décrite par Claude Rosental (2009), à savoir sa dimension probatoire et argumentative, visant à faire accepter des opérations plus denses.

#### **Finalité 4 - Contrer les tendances du marché, à partir de nouvelles ingénieries de projets résidentiels**

Dans la perspective des attentes énoncées par les élus, l'un des enjeux affichés est bien de mobiliser des opérateurs — mais aussi des concepteurs — difficiles à faire venir en périurbain. Néanmoins, il s'agit de mobiliser soit des opérateurs déjà présents et en mesure de transformer leurs pratiques, soit, plus sûrement, des opérateurs extérieurs dans l'objectif de « contrer les tendances du marché ».

*« Il nous faut trouver des partenaires pour construire une ville plus dense et plus intense. » / « Il nous faut des expérimentateurs. » / « Il faut rencontrer le marché » et vous êtes « les professionnels de ce secteur ». (Florilège de verbatims d'entretien concernant les cibles et le marché)*

Par la mobilisation d'opérateurs extérieurs aux marchés de la production du logement périurbain, il s'agit de remettre en cause des démarches opérationnelles routinières perçues comme peu à même de produire un aménagement dense et de qualité.

*« L'enjeu c'est de coconstruire ensemble avec le propriétaire foncier, le Pôle métropolitain, l'opérateur ». (Technicien du PMNSN, lancement de l'appel à architectes, le 19.10.2018)*

Enfin, ce dernier verbatim insiste sur l'idée de co-construction, articulant bien ici, l'enjeu de mobilisation des acteurs et de construction du projet dans un cadre collectif et négocié.

---

<sup>231</sup> Extrait de l'interview du Président de la MRA, Presse Océan, 19.10.2018

- **Les temporalités de la démarche – Entre réalisme sous contrainte et exploration**

L'analyse des diverses modalités d'organisation de la démarche témoigne d'une attention portée à l'articulation des étapes de la démarche, à ses protagonistes, mais aussi d'une attention au temps. L'agenda politique donne la temporalité pour l'ensemble de la démarche avec un enjeu pour plusieurs élus de « *présenter des choses avant la fin du mandat municipal* »<sup>232</sup>. Toutefois, l'ambition expérimentale implique un régime de l'adaptation, qui prend le dessus, avec des adaptations du calendrier. Cette articulation, entre contingence de l'action et expérimentation, est perceptible dès le choix des sites de projets.

### **Construction des scénarios et choix des sites – Une approche croisée**

Des entretiens « off » avec les chargés d'urbanisme, référents habitat, des intercommunalités ont permis aux chargés de projet d'apprêter l'action en saisissant des problématiques locales et en définissant des critères « pragmatiques » de choix des sites. Si cette démarche a permis de définir des objectifs localisés et de faciliter le dialogue avec les intercommunalités, elle interroge sur l'absence d'outils panoramiques — un SIG par exemple — aptes à faciliter l'identification de ces sites.

L'enjeu affiché par les chargés de mission est d'identifier des sites dans les centres-bourgs de petites communes, hors des pôles structurants du SCOT, mais à proximité des transports en commun, sur des terrains de moins d'un hectare, maîtrisés par la collectivité pour faciliter l'opérationnalisation des projets.

À la suite du premier sondage « en off », ce rôle est confié aux EPCI qui consultent différemment : requêtes dans la base foncière ou mini appel à manifestation d'intérêt. D'ailleurs, plusieurs justifications du choix des sites par les intercommunalités sont observées : un moyen d'expérimenter de nouvelles formes d'habitat ou de développer de nouvelles offres, un moyen de définir un projet de territoire absent, un moyen de construire sur un site « bloqué » ou encore de renouer le dialogue avec une commune. Des usages qui dépassent donc les objectifs initiaux. Au-delà des critères spatiaux et des objectifs expérimentaux, il s'avère que la dimension temporelle est devenue prégnante dans ce choix. Il s'est agi, pour les urbanistes, d'identifier une « *fenêtre de tir* », « *d'être dans le bon timing* » afin d'assurer le développement de projets dans le temps du calendrier de l'expérimentation. Si des situations « idéales typiques » ont été identifiées, comme à Malville, d'autres semblent moins en accord avec la stratégie du Pôle métropolitain. Par exemple, à Blain, le site ne répond à quasiment aucun critère et apparaît « *loin de l'esprit du SCOT avec le lotissement* »<sup>233</sup>, ce site a tout de même été retenu. Au-delà de ces cas, l'enjeu d'une meilleure connaissance du contexte du site en amont est apparu pour les chargés de projet. Plusieurs éléments ont fait l'objet d'investigations : le calendrier politique, les études techniques existantes,

---

<sup>232</sup> Élu de Nantes Métropole, le 27.03.2019.

<sup>233</sup> Extrait de l'entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019.

le statut du foncier, les règles applicables au site afin de faciliter la mise en œuvre de l'expérimentation.

Cette appréhension des sites s'est faite dans le même temps que la construction de l'ingénierie globale de la démarche et des dispositifs de participation.

*« Technicien : Il était prévu des entretiens avec des professionnels. Donc voilà il y a eu l'enjeu d'essayer de confronter ce que nous on avait comme idée de processus à l'extérieur, aussi avec les architectes [...] C'étaient plutôt des entretiens préalables, on voulait lancer une série de démonstrateurs et puis c'était aussi parallèle à la recherche de site. Quand on allait voir la SONADEV par exemple, on leur disait ça et puis on se demandait si on avait un site sur leur territoire que l'on pourrait prendre avec aussi toujours la temporalité et l'idée que l'enjeu c'était de lancer cela rapidement de pouvoir travailler ça avant l'échéance électorale, donc d'avoir des sites qui soient dans le bon timing.*

*Interviewer : La dimension temporelle semble importante, comment vous construisez l'ingénierie avec ces contraintes ?*

*Technicien : Comme tout projet, tu fixes ton rétro planning. La phase de consultation cela prend tant de temps, on sait aussi que si on mobilise les citoyens, il faut ensuite que les choses aillent suffisamment vite pour pas que cela les perde, ce n'est pas uniquement politique. Après, il faut aussi des sites qui soient prêts pour une opération, si jamais il y a du portage foncier il ne faut pas non plus que cela traine. Donc voilà, il fallait que les choses puissent rouler, ensuite, quand la démarche était lancée on a quand même posé un peu le processus. Et puis, oui, c'était aussi pour le soumettre à notre atelier des élus avant de lancer la démarche pour que ce soit clair aussi et qu'ils valident à quel moment on mobilise les citoyens. C'est à dire est-ce qu'on a un jury citoyen pour le choix des projets ou est-ce que c'est juste un avis ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

La diversité des documents de travail type « scénario » révèle plusieurs choses de la démarche et ses temporalités :

- un enjeu de pouvoir visualiser l'ensemble de la démarche d'un seul tenant, l'ingénierie mobilisée et la manière dont elle croise avec les expertises extérieures dont celle des citoyens ou des agences d'urbanisme ;
- la prépondérance d'un enjeu organisationnel plus que temporel, les dates venant *a posteriori* ;
- un régime d'engagement (Thévenot, 2006) exploratoire avec des scénarios très variés mais une absence de scénario de « référence » (modèle séquentiel) permettant de discuter de l'innovation organisationnelle. Les montages et scénarios proposés s'appuient néanmoins sur des dispositifs connus : habitat participatif, consultation de groupements MOA-MOE...

Enfin, les temporalités de l'atelier citoyen sont mobilisées comme un atout pour la tenue du calendrier compte tenu de la difficulté évoquée à mobiliser des citoyens dans la durée.

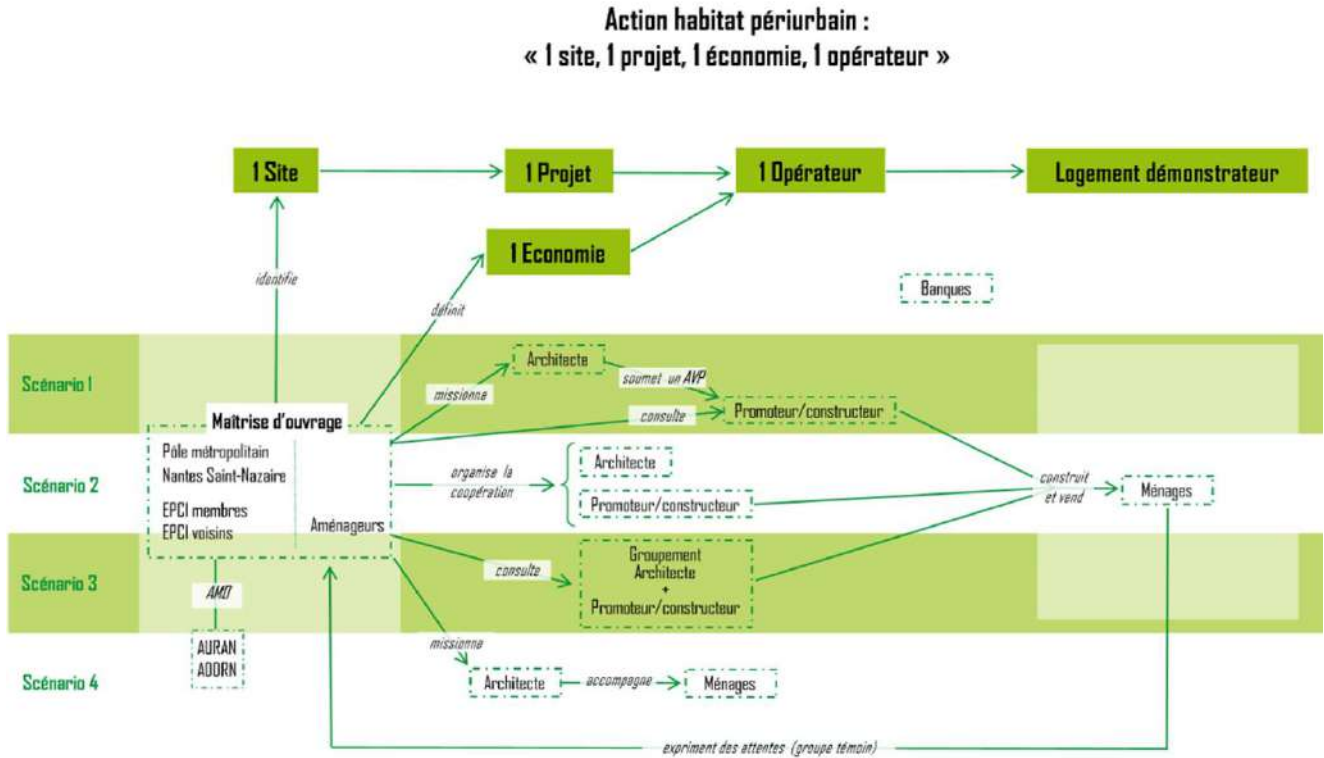


Figure 53. Diagramme des scénarios de la démarche "Habitat périurbain" - 2017 (source : PMNSN)

Si le scénario numéro 2 a ici été privilégié, nous avons pu observer des ajustements au cours des épreuves de réalisation. Nous pouvons néanmoins résumer la démarche en quatre temps : un premier temps de concertation citoyenne permettant l'élaboration d'un cahier des charges en interaction avec un groupe expert, un second temps d'appel à projets et de constitution des équipes MOE-MOA, puis un semestre de conception itératif avec les équipes avant un quatrième temps d'accompagnement technique et juridique visant le déploiement opérationnel des projets.

## Déroulé de la démarche

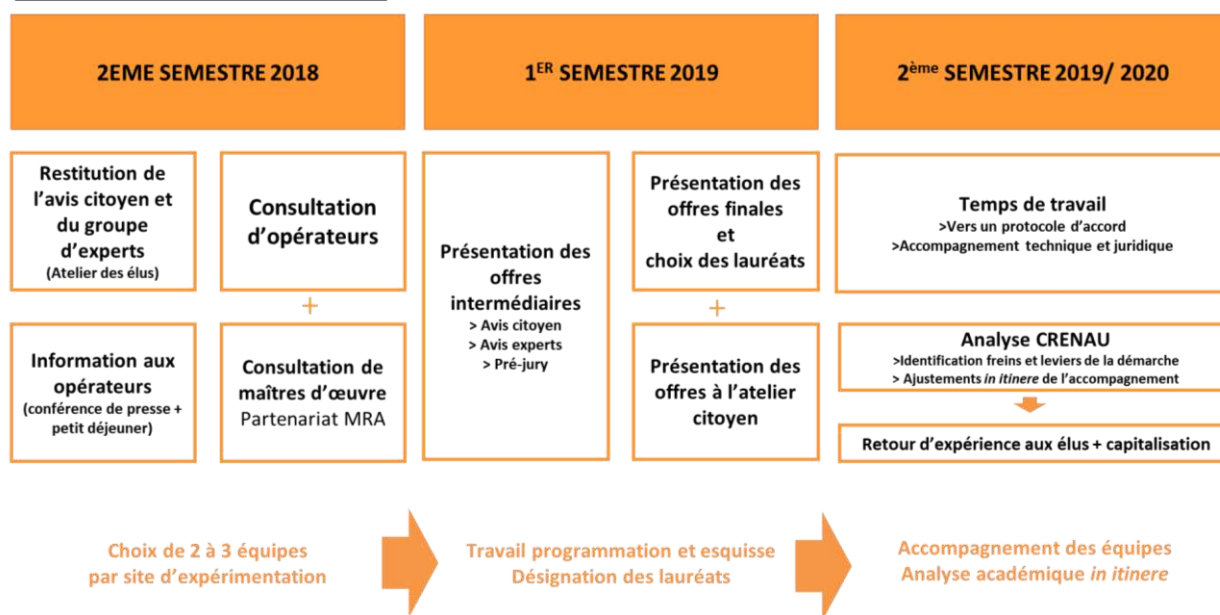


Figure 54. Déroulé de la démarche "Habitat périurbain" - 2020 (source : auteur, adapté de PMNSN)

### 1.2. Des acteurs de la mobilisation « mobilisés »

- **Des acteurs « institutionnels » - L'inter-institutionnalité en marche (Arab, Idt et Lefeuvre, 2015)**

« Nous au début on s'est lancé là-dedans, on s'est dit on va animer une démarche collective, on va faire parler un peu tout le monde ensemble, mais ce n'est pas grave que nous ne soyons pas hyper formés sur ces questions-là. Mais en fait on s'est rendu compte au fur et à mesure que pour pouvoir prendre le relai il fallait que techniquement on puisse s'appuyer sur quelque chose ou quelqu'un qui avait des compétences opérationnelles. » (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)

Le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, « territoire et institution où les élus peuvent élaborer une vision commune, partager des projets ambitieux et structurants pour la métropole »<sup>234</sup> apparaît comme l'institution légitime pour porter ce projet multi-sites à l'échelle du SCOT, et en être le chef d'orchestre. Elle s'appuie notamment sur l'atelier des élus, instance *ad hoc* formée à l'occasion de l'élaboration du SCOT, qui vise des délibérations collégiales au-delà des conflictualités internes à chaque EPCI. Néanmoins, les intercommunalités conservent le pilotage local des projets (suivi de projet...) et les communes les aspects décisionnels (choix du projet, délivrance du PC). En mobilisant les intercommunalités, les communes, les deux agences d'urbanismes de son territoire, deux SPL (LAD SELA et la SAMOA), la Maison Régionale de l'Architecture (MRA), l'Ordre des architectes, mais aussi les bailleurs locaux, le Pôle métropolitain démontre un activisme fort sur le sujet de l'aménagement, mais aussi sa capacité à fabriquer de l'interterritorialité.

<sup>234</sup> Extrait de la page d'accueil du site du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire.



D'ailleurs, cette organisation publique est structurellement constituée pour mobiliser les ingénieries de ses partenaires institutionnelles (agences d'urbanismes et collectivités notamment) car elle fonctionne autour de quatre personnes à temps plein.

*« Elle s'appuie sur un fonctionnement en réseau, avec notamment : les agences d'urbanisme de Nantes (Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise-AURAN) et de Saint-Nazaire (Agence de Développement Durable de la région Nazairienne-ADDRN), la Société d'Aménagement de la Métropole Ouest-Atlantique (SAMOA), les services des intercommunalités et des prestataires extérieurs pour certaines études. Le Pôle métropolitain coopère également étroitement avec la région Pays de la Loire, le département Loire-Atlantique, le Grand Port maritime de Nantes Saint-Nazaire, les chambres consulaires, l'Université, le Pôle métropolitain Loire Bretagne, les conseils de développement et Air Pays de la Loire ». (Extrait du site internet du PMNSN)*

Aussi, dans le cadre de cette démarche, plusieurs « agents mobilisateurs », partenaires du Pôle métropolitain, ont été mobilisés après un concernement.

D'abord, les réseaux institutionnels<sup>235</sup> ont été largement mobilisés. On retiendra ici la proximité entretenue avec les agences d'urbanisme, qui ont contribué, souvent « en off », à exercer des retours critiques sur l'appel à projets, à transmettre des listes de contacts d'opérateurs ou à les concerner directement. De plus, l'AURAN a joué un rôle spécifique sur le site de Brains, en assurant un rôle d'intermédiaire entre le PMNSN et Nantes Métropole tandis que, de son côté, l'ADDRN a assuré un retour critique plus spécifique sur le projet de Trignac. L'historique de travail avec la SAMOA a également permis cette mise en partage de contacts, du moins pour un temps, de même avec certains services de Nantes métropole (Habitat participatif). L'ensemble de ces agents participent à assurer un relai de l'appel à projets auprès des opérateurs locaux. Ce relai vise à obtenir un nombre de réponses suffisant afin d'assurer la réussite de la démarche, une réussite dont les acteurs s'accordent à dire qu'elle sera effective, si des promoteurs métropolitains viennent sur de nouveaux marchés ou si des constructeurs s'engagent à transformer leurs pratiques.

---

<sup>235</sup> Par réseau institutionnel, nous entendons ici les acteurs collectifs mais aussi individuels ayant joué un rôle soit dans l'élaboration du projet soit dans la mobilisation des opérateurs et architectes pour l'appel à projets.

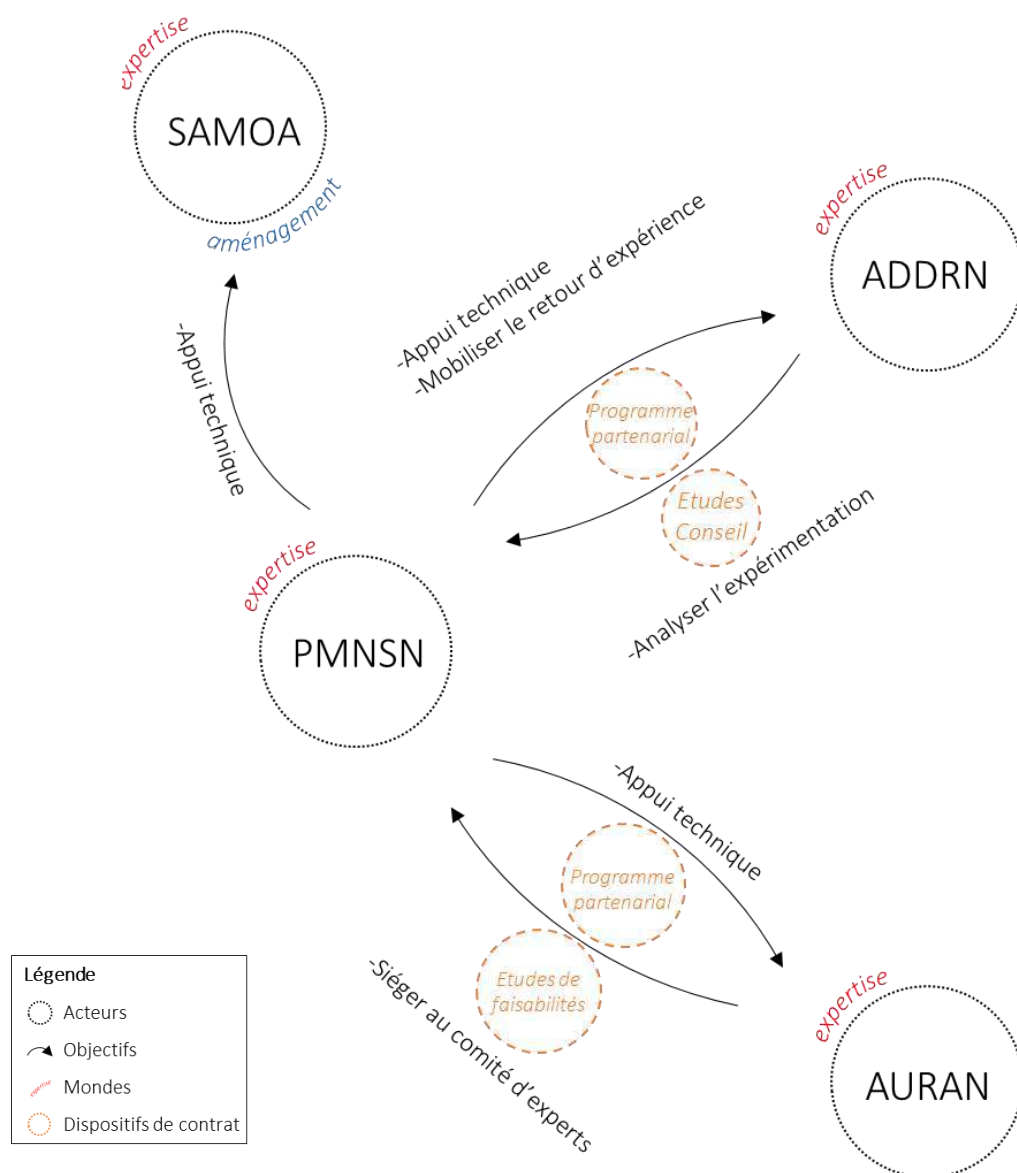


Figure 55. Cartographie des acteurs et des légitimités PMNSN/SAMOA/ADDRN/AURAN - 2020 (source : auteur)

Par ailleurs, LAD SELA a été sollicitée par le Pôle métropolitain afin d'apporter un appui technique à l'équipe qui s'est « rapidement retrouvée avec plein de questions et qui a vite manqué de compétences en interne »<sup>236</sup> ; d'abord en tant qu'AMO technique pour identifier des problématiques, puis, pour analyser les marchés locaux de l'immobilier, analyser des offres urbaines et financières, interpréter des stratégies d'opérateurs, mais aussi interpréter des plans ou des relevés de pollution des sols.

*« On avait besoin du profil opérationnel que l'on n'avait pas à l'ADDRN ni à l'AURAN et donc on les a mobilisés pour nous éclairer sur les questions techniques ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)*

<sup>236</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019

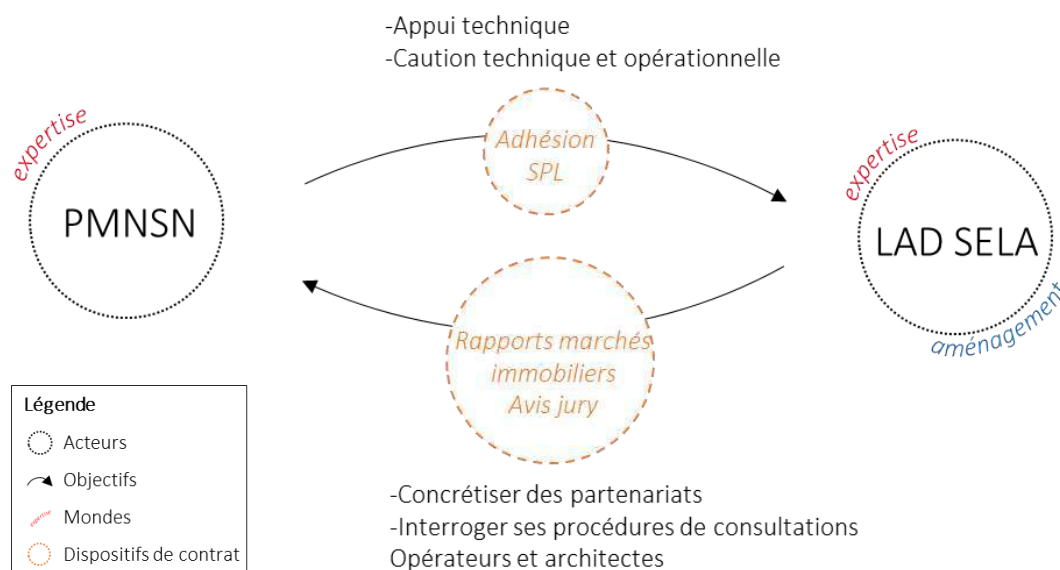


Figure 56. Cartographie des acteurs et des légitimités PMNSN/LAD SELA - 2020 (source : auteur)

Au-delà de l'expertise technique, il s'est agi pour l'aménageur public « d'apprendre collectivement » et de renforcer, voire de concrétiser des partenariats à l'occasion d'une entrée dans le capital de la SPL.

*« Pour passer à l'opérationnel, je pense que c'est bien que ce ne soit pas forcément les mêmes personnes qui portent les trucs. Quand tu fais un truc comme cela, cela croise du citoyen, c'est très bien qu'il y ait SCOPIC, des agences d'urbanisme qui font de l'analyse contextuelle générale. Nous, des analyses plus « marché », c'est complémentaire et c'est bien que cela soit porté par des acteurs différents [...] Après, c'est bien aussi, cela fait interterritorialité et cela apparaît moins idiot d'un point de vue relationnel, cela fait passerelle, on est là pour cela avec des structures comme les nôtres. [...] Le Pôle métropolitain devient actionnaire de la SPL LAD SELA, donc c'est un partenariat au service des territoires, parce qu'il y a tout le monde en fait. De ce point de vue là, je dirais qu'au départ l'intérêt c'était d'apprendre collectivement. C'est de l'expertise mais cela va au-delà [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de LAD SELA, le 10.01.2019)*

La démarche est aussi visiblement un lieu de mise en partage des connaissances, d'interrogation de ses propres pratiques et de renouvellement des pratiques au sein des structures.

*« Au début, on fait comme d'habitude, on rassemble des trucs et tout mais là on n'est pas sollicité pour agir directement. On est là pour conseiller et aider. La question elle est quand même de faire que de nouveaux acteurs s'intéressent à de nouveaux marchés. Le Pôle métropolitain étant dans une position centrale, il y a des gens très compétents et tout, donc nous tu l'as vu, pour nous l'enjeu c'est d'adapter notre positionnement dans cette posture de conseil et dans la façon d'animer, mais toujours avec l'enjeu d'essayer d'innover sans forcément aller chercher du nouveau. Cela peut aussi être de mettre à disposition des outils, comme là, cette semaine avec les cahiers des charges ou d'engagement pour les opérateurs et donc là cela permet de renouveler des outils que l'on a et qui peuvent*

*être mis au service de la démarche, mais en ouvrant ses chakras ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de LAD SELA, le 10.01.2019)*

Ainsi, les apports de LAD SELA relèvent tout autant du soutien technique, méthodologique que du conseil. La présence de LAD SELA vise moins à porter un nouveau regard sur le processus que de s'assurer que méthodologiquement, les dispositifs choisis (procédure de consultation) correspondent bien aux objectifs attendus dans un rôle d'aide à la décision.

*« Avec eux, c'était vraiment des échanges pour savoir si on était à côté de la plaque ou pas [...] donc on faisait des propositions que l'on testait avec eux et qu'ils réorientaient, on a aussi décidé de la procédure de consultation avec eux » / « Là où j'ai trouvé qu'ils ont eu un vrai rôle c'est dans la négociation avec les opérateurs, lorsqu'on les a rencontrés, c'était notre "caution sérieuse" je dirais. Cela n'était pas uniquement une collectivité qui faisait sa démarche en étant complètement éloignée du monde de l'immobilier. Ils avaient tout de suite des opérations à mobiliser pour partager avec l'opérateur, cela forçait les opérateurs à être honnête car LAD SELA les connaît relativement bien et puis, par exemple, pour avoir des bilans ouverts je pense que cela a fortement aidé dans les négociations dans l'ensemble ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)*

Enfin, LAD SELA est perçu comme un porte-parole potentiel des opérateurs dans un contexte de négociation du projet architecte-opérateur et élus.

La Maison régionale de l'architecture — garante de la sélection des architectes — est un partenaire régulier du Pôle métropolitain. D'ailleurs, ce dernier apporte son soutien financier à la MRA aux côtés de Nantes Métropole Habitat et de partenaires publics et privés. La MRA, mais aussi l'Ordre des architectes, apparaissent comme des acteurs collectifs, instances représentatives de corporations, ici les architectes, dont on souhaite s'assurer l'engagement.

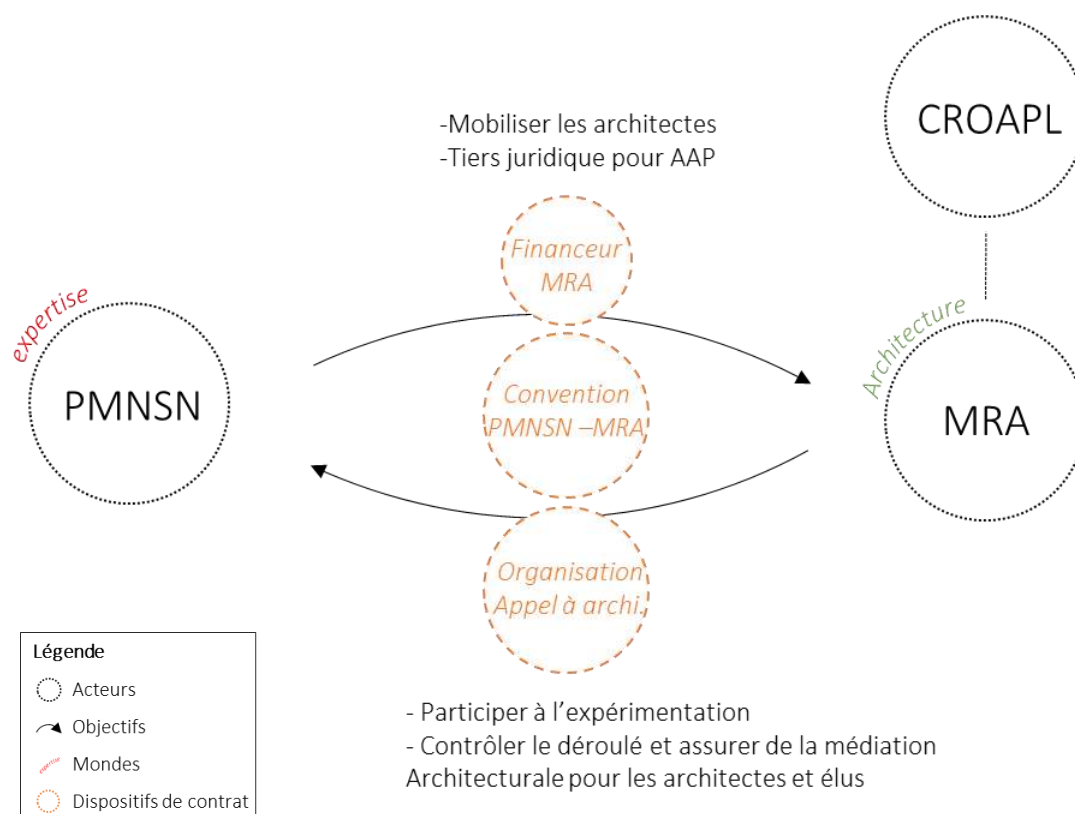


Figure 57. Cartographie des acteurs et des légitimités PMNSN/MRA/CROAPL - 2020 (source : auteur)

« Nous, on a été cherché la MRA et l’Ordre à la suite des alertes du groupe expert. C’est à dire notamment le lien à l’archi, la mobilisation des architectes et puis ce que l’on connaissait tout un chacun dans les démarches d’appels à projets, des coups de gueule et un épuisement de la profession ». (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)

Au-delà des enjeux de l’engagement, la MRA a aussi occupé un rôle d’abord de conseil puis d’agent mobilisateur des agences d’architecture dans le cadre de l’organisation de l’appel à manifestation d’intérêt.

« Il y avait aussi des limites juridiques sur la responsabilité, c’est-à-dire que nous, on ne pouvait pas solliciter des agences d’architecture sinon on mettait le doigt dans la MOE alors qu’on n’était pas MOA et donc on voulait éviter de rentrer dans les préoccupations loi MOP. Donc, une limite de compétence qui nous a motivés à aller interroger la MRA et l’Ordre sur ces éléments ». (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)

Dans le cadre de l’organisation de l’appel à manifestation d’intérêt, la MRA a revendiqué notamment deux critères : une indemnité pour tous les architectes ayant été retenus, une limitation du travail demandé (pas d’image, engagements sur le processus...). Un troisième critère — non retenu — avait été suggéré par la MRA et concernait l’obligation de contractualisation en mission complète de MOE argumentant une perte en qualité des projets, en phase chantier.

Aussi, nous observons la mise en place de partenariats dépassant la simple logique « inter-individuelle » mais répondant aussi par exemple à des finalités juridiques ou techniques.

D'ailleurs, nous pouvons repérer plusieurs registres de mission pour ces partenaires du PMNSN : une aide à la conception de la méthodologie de la démarche, un appui technique opérationnel et une mission de relai auprès d'un monde professionnel identifié (mondes de l'architecture, mondes de la promotion immobilière).

- ***Des acteurs intermédiaires - Les consultants pour la concertation citoyenne et l'expertise***

La démarche s'inscrit dans une logique participative, voulue notamment par la Présidente du Pôle métropolitain. Cette approche concertée permet également de répondre à deux finalités énoncées plus haut : favoriser l'acceptabilité de la densité par les habitants et mettre en place des démonstrateurs qui répondent aux attentes de ces derniers.

*« D'abord, il y a une commande politique de la présidente du Pôle, donc il faut de la participation. Une vraie commande. Après, c'est froidement dit, mais de notre côté à nous c'était aussi assez évident parce que c'était une problématique compliquée et pour laquelle il n'y avait pas eu encore de solution satisfaisante et donc il fallait réfléchir avec les principaux concernés. Oui, parce que c'était l'adéquation, enfin tu changes la forme classique d'habiter donc il faut à la fois que cela trouve son marché car si cela ne se vend pas il n'y aura pas d'économie, pas de promoteurs, etc. et il faut que cela trouve ses usages, parce que sinon les gens vont mal le vivre et ce sera mal accepté. Donc, il y avait de toute manière une nécessité à peut-être mieux comprendre quels pouvaient être les compromis acceptables entre une forme d'habitat qui n'est pas forcément celle que les gens attendent dans une zone périurbaine, avec grand terrain grande maison, etc. et des choses, qu'on peut leur offrir de manière attractive ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

L'élaboration du Cahier des Clauses Techniques Particulières (CCTP) pour le recrutement d'un AMO en concertation citoyenne a été marquée par un travail en proximité avec le service Dialogue citoyen, situé dans les mêmes locaux. Ces partages de savoirs et savoir-faire posent la question des modalités de communication entre organisations mais aussi de formes de contractualisation lorsque ceux-ci deviennent récurrents.

*« On en a discuté avec le Dialogue citoyen, c'était l'époque des 15 lieux à réinventer. Ils étaient à travailler là-dessus et c'était justement le même format, c'est-à-dire d'avoir un cahier d'attentes à associer au cahier des charges pour les porteurs de projets sur les 15 lieux. Bon, ça c'est juste la manière dont on l'a fait, ce n'était pas quelque chose non plus d'hyper innovant ou inattendu l'idée de dire on va faire une contribution citoyenne et ce sera une annexe au cahier des charges, mais après la question c'était plus est ce que l'on fait une démarche globale ou par site ? Là est arrivé l'enjeu, comme le PMNSN n'est pas trop dans les imaginaires et les pensées, de réussir à faire travailler un groupe qui représente le territoire Nantes Saint-Nazaire et qui réfléchisse sur cette échelle, sachant que, dans un deuxième temps, ils étaient bien sûr des idées et des choses concrètes, des sites concrets. Mais oui on souhaitait que cette démarche de concertation soit faite à l'échelle du projet d'ensemble et pas à l'échelle de chaque site. Non seulement pour favoriser une diffusion à l'échelle du Pôle et un transfert, mais aussi pour éviter*

*que ce soit juste une commande groupée entre cinq sites séparés. [...] Je trouve qu'il y a un vrai truc de diffusion de ce qui peut se faire sur Nantes, mais qui n'est pas du copier-coller non plus [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

Cela nous renvoie aussi aux différents travaux sur la circulation de bonnes pratiques (Devisme, Dumont et Roy, 2008) que ce soit dans la circulation des ingénieries ou dans la circulation de ce qui s'y produit. Dans notre cas, cette diffusion de l'ingénierie se traduit par le partage d'éléments matériels (exemples de CCTP) tout autant que de retours d'expériences permettant d'affiner les attendus de l'AMO. Aussi, les attendus concernant l'AMO relèvent tout autant de la proposition méthodologique que de sa capacité à mobiliser des citoyens. Les références et « la réputation » jouent donc ici un rôle important.

*« Le rôle du prestataire sera de définir et procéder au recrutement des citoyens composant l'atelier, de conseiller les services du Pôle métropolitain dans la méthodologie à mettre en œuvre, d'organiser et d'animer l'atelier citoyen, de produire le contenu des livrables soit en particulier le "cahier d'inspirations citoyennes" et l'avis qui participera au choix des groupements dans le cadre de la consultation "Habitat périurbain". » (Extrait du CCTP)*

En annexe, on retrouve un calendrier détaillé avec en filigrane les attendus pour chaque atelier et une grille de thématiques avec en tête de proue, la densité, témoignant d'une attente de méthodologie exploratoire — « on n'imaginait pas grand-chose, mais on était libre »<sup>237</sup> — mais contrôlée, insistant sur les livrables et notamment le cahier d'inspiration citoyenne.

*« Du coup l'enjeu c'était d'avoir un cahier des charges un peu classique enfin qui ressemble au cahier des charges de consultation citoyenne tel que pouvait le faire le Dialogue citoyen. C'était une manière aussi de rassurer le futur AMO parce que déjà qu'il y avait des chances qu'ils ne comprennent pas très bien le PLU métropolitain puis qu'ils comprennent tout notre "binz" de faire un truc sur cinq sites. On se disait que ça allait perdre des prestataires au début, donc on se disait qu'il fallait qu'on soit clair et carré sur la méthodologie pour rassurer ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

Néanmoins, s'il s'est agi pour le PMNSN de « cadrer » les missions du prestataire, c'est tout autant pour définir la mission que pour rassurer dans une démarche incertaine à plusieurs titres : une structure de MOA qui n'est d'ordinaire pas commanditaire ainsi qu'un projet multi-sites sur un territoire vaste et aux temporalités incertaines.

*« En fait, le processus se construit en parallèle de l'écriture du cahier des charges citoyen parce que l'on voulait que ce soit clair justement dans le cahier des charges le moment où il serait impliqué cet atelier citoyen. Enfin, tout cela il fallait que ce soit fixé a priori avant de consulter l'AMO parce que c'était ensuite contractuel en disant on attend telle chose de vous à tel moment. Et il y' a eu pas mal d'allers-retours sur le processus en soi pour voir ce qui paraissait cohérent, intéressant,*

---

<sup>237</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019

*faisable dans le timing ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

Aussi, on voit bien ici comment la préparation du cahier des charges est effectuée par approximations successives révélant la modalité d'action évoquée : une démarche exploratoire mais maîtrisée. Le choix de l'AMO s'effectue à partir de critères pondérés qui traduisent bien l'esprit de la démarche, très orientée sur des enjeux de méthodologie, puisque cette dernière représente plus d'un tiers de l'évaluation.

#### **SCOPIC – Agence de conseil**

SCOPIC est une agence de conseil, située à Nantes, organisée autour de trois domaines d'actions : la communication, la concertation et les projets de territoire, le design et l'innovation collaborative. SCOPIC est une société coopérative créée en 2004 à l'initiative de Gildas Maquaire, elle emploie aujourd'hui une quinzaine de personnes, dont certains sont associés.

Dans le domaine de la concertation et des projets de territoire, SCOPIC accompagne des groupes de citoyens sur divers projets de territoires, projets urbains locaux, mais elle intervient aussi dans le champ du design de politiques publiques, de « préfiguration de l'espace public » ou encore de dispositifs de maîtrise d'usage pour des programmes immobiliers. À titre d'exemple, la société a notamment contribué au projet médiatisé Ilink sur l'Île de Nantes ainsi qu'à plusieurs projets structurants de la métropole nantaise (15 lieux à réinventer, Place de la Petite Hollande ou encore Doulon-Gohards).

Au-delà de l'AMO citoyen, différents consultants extérieurs ont été mobilisés pour former le groupe expert, dont le rôle n'est pas négligeable puisqu'il assure une relecture critique des propositions issues des ateliers citoyens. Parmi ces consultants, on retrouve notamment des architectes, mandatés pour réaliser des études de faisabilités sur les sites retenus, un programmiste, un notaire mais aussi un bailleur visant à cerner les enjeux de l'opérationnalisation des projets.

### **1.3. Cibles de la mobilisation - Citoyens, opérateurs et configurations périurbaines**

- ***Les citoyens – Des « profils » périurbains à concerner***

Les objectifs affichés par le Pôle métropolitain traduisent une volonté de concertation orientée « usage », mais aussi de contrôle des formes urbaines projetées. Dans la perspective de l'élaboration d'un carnet d'attentes, la structure a cherché à identifier un « panel » mixte de 25 profils d'habitants du périurbain, ou de futurs habitants potentiels.

*« L'atelier devra représenter une diversité de profils : "urbains" venant s'installer ou récemment installés en périurbain, ligériens ou nouveaux arrivants originaires d'autres*



*régions, habitants de logements collectifs ou de pavillons, mixité des profils sociaux professionnels et générationnels... » (extrait du CCTP AMO citoyen)*

Ainsi, malgré un affichage de « mixité des profils », il s'est agi d'identifier des acheteurs récents ou à venir d'un logement dans le périurbain. Cela traduit une montée en puissance de la figure du citoyen commanditaire, qui élabore le cahier des charges de l'opération, le programme et donne son avis sur le projet architectural.

Les premiers profils cibles correspondent à des actifs vivant en famille et ayant entre 20 et 40 ans, issus de différentes CSP, les profils dits « professionnels de l'urbanisme » ne sont pas privilégiés, tout comme le milieu associatif. Néanmoins, les candidatures ont révélé une appétence des professionnels de l'urbanisme pour ce sujet, puisqu'environ la moitié des volontaires recouvraient un profil « expert » : architectes, professionnels de l'immobilier, géographes, responsables de services aménagement, étudiants en urbanisme. Malgré la volonté de limiter ces profils, ces derniers ont été intégrés, pour partie, au panel, et des questionnaires en ligne ont été diffusés pour recueillir « *les attentes de profils locaux* »<sup>238</sup>.

*« On s'est dit que le panel était biaisé soit qu'ils soient habitués des démarches citoyennes, soit qu'ils soient intéressés en tant que professionnel, donc on a complété par un questionnaire ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)*

*« Technicien PMNSN : Pour l'atelier citoyen, au regard des candidatures, est-ce qu'il n'est pas intéressant d'essayer d'aller avoir des avis complémentaires sous la forme d'un questionnaire à rediffuser ? Cela nécessite une remobilisation des réseaux que l'on a activés [...] L'idée c'est d'avoir plus d'avis de locaux, sans mobiliser les gens, parce que les gens c'est loin pour eux, donc de lancer un petit questionnaire ouvert à relayer sur les réseaux sociaux, les sites internet et tout ça et qu'on utilise cette matière dans les ateliers.*

*Technicien Nantes Métropole : Et via le réseau des agents immobiliers est-ce que c'est possible qu'il y ait un relai de ce côté-là ? Là on trouverait tout de suite des gens qui veulent investir dans le périurbain ?*

*Technicien CC Pays de Blain : Par-contre la question c'est dans quel périmètre en fait on le diffuse ?*

*Technicien Estuaire et Sillon : Je ne comprends pas trop pourquoi vous voulez limiter aux communes parce que voilà bon sur Malville, on aurait pu venir habiter Campbon ou Cordemais en fait. Son choix il n'est pas forcément, enfin, c'est le principe du périurbain, les gens ils ne se sont pas arrêtés sur telle ou telle commune, mais ils se sont arrêtés sur une zone avec un certain nombre de km.*

*Technicien PMNSN : Non, mais c'est vrai, sans vouloir exclure Nantes, c'était pour contrebalancer le fait que l'on n'a pas assez de profils périurbains ... Et puis pour l'agglomération nazairienne, c'est vrai qu'on n'a personne de Saint-Nazaire ». (Extrait de l'équipe technique, le 13.03.18)*

---

<sup>238</sup> Néanmoins, seulement dix questionnaires ont été retournés ne permettant pas de rééquilibrer le panel.

On voit bien ici que la notion de « profil cible » est délicate car il s'agit de mobiliser de futurs accédants potentiels — plutôt de jeunes couples — qu'ils soient résidents des centralités métropolitaines (Nantes, Saint-Nazaire) ou résidents périurbains. La notion de profil « local » constitue une valeur non partagée et qui renvoie à la difficulté à nommer les espaces périurbains. Au-delà des attendus du cahier des charges, la quête de « l'habitant idéal » « celui qu'on ne voit pas dans les réunions publiques », ici, le jeune couple cherchant à s'installer dans le périurbain, va mettre à distance les associations ou conseils de développement plus constitués.

Néanmoins, si l'appel à volontaires pose l'objectif « *d'exprimer des attentes sur l'habitat périurbain de demain* », l'objectif énoncé dans le cahier des charges de l'AMO indique pour principale finalité « *[d'] exprimer des attentes citoyennes et [d'] émettre des propositions sur l'habitat dense en zone périurbaine* » (extrait du CCTP). Ainsi, l'enjeu d'acceptabilité de l'habitat « dense » se perçoit dès le cahier des charges et se traduit par des pistes de travail et des références, suggérées à l'atelier citoyen lors de la première réunion :

*« Que l'on soit à la ville ou à la campagne les modes de vie sont différents et l'on porte de plus en plus attention à la protection des terres agricoles vous l'avez sans doute entendu dans les médias, à la fois pour notre alimentation, pour des questions de changements climatiques, de production d'énergie et que donc il y a besoin d'avoir et de retrouver une certaine euh [...] densité, disons [...] mais pas n'importe comment [...] et donc, plutôt que de réfléchir en chambre, il est extrêmement important d'avoir l'expertise de citoyens qui vivent, dorment, habitent sur ce territoire afin de savoir quel est le logement de demain idéal, au sein de ces espaces périurbains ». (Technicien du PMNSN, extrait de l'atelier citoyen n°1, le 27.03.2018)*

- **Concerner des opérateurs puis des architectes**

Les opérateurs immobiliers ont constitué la cible principale de la démarche. Il s'est agi notamment de concerner les opérateurs métropolitains peu habitués à travailler dans le périurbain mais disposant de ressources pour développer un marché de l'habitat dense.

*« On ne change pas un marché, ce sont à la fois des dynamiques, des tendances, des tensions, des forces économiques financières [...] mais aussi beaucoup de dynamiques culturelles et donc cette dimension d'apprentissage collective est importante [...] Dans culture, il y a la culture des acteurs et donc on voit bien que certains ne se sentent pas légitimes à aller sur certains territoires dans les réponses. Certains le font sur un mode greenwashing, d'autres plutôt sur l'idée de faire quelque chose qu'ils n'ont jamais fait ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de LAD SELA, le 10.01.2019)*

Du reste, il s'est agi de mobiliser également les « innovants » (les réseaux d'habitat participatif, les SCOP, groupements d'architectes ou groupements d'habitants), mais aussi les incontournables du périurbain que sont les constructeurs de maisons individuelles, réalisant les deux tiers de la construction individuelle dans la région. Une mobilisation qui passe ici par les agents et supports de mobilisation décrits plus haut afin de rendre attractif l'appel à projets pour les opérateurs.

*« C'est clair que cet appel à projets est à destination des opérateurs, on essaye de les brosser dans le sens du poil, de faciliter les choses pour eux [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)*

Cette mobilisation, à destination des opérateurs, s'inscrit directement dans les attentes des élus, à l'origine du projet. Néanmoins, les architectes présents dans le groupe expert se sont interrogés sur la symétrie des commandes et des rapports entre MOA et MOE. De fait, l'enjeu de mobilisation diffère puisque les architectes sont ici considérés comme des cibles acquises à la cause de l'habitat qualitatif dans le périurbain et sont plutôt perçus comme des alliés.

*« Sur des sujets comme ça, tu vois même des grosses agences qui débarquent [...] sur de l'innovation avec un possible développement un peu inédit d'un projet. Je pense qu'on a quand même un certain nombre d'architectes intéressés par ça ». (Architecte, extrait du groupe expert n°3, le 26.06.2018)*

- **Les territoires périurbains – Accompagner les « petites communes »**

*« Après, si tu veux, pour résumer, il y avait deux trois données d'entrée c'était : un site par EPCI parce que c'était un peu le mode de faire d'Eaux et paysages. Le mode de faire du Pôle c'était de prendre en compte les communes qui n'avaient pas eu Eaux et paysages pour ne pas "faire de jaloux" et que tout le monde se sente concerné et investit dans le Pôle. Il y avait des enjeux de répartition territoriale, multi-sites, avec des transferts d'expériences et de compétences comme pour Eaux et paysages, un peu comme si on allait faire un Eaux et paysages bis mais sur la question de l'habitat ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

Comme évoqué plus haut, le PMNSN souhaite prolonger l'aide en ingénierie opérationnelle pour les « communes » dans la poursuite du projet « Eaux et Paysages » et mobiliser des fonds du grand emprunt ainsi que des fonds européens. Ce renforcement des coopérations avec des « petites communes » vise à traduire de manière opérationnelle les ambitions du SCOT. Le caractère multi-sites et l'identification de communes « non servies » contribuent par ailleurs à positionner le PMNSN comme acteur du « grand territoire » et à faire exister ce territoire institutionnel dans les imaginaires, par le projet. En outre, le caractère multi-sites favorise le partage et le transfert d'expériences entre communes.

Néanmoins, si les communes sont les cibles de la mobilisation, le choix de ces dernières est passé par les EPCI. D'abord en tant que partenaires officielles, mais aussi afin d'assurer une continuité du modèle de gouvernance en veillant « à ne pas instaurer de rapport de force entre les intercommunalités et les communes qui n'est pas le bon »<sup>239</sup>.

*« Au début avec les techniciens référents de chaque EPCI, on détermine un peu quelle sera la commune concernée puis après on va voir le maire. [...] Après on rencontre les élus de la commune et puis ça, finalement, c'est plus la recherche de site, mais c'est plus sur la dynamique et l'ingénierie du projet où l'on n'implique pas tant que ça les collectivités. En fait, on leur soumet plus ce que nous on a*

---

<sup>239</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019

*réfléchi ensuite en équipe technique, c'est plus comme cela que ça fonctionne, mais les rendez-vous préalables c'est pour déminer et trouver des sites. En fait, au moment où l'on cherche des sites, on est encore un peu flou sur la proposition en fait on explique que cela va faire partie d'un appel à projets collectif et qu'il va y avoir un objectif de faire différemment, d'impliquer les habitants mais on n'annonce pas forcément... Enfin si, on a une petite note avec un petit schéma pour expliquer comment cela va se passer [...] À ce moment, ils sont vraiment enthousiastes, ils sont contents de partir sur une démarche qui aborde ces sujets-là. Pour certains EPCI c'était même vraiment assez prioritaire comme enjeu, soit parce qu'ils étaient en plein PLU ou PLUI et que ces questions-là apparaissaient, soit que des opérations sortaient sur leur territoire et pouvaient créer une demande ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

Le passage par les techniciens des EPCI a aussi permis de tester les situations communales et leurs enjeux tant opérationnel que politique. Ici le terme « déminer » signifie l'idée de tester la résistance des élus à l'objectif de « faire autrement », c'est-à-dire notamment de développer des projets d'habitat plus dense. En outre, l'intercommunalité est apparue comme un allié de « long terme » permettant d'assurer l'engagement des communes au-delà des mandats municipaux.

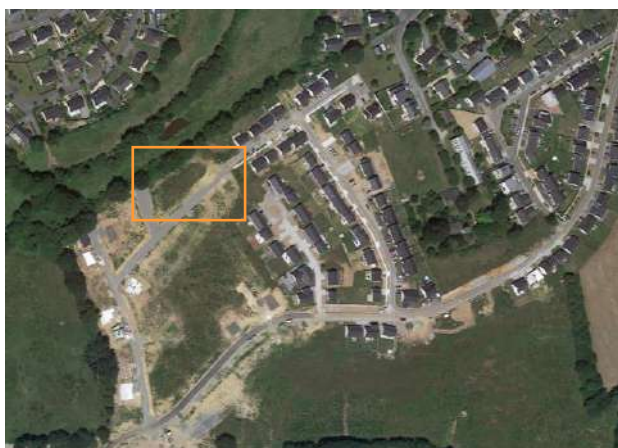
*« Technicien PMNSN : Le dernier point concerne la contractualisation, on l'avait évoquée à Malville, l'idée d'une convention avec la commune pour, disons acter de l'inscription du site dans la démarche d'expérimentation. Donc là est-ce que vous avez une idée des échéances, est-ce que c'est pertinent partout ? Parce que je pense qu'il faut qu'on le fasse partout dans ce cas-là. [...] »*

*Technicien Nantes Métropole : Je trouve cela difficile de partir sur une convention avec nos intercommunalités en termes de calendrier et peut être qu'un courrier serait plus simple envers la commune.*

*Technicien PMNSN : Je crois que la problématique, étant donné que l'on est sur un calendrier qui va au-delà de 2020, c'était de nous sécuriser l'opération au-delà de potentiels remaniements électoraux. Bon après cela peut se faire, on n'est pas forcément sur une convention formelle.*

*Technicien Estuaire et Sillon : Après je ne sais pas comment on peut imaginer cela, mais boucler avec l'intercommunalité peut aussi être intéressant parce que le changement électoral il est extrêmement violent à l'échelle de la commune et dans ces cas-là les intercommunalités peuvent amortir. Si le projet est bien affiché comme un projet soutenu par l'interco', c'est peut-être un peu plus compliqué d'en sortir après. Bon, la convention ce n'est peut-être pas le bon support mais une lettre d'engagement ». (Équipe technique 13.03.18)*

Les communes retenues — Blain, Brains, Malville et Trignac — font ainsi face à des difficultés pour le développement d'opérations d'habitat périurbain qualitatives, ce qui justifie ce choix de communes peu outillées tout en s'assurant l'engagement politique du maire et des élus sur le long terme.



**Site de Blain**

**Situation :** Rue des Namnètes, au sein d'un lotissement de 250 logements à terme

**Superficie :** 2100 m<sup>2</sup>

**Etat du terrain :** Aucun élément bâti



**Site de Brains**

**Situation :** Rue du bois joli, le long de la RD 723

**Superficie :** 3000 m<sup>2</sup>

**Etat du terrain :** Aucun élément bâti, ancien stade de football



**Site de Malville**

**Situation :** Rue des musiciens, au sein du bourg

**Superficie :** 7500 m<sup>2</sup>

**Etat du terrain :** parcelle boisée



**Site de Trignac**

**Situation :** Rue Jules Verne, au sein du centre-ville

**Superficie :** 2097 m<sup>2</sup>

**Etat du terrain :** ancien gymnase

Figure 58. Vues aériennes des sites de projets (source : Google Maps)

#### 1.4. Supports de mobilisation et dispositifs de négociation

Afin de mobiliser les cibles, le Pôle métropolitain a utilisé différents supports de mobilisation qui constituent des ressources pour l'intéressement des acteurs. Parmi les supports de mobilisation investigués, nous reviendrons notamment sur la mobilisation citoyenne, les appels à projets et les supports associés, qu'il s'agisse de réunions, de plateformes de réseaux sociaux ou de rapports d'études<sup>240</sup>, avant de décrire les dispositifs de négociation.

- ***Mobiliser un panel de citoyens à partir d'une diversité de supports***

Les modalités de recrutement du panel citoyen sont plurielles : boitage par tirage au sort (aléatoire sur 3000 boites), relai sur le site du Pôle métropolitain, intercommunalités, réseaux sociaux, panneaux-flyers, Maison de l'habitant de Nantes, services municipaux, Conseil de développement. La diversité des modalités de recrutements témoigne des difficultés de recrutement, mais aussi d'une volonté d'intéresser des volontaires d'âges et de CSP variés, le tirage au sort constitue en outre une technique d'intéressement. Ces supports montrent l'usage de canaux institutionnels (EPCI, Maison de l'habitant, Conseils de développement), mais aussi de réseaux sociaux. La recherche de « jeunes familles » a été particulièrement interrogée par les urbanistes qui ont cherché à identifier des lieux d'intéressement privilégié (agences immobilières, salons de l'habitat...) sans finalement y avoir recours. Néanmoins, une attention matérielle aux conditions de réalisation de la concertation est posée en amont : choix des lieux de concertation dans le périurbain ou étude du dédommagement pour les déplacements.

Si la mobilisation citoyenne a abouti à la constitution d'un groupe de 32 citoyens, la mobilisation de la société civile organisée ne s'est pas faite sans difficulté (les Conseils de développement). Ce sont d'abord les écrits des différents Conseils de développement (notamment de la CARENE) qui ont permis de saisir des attentes et, par là même, de légitimer le lancement de la démarche. Ainsi, invité lors de la réunion de septembre 2018, le Conseil de développement d'Erdre et Gesvres s'est étonné de ne pas voir ses travaux mentionnés.

L'atelier citoyen a construit entre mars et juin 2018 un carnet des attentes citoyennes qui a été annexé à l'appel à projets.

- ***Mobiliser architectes et opérateurs par un « appel à projets » ou ses alternatives***

La mobilisation des opérateurs et des architectes s'est effectuée sur la base d'un appel à projets sur le modèle des Appels à Projets Urbains Innovants (APUI) (Béhar, Bellanger et Delpirou, 2018) et s'inscrit dans une critique des modalités ordinaires de la production des espaces périurbains. Cette remise en cause de l'urbanisme se traduit par une critique des logiques séquentielles

---

<sup>240</sup> Concernant les fonctions des rapports d'études en politiques urbaines nous renvoyons aux travaux de Nicolas Bataille, (Bataille, 2019).

d'acteurs doublée d'une critique des acteurs ordinaires investissant ces territoires (aménageurs et constructeurs).

Nous avons également pu observer une critique de procédures opérationnelles décrites comme longues et coûteuses (ZAC multi-sites...) pouvant justifier la mise en place d'un AAP, apte à faciliter la livraison des projets.

*« L'idée de la quasi-ZAC, en tout cas de l'intervention d'un urbaniste sur un temps long pour la cohérence de projet urbain dans ces communes-là n'a pas fonctionné. Enfin, cela a moyennement fonctionné, je pense que cela ne va pas assez vite enfin je pense que c'est cela l'idée de base ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)*

*« On veut, même si l'on est un établissement public, dans une démarche d'expérimentation proposer un processus moins lourd administrativement. » / « Nous avons pris garde dans le processus à ne pas vous prendre trop de temps ». (Technicien du PMNSN, extrait de la séance de lancement de l'appel à projets, le 11.10.2018)*

Enfin, nous avons observé une critique de la règle (règlement, VEFA...), à l'origine de la standardisation des programmes et formes urbaines justifiant une programmation plus ouverte et un enjeu de questionnement des normes imposées par l'action publique.

*« Les contraintes règlementaires de la VEFA sont extrêmement importantes à pouvoir dépasser ». (Technicien du PMNSN, extrait de la séance de lancement de l'appel à projets, le 11.10.2018)*

En outre, l'usage de l'appel à projets comme instrument d'action publique est justifié par les urbanistes de plusieurs manières :

- La capacité de ce type d'appel à projets à « faire masse »<sup>241</sup> se basant sur l'expérience des « Réinventer » en cours ;
- La capacité de ce type d'appel à projets à mobiliser des opérateurs « motivés » ;
- La capacité à unifier la procédure de consultation et éviter le gré à gré entre opérateurs et architectes mais aussi *a posteriori* entre promoteurs et élus.

Outre ces multiples justifications, la mobilisation d'une procédure d'appel à projets a émergé d'une impossibilité juridique du PMNSN à conduire un processus de loi MOP et notamment à héberger des contrats de MOE pour cause de responsabilités.

*« Déjà pour l'AAP nous y avons été un petit peu forcés parce que l'on n'avait pas le droit juridiquement de rentrer dans le cadre de la loi MOP avec le Pôle [...] Je crois que le principe là-dessus c'est si on passait sur une loi MOP on avait une responsabilité même sur les esquisses et on pouvait être tenu responsable des années après s'il y avait un problème sur les futurs démonstrateurs, ce qui était un peu hors de propos pour le Pôle vu que l'on était vraiment juste dans l'idée*

---

<sup>241</sup> Extrait d'un entretien avec technicien du PMNSN, le 25.10.2019

*d'être vraiment des intermédiaires donc la procédure MOP a vite été écarté ».*  
(Extrait d'un entretien avec technicien du PMNSN, le 25.10.2019)

Aussi, la démarche « Habitat périurbain » s'inscrit dans une évolution des dispositifs de consultation de MOA et de MOE. Néanmoins, les appels à projets sont loin de constituer des instruments stabilisés même s'ils sont porteurs d'un certain nombre d'idéaux. Ces derniers oscillent entre appels à manifestations d'intérêts, appels à projets et concours *ad hoc* introduisant des formats de consultation en proximité avec la loi MOP.

Ainsi, bien que la démarche soit appelée « appel à projets » par les organisateurs (PMNSN et MRA), l'appel à projets ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une définition précise et encadrée sur le plan juridique — en dehors du cadre médico-social. La démarche vise à conclure un contrat — ici la cession d'un terrain à un promoteur ou aménageur — hors du cadre de la commande publique tout en maîtrisant la qualité du projet. Nous observons une forte similarité avec les consultations promoteurs/architectes des aménageurs avec néanmoins des singularités dans la double consultation opérateurs/architectes, la procédure de formation des équipes et les critères de choix (qualité urbaine et architecturale, modèle financier et innovation)<sup>242</sup>. Aussi, la démarche constitue un appel à projets<sup>243</sup> dans le sens où elle s'appuie sur une procédure de consultation librement définie, des objectifs généraux pour les orientations de projet et vise au choix d'un opérateur économique et de son projet. Néanmoins, elle peut aussi s'apparenter à un appel à manifestation d'intérêt dans le sens où une présélection des candidats (opérateurs et architectes) est effectuée à la suite d'une publicité permettant par la suite une passation de marché.

L'usage de ces instruments dans l'action publique territoriale implique une attention toute particulière des techniciens afin d'éviter la requalification en commande publique. Cela nécessite que la consultation ne réponde pas aux besoins propres de la collectivité entraînant des contraintes sur la conception et l'élaboration du projet. Ce point spécifique entraîne des hésitations des chargés de projet quant au contenu de l'appel à projets — notamment sur le plan programmatique. Néanmoins, l'exercice d'un pouvoir de « *régulation en matière d'urbanisme ne s'apparente pas à la satisfaction d'un intérêt économique direct de la personne publique* <sup>244</sup> » et n'entraîne donc pas de requalification en marché public. En outre, la personne publique ne doit pas devenir propriétaire des travaux ou du patrimoine immobilier impliquant l'absence de rétrocession des voies mentionnée à plusieurs reprises par les chargés de projet et l'impossibilité de projeter, par exemple, une salle communale à Trignac.

Notons par ailleurs, une attention des chargés de projet portée au langage afin d'éviter la requalification en marché public.

---

<sup>242</sup> Voir à ce titre le rapport du RNA, « Appels à projets, appels à manifestation d'intérêt : quels facteurs clés de succès ? », juin 2017.

<sup>243</sup> Cf. Rapport d'études de l'Institut Ville Durable intitulé « La boîte à outils juridiques pour les projets et services urbains innovants », accessible en ligne : [https://asso.francevilledurable.fr/wp-content/uploads/2020/06/Boite\\_outils-FVD\\_WEB.pdf](https://asso.francevilledurable.fr/wp-content/uploads/2020/06/Boite_outils-FVD_WEB.pdf)

<sup>244</sup> Cf rapport du RNA, « Appels à projets, appels à manifestation d'intérêt : quels facteurs clés de succès ? », juin 2017.



« On ne dit pas jury, mais comité de sélection. »<sup>245</sup> / « On ne dit pas mise en concurrence, mais consultation opérateurs. » / « On a usé du terme innovant pour se prémunir »<sup>246</sup>. (Florilège de verbatims sur le langage des appels à projets)

La construction de l'appel à projets a ici reposé sur une série de tests réalisés auprès des organisations publiques partenaires et sur les retours du groupe expert, dont le rôle est de préciser les modalités de consultation des opérateurs et des architectes. Une première proposition a été construite en partenariat avec LAD SELA puis discutée en comité expert. Cette proposition visait notamment à proposer un format d'APUI associant architectes et opérateurs en amont. Néanmoins, le comité expert a proposé de séparer les consultations architectes et opérateurs afin de « créer des duos plus innovants », tout en positionnant opérateurs et architectes sur « la ligne de départ ». Ce format d'appel à projets a permis de symétriser les relations avec le Pôle métropolitain entre architectes et opérateurs, mais aussi les attentes en matière d'innovation. De fait, les innovations attendues ne relèvent pas ici uniquement de dispositifs architecturaux mais aussi de propositions processuelles.

*« Architecte : On est d'accord que l'opérateur on le choisit parallèlement aux architectes. Donc, ça veut dire que dans ce cadre-là on prend une opération avec l'opérateur et ensuite l'architecte fait le petit boulot. Bon, mais je trouve que c'est intéressant de se dire que l'innovation ne vient pas que des architectes mais aussi des opérateurs. Ce qui aurait été super c'est d'avoir trois opérateurs et architectes par site. Il faudrait que la compétition soit aussi sur les opérateurs.*

*Technicien PMNSN : Cela veut dire que dans l'AMI on peut laisser la porte ouverte et on ne s'interdit pas d'en retenir plusieurs sur un site ». (Extrait du groupe expert n°2, le 5.06.2018)*

L'attractivité de l'appel à projets pour les opérateurs a été identifiée comme le cœur de la problématique par les experts. Ces derniers ont également invité l'organisation à centrer le format de consultation sur la dimension architecturale afin de concerner des opérateurs motivés.

*« Il faut que l'on regarde quelle carotte on a pour l'opérateur [...] Dans le Grand Paris, c'est la diminution de la charge foncière, sinon on les emmerde moins sur le stationnement ». (Architecte, extrait du groupe expert n°3, le 25.06.2018)*

*« Il faut avoir en tête plusieurs choses, sur le fait que c'est une opération "démonstratrice" cela peut les attirer. Derrière il faut des leviers de négociations, ce n'est peut-être pas le foncier, mais il faut que l'on puisse identifier ce que l'on peut lâcher pour qu'ils jouent le jeu jusqu'au bout de l'innovation et de la qualité. Et après je pense qu'il faut être à la fois bâton et carotte, c'est-à-dire exigeant sur ce qui sort des demandes des citoyens puis lâcher du lest ailleurs au fil des discussions ». (Architecte, extrait du groupe expert n°3, le 25.06.2018)*

Néanmoins, sur la base des retours d'expériences de plusieurs architectes sur les formats de « réinventer » et les « permis de faire », l'enjeu de la rémunération des architectes a aussi

---

<sup>245</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019.

<sup>246</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019.

rapidement été posé comme une condition dans l'élaboration de l'AAP. Le choix a été fait de les rémunérer et de les solliciter non pas sur une note d'intention « classique », mais plutôt sur des illustrations motivant « un point de vue spécifique sur le projet ».

Aussi, le document d'appel à projets commun a été construit sur la base d'un « *socle global du carnet citoyen et des particularités sur chaque commune, élaboré à partir des attentes des élus et des études de marché* »<sup>247</sup> permettant des ajustements sur chaque site. Opérateurs et architectes disposent ensuite d'un questionnaire individuel permettant de préciser les sites sur lesquels ils candidatent et leurs attentes de la démarche, mais aussi :

- Les innovations envisagées et les moyens financiers mobilisables pour le projet du côté des opérateurs ;
- Les thèmes et pistes d'innovations à investiguer ainsi qu'un classement des sites par ordre d'intérêt.

Le carnet des attentes citoyennes est ici vu comme un support à partir duquel les opérateurs sont invités à proposer les innovations qu'ils retiennent, une boîte à outils sans préconisation. Afin d'assurer la mobilisation des opérateurs et des architectes, d'autres supports et moments ont été investis pour concerner, nous en déclinons cinq ci-dessous.

### **Cinq supports de mobilisation associés**

Premièrement, le carnet des attentes et inspirations citoyennes apparaît autant comme un support de mobilisation pour les MOE, les MOA que les élus. Il donne « *la philosophie du projet mais il reste peut-être un peu lisse, est-ce que l'on esquisse un projet à partir de cela ? Non* »<sup>248</sup>. De fait, ce carnet, élaboré par un atelier citoyen, illustre des attentes suffisamment larges pour que chacun s'y retrouve (convivialité et vivre ensemble, préservation, intégration et mise en valeur de l'environnement), qu'il s'agisse d'élus, mais aussi de professionnels de l'habitat. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant à l'occasion des épreuves de la démarche.

Deuxièmement, le petit déjeuner des opérateurs constitue un temps de mobilisation des acteurs locaux de l'aménagement et de la construction.

Par ailleurs, la réunion de mobilisation à LAD SELA, préalablement au lancement de l'AMI architectes, permet de mobiliser les acteurs du territoire au sein de collectivités, de structures parapubliques, d'agences d'urbanisme, mais aussi des architectes qui collaborent très régulièrement avec les collectivités, des SEM ou des OPH. Ainsi la démarche devient ici un lieu de « mobilisation des acteurs » participant à une mise en réseau et à la naissance de collaborations éventuelles. Ces temps participent aussi de la circulation de bonnes pratiques et de la construction d'une culture partagée du projet et de l'aménagement dans le périurbain. Une dimension qui

---

<sup>247</sup>Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019.

<sup>248</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019.

interroge néanmoins sur la capacité de certains acteurs à intégrer le dispositif (petites agences d'architecture, MOE) et à la dimension potentiellement excluante du dispositif à certains endroits.

Quatrièmement, l'enquête « profils acheteurs » auprès des agents immobiliers constitue un support de mobilisation complémentaire aux études de marché réalisées en amont par LAD SELA. Cette étude qualitative, menée par le Pôle métropolitain, visait à identifier des « profils cibles » pour des formes d'habitat intermédiaires ou collectives en configurations périurbaines. Elle a permis de révéler cinq profils cibles : les seniors, les primo-accédants et jeunes familles non éligibles aux logements sociaux, les investisseurs (en attente de leur retraite), les besoins temporaires et les familles monoparentales. Au-delà d'une meilleure connaissance des attentes et de la demande locale sur des secteurs peu tendus, cette étude permet de valoriser un « potentiel » d'acheteurs à l'occasion du lancement de l'appel à projets. Cette approche qualitative est apparue d'autant plus pertinente que l'approche quantitative<sup>249</sup> a plutôt généré des interrogations côté opérateurs qui s'inquiétaient de variations importantes des prix de vente par exemple.

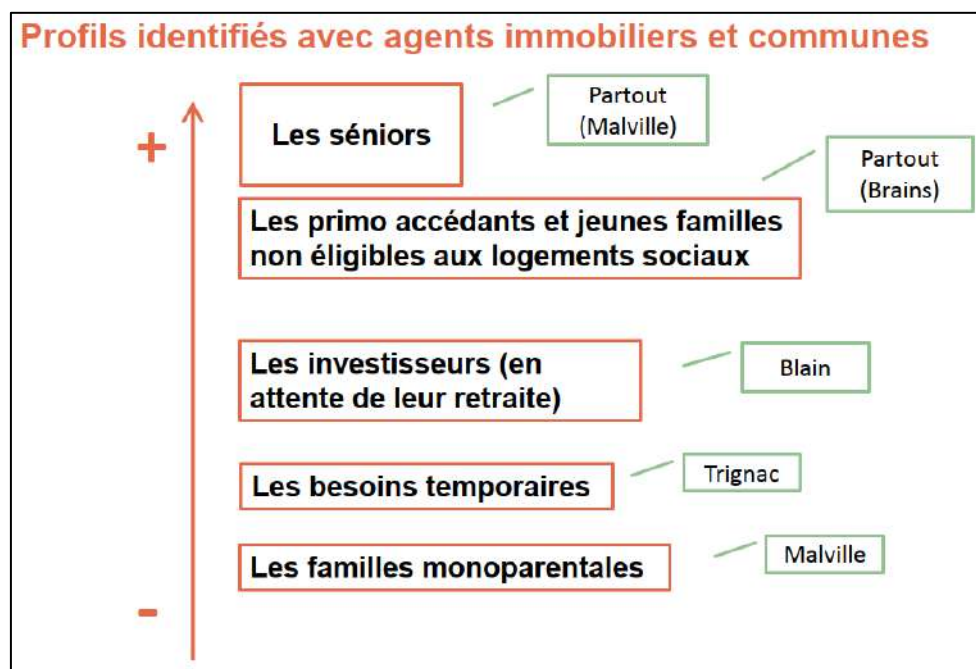


Figure 59 – Diagramme des profils acquéreurs ou locataires sur des programmes collectifs – 2018 (Source : PMNSN)

Enfin, les réseaux sociaux professionnels (Linkedin, sites internet des institutions) sont mobilisés comme autant de relais numériques de l'appel à projets et contribuent à une visibilité extraterritoriale du dispositif d'appel à projets même si aucune dimension nationale n'est affirmée par le PMNSN.

<sup>249</sup> L'approche quantitative de la vente de logements collectifs dans les territoires périurbains est rendue difficile par le faible volume de transactions (< 30 transactions par an et par commune).

- **Les arènes - Des dispositifs de négociations entre rupture et continuité**

*« Technicien PMNSN : On pourrait faire notre cadrage, programme/projet et demander aux opérateurs de s'engager sur 4 réunions de travail par exemple.*

*Technicien LAD-SELA : On peut adapter la méthodologie une fois le nombre d'opérateurs connu. Il serait bien d'avoir une animation entre opérateur et architecte, c'est ça qui est important.*

*Architecte : Il y a une idée de processus itératif.*

*Technicien PMNSN : Oui, mais bon, on retombe sur un dialogue compétitif».*  
*(Extrait du groupe expert n°3, le 25.06.2018)*

À partir d'une première définition de la problématique et de premières rencontres d'acteurs, le Pôle métropolitain a construit une démarche reposant sur des arènes institutionnelles (Paradeise, 2003) avec un pilotage interne ou externe assurant la gestion de la diversité des points de vue. Nous considérons ici comme « arènes » les dispositifs organisationnels qui participent à organiser le débat public autour de questions d'intérêt public (Cefaï, 2016). Ces arènes observent une diversité de configurations et oscillent entre fonctionnement institutionnel bureaucratique et fonctionnements plus informels assumés.

Les arènes de "habitat périurbain"			
Intitulé	Forme et fréquence	Pilote et participants	Rôle et production
<b>Atelier des élus permanent</b>	1 réunion trimestrielle Lieu variable au sein du Pôle métropolitain mais régulièrement à Nantes Métropole	<u>Pilote</u> : Le président de l'atelier des élus (Maire de St Jean de Boiseau) en lien avec le directeur du Pôle métropolitain. <u>Participants</u> : 26 membres (élus) désignés par les intercommunalités et l'équipe technique du Pôle métropolitain	> Assure le suivi de la mise en oeuvre du SCoT et du programme d'actions du Pôle métropolitain >Lieu d'acculturation à la démarche et aux enjeux de renouvellement urbain dans le périurbain >Validation du carnet d'attentes citoyennes
<b>Equipe technique</b>	2 à 3 réunions trimestrielles	<u>Pilote</u> : Chargés de projet du Pôle métropolitain <u>Participants</u> : > Equipe technique du pôle métropolitain > DGA et/ou responsable urbanisme des intercommunalités ( 1 à 2 représentants) > Techniciens intercommunalités et communes (4 lauréates) (1 à 2 représentants) > Agences d'urbanisme (AURAN -ADDRN) - Chargés d'études et/ou directeurs d'études > Experts extérieurs (SCOPIC)	>Construction et ajustements de l'ingénierie de projet (Consultation citoyenne, choix des sites...)
<b>Comité syndicale</b>	4 fois par an	<u>Pilote</u> : La présidente du Pôle métropolitain (Présidente de Nantes Métropole) en lien avec le Directeur du Pôle métropolitain. <u>Participants</u> : 113 délégués (élus) des intercommunalités et l'équipe technique du Pôle métropolitain	>Instance de décision > Organe délibérant qui administre le Pôle métropolitain >Vote le programme du Pôle métropolitain et le dédommagement des équipes perdantes
<b>Groupes experts</b>	3 réunions au début de la démarche	<u>Pilote</u> : Chargés de projet du Pôle métropolitain <u>Participants</u> : 10 participants > Equipe technique du Pôle métropolitain et AMO citoyen > Notaire, architecte, bailleur social, programmiste, syndic de copropriété, services de l'Etat, agences d'urbanisme (AURAN et ADDRN), aménageur	>Proposition de solutions pour répondre aux enjeux évoqués par l'atelier citoyen >Retours d'expériences professionnelles sur les propositions de l'atelier citoyen >Construction du format du cahier des charges pour l'appel à manifestation d'intérêt
<b>Ateliers citoyens</b>	5 temps d'échanges 3 réunions d'élaboration du carnet d'inspiration dont 1 visite de site. Un temps de retour aux équipes et un temps de restitution final.	<u>Pilote</u> : AMO citoyen SCOPIC <u>Participants</u> : > Equipe technique du pôle métropolitain > 30 citoyens volontaires	>Enoncer leurs attentes pour l'habitat périurbain de demain >Elaboration d'un carnet des attentes citoyennes qui deviendra le cahier des charges des sites >Retour sur les esquisses de projet à mi parcours
<b>Jurys de projet</b>	1 jury choix opérateur avec pré jury 1 jury "mariage" opérateurs architectes 1 jury de projet intermédiaire 1 jury final de projet avec pré jury	<u>Pilote</u> : Président de l'atelier des élus en lien avec le Directeur du pôle métropolitain <u>Participants jurys opérateurs</u> : > Equipe technique du Pôle métropolitain >Agences d'urbanisme (ADDRN et AURAN) > Architectes du groupe expert (pré jury opérateurs) > MRA (Président et chargé de mission) > Directeurs de l'aménagement et de l'innovation de LAD SELA > Adjoints à l'urbanisme des communes concernées > Techniciens intercommunaux et communes  <u>Participants jurys de projets</u> : > Equipe technique du Pôle métropolitain >Agences d'urbanisme (ADDRN et AURAN) > MRA (Président et chargé de mission) > Directeurs de l'aménagement et de l'innovation de LAD SELA > Adjoints à l'urbanisme des communes concernées > Techniciens intercommunaux et commune	>Pré sélection et sélection des opérateurs lauréats de l'appel à projets >Constitution des équipes projets sur avis des opérateurs et avis de la MRA.
<b>Réunions de négociations bilatérales public/privé</b>	Réunions ou visites de site	<u>Pilote</u> : Chargés de projet du pôle métropolitain <u>Participants</u> : > Equipe technique du Pôle métropolitain > Agence d'urbanisme de la région de Saint Nazaire (ADDRN) > Maison régionale de l'architecture des Pays de la Loire > Communes (Services urbanisme, adjoints et maires) > DGA ou Responsables urbanisme des intercommunalités > Directeur de l'aménagement ou directeur de l'innovation de LAD SELA > Equipes projet (MOA et MOE) concernées	>Négociation de la programmation >Signature d'un protocole d'accord

Tableau 8. Les arènes de la démarche "Habitat périurbain" - 2019 (source : auteur)

Ces arènes renvoient au vocabulaire de l'architecture et de l'urbanisme (atelier, jury...). Parmi elles, nous repérons des arènes permanentes s'inscrivant dans la continuité de dispositifs existants : un comité syndical qui valide la mise à l'agenda des actions ou encore un atelier des élus et des comités techniques de suivi des démarches. D'autres arènes sont hybrides, reproduisant des cadres de concertation éprouvés tout en cherchant à se différencier comme l'atelier citoyen. Enfin, des arènes *ad hoc*, lieux de concernement, de coopération d'acteurs hybrides, mais aussi d'évaluation : comités croisés d'élus, groupes experts et formats ateliers de co-production.

Ces arènes peuvent être mobilisées dans une optique de prise de décision comme dans le cadre du comité syndical, néanmoins le pilotage se fait surtout à deux niveaux :

- un groupe politique permanent : l'atelier du SCOT dont Pascal Pras, Vice-Président à l'aménagement de Nantes Métropole, assure la présidence ;
- des élus communaux constituant les décisionnaires finaux.

En outre, l'échelle intercommunale n'est pas pour autant absente du dispositif, ce sont les structures techniques qui semblent ici plus présentes. Un technicien référent par EPCI est présent et assure une régulation par différents outils : le coût du foncier à Trignac, le barème du Prêt Social Location-Accession (PSLA) à Trignac ou encore le PLUm et la définition du projet d'ensemble et ses règles à Brains. Ainsi, le Pôle métropolitain assure une continuité de son modèle de gouvernance en sollicitant en amont les EPCI, mais intègre plus largement les communes dans le tour de table.

Parmi ces arènes, les « ateliers de co-production » apparaissent comme les lieux de confrontation principaux entre acteurs publics, privés et experts. Ces ateliers ont pour objectif d'organiser les négociations *in itinere* autour du projet en cherchant à instaurer des « rapports de forces symétriques ». Ils sont animés par les chefs de projets (urbanistes) en lien avec des experts extérieurs (architectes, aménageurs) et se déroulent tous les deux ou trois mois environ. Ainsi, les rendus intermédiaires et les restitutions orales sont perçus par les urbanistes comme des temps d'opérationnalisation de cette négociation de la programmation ouverte, ils sont portés et animés par le Pôle métropolitain comme des temps d'échanges et de négociations<sup>250</sup>.

*« Notre rôle est de faire que les questions soient bien posées, une négociation est une réflexion, il faut qu'il y ait une certaine symétrie dans les rapports de force c'est-à-dire que s'il y a une transparence de la collectivité, il y a une transparence de la part de l'opérateur et cela c'est l'essentiel sinon il y a une asymétrie ».*  
(Extrait d'un entretien avec un technicien de LAD-SELA, le 10.01.2019)

*« Je pense qu'on se disait que ça allait beaucoup échanger et finalement cela a échangé, mais pas tant que cela. J'imaginai un truc où il y aurait plus d'échanges, où le promot' ou l'archi' tentent des choses auprès des élus, mais là ils ont proposé,*

---

<sup>250</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de LAD-SELA, le 10.01.2019.

*les élus ont réagi mais ce n'était pas vraiment une négociation, moi je m'attendais presque à ce qu'ils viennent avec un plan et que l'on aurait pu améliorer le projet, un truc presque dessiné ensemble [...] J'ai plutôt eu l'impression d'une présentation, une sorte d'audition. Le retour écrit avec l'avis des élus, techniciens et citoyens a aidé à réorienter les projets, mais cela ne s'est pas fait sur le coup ».*  
(Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)

Ici, la majorité des arènes se trouve en amont de la décision politique (que doit-on faire et comment ?), mais d'autres arènes arrivent *a posteriori* et visent à organiser la traduction organisationnelle de la décision (comment met-on en application ce choix ?). Ainsi, du côté institutionnel, les communes — notamment les maires — sont définies comme des « relais » de la démarche au sein de leurs équipes municipales, et ce, afin de faciliter la prise de décision — limiter les risques de contestations — et de faciliter la tenue du calendrier. Ce rôle de relai est aussi garanti par l'atelier des élus qui apparaît comme le garant et l'autorité « légitime » de la démarche, il constitue une arène continue, émergeant aussi bien en amont qu'en aval de la décision.

Enfin, la cohérence technique globale des arènes détaillées ci-dessus est assurée par les chargées de projet du Pôle métropolitain qui pilotent et participent à la plupart de ces temps. La traduction entre ces arènes sera développée plus largement dans chaque temporalité du projet au chapitre 6. Nous verrons que ces enjeux de traductions concernent les interactions entre atelier citoyen et les équipes MOA-MOE, mais aussi entre communes motivant la tenue d'un atelier des élus exceptionnel<sup>251</sup>.

Ainsi, après avoir décliné les finalités, les acteurs de la mobilisation, les cibles, les supports et les dispositifs, nous proposons de remobiliser cette trame d'analyse pour la seconde démarche, dans une perspective comparative.

## **2 - La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » - ADDRN**

La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » emprunte également à différents registres d'actions. Elle est une démarche de mobilisation des acteurs dans la perspective de réalisation de projets, l'enjeu de fédération d'un groupe d'acteurs est ici récurrent. Elle est en outre un travail de négociation (débats, coordination, régulations) du projet dans une logique d'action expérimentale. Toutefois, cette démarche se distingue de celle que nous venons de décrire avec d'une part, la focale positionnée sur les formes de l'habitat individuel ; d'autre part, avec des modalités de négociations davantage orientées sur un modèle communicationnel.

*« L'objectif est de démontrer qu'il est possible de réaliser des architectures situées (non standardisées) et innovantes (programmation et systèmes constructifs), économes en termes d'espace et d'énergie, à proximité des services, dans des situations périurbaines littorales et*

---

<sup>251</sup> Un atelier des élus exceptionnel a été organisé par le PMNSN le 12.04.2019, réunissant les techniciens et élus des communes sélectionnées ainsi que les vice-présidents des intercommunalités en charge de l'aménagement. Cet atelier visait à maintenir la dynamique collective, favoriser le partage de premiers retours d'expériences et préparer la suite du processus.

*rétro-littorales, tout en s'approchant le plus possible de ses conditions de production actuelles afin d'assurer la reproductibilité de l'expérience (prix de sortie, acteurs traditionnels, etc.). »<sup>252</sup>*

Ainsi, ce dispositif de recherche-action se construit à partir du constat que la faible urbanité des opérations d'habitats individuels est liée au processus de production de l'habitat, ses acteurs et ses pratiques séquentielles. Afin d'ouvrir la boîte noire de la production du logement et de proposer de nouvelles ingénieries de projets résidentiels, aptes à produire des opérations de qualité, trois hypothèses sont construites progressivement par l'équipe projet :

- La qualité urbaine des projets ne passe pas uniquement par une approche normative et prescriptive, elle peut faire l'objet d'un urbanisme négocié ;
- La mise en place d'ateliers de négociation du projet d'habitat par l'implication des élus, des opérateurs immobiliers et des constructeurs, en amont du permis d'aménager ou du permis de construire, permet de produire des projets plus qualitatifs ;
- La mise en place de dispositifs de concertation permet une meilleure appropriation du logement et des espaces publics par ses habitants.

Ainsi, dans cette partie, nous proposons de revenir sur la construction de ces hypothèses et leur traduction dans des dispositifs organisationnels et cognitifs visant à tester des modèles de coordination basés sur une approche négociée.

## **2.1. Finalités de la démarche, justifications et temporalités**

- ***Les finalités de la démarche – Appréhender les systèmes de production et mettre en œuvre des projets durables d'habitat reproductibles***

La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » est inscrite au programme partenarial de l'ADDRN depuis 2017, elle se décline en trois temps : définition des climats et identification des acteurs de l'aménagement périurbain, mise en œuvre d'un appel à projets à destination des opérateurs, réalisation des démonstrateurs. L'équipe projet est composée du directeur de l'agence d'urbanisme, d'un directeur d'étude, d'un chargé d'étude et d'une assistante.

Dans cette démarche, plusieurs objectifs coexistent et plusieurs propriétés des démonstrateurs sont repérées. À ce titre, Claude Rosental (2009) souligne le caractère polyvalent des démonstrateurs et développe une typologie de leurs propriétés : situations d'observations, supports transactionnels, outil de gestion de projet ou capitalisation démonstrative. Nous verrons, au cours de notre analyse des finalités, des recoupements avec plusieurs de ces propriétés mais aussi l'émergence de nouvelles propriétés.

---

<sup>252</sup> Extrait du contrat de recherche et développement.



## **Finalité 1 - Comprendre les systèmes de production de l'habitat, à partir du concernement d'une diversité d'acteurs de l'aménagement périurbain dans une logique de proximité**

La compréhension des processus de production de l'habitat constitue la première finalité de cette démarche. Il s'agit pour les urbanistes de l'ADDRN de déconstruire la chaîne de production du logement, afin de pouvoir, dans un second temps, reconstruire une ingénierie de projet résidentiel apte à générer des opérations d'habitats individuels de qualité et « *porteuses d'urbanités* ».

*« D'où la question de bien comprendre pour commencer, toujours la même démarche, la chaîne de la production et de ses acteurs, la décortiquer un petit peu, comprendre pourquoi elle produit ce qu'elle produit aujourd'hui et comment elle le produit, parce qu'il n'y a pas de hasard, il n'y a jamais de hasard, donc si ça marche comme ça c'est qu'à un moment donné il y a un processus et des intérêts à agir qui génèrent ce qu'on a aujourd'hui. Et donc à se dire, tiens si on démontait tout ça pièce par pièce pour essayer de bien comprendre de manière déontologique et comme ça, comme sur une planche tu sais là comme on faisait quand on était gosse avec la grenouille là, on dissèque tout ça. Et une fois qu'on a disséqué tout ça, est-ce qu'on est capable de remonter les pièces de moteur pour qu'il marche et pour qu'il marche en faisant un bruit plus sympa, pour qu'il roule mieux ». (Technicien de l'ADDRN, le 10.01.2019)*

*« On va se poser la question de comment cela marche parce que l'on a un petit doute sur le fait que cela produise un habitat de qualité [...] ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Cette compréhension passe d'abord par la commande de l'étude sur les climats et acteurs du périurbain, auprès des étudiants de Bordeaux (cf. chapitre 3). Puis, dans un second temps, l'objectif d'appréhension des systèmes d'acteurs se traduit par la volonté d'intéresser ces acteurs à l'expérimentation et de nouer une relation de confiance et de proximité, afin d'identifier avec eux ce qui ne fonctionne pas. Ce concernement implique alors la réalisation d'instruments cognitifs (guides, synthèse du projet) qui deviennent des supports transactionnels (Rosental, 2009) facilitant l'intégration d'élus et d'opérateurs notamment.

*« Il faut inventer un mode de travail réunissant toutes les parties prenantes du projet hormis les habitants pour le moment, on a déjà l'input du cahier citoyen du Pôle. On doit être sur le modèle du Processus de Conception intégrée<sup>253</sup> ». (Technicien de l'ADDRN, le 10.01.2019)*

*« Il faut que tous [élus, constructeurs, architectes] ressortent en se disant, "je n'aurais pas pu le faire tout seul". Il va donc falloir créer une équipe de complices dans les agences, les intercommunalités ». (Technicien de l'ADDRN, le 10.01.2019)*

Le vocable de la « communauté » suggère une unité de lieu et d'action différente des initiatives distribuées dans un espace urbain et relevant de porteurs de projets différents (Labussière, 2015, p. 8). Cette recherche de proximité avec les acteurs et de « co-construction » se traduit par l'enjeu

---

<sup>253</sup> Une conception intégrée est un processus déclinant les objectifs d'une approche intégrée ou globale visant à intégrer, dès l'amont du projet, l'ensemble des parties prenantes afin de favoriser collectivement l'émergence de nouveaux concepts ou idées

d'une prise de contact directe, de « gré à gré », et la limitation des dispositifs de mise en concurrence ou contractuels.

*« Donc moi là-dedans, l'agence d'urbanisme qu'est-ce qu'elle vient faire elle vient dire, est-ce que l'on peut partager avec l'ensemble des acteurs de la chaîne d'aujourd'hui tout ça, et se dire ensemble comment on pourrait faire et qui peut faire quoi ? Et qui aujourd'hui ne fait pas ce qu'il pourrait faire et pourquoi ? Et quelles seraient les conditions pour qu'il le fasse ? Voilà, elle sert à ça l'agence et ensuite de dire du coup on outille un processus derrière, les professionnels font leur boulot, les élus font leur boulot, etc. [...] Ça les convaincra ou ça ne les convaincra pas, mais au moins on peut essayer d'expérimenter, voilà ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Cette finalité de compréhension des systèmes d'acteurs s'adosse à une attente de documentation de ce processus que l'on peut rapprocher de méthodologies de la recherche, où le chercheur enquête en situation et consigne des observations. Aussi, la mise en place de démonstrateurs est tout autant l'occasion de démontrer une capacité à faire pour la structure, qu'une occasion pour l'agence d'urbanisme de recueillir des informations sur « les démontrés », c'est-à-dire les opérateurs, élus et architectes participant à la démonstration (Rosental, 2009, p. 242). Si, la frontière entre démontrants et démontrés est ici nettement plus floue<sup>254</sup> que dans les dispositifs décrits par Rosental, la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » devient néanmoins un dispositif permettant à l'agence d'urbanisme d'observer des réactions, des pratiques et de recueillir des discours.

## **Finalité 2 - Permettre la mise en œuvre de projets durables d'habitat et réhabiliter la figure de l'habitat individuel à partir de « démonstrateurs »**

Face à la critique d'un urbanisme périurbain, où les opérations de logements apparaissent standardisées, une des finalités de la démarche est de réaliser des projets durables et qualitatifs d'habitat, à partir de la mise en place de démonstrateurs. Cette volonté de réhabiliter une périurbanisation « *qui n'est pas une fatalité* », passe ici par la volonté de déployer de manière opérationnelle un habitat qualitatif. Néanmoins, si la durabilité de l'opération passe par une plus grande compacité, les figures de l'habitat individuel et du lotissement sont perçues comme des figures à réhabiliter. Cette réhabilitation de l'habitat individuel se base notamment sur l'idée que celui-ci répond — pour partie — aux attentes des habitants. De plus, son modèle de production est décrit comme économiquement et temporellement « efficace », la faible qualité de l'habitat étant davantage liée à un enjeu de coordination.

*« Il faut faire le nouveau lotissement de demain » / « Il serait intéressant de parler de "grand ensemble d'habitats individuels" plutôt que de lotissement qui*

---

<sup>254</sup> De fait, si la démonstration s'arrime dans un premier temps à la démonstration d'un processus et d'une ingénierie de projet résidentiel par l'ADDRN, dans un second temps, il est plutôt attendu que ce soit la MOA et la MOE des projets qui démontrent une capacité à innover.

*est une procédure ». (Extraits d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

### **Finalité 3 - Identifier un processus, une typologie et une équation financière reproductible dans le périurbain à partir d'une expérimentation**

La troisième finalité identifiée articule les deux précédentes. De fait, la visée de reproductibilité de l'ingénierie s'appuie sur la compréhension des processus de production de l'habitat périurbain puis de leur transformation en vue de la réalisation de démonstrateurs d'habitat. Cette transformation des processus de production peut même aller jusqu'à des formes de « rupture » avec les processus ordinaires selon certains urbanistes.

*« Le directeur voit le projet comme une démonstration, une expérimentation qui a vocation à aller au-delà [...] Comment on passe du prototype à la grande échelle ? » (Extraits d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Ainsi, si la proposition architecturale constitue une forme de démonstrateur final, c'est aussi le processus et sa capacité de reproductibilité qui est visée. En effet, dans le contexte spécifique de l'urbanisme, il s'agit davantage de capitaliser un modèle d'ingénierie qu'une forme urbaine et architecturale dont la reproductibilité peut susciter la critique d'une approche a-contextuelle. En affirmant cela, il s'agit tout autant pour l'agence de montrer une capacité à conduire une activité de R&D — processus itératif et réflexif — qu'à mettre en évidence la faisabilité d'ingénierie de projets résidentiels, sur laquelle ils cherchent à capitaliser.

*« Il faut faire du processus, le démonstrateur ». (Architecte, le 4.10.2017)*

*« Le démonstrateur, restons modeste, c'est aussi une ambition louable pour donner un cap ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Ainsi, cette visée rejoint la propriété de « capitalisation démonstrative » du démonstrateur décrite par Claude Rosental (2009), néanmoins les « démos » apparaissent ici davantage sous l'angle d'ingénieries de projets que de configurations matérielles à reproduire. Dans l'optique de décrocher des financements, il s'agit alors de renforcer la visibilité des productions<sup>255</sup> émanant de la démarche prouvant la faisabilité des projets.

### **Finalité 4 - Intégrer les futurs habitants dans le processus de conception de leur futur habitat**

Enfin, la dernière finalité repérée s'inscrit dans la perspective de favoriser l'intégration des futurs habitants dans le processus de conception. Dans ce cadre, les logiques de l'accession à l'habitat individuel sont vues comme un atout dans le processus pour concerner les futurs habitants car le futur habitant intègre le projet plus en amont que lors d'un achat en VEFA, où le plan est déjà

---

<sup>255</sup> De fait, l'élaboration de ces ingénieries de projets résidentiels et de leur opérationnalisation ne donne pas lieu à un protocole de « montée en TRL » classique qui verrait l'élaboration de prototypes, de proof of concept puis de minimum valuable product. Nous pouvons alors faire l'hypothèse qu'en urbanisme, les documents (images, maquettes, synthèses ...) constituent des « démos » permettant de donner à voir l'évolution de la construction de cette ingénierie de projet résidentiel.

conçu. Dans une logique de maîtrise d'usage, l'agence cherche à intéresser davantage le futur usager que des riverains ou un panel citoyen.

*« La grande différence avec l'immobilier industriel, c'est que le futur usager on le connaît en individuel ». (Technicien de l'ADDRN, le 30.05.2017)*

Cette finalité implique, comme dans le cadre du concernement des acteurs de l'aménagement, la mobilisation de dispositifs d'intéressement traduisant la faisabilité de la démarche. Ils deviennent alors des outils transactionnels pour tenter d'associer de nouveaux acteurs au projet de manière souple.

- ***Les temporalités de la démarche – Les défis de la synchronisation d'une démarche exploratoire et opérationnelle***

### **Retour sur la construction des scénarios**

Les scénarios de la démarche sont construits sur une projection à trois ans correspondant à la durée du projet de recherche-action — en lien avec la thèse — et visent à projeter l'articulation des dispositifs de négociation, les acteurs et les objectifs de réalisation de la démarche.

Dans un premier temps, la construction des scénarios interroge le rôle des différents acteurs dans la démarche (qui veut-on avoir ?), leur « ordre d'apparition » (qui concerne-t-on en premier et comment ?) et les modalités de coordination (quels dispositifs et quels livrables ?) et de contractualisation (dans quel cadre légal ?) entre eux.

La première contrainte est posée par l'enjeu d'identification de trois situations de projets, en cours de lancement ou à créer de manière synchronique. Plusieurs scénarios ont été projetés : projets en cours de lancement à identifier, lancement d'un AMI ou portage communal. Dans le cas d'opérations en cours de lancement, l'identification n'implique pas les mêmes rôles pour l'ADDRN suivant qu'elle se déroule via les communes ou les opérateurs. Si l'agence d'urbanisme identifie d'abord des communes, elle se pose en « prescripteur » d'un cahier des charges aux opérateurs, néanmoins, si elle identifie d'abord les opérateurs, puis les communes, elle opère un risque de se positionner en « porteur d'affaire ».

En outre, la projection d'un dispositif de coordination en logique expérimentale s'est avérée complexe pour les urbanistes puisqu'il s'est agi de cadrer le dispositif pour rassurer les opérateurs sans contraindre trop fortement. Ainsi la démarche s'affiche comme une forme de *plug in* dans un processus classique d'élaboration d'un permis d'aménagement afin de ne pas allonger les temps d'élaboration du projet. De même, la formalisation d'objectifs de livrables se confronte aux enjeux expérimentaux de la démarche. Difficile de prévoir des livrables alors que l'on ne connaît pas encore le genre de production qui émanera des ateliers (simple esquisse, AVP, PC). Il s'agit en outre d'ajuster le nombre d'ateliers au regard de contraintes matérielles et de la capacité de financement des jours de l'AMO.

Enfin, il est difficile d’affirmer une logique exploratoire critiquant des logiques bureaucratiques et de réintégrer des logiques de contractualisation du type CCTP ou échanciers, ce qui a conduit l’agence à afficher des dispositifs de contractualisation sur la base de chartes de participation.

Ainsi, l’observation des différents scénarios que nous avons co-produits avec les membres de l’équipe de direction de l’agence montre :

- Une attention forte à l’articulation entre les différents acteurs d’un point de vue organisationnel ;
- Une place prépondérante accordée aux supports de mobilisation, de contractualisation puis de négociation dans le cadre de la projection des ateliers, une attention aux non-humains comme dispositifs de traductions essentiels dans le travail de coordination du projet (documents de communication du projet, cahier des charges...) ;
- Le passage d’une pluralité de scénarios à un scénario unique témoignant d’un travail de réduction.

Néanmoins, la dimension temporelle de la démarche apparaît également comme une donnée majeure dans l’élaboration des scénarios. La durée de trois ans correspond à la durée de la recherche-action, de la subvention de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) mais également à la durée de mise en œuvre minimale d’une opération d’habitat comprenant plusieurs logements en habitats individuels. Cette contrainte d’ajustement du calendrier de la démarche à la temporalité opérationnelle se révèle prégnante dans un objectif de concernement des élus, opérateurs et MOE et interroge au regard de sa capacité à transformer les pratiques.

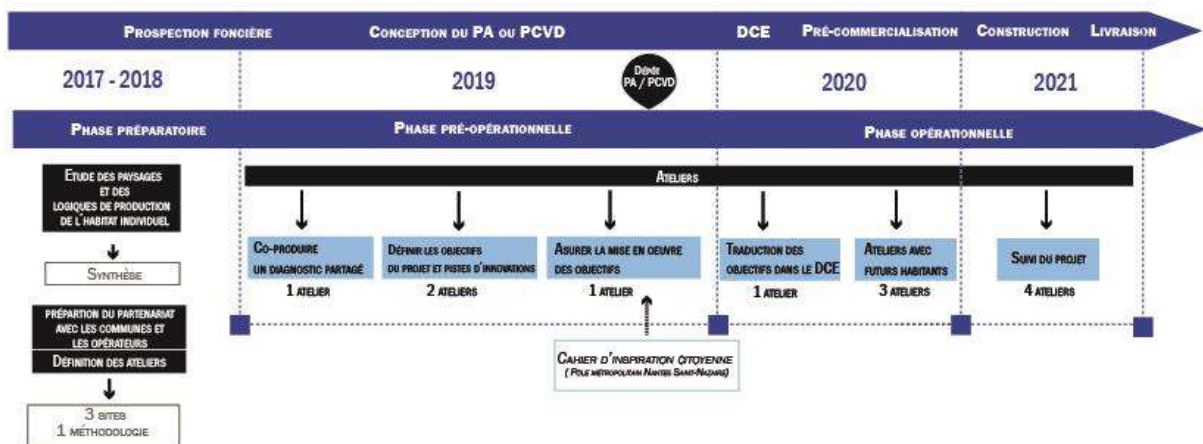


Figure 60. Scénario retenu pour la démarche de recherche-action « Démonstrateurs pour l’habitat individuel » – 2017 (source : ADDRN)

## **Le choix des sites et ses critères**

L'identification des sites de projet s'est déroulée sur le temps long puisque les sites d'études de 2017 sont vus comme autant de communes partenaires potentielles, d'ailleurs la commune de Saint-Lyphard, étudiée par les étudiants de Bordeaux, fait partie des sites retenus pour l'expérimentation.

Ce travail d'intéressement s'est appuyé sur l'identification de communes disposant de situations de projets repérées à l'aide d'une analyse des OAP et des zones AU des documents d'urbanisme des communes, puis, par des échanges informels avec les chargés de projet de l'ADDRN en charge de démarches de planification sur différentes communes. La base de données constituée — témoin de l'absence d'outils panoramiques sur les projets au sein des EPCI — s'est également enrichie des différentes informations concernant les projets à venir que nous avons recueillies auprès d'élus et d'opérateurs que nous rencontrons régulièrement. Ainsi, l'identification des sites s'est faite par une prise de contact avec les différentes directions des services urbanisme des communes pressenties, de personnes dites ressources — collaborateurs réguliers — et, dans un second temps, des opérateurs et propriétaires fonciers positionnés sur ces situations de projets.

Les critères de sélection ont été définis en deux axes : critères structurels et politiques. Parmi les critères structurels nous observons les enjeux de maîtrise foncière, de capacité d'une opération sur site ou de mutation à court terme du foncier, de surface de la parcelle, de positionnement géographique et enfin le critère « idéal typique » défini par le faible outillage de la commune, le développement d'opérations peu qualitatives en habitats individuels. Sur le plan politique, les critères visent à apprécier l'engagement des élus dans le projet, que ce soit dans le temps ou dans leurs capacités à intégrer un processus expérimental. Néanmoins, la définition de ces situations a été largement guidée par une forme de réalisme sous contrainte menant l'équipe d'urbanistes à choisir des sites de projets où la temporalité du projet coïncidait avec le dispositif.

### **2.2. Les acteurs de la mobilisation**

- *Des services de l'Etat au Parc Naturel Régional de Brière, une diversité d'acteurs institutionnels*

#### **L'ADDRN, animateur et tiers négociateur**

Plusieurs rôles sont identifiés pour l'ADDRN dans cette démarche. D'abord, le chef de projet définit l'ADDRN dans un rôle d'animation de la démarche, c'est-à-dire d'organisation des arènes de débat collectives, de garantie de la tenue des objectifs de la démarche et de ses temporalités au plus près du scénario projeté. Ce rôle d'animation vise d'abord à la construction d'un collectif, ce qui se traduit ici par l'enjeu de se poser en « tiers de confiance » tant auprès des collectivités que des opérateurs. Dans ce cadre, l'animation doit permettre la compréhension du système d'acteurs, l'agence assure alors la distribution de la parole et apporte son expertise — un éclairage — afin de susciter des réactions. Enfin, c'est aussi un rôle de « mise en récit » de la démarche qui permet

ici au chef de projet d'affirmer la logique expérimentale de la démarche dans l'anticipation des épreuves à venir. Ce rôle témoigne, au-delà de la dimension narrative, d'un enjeu de traduction du déroulement de la démarche entre les différents acteurs du projet, et ce sur le temps long.

*« Pensez à cela, aux dispositifs en amont. Pensez aussi que vous êtes dans une démarche de recherche-action, c'est quelque chose que l'on ne pense pas assez. Là, vous avez des petites captations, mais pensez par exemple, vos ateliers, pas tous mais un petit peu de temps en temps, il faut des moments où vous puissiez rendre compte de la vie de la démarche et du projet, de ce qui se passe, le comité scientifique et le truc. Non pas pour l'avis du comité scientifique, mais par contre, tiens 3 minutes un universitaire qui est intéressant qui parle tac cela donne un coup dans la démarche. Vous comprenez ce que je veux dire. Un maire qui témoigne à un moment, tiens en quoi c'est intéressant. Et puis petit à petit en même temps tu construis le récit et la mémoire de ce que tu fabriques ». (Technicien de l'ADDRN, le 7.11.2017)*

Si ce rôle d'animation territoriale est plutôt attendu pour une structure de « coopération multi-partenariale », le second rôle de « tiers négociateur » apparaît néanmoins en rupture. De fait, le rôle de tiers négociateur implique un positionnement intermédiaire entre la collectivité et le privé et non plus uniquement en accompagnement des élus. En outre, l'agence d'urbanisme intervient dans le processus de négociation opérationnelle en mobilisant son expertise territoriale. Néanmoins, si le rôle de mise en dialogue est d'abord défini comme symétrique entre opérateurs et élus, les divergences d'intérêts définies a priori entre ces derniers — évoqués en équipe projet — ont introduit l'enjeu de « peser dans le rapport de force »<sup>256</sup>. Cette question a été discutée avec le partenaire de recherche et a donné lieu à la construction de dispositifs visant à contraindre l'opérateur, du moins à obtenir des garanties sur ses engagements dans la démarche et sur le projet.

### **La DDTM, partenaire financeur**

*« Pour le coup on avait calibré un besoin de financement [...] mais néanmoins on n'a pas perdu complètement notre temps car on a trouvé une solution partielle et cela nous a ouvert des portes de dialogue avec le PUCA, avec la DGALN sur d'autres sujets sur lesquels nous travaillons ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Ainsi, le partenariat avec la DDTM — et plus largement les services de l'État — s'est construit sur la base d'une promesse de subvention de la démarche de recherche-action. Les modalités de la contractualisation entre les deux structures sont complexes. Elles se superposent à une contribution financière annuelle récurrente à l'agence d'urbanisme et la ligne de subvention sollicitée initialement est en décalage avec l'ambition du projet. Aussi, la démarche de sollicitation de la subvention auprès des services de l'État s'est inscrite dans un cadre institutionnel appelant

---

<sup>256</sup> Architecte, le 22.02.2019.

des procédures administratives (pièces administratives, présentation du projet ...) avec lesquelles l'ADDRN a composé, en partenariat avec les services de l'État.

*« Technicien ADDRN : On est sur un territoire soumis à de fortes contraintes climatiques et donc enjeu d'une réponse architecturale qualitative pour ce rétro-littoral me semble important. D'ailleurs « façade littorale » interroge le rétro-littoral.*

*Technicien DDTM : Je pense qu'il faut aller au-delà de l'approche littorale et évoquer plus largement l'enjeu d'un rééquilibrage de développement. Cela passe aussi par l'idée de dire que l'enjeu littoral n'est pas uniquement littoral, mais aussi rétro-littoral, dès lors comment on l'accompagne et on le rend désirable.*

*Technicien ADDRN : Oui, il faut en quelques sortes s'appuyer sur les polarités historiques de la région et les mettre en scène ». (Échanges extraits d'une réunion ADDRN-DDTM, le 23.11.2017)*

« Composer » a ici impliqué pour l'agence de s'inscrire dans le cadre des enjeux du financement<sup>257</sup> en ajustant la problématique de la démarche. Cela passe par des « figures imposées », comme les enjeux du repli littoral et plus largement les enjeux climatiques appelant une *baseline* orientée littorale. De son côté, la DDTM a souhaité investir l'équipe projet et attend de ce partenariat la définition des modalités de « généralisation » de la démarche dans une logique de reproductibilité du démonstrateur. Elle a conditionné la subvention à un outil de contrôle qui est ici le rapport d'évaluation de la démarche.

*« La DDTM et les services de l'État de Loire-Atlantique se verront associés à l'équipe projet ainsi qu'aux temps de restitutions de la démarche. En outre, un rapport d'évaluation tirera le bilan de cette recherche-expérimentation en mettant notamment en avant les conditions d'une généralisation de la démarche sur le territoire ou de sa reproductibilité sur d'autres territoires ». (Extrait convention DDTM-ADDRN 2018)*

En outre, malgré les épreuves de négociation des modalités d'engagement et de contractualisation avec la DDTM, le directeur du projet voit dans cette épreuve une occasion d'étendre les réseaux et notamment d'accéder aux réseaux ministériels (PUCA et DGALN) dans la perspective de futures collaborations. Enfin, la mobilisation des services de l'État a permis d'intégrer l'institution en charge du contrôle de légalité des opérations et donc d'obtenir de la reconnaissance juridique du processus, tout en pouvant solliciter d'éventuelles évolutions ou dérogations à l'avenir.

---

<sup>257</sup> L'AFITF est l'agence de financement des infrastructures de transport de France, depuis une dizaine d'années elle participe au financement des autoroutes et des lignes TGV. Localement, ce fond a permis de financer une partie de la 2e tranche du projet Hélyce à Saint-Nazaire. Une partie du budget de cette agence est alloué pour des études et projets en lien avec la « prévention des risques littoraux » suite aux événements de Xynthia. 4 thématiques principales y sont développées : Inondation / Érosion / Contraintes loi littorales / Spécificité des formes urbaines. Ce budget permet de financer des opérations avec de petits montants, la redistribution de ces fonds est déléguée aux services de l'État, la DDTM. Cette subvention de l'État entre dans le cadre du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.



Enfin, le partenariat avec le PNR de Brière visait à permettre la mobilisation de ses connaissances des enjeux urbanistiques au sein du parc, mais également le réseau des élus locaux et des amis ambassadeurs. Le PNR est apparue comme un « relai de mobilisation » de la démarche. En outre, le PNRB souhaitait accentuer le concernement des élus sur les enjeux urbanistiques et a vu dans la démarche de l’ADDRN « l’opportunité de créer un espace de dialogue entre élus » et de « travailler sur les filières constructives locales »<sup>258</sup>.

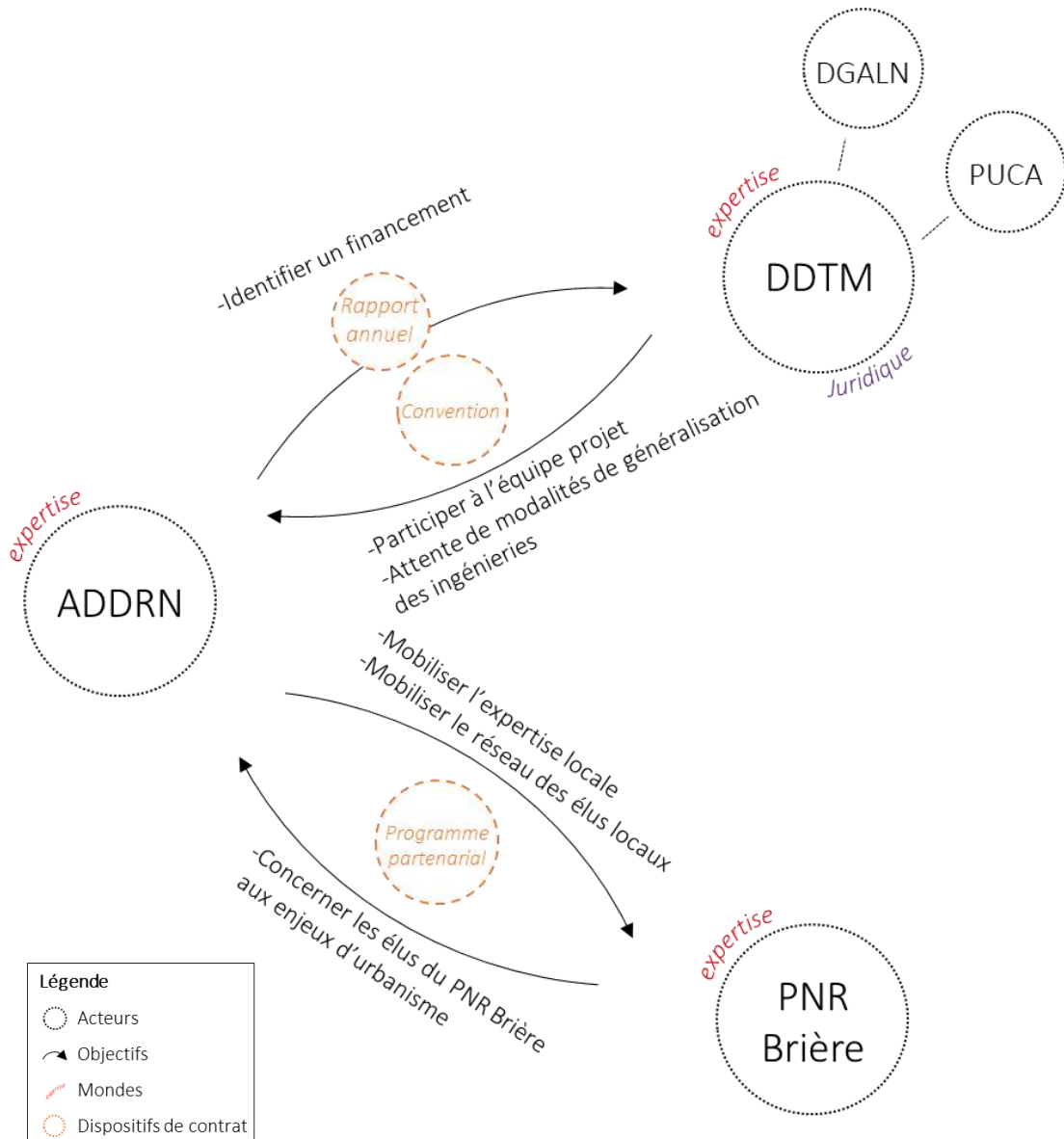


Figure 61. Cartographie des acteurs et des légitimités ADDRN/DDTM/PNRB - 2020 (source : auteur)

• **Un acteur intermédiaire - Une agence d'architecture « spécialiste des questions périurbaines »**

« [...] Cela suppose pour le partenaire de participer à l'animation de la démarche en co-construisant avec l'agence d'urbanisme des scénarios de projet en :

<sup>258</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien du PRB, le 5.07.2018.

- *Prenant connaissance des situations par un arpentage de terrain ;*
- *Évaluant les enjeux de chacun des sites afin de les mettre en discussion et en projet ;*
- *Analyser les situations de projet, leurs atouts/contraintes, et les leviers d'action qu'elles proposent ;*
- *Assurer la production d'esquisses en plan, de croquis d'ambiance, de schémas programmatiques voire de schémas constructifs, en s'assurant bien que ces visuels restent simples afin de permettre une appropriation par des acteurs issus de cultures professionnelles différentes ;*
- *Assurer l'analyse critique des modalités opérationnelles de mise en œuvre (procédures réglementaires, acteurs associés, etc.) ;*
- *Animer des ateliers de réflexion voire de co-conception avec les acteurs associés ;*
- *Coordonner avec l'ADDRN la mise en œuvre des projets en lien avec les prestataires et les collectivités. » (Extrait de la convention de R&D)*

La mobilisation d'un partenaire, architecte-urbaniste, dans le cadre de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » vise à accompagner l'équipe projet sur l'ensemble de la démarche avec une expertise appuyée sur le volet architectural et opérationnel.

Ainsi, trois rôles plus spécifiques sont repérés et font appel à des visées différentes. La première visée apparaît dans les attendus de la convention de R&D. Elle concerne le besoin de mobilisation d'une expertise sectorielle et différenciante, notamment sur les enjeux socio-économiques du périurbain, c'est-à-dire de maîtrise des enjeux de montage d'une opération d'habitat individuel. Un rôle que le partenaire fait valoir à travers ses références. Praticien ayant un pied dans la pratique et un pied dans l'enseignement supérieur, il joue pour la direction du projet le rôle de l'expert en capacité de livrer « *la bonne analyse* », car il connaît les différents marchés de l'habitat individuel, « *il a testé des dispositifs, il a construit* », ce qui sous-entend qu'il a la connaissance empirique de ce qui fonctionne ou pas. Sa pratique, qui pour les directeurs peut apparaître comme « *singulière* », donc différenciante, devient un vrai atout pour la structure qui cherche à innover.

« Il est spécialiste des démarches dans le périurbain et le rural, c'est pour cela qu'il nous accompagne » (*Technicien de l'ADDRN, le 8.10.2019*)

Pour la direction du projet, cette expertise sur la question périurbaine laisse aussi présager une capacité à mobiliser de nombreuses références et à décentrer les acteurs. Ce positionnement apparaît en rupture avec les logiques de projet urbain, qui misent plus largement sur des acteurs locaux tandis qu'ici l'expertise a-contextuelle est réintroduite comme moyen de pousser la réflexivité des acteurs.

« *Méthodologie de l'atelier de l'Ourcq :*

- *Le dessin est mobilisé dès les phases amont du projet, souvent simples et colorés ils sont mobilisés comme un outil pédagogique.*

*- Le déploiement de grandes cartes permet aux habitants, élus de se projeter dans l'espace et d'y inscrire des informations, de dessiner ou simplement de discuter autour.*

*De manière générale, les projets engagés répondent à une volonté d'expérimenter de nouvelles formes d'habitat ou de nouveaux matériaux. À l'occasion d'un AMI du ministère, des méthodes de résidences action ont également été testées par plusieurs membres du collectif dans des communes rurales comme à Ports sur Vienne notamment (diagnostics, reprises d'OAP). » (Extrait du compte-rendu de la réunion équipe projet 4.10.17)*

La seconde visée concerne plus largement l'enjeu de médiation architecturale, parfois appelée animation d'ateliers, ce rôle est aussi celui d'accompagnateur de la démarche assurant le « *go-between entre élus et opérateurs* »<sup>259</sup>. En contrepartie, il accepte de ne pas être le MOE des opérations d'habitat. Cette position d'intermédiaire se caractérise ici par la capacité de l'architecte non seulement à organiser les débats, mais aussi à réaliser de premières esquisses au fil de la co-construction du projet comme supports d'échanges. L'ADDRN, quant à elle, s'attribue la coordination générale et la communication auprès des acteurs.

La troisième visée de la mobilisation d'un architecte-urbaniste est celle de l'interpellation critique, celle-ci se traduit par la construction d'un rôle de « partenaire de recherche », distinct de la figure et d'un rôle d'AMO<sup>260</sup>. Ce rôle d'interpellation critique est attendu tout au long de la démarche, mais aussi à l'occasion de la production de rapports intermédiaires qui témoignent de la logique itérative du projet et d'une rupture avec la logique en plan du cahier de prescription et des « livrables ». Cela instaure une logique de problématisation-solution dans la démarche permettant d'ajuster le processus et de répondre *in itinere* aux attentes des acteurs.

La contractualisation de ce partenariat se fait sur la base d'une convention de recherche et développement dont plusieurs éléments ont été discutés : le type de relations à l'ADDRN (AMO ou partenaire ?), la place de la co-construction dans le projet, le nombre de réunions, le nombre de déplacements, la rémunération et ses conditions de versement. Les termes de la discussion traduisent les problématiques de contractualisation dans le cadre d'une démarche exploratoire et donc de cadrage tout en maintenant une attitude exploratoire.

---

<sup>259</sup> Architecte, le 29.10.2017.

<sup>260</sup> La notion de partenaire de recherche vise à rendre compte d'un rôle différent d'un AMO classique, acceptant d'intégrer une démarche exploratoire.

### L’atelier de l’Ourcq

Architecte et sociologue de formation, le partenaire témoigne d’un intérêt particulier pour ces questions depuis de nombreuses années. Son entrée sur le périurbain est d’abord celle des habitants (Exposition « Histoires de maisons », paroles d’habitants), sa pratique architecturale est aujourd’hui tournée autour de communes rurales pour lesquelles il réalise des « études de bourgs » au cours d’ateliers rassemblant élus, techniciens et habitants, mais aussi des projets de logements et d’équipements.

L’atelier de l’Ourcq fait partie d’un collectif VIRAGE regroupant quatre agences sur un principe d’actionnariat croisé mutualisant des BET et du secrétariat. Leur action se concentre dans les espaces ruraux, où la pression foncière est faible et la maison individuelle constitue le pendant de la désertification des bourgs.

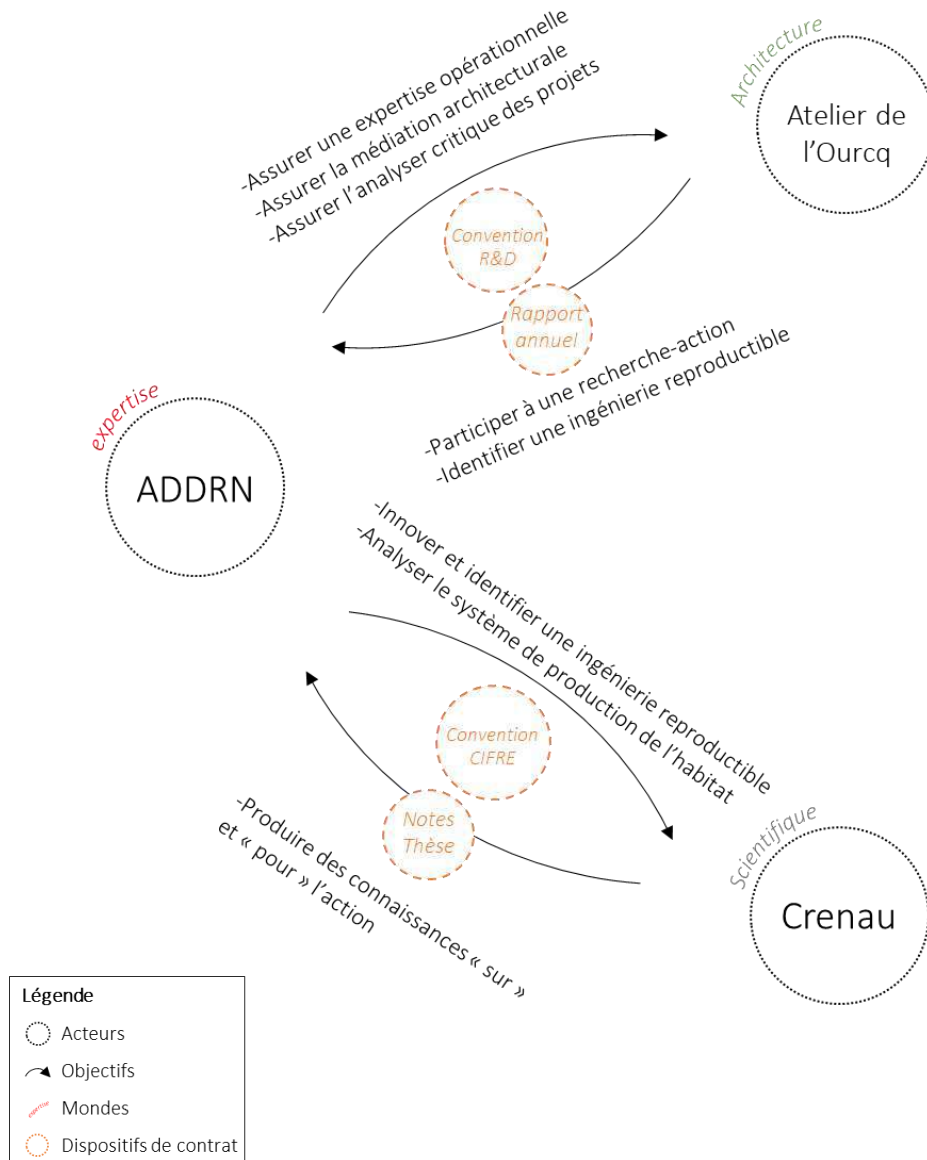


Figure 62. Cartographie des acteurs et des légitimités ADDR/ADO/CRENAU - 2020 (source : auteur)

## 2.3. Cibles de mobilisation – Acteurs et territoires

- **Des citoyens « futurs usagers »**

La dimension participative de la démarche est ancrée dans les mondes professionnels, l'approche citoyenne apparaît ici plutôt dans un rôle complémentaire.

*« Technicien ADDRN 1 : Je n'aime pas la notion d'habitant, sauf, à ce que tu me clarifies de qui l'on parle, est-ce que ce qui nous intéresse nous ce sont les utilisateurs finaux ou les riverains ?*

*Technicien ADDRN 2 : Pour moi, les deux peuvent être intégrés dans la démarche, peut-être à des temporalités différentes.*

*Technicien ADDRN 1 : Alors, excuse-moi, mais ce n'est absolument pas du tout la même problématique. Est-ce que le sujet c'est de travailler sur l'acceptabilité par les riverains de projets de constructions neuves et, auquel cas, cela n'est absolument pas mon sujet. Cela ne m'intéresse pas beaucoup honnêtement. Pour moi, on est plutôt sur les utilisateurs finaux, ceux que l'on appelle les utilisateurs finaux, c'est-à-dire celui qui va utiliser ce que nous produisons pour tenir compte de la question des usages et de la valeur d'usage dans la conception du logement. Ça je veux bien, et puis, pour voir dans quelle mesure l'utilisateur final il est ou pas porteur des exigences, mais il n'est pas du tout évident qu'il soit porteur d'exigences. Avec l'étude, nous avons très bien vu qu'il y avait des habitants qui aiment ça et puis maintenant il y en a qui sont nés là-dedans et qui n'ont connu que cela et donc c'est leur référentiel et ils aiment cela parce qu'ils ont grandi là avec papa et maman.*

*Technicien ADDRN 3 : Oui, c'est ce dont ils rêvent pour leurs enfants. [...]*

*Technicien ADDRN 1 : Je ne veux pas que l'on perde le fil de la question de l'habitat et donc des utilisateurs finaux. Je reviens sur notre question, si on perd notre question, on va se laisser emmener dans des chemins qui ne sont pas les nôtres. Celui qui génère la production ce n'est jamais le riverain. Moi ce qui m'intéresse c'est le processus de production, à la limite le riverain c'est plutôt parfois celui qui éventuellement l'empêche [...] Lui il s'en fout de ce que tu vas produire, il voudrait juste que tu ne produises pas. Et donc le sujet ce sont les utilisateurs finaux, si on a un sujet c'est ceux-là, c'est là que le focus group du Pôle est intéressant et que, par ailleurs, en travaillant sur nos opérations démonstratrices on pourrait se poser la question de savoir si l'on n'a pas un petit dispositif à inventer avec les opérateurs. C'est comme dans un labo quoi, si tu mets tous tes trucs pareils tu ne peux pas savoir». (Échanges extraits d'une réunion de l'équipe projet, le 16.07.2018)*

Ainsi, les cibles de la mobilisation sont moins les riverains ou résidents de la commune que les « futurs usagers » des opérations d'habitat dans une perspective de maîtrise d'usage. L'association des riverains au projet est ici vue dans une perspective d'acceptabilité alors que, d'autres finalités telles que l'intégration au quartier auraient pu être mise en exergue. En outre, cette perspective peut être interrogée alors qu'aujourd'hui le projet urbain entend incarner un modèle d'action basé sur la co-construction à travers la diversité des actants présents en amont et la négociation du projet (Thomassian, 2009). Néanmoins, les enjeux de développement d'une expérimentation

orientée « usage », nous permettent d'inscrire la démarche dans une logique d'innovation incarnée par le modèle des *urban living laboratories* (Bulkeley et al., 2019) caractérisés par une fonction d'apprentissage de l'expérimentation associant les futurs usagers, et avec l'ambition de faire évoluer ou d'améliorer l'objet ou le service.

- **Concerner une diversité d'acteurs de la production du logement dans le périurbain**

La mobilisation des opérateurs a été l'un des objectifs principaux de la démarche, car en tant que MOA, ce sont eux qui assurent le financement du projet et définissent la programmation en partenariat avec le MOE. Le dispositif de négociation visait donc le concernement de ces derniers.

Aussi, le constat d'une logique d'action séquentielle dans la production de l'habitat a invité, dans un premier temps, les directeurs et partenaires à imaginer la mobilisation de promoteurs immobiliers « *plus intéressante pour innover sur le plan architectural car il est plus facile de maîtriser le dessin qu'avec d'autres types de portages* »<sup>261</sup>.

Néanmoins, l'enjeu de réinvestissement de la procédure de lotissement et de la figure de l'habitat individuel a invité les directeurs à se saisir d'autres types de porteurs de projets. Le partenaire de recherche les définit en trois familles : les aménageurs et les constructeurs, les entreprises du BTP locales qui travaillent en proximité avec des architectes locaux, les opérateurs nationaux (promoteurs) qui cherchent à percer sur des segments de marchés périurbains. Cette diversité de familles est vue comme une opportunité de tester le dispositif de négociation dans différents contextes, la diversité des situations est vue comme un moyen de faire laboratoire.

*« L'enjeu c'est d'avoir une multiplicité de situations ; un lotissement communal, un lotissement avec un lotisseur type SNAL à Savenay par exemple, un aménageur public. L'idée est de mobiliser différents types de contrats VEFA, clés en main, CCMI ». (Technicien de l'ADDRN, le 7.11.2017)*

Parmi ces familles, si les promoteurs sont vus comme les plus à même de porter des innovations, les aménageurs privés et constructeurs sont vus comme un moyen d'assurer une cohérence avec le questionnement initial (le lotissement, l'habitat individuel et la remobilisation des atouts économiques de ce montage) et de garantir le lancement de la démarche puisque les démarches de permis d'aménager sont plus rapides à mettre en place. Néanmoins, cette approche par les constructeurs a été mise en débat au sein de l'agence d'urbanisme, moins au regard de leur production, qu'au regard du risque d'apport d'affaires pour la structure publique. C'est ainsi qu'une directrice a invoqué un problème éthique pour justifier le non-recours à ces opérateurs.

La démarche s'inscrivant dans un dispositif de négociation *ad hoc* – proche de l'agir communicationnel (Habermas, 1987) – a impliqué l'identification d'opérateurs dont l'engagement dans la démarche est entier, des personnes relais et de confiance au sein des structures.

---

<sup>261</sup> Architecte, le 8.02.2020.

*« Il faut quelqu'un qui soit un relai, un point d'appui pour nous [...] Le repérage des acteurs, donc d'abord, connaissance des élus, qui connaît un peu les élus finement sur le territoire au sein de la maison ? Ceux qui travaillent sur les PLU sur le SCOT. Ils ont rencontré beaucoup de monde. Qui sont les gens en confiance et qui ne sont pas dans le sujet ? Il faut fouiller un peu sur internet puis tu vois si cela vaut le coup d'y aller. [...] Pour les opérateurs c'est pareil, est-ce que dans le lot l'opérateur, il est présent dans le club immobilier ? Est-ce qu'il fait partie de ceux qui se sont mobilisés ? Des membres du SNAL ? » (Technicien de l'ADDRN, le 7.11.2017)*

En outre, la direction imaginait mobiliser des opérateurs extérieurs pour « dynamiser » le processus — des aménageurs de la SAMOA, de l'EPA ORSA — à l'occasion de certains ateliers.

- **Des territoires « idéales typiques »**

La sélection des sites d'expérimentations repose sur le choix de territoires périurbains cibles. Deux critères sont identifiés : situations territoriales idéales typiques et engagement des acteurs.

Ces situations idéales typiques se caractérisent, pour les directeurs projets, par des territoires peu dotés en ingénierie, peu servis par l'agence et marqués par un éloignement de la ville centre, autrement dit le « périurbain lointain ».

*« Technicien 1 : Oui, là moi où j'ai le plus de questions c'est que l'on n'irait peut-être pas sur la CARENE, mais que l'on irait plutôt chercher du périurbain lointain, sur du ex Loire et Sillon par exemple [...]*

*Technicien 2 : Donc on fonctionne par carottage quoi on jauge, c'est ça ?*

*Technicien 1 : Oui, vous allez par petits cercles et par recoupements pour arriver à des situations à un moment vous allez vous dire qu'il y a un truc. Puis après, vous allez vérifier en prenant rendez-vous avec les gens. Vous dites voilà on vient vous voir parce qu'on a pensé à vous, on n'est pas sûr que ce soit un sujet ou pas et on voulait en discuter avec vous et donc vous ciblez quelques rendez-vous. Peut-être qu'en repartant des communes investiguées par les étudiants cela peut être une bonne base [...]*

*Technicien 2 : Après Besné [site d'étude initial], c'est la CARENE aussi bon.*

*Technicien 1 : Oui, on a peu bossé sur Besné, mais j'ai un enjeu stratégique à aller bosser sur Estuaire et Sillon aussi.*

*Technicien 2 : Quilly, la chapelle Launay plutôt donc si on veut aller un peu plus loin ». (Échanges extraits d'une réunion de l'équipe projet, le 16.07.2018)*

Cet échange traduit les modalités d'arbitrages, entre mobilisation de critères objectifs et positionnements territoriaux stratégiques. Au-delà d'Estuaire et Sillon, les communes du sud Loire, non adhérentes à cette période, ont été envisagées un temps comme des sites potentiels afin de les concerner davantage à l'agence d'urbanisme et ses compétences. Enfin, le second enjeu concerne l'assurance de l'engagement des élus périurbains et des services dans la démarche. Il s'agit de mobiliser des élus de « terrains », dont on sait qu'ils vont investir du temps dans la démarche tout en ayant une sensibilité aux problématiques d'aménagement du quotidien.

*« La deuxième chose, c'est le degré d'engagement des acteurs, c'est-à-dire au-delà du "c'est super", êtes-vous prêts à passer du temps ? Quand on dit les acteurs, c'est le maire et/ou l'adjoint par délégation. Cependant, il faut que le maire le porte même si c'est son adjoint qui le fait derrière par délégation. Et la deuxième, donc il faut que l'on comprenne l'intérêt qu'il y voit lui ou elle que ce soit en tant qu'élu(e) ou pour la commune et il faut que l'on ait les services qui suivent s'il y'en a ! Et après il faut que le ou les opérateurs en face soient aussi partants. C'est-à-dire que l'on ne peut pas avoir des élus qui disent bon vous allez m'aider à gérer mon opérateur que je ne sais pas gérer. Cela ce n'est pas possible ». (Technicien de l'ADDRN, le 16.07.2018)*



### **Site de Saint-Lyphard**

**Situation** : Rue de la vallée, dans la continuité d'un lotissement

**Superficie** : 1,2 ha

**Etat du terrain** : Aucun élément bâti

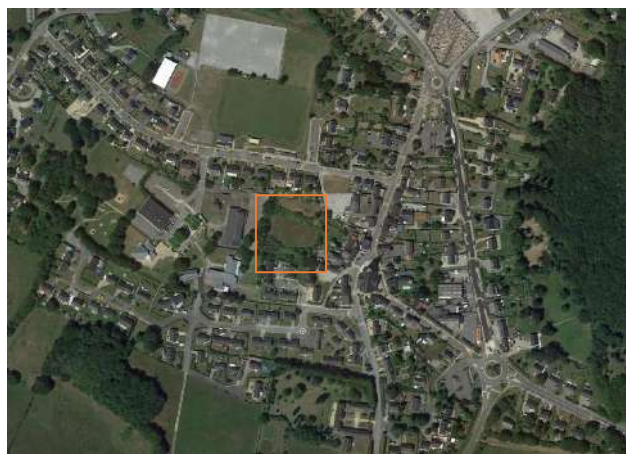


### **Site de Montoir de Bretagne**

**Situation** : Rue du champ de course

**Superficie** : 2,1 ha

**Etat du terrain** : Aucun élément bâti



### **Site de Crossac**

**Situation** : Rue du clos Blandin, au cœur du bourg

**Superficie** : 7600 m<sup>2</sup>

**Etat du terrain** : Aucun élément bâti

Figure 63. Vues aériennes des sites de projets (source : Google Maps)



## 2.4. Supports de mobilisation et dispositifs de négociations

- **Un format de mobilisation par « carottage » et ses supports associés**

Le format de mobilisation s'est moins appuyé sur un dispositif de consultation large que sur une approche par « carottage » ciblé de communes. Comme nous avons pu l'introduire plus haut, ce ciblage est justifié par l'équipe projet, par le besoin d'identification de partenaires de confiance, mais aussi par l'idée que toute procédure de consultation viendrait à ralentir le processus. Toutefois, un dispositif de mobilisation et de publicisation de la démarche a été mis en place afin de concerner les collectivités. Ce format de mobilisation s'apparente ainsi à une activité de « *mise en évidence de la faisabilité du projet* » (Rosental, 2009, p. 246), d'avantage que comme un dispositif contraignant.

D'abord, l'étude des climats et des acteurs a assis la mise à l'agenda du sujet sur le plan technique et politique et a légitimé par là même les enjeux du développement d'une recherche-action. Cette étude a assuré un rôle de défrichage du sujet, « tamisé » dans un second temps par l'équipe projet afin de faire émerger une problématique et des enjeux à opérationnaliser. Au-delà de sa valeur heuristique, l'étude a été utilisée comme support de mobilisation des élus et des MOA-MOE notamment par la mise en problème du sujet.

*« [...] Notre feuillet des climats, tu le déclines en recto verso, on n'a pas 48 000 places, l'intelligence est dans le travail amont et pas dans le volume [...] Après, il y a la question des acteurs et des freins [...] il faut que l'on trie, que l'on tamise ce autour de quoi on va proposer aux élus et aux opérateurs de travailler [...] Oui c'est un document passerelle ». (Technicien de l'ADDRN, le 17.04.2018)*

De plus, le document de communication — aussi nommé « le quatre pages » — est un support de traduction de l'étude préalable. Ce document est décrit comme « passerelle » entre les phases du projet (de l'étude à l'opérationnalité), mais aussi entre les acteurs (universitaires et élus, opérateurs). Il remobilise l'étude synthétisée, présente la problématique, le dispositif projeté ainsi que la mise en visibilité des étapes à venir.

*« Nous ne pouvons pas aller voir les maires sans un document solide qui prouve que le projet est solide ». (Technicien de l'ADDRN, le 17.04.2018)*

Initialement ce document est pensé comme une valise de communication comprenant des fiches sur les climats, des fiches acteurs et une présentation de la démarche. Néanmoins, l'accélération de la démarche et l'enjeu de publicisation de la démarche auprès des élus ont fait évoluer le format. La construction de ce support a donné lieu à de multiples échanges au sein de l'équipe projet, le document devant être percutant, c'est-à-dire en capacité de problématiser et intéresser rapidement, et répondre aux différentes cibles de mobilisation en même temps. Aussi, la définition d'une problématique claire et d'enjeux précis est apparue comme un enjeu central, le document devant « *expliquer les raisons de nous suivre à partir du diagnostic que l'on pose et pas les*

contraintes »<sup>262</sup>. Le document mentionne en outre les engagements de l’agence mais aussi ceux auxquels les élus et les opérateurs s’engagent.

**LE PERIURBAIN, C'EST QUOI ?**  
Le périurbain n'est pas d'abord le lieu de vie de plus de 1 français sur 4. La périurbanisation, processus d'expansion urbaine, se caractérise par l'étalement urbain des villes au-delà des agglomérations, générant des déplacements de 30 min. Par ailleurs, l'INSEE classe depuis 2010 le territoire en zones denses, moyennes ou peu denses, correspondant à des densités de population de moins de 1000 habitants/km². Ces implantations font l'objet de nombreux débats car cette diffusion homogène du périurbain entraine un étalement des infrastructures, l'artificialisation des sols, la perte de biodiversité, l'augmentation des déplacements, les territoires périurbains sont très dépendants des infrastructures existantes, notamment des axes routiers et ferroviaires.

**LA REGION DE SAINT-NAZAIRE**  
Un territoire multipolaire articulé autour d'un réseau de villes littorales et métropolitaines garantissant l'accessibilité à une offre de services sur tout le territoire. Il se distingue du système métropolitain classique sans forme de couronnes périurbaines autour d'une ville centre (Nantes, Rennes, ...).  
Un territoire dynamique sur le plan démographique avec un solde naturel stable et un solde migratoire élevé notamment dans les espaces de la ville métropolitaine marquée par un fort effet de fertilisation avec enfants.  
Un territoire équilibré le long d'une bande côtière avec une attention particulière plus importante depuis les années 2000 sur la préservation des littoraux et la maîtrise de l'étalement urbain.  
Un territoire vulnérable à l'ouest et particulièrement noté sur le plan écologique mais exposé aux risques naturels liés aux axes littoraux ; risque de submersion marine, risque d'inondation par crues des cours d'eau et remontées de nappes.

**UNE DIVERSITE DE PAYSAGES**  
L'effacement littoral, L'arrière littoral, La Loire estuarienne, Le littoral national, La zone littorale naturelle, Le littoral d'été.

**ZOOM SUR L'HABITAT INDIVIDUEL ...**  
EN FRANCE, IL REPRÉSENTE : 56% du parc de logements, 44% de la construction neuve (2018), 200 000 constructions par an.  
SUR LE GRAND LITTORAL MÉTROPOLITAIN : 79% de ménages en maison, 69% de la construction neuve (2015).  
L'habitat individuel constitue donc une forme d'habitat plébiscitée sur le territoire. On observe un taux plus élevé de maisons individuelles au sein des communes littorales limitées à questionner au-delà des modes d'habitat, les modes de faire.

**UNE RECHERCHE ACTION SUR 3 ANS**  
Dans le prolongement des travaux sur le périurbain (Rapport de synthèse 2018), l'addrn a lancé en 2017 un programme de recherche-action. L'objectif est d'interroger la production de l'habitat individuel dans la ville périurbaine de la région de Saint-Nazaire. Au-delà de la caractérisation, l'addrn propose d'explorer le modèle de production de l'habitat individuel et son impact sur l'urbanité des lieux.  
Pour cela, 3 temps sont identifiés : la co-construction de projets d'habitats individuels, un accompagnement sur la phase opérationnelle et la commercialisation, le suivi des constructions jusqu'à la livraison de l'opération. Au préalable, l'addrn a mené une étude de diagnostic avec des étudiants de Sciences Po, et de l'UNAP Bordeaux sur les paysages périurbains et les logiques de production de l'habitat individuel. Celle-ci a permis d'identifier des problématiques et des leviers d'action.

**FAIRE AUTREMENT ? FAIRE MIEUX ? FAIRE ENSEMBLE ?**  
L'objectif est de co-construire la production d'opérateurs d'habitats individuels qualitatifs en s'appuyant sur les espaces métropolitains, afin d'enrichir la construction sur le littoral et qui soit : Pourvu d'urbanité (diversité et densité), de qualité domestique (Mobilier/Équipements extérieurs), à coûts maîtrisés et performant sur le plan énergétique.

**4 OBJECTIFS**  
Les projets destinés à être réalisés en partenariat avec les collectivités et les opérateurs privés (architectes, promoteurs, constructeurs) répondent à plusieurs objectifs :  
1. Mobiliser et accompagner les collectivités locales sur une montée en expertise, les filières constructives locales sur des démarches qualifiées en tenant compte des attentes citoyennes.  
2. Expérimenter des modes de conception innovants de projets d'habitats individuels.  
3. Développer des collectifs innovants en Habitat & Développement par une réflexion intégrant les contraintes économiques de production des acteurs et assurer la pérennité du projet.  
Mettre en oeuvre les politiques publiques en matière de développement démographique, résidentiel, sans accroître l'exposition aux risques en limitant l'imperméabilisation des sols et répondant aux objectifs du SDOT et des PLH en termes de densité de logements. En outre, ces projets contribueront à une production qualitative de logements sur le territoire.

**UN ACCOMPAGNEMENT ...**  
La valeur ajoutée de la démarche repose sur un processus de dialogue étroit entre les porteurs de projets et la collectivité en amont du dépôt des projets (avant le dépôt du permis d'aménager, de la division parcellaire ou du permis de construire) variant d'après les conditions de construction (type d'habitat individuel et collectif).  
Une expertise et une expertise projet portés par un architecte, un urbaniste, un économiste, un juriste.  
Les collectivités et opérateurs identifiés bénéficient pendant 3 ans d'un accompagnement de l'addrn et d'un suivi-évaluation pour concevoir des projets d'habitats individuels innovants sans se substituer au MUE de l'opération.  
Une expertise locale, Habitants, Co-construction, AMO.

Figure 64 - Extrait du document de communication de la démarche 4 pages - 2018 (Source : ADDRN, auteur)

Cinq enjeux sont ainsi identifiés : l’insertion paysagère de l’opération dans le contexte local, un espace public support d’usages variés, la préservation de l’intimité, la mutabilité du logement et de la parcelle ainsi que la durabilité des constructions d’habitats individuels. Le niveau de définition de ces enjeux a été discuté. Si, la précision de ces derniers est apparue nécessaire, d’autres y ont vu un risque prescriptif, de nature à faire fuir des opérateurs, et ont invité à cibler des problématiques plus globales comme l’insertion paysagère. Dans ce cadre, l’équipe projet n’a mentionnée aucun objectif de performance ou chiffré. En outre, dans une perspective de mobilisation, il s’agit d’identifier les intérêts des acteurs et de les mettre en valeur : on parlera de dispositif de R&D plutôt que dispositif de négociation, de pistes d’innovations plutôt que d’enjeux urbains.

*« Il faut leur dire que nous allons intégrer leurs contraintes économiques, que nous allons travailler sur de la R&D pour qu'ils mettent en œuvre des procédés de meilleure qualité et moins coûteux. Il faut néanmoins éviter le côté marchand de tapis. [...] La performance énergétique, ils y sont obligés, c'est un argument*

<sup>262</sup> Technicien de l'ADDNRN, le 23.03.2018.

*marketing pour eux, alors aller plutôt sur l'usage de matériaux biosourcés ».*  
(Technicien de l'ADDRN, 23.03.18)

L'engagement des opérateurs et des élus dans le collectif fait appel à différents mécanismes de construction de la confiance. La construction de la confiance sur la base de la réputation est ici un enjeu pour l'agence qui cherche à s'affirmer dans le paysage de l'aménagement local. D'ailleurs, l'enjeu réputationnel des opérateurs a bien été identifié par ces urbanistes même si ces derniers se sont parfois interrogés sur « l'intérêt pour ces opérateurs de venir mettre l'ADDRN dans leurs pattes »<sup>263</sup>. Aussi, l'engagement des acteurs a été assuré par la mise en place d'une charte de participation *ad hoc* basée sur un accord d'objectifs, une forme de contractualisation non contraignante.

• **Les arènes – Des dispositifs de négociation entre concertation et régulation**

À partir d'une première définition de la problématique, l'agence d'urbanisme a construit une démarche reposant sur des arènes institutionnelles avec un pilotage interne assurant la gestion de la diversité des points de vue (Paradeise, 2003). Ces arènes ont décliné une diversité de configurations et ont oscillé entre fonctionnement institutionnel bureaucratique et fonctionnement plus informel assumé.

Les arènes de "Démonstrateurs pour l'habitat individuel"			
Intitulé	Forme et fréquence	Piloteage et participants	Rôle et production
<b>Ateliers</b>	4 ateliers par an et par projet Mairies des communes	<u>Piloteage</u> : Equipe projet ADDRN <u>Participants</u> : > Equipe projet ADDRN > Elus et adjoints à l'urbanisme > Techniciens des communes > Promoteur ou aménageur > Architecte / Géomètre > Invités extérieurs : constructeurs de maisons individuelles, promoteurs	> Exercer un retour critique sur l'avancement du projet d'aménagement > Partager des points de vue afin d'identifier les problèmes > Identifier collectivement des solutions ou des innovations à tester dans le projet.
<b>Comité croisé</b>	Réunions semestrielles	<u>Piloteage</u> : Chef de projet ADDRN <u>Participants</u> : > Equipe projet ADDRN > Elus et adjoints à l'urbanisme > Techniciens des communes > EPCI – Représentant des DGS > Etat	> Partager le bilan des phases du projet de recherche-action « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » > Mettre en débat les orientations pour chacun des sites de projet > Partager des enjeux de qualité urbaine et favoriser les retours d'expériences collectivement.
<b>Comité scientifique</b>	Réunions semestrielles	<u>Piloteage</u> : Chef de projet ADDRN <u>Participants</u> : > Equipe projet ADDRN > Chargés de projet du PMNSN > 5 chercheurs > 1 chargé de mission du PUCA	> Partager le bilan des phases du projet de recherche-action « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » > Formuler un retour critique sur le dispositif de recherche action proposé > Identifier les freins à la mise en œuvre d'un modèle négocié > Proposer des orientations pour la suite de la démarche
<b>Réunion équipe projet</b>	Réunion mensuelle	<u>Piloteage</u> : Chef de projet ADDRN <u>Participants</u> : > Equipe projet ADDRN > Partenaire de recherche (Atelier de l'Ourcq)	> Exercer un retour critique sur les ateliers et identifier les points de blocages > Identifier collectivement des pistes d'outils et de méthodes à mettre en œuvre

Figure 65. Arènes de la démarche "Démonstrateurs pour l'habitat individuel" - 2019 (source : auteur)

<sup>263</sup> Technicien de l'ADDRN, le 23.03.2018.

La démarche s'est appuyée ici plus largement sur des arènes *ad hoc*. Seule l'arène permanente du conseil d'administration de l'agence a joué un rôle de validation de lancement du projet en amont. Ces arènes *ad hoc* ont principalement été le lieu de coopération d'acteurs hybrides : comités croisés, comités scientifiques, ateliers et équipe projet. Elles ont été mobilisées dans le cadre de prises de décisions concernant la démarche : l'équipe projet sur les scénarios et les contrats, le comité croisé et scientifique sur les objectifs à poursuivre. Néanmoins, les décisions relatives aux projets urbains et architecturaux ont été assurées, le plus souvent, par un pilotage politique communal puisque les élus soumettent les projets, au sein de leurs commissions et conseils municipaux. L'intercommunalité n'en est pas moins présente, mais plutôt dans un rôle de régulation, via sa participation au comité croisé. L'ADDRN a ainsi assis son rôle d'outil partenarial capable de mettre autour de la table des techniciens intercommunaux et des élus issus de différents EPCI.

Aussi, les comités techniques et de pilotage ont été remplacés par le comité croisé visant à la mise en partage de l'expérimentation, une mise en débat des objectifs poursuivis et des pistes de projets identifiées. Ce comité a été complété par un comité scientifique visant à formuler un retour critique sur le dispositif de recherche-action, identifier les freins à la mise en œuvre d'un modèle d'urbanisme négocié et à proposer des orientations pour la démarche. Il visait également à relayer ces travaux à l'échelle nationale :

*« Ce sera une instance miroir du comité croisé qui permettra de tirer les enseignements de ces expérimentations et de relayer la démarche au national ».*  
(Technicien de l'ADDRN, le 16.11.18).

Toutefois, ce sont les « ateliers » qui constituent le cœur du dispositif de négociation des projets urbains et architecturaux.

*« Votre rôle c'est de poser les bonnes questions au bon moment c'est-à-dire de demander ce qui ne fonctionne pas [...] Et comment est-ce que l'on pourrait faire cela ? Qui ? Et de tirer les enseignements de chaque séance afin de créer une autre boîte que la boîte noire ».* (Technicien de l'ADDRN, le 11.01.2019)

Ainsi, ces ateliers ont constitué des situations d'observation, mais aussi de négociation du projet, sans prescriptions, sur la base d'un partage d'objectifs devant aboutir à un consensus. Ils ont d'abord visé à pousser les opérateurs à innover, en identifiant ce qui freine l'action collective, et le cas échéant, en proposant des pistes de solutions. Toutefois, le modèle de négociation a ici été aussi fortement guidé par les enjeux énoncés par l'ADDRN. Ceux-ci ont permis à l'animateur d'orienter la focale des débats, et de mobiliser ces enjeux pour rappeler les opérateurs à leur engagement initial. Ainsi, ce modèle de conception négocié est passé par l'exploration de nouvelles modalités de coordination du projet, cadrées par des dispositifs qui ont favorisé des formes de concertation, mais aussi de régulation des projets.

### 3 - Expérimenter un modèle de conception négocié dans le périurbain

#### 3.1. De l'identification des problématiques de négociations périurbaines à l'élaboration de dispositifs organisationnels et cognitifs

- *Une injonction à la négociation ?*

Si la norme du « tout négocié » est au cœur du projet urbain (Thomassian, 2009, p. 186), nous avons vu qu'au sein des systèmes locaux de négociations périurbains, la logique de co-production du projet était encore loin de faire partie des logiques d'actions quotidiennes (cf. chapitre 4). Le « modèle négocié » incarné notamment par le projet urbain repose sur plusieurs finalités :

- « *La mise en interaction le plus en amont possible, d'un nombre croissant d'acteurs traditionnels directement impliqués dans le projet et l'apparition de nouvelles catégories d'acteurs "les destinataires".* » (Thomassian, 2009, p. 186). L'ensemble de ces partenaires étant considérés comme des partenaires dont l'adhésion au projet conditionne sa réalisation.
- La mise en œuvre d'une démarche partagée et négociée avec pour posture d'action, le dialogue, faisant du projet urbain une instance de communication, un espace public de débat (Zepf, 2004).

Aussi, nous retrouvons des modalités d'actions revendiquées par les urbanistes au sein des deux démarches expérimentales : une mise en interaction des acteurs très en amont et une démarche négociée basée sur le dialogue. Le développement de cette logique d'action négociée dans le projet d'urbanisme périurbain semble s'inscrire dans la dynamique de diffusion au sein des mondes de l'urbanisme du modèle de l'ingénierie simultanée, caractéristique du modèle de conception négocié que Michel Callon définit comme « *une forme d'organisation et de gestion qui permet la formalisation progressive d'un programme qu'on ne peut définir à priori [...] elle passe par la constitution de groupes qui rassemblent un grand nombre d'acteurs variés. L'identité, les intérêts, les conceptions, les points de vue de ces groupes évoluent au fur et à mesure que le projet avance.* » (Callon, 1997, p. 2).

La montée en puissance de ces activités de négociation en urbanisme se traduit donc par une évolution des modèles de l'action publique basée sur la coopération — le « faire système<sup>264</sup> » d'acteurs — et la négociation, mais aussi sur l'euphémisation du contrôle politique et la valorisation des logiques d'auto-organisation de certains secteurs au cours du projet (Pinson, 2009, p. 250).

La négociation collective se définit par plusieurs caractéristiques selon Jean-Daniel Reynaud (2005, p. 142) :

---

<sup>264</sup> Gilles Pinson le définit comme un objectif périphérique devenu central dans le projet urbain (Pinson, 2009, p. 209).

- *elle s'inscrit dans un cadre plus ou moins fixé par une législation et par une pratique où les interlocuteurs s'identifient et se reconnaissent mutuellement ;*
- *elle aborde un problème commun à deux parties, souvent lié à un conflit ;*
- *la négociation n'est pas un marchandage, ou un achat ou une vente [...] elle consiste à non pas à acheter ou vendre du travail, mais à dire selon quelles règles on achètera et vendra ce travail. La négociation collective produit donc des règles.*

La règle est le principe organisateur central de la négociation. Jean-Daniel Reynaud insiste sur le compromis, symbolisé par le contrat dans l'établissement de l'action collective. Dans nos expérimentations, opérateurs, élus, techniciens, experts et habitants évoluent dans des règles juridiques (législation) et des règles sociales (fixées par la pratique) qui permettent aux acteurs de négocier des compromis autour du projet qui les lient dans une action collective. La mobilisation de la Théorie de la Régulation Sociale nous permet ici d'insister sur l'élaboration collective des règles à l'articulation entre règles juridiques et sociales dans une forme de régulation continue de l'action.

La négociation, dans le projet périurbain, est souvent abordée sous l'angle de la concertation (Charles, 2020) — notamment habitante —, sous l'angle du rôle des objets et des figures dans le projet territorial (Debarbieux et Lardon, 2003), mais plus rarement sous l'angle des « règles du jeu » de l'aménagement. De fait, les dispositifs organisationnels de négociation du projet entre acteurs de l'urbanisme ordinaire sont peu analysés par rapport au déploiement des recherches sur le projet urbain métropolitain. Aussi, il nous est apparu intéressant de poursuivre l'identification de dispositifs de négociations émergents, témoins potentiels de nouveaux systèmes de régulation locaux en situations périurbaines.

- ***Des horizons d'actions marqués par la redéfinition des modalités de coordination***

Afin de saisir les modalités de déploiement de ce modèle négocié, nous proposons de repartir des finalités ayant guidé la construction des dispositifs d'action. Ainsi, différentes finalités de ces démarches peuvent être repérées<sup>265</sup> :

- Comprendre des processus de production de l'habitat à l'œuvre à partir du concernement d'une diversité d'acteurs de l'aménagement périurbain dans une logique de proximité ;
- Faciliter la mise en œuvre de projets et le partage de l'ingénierie entre élus et techniciens à partir d'une « mobilisation à l'échelle du grand territoire » ;
- Permettre la mise en œuvre de projets d'habitat relevant d'aménagements durables transversaux à partir de la mise en place de « Démonstrateurs » et réhabiliter la figure de l'habitat individuel ;
- Favoriser l'acceptabilité de la densité à partir d'opérations de qualités ;

---

<sup>265</sup> Voir à ce titre, le rapport de recherche de Nicolas Rio, Vincent Josso et Lucile Gréco sur « Réinventer les villes : effet de mode ou vraie transformation ? » présentant différents usages des « Réinventer » et croisant pour partie des objectifs énoncés par les porteurs de projet au local.

- Contre les tendances du marché dans certains territoires, à partir de la mobilisation d'une ingénierie de projet en rupture avec des modes de faire ordinaires ;
- Identifier un processus, une typologie et une équation financière reproductible dans le périurbain, à partir d'une expérimentation. Celle-ci vise à permettre aux organisations publiques de les reproduire elles-mêmes et/ou que des filières du bâtiment s'en emparent ;
- Intégrer les futurs habitants dans le processus de conception de leur futur habitat à partir d'un dispositif de concertation citoyenne.

Deux finalités semblent particulièrement mises en avant dans le cadre de la démarche « Habitat périurbain » portée par le Pôle métropolitain :

- Favoriser l'acceptabilité de la densité à partir d'opérations de qualités ;
- Contre les tendances du marché dans certains territoires à partir de la mobilisation d'une ingénierie de projet en rupture avec des modes de faire ordinaires.

Pour la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », plusieurs finalités coexistent également :

- Comprendre des processus de production de l'habitat à l'œuvre à partir du concernement d'une diversité d'acteurs de l'aménagement périurbain dans une logique de proximité ;
- Permettre la mise en œuvre de projets d'habitat relevant d'aménagements durables transversaux à partir de la mise en place de « Démonstrateurs » et réhabiliter la figure de l'habitat individuel.

Aussi, les horizons identifiés cohabitent au sein des démarches et révèlent une volonté de construire, mais aussi de comprendre des processus, de favoriser l'acceptabilité, de mieux intégrer certains acteurs au débat et de partager une ingénierie entre acteurs de l'aménagement. En outre les dispositifs mis en place visent à assurer des lieux de mise en débat des objectifs, de critique des projets et d'orientation des démarches. D'ailleurs, si l'atteinte de ces résultats apparaît bien comme un horizon commun des démarches, la réflexion sur les moyens et l'investissement des équipes dans la construction des processus traduit sans doute une évolution des logiques d'actions marquées par un régime en plan plus discret au profit de logiques exploratoires.

Toutefois, les urbanistes s'appuient sur ces finalités pour déployer les différentes modalités d'actions et des dispositifs qui « réforment » certains dispositifs de négociation existants (OAP, concertation...). Ils déplacent les contraintes ou pouvoirs habitants de certains individus (Lemieux, 2018, p. 45). Pour exemple, ces effets de déplacements sont perceptibles dans la volonté de permettre une meilleure intégration des habitants dans la conception de leur habitat, à partir de la réforme ou de la création de dispositifs organisationnels visant à les intégrer dans la conception de leur logement (carnet des attentes citoyennes...).

Aussi, malgré des finalités variées, ces deux démarches ont pour point commun de vouloir redéfinir les règles du jeu de l'aménagement périurbain. Nous proposons ci-dessous de montrer en quoi elles participent d'une évolution des modalités de mobilisation, de contractualisation, de médiation, de définition, de communication des projets et de leur évaluation. Comme le souligne Michel Callon (1997), « *si on se place dans le modèle négocié, il y a une question qui se pose immédiatement : celle de l'organisation d'une action collective dans laquelle personne ne sait où l'on va et à plus forte raison comment y aller. Les coordinations habituelles, ou les modalités de coordinations habituelles ne sont pas très efficaces.* » Aussi nous proposons de nous ressaisir des catégories d'analyses proposées par Michel Callon pour montrer en quoi les modèles de coordination proposés dans les démarches tendent à faire évoluer la manière dont vont se négocier les projets au fil des démarches : la contractualisation, la communication et l'évaluation. Des catégories auxquelles nous proposons d'ajouter la mobilisation, l'intermédiation et la définition du projet, qui apparaissent comme autant de modalités complémentaires de coordination observées sur nos terrains.

### **3.2. Des modèles de coordination qui mobilisent une diversité d'acteurs – Une évolution de l'urbanisme du « tout privé »**

- ***Coordination et mobilisation - Des objectifs variés pour mobiliser une pluralité d'acteurs***

Dans les deux cas, les chefs de projets mobilisent des études locales<sup>266</sup> afin de montrer en quoi l'étalement urbain soulève des enjeux environnementaux et de renouvellement urbain entraînant des attentes des élus et des citoyens<sup>267</sup>. Celles-ci sont complétées par des études commanditées dans le cadre de partenariats<sup>268</sup> entre les collectivités et l'enseignement supérieur. Au-delà de leur portée heuristique, ces études visent à mobiliser les élus et les opérateurs à l'occasion d'entretiens et de temps de restitutions où des leviers d'actions sont discutés et les démarches d'expérimentation proposées. On observe également la mobilisation de rapports nationaux<sup>269</sup> dans l'intéressement des élus et des techniciens.

---

<sup>266</sup> Voir notamment le rapport de présentation du SCOT Nantes Saint-Nazaire, consultable en ligne <http://www.nantessaintnazaire.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot/>

<sup>267</sup> L'habitat dense dans le SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, conseil de développement de la CARENE, 2015

<sup>268</sup> Une étude sur les paysages et les logiques de production de l'habitat individuel réalisée par l'École Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux et Sciences Po. Bordeaux.

<sup>269</sup> (Bonnet, 2015)





Figure 66. Lancement des démarches / Des dispositifs de mobilisation (Présentations, intervention d'élus...) - 2018, 2019 (source : auteur)

Ainsi, ce sont d'abord des écrits qui amènent les différents acteurs à suivre les équipes projets. Les rapports d'expertise cités articulent état de l'art scientifique, analyse des outils technico-politiques existants et propositions d'évolutions méthodologiques élargissant ainsi le spectre des cibles potentielles : chercheurs, techniciens, élus mais aussi opérateurs.

Ainsi, il s'agit pour les organisations publiques d'identifier les acteurs nécessaires au réseau sociopolitique. La rédaction d'un tableau sur les intérêts des acteurs, observés à l'ADDRN renvoie à la dynamique de problématisation des acteurs<sup>270</sup>, c'est-à-dire l'hypothèse de leur identité et de leurs liens. Un quadruple intéressement est observé dans les deux cas et vise à assurer leur mobilisation au sein des arènes de négociations :

- Un intéressement horizontal des élus de « petites communes », mais aussi de sociétés publiques locales afin de légitimer leur place dans les mondes de l'aménagement. Dans le même temps, un intéressement interne est nécessaire afin de légitimer ces démarches expérimentales et les services qui les portent.
- Un intéressement vertical des services de l'État visant à décrocher des financements et se faire labelliser. De fait, les démarches s'inscrivent aussi dans des programmes nationaux (AMI logement durable [PMNSN]/Ecocité [PMNSN]/le lab' périurbain du CGET [ADDRN]) visant à élargir le réseau et financer les démarches impliquant des ajustements de problématiques au regard des appels à manifestations d'intérêts ou guichets de subvention.
- Un intéressement transversal auprès des opérateurs et des architectes, qui s'inscrit à la fois dans une logique connexionniste mais qui traduit aussi un enjeu de compréhension de leurs pratiques, de démonstration du fait que l'on agit ou encore d'identification de sources potentielles de financements.
- Enfin, les chercheurs et experts sont ici mobilisés dans un rôle de documentation, d'analyse des ingénieries proposées et d'interpellation critique.

<sup>270</sup> La problématisation des acteurs fait ici références aux épreuves dans la sociologie de la traduction (Callon, 1986).

Ainsi, on peut dire que les acteurs publics « *ne se bornent pas à identifier quelques acteurs, ils montrent que ceux-ci dans leur intérêt doivent admettre le programme de recherche proposé* » (Callon, 1986, p. 183). Ainsi la problématisation décrit un système d'alliances ou d'associations « *d'entités dont elle définit l'identité ainsi que les problèmes qui s'interposent entre elles et ce qu'elles veulent* » (Callon, 1986, p. 184).

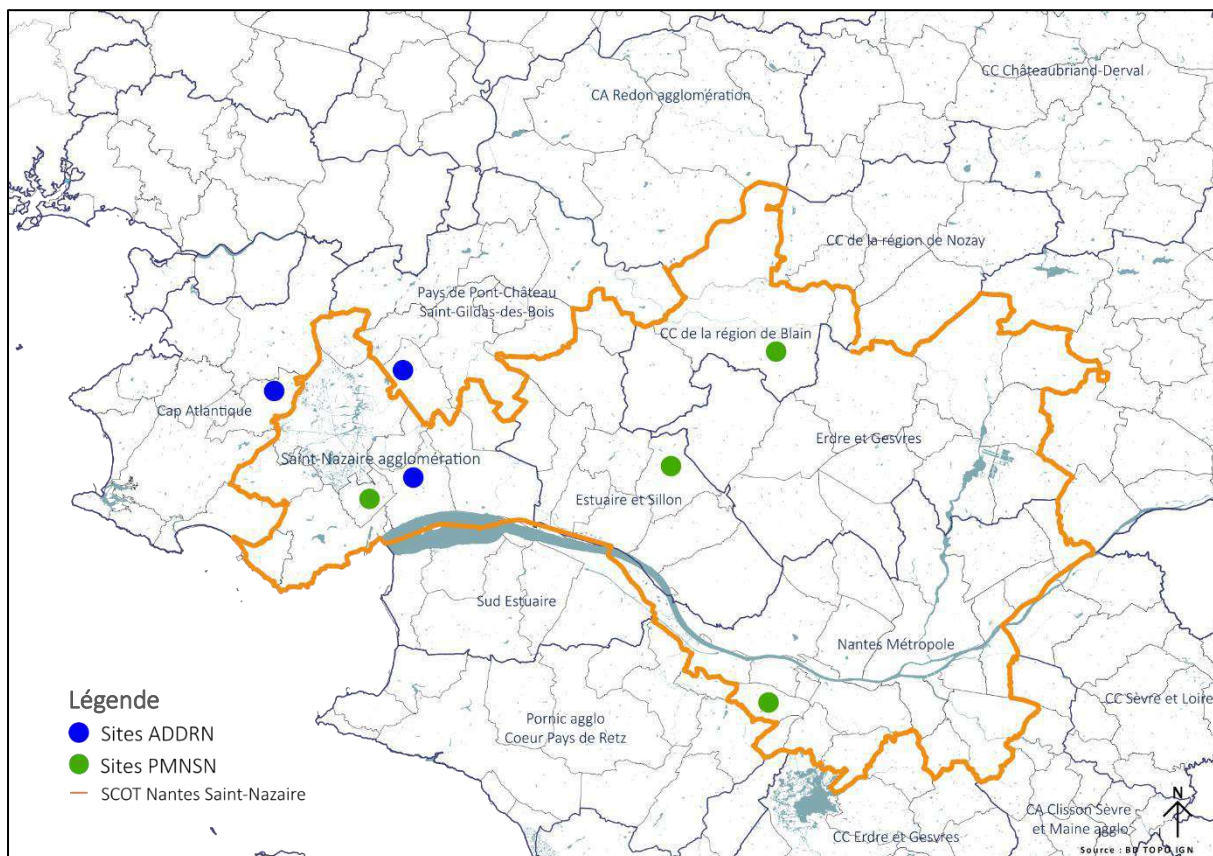


Figure 67. Carte des sites de projets retenus dans les deux démarches - 2020 (source : auteur)

- ***Coordination et contractualisation – Dépasser les logiques de contrôle substantiel et promouvoir les logiques procédurales basées sur la soft law***

Ces démarches s'inscrivent dans le développement des appels à projets urbains innovants (APUI) en urbanisme. Elles oscillent entre appel à manifestation d'intérêt, par la présélection de candidats suite à une publicité, et appel à projets, en s'appuyant sur des procédures de consultation librement définies et des objectifs de projets généraux.

Les chargés de projets mobilisent ce type de démarches dans l'optique de « faire masse », d'identifier des opérateurs et architectes motivés ou encore afin d'éviter le gré à gré entre opérateurs et architectes ou élus. Par ailleurs, il s'agit d'assurer aux opérateurs et architectes un faible investissement en temps, par des procédures administratives moins lourdes, mais aussi en leur assurant une rémunération. Aussi, ces démarches s'inscrivent dans une critique de

procédures d’urbanisme décrites comme longues et couteuses<sup>271</sup>, de logiques séquentielles entraînant des approches sectorisées de l’habitat mais aussi d’une critique de la règle<sup>272</sup>, identifiée comme responsable de la standardisation pavillonnaire. Cette promesse de dépassement de procédures et de règles bureaucratiques se traduit dans les livrables demandés (esquisses, croquis), une souplesse calendaire, mais aussi par le repli de la contractualisation au profit d’outils *ad hoc* impliquant une faible contractualisation.

Organisation	Document	Phase	Modalités de diffusions des objectifs et engagements
PMNSN	Convention d’engagements	Préalable au lancement des appels à projets	Convention conclue entre le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, les communes et propriétaires fonciers privés.
	Candidature des porteurs de projets (MOA)	Appel à projets	Paragraphe intégré à la candidature visant à assurer la participation des opérateurs aux différents ateliers et leur engagement sur la rémunération des MOE.
	Tableau des engagements	Rendu de projet	Tableau annexé au rendu de projet visant à assurer les modalités de commercialisation, la charge foncière, les objectifs d’innovations, le planning prévisionnel et les clauses suspensives.
	Protocole d’accord	Post jury – Élaboration du permis de construire	Protocole négocié en réunion tripartite (PMNSN, MOA et MOE) visant à assurer les modalités de travail jusqu’au dépôt du PC.
ADDRN	Charte de participation	Lancement des ateliers	Charte de participation partagée en amont avec des opérateurs-tests puis distribuée lors du premier atelier.
	Lettre du Maire-Président	Lancement des ateliers	Lettre adressée aux élus des sites d’expérimentations par le prédisent de l’agence d’urbanisme visant à les assurer de l’engagement de l’agence et attendant un investissement en retour.

Tableau 9. Liste des documents visant à diffuser les objectifs et assurer l’engagement des acteurs – 2020 (source : auteur, d’après les catégories proposées par Labussière, 2014, 14)

La stabilisation des engagements collectifs est donc assurée de différentes manières, avec une logique de réputation pour l’ADDRN tandis que le PMNSN opère une contractualisation souple. Cette organisation du travail, plus souple, s’inscrit dans un contexte d’imprévisibilité reconnue et assumée par les chefs de projets contribuant à renforcer les logiques d’actions exploratoires, clés

<sup>271</sup> LA ZAC, Zone d’Aménagement Concerté, a souvent été citée comme problématique par les acteurs.

<sup>272</sup> La VEFA, Vente en État futur d’Achèvement, fait l’objet de critique par les chefs de projets des démarches qui critiquent le peu de flexibilité dans le niveau de finition du logement.

de l'innovation. Néanmoins, certains cadres juridiques perdurent et la régulation des modalités de contractualisation s'effectue de manière itérative et par étape.

- ***Coordination et médiation - Entre expertise et consultance***

Le rôle des acteurs intermédiaires dans ces deux démarches se caractérise par la volonté des urbanistes de solliciter des expertises à la fois sectorielles concernant des activités de concertations citoyennes, de maîtrise des procédures d'urbanisme et de montage économique des opérations et des savoirs pratiques sur le périurbain. (Haumont, 2000, p. 77). Aussi, nous avons pu identifier plusieurs registres de missions pour ces acteurs intermédiaires (Devisme et Ouvrard, 2015) : une aide à la conception de la démarche, une activité de médiation et d'animation des temps de définition du projet, une activité de synthèse et de production d'écrits *in itinere* dans une logique de problématisation-solution. Cette dernière logique d'action implique aussi pour l'acteur intermédiaire de savoir mobiliser d'autres experts au cours des démarches : un architecte, un promoteur et un chercheur reconnu sur le sujet de l'aménagement périurbain.

Dans le cadre du recrutement des acteurs intermédiaires, les logiques « d'épreuves marchandes » semblent perdurer par le biais de la mise en place d'un appel d'offres pour le recrutement d'un AMO citoyen, néanmoins c'est plus sûrement « l'épreuve processuelle » (Bataille, 2020, p. 275) qui domine. Celle-ci se base sur une critique de logiques de consultation et d'appels d'offres classiques au profit de dispositifs visant à établir des relations plus longues avec les partenaires (deux ans pour SCOPIC, trois ans pour l'atelier de l'Ourcq) et des modalités contractuelles cadrées — pour rassurer — mais surtout plus ajustables. De fait, face à l'incertitude des commandes et plus largement de l'aboutissement des démarches d'expérimentation, il s'agit dans une logique connexionniste de créer les conditions d'une coordination souple et adaptable au regard de l'évolution de la démarche et des projets. Aussi, c'est pourquoi l'élaboration des relations avec ces AMO et partenaires de recherche se base largement sur la construction d'un partenariat visant à assurer une participation accrue de ces partenaires dans les projets, dans un rôle plus proche de celui du consultant que de l'expert (Bataille, 2020, p. 302). Ainsi, comme nous avons pu le voir plus haut avec les dispositifs de négociations collectivités-opérateurs, les relations de travail évoluent au cours des projets, traduisant une approche plus intégrée des modalités de coordination que nous proposons de décrypter ci-dessous.

### **3.3. Des modèles de coordination marqués par une approche intégrée – Une transformation des logiques séquentielles d'aménagement**

- ***Coordination et élaboration du projet - Affirmer une logique incrémentale des objectifs et des critères de réussite des projets***

Dans un premier temps, notons que les études mobilisées pour la problématisation sont synthétisées et valorisent les initiatives invitant à « tester des expériences concrètes » ou à

mobiliser des « solutions inventives »<sup>273</sup> des territoires légitimant une logique d'action expérimentale.

Néanmoins, c'est à travers le dispositif du carnet citoyen du PMNSN, livrable de l'atelier citoyen que cette logique incrémentale est la plus perceptible. Le carnet des attentes citoyennes constitue le livrable remis aux élus par un groupe citoyen à l'issue d'un travail de trois ateliers dirigés par l'agence SCOPIC. L'objectif de l'atelier citoyen est double pour les chefs de projets : « *contribuer à l'écriture du cahier des charges de la consultation et établir un avis sur les propositions des candidats afin d'éclairer le choix des élus.* »<sup>274</sup>. Si la figure du « citoyen-prescripteur » est mobilisée, le carnet se construit dans les faits sur des échanges itératifs entre le groupe citoyen et le groupe expert<sup>275</sup> qui exerce un retour critique sur les pistes d'innovations proposées par ces derniers, mais aussi sur le processus de consultation. Ainsi, la légitimité de la production n'est plus ici uniquement celle du citoyen ou du technicien mais résulte de l'interaction entre les deux, permettant d'aboutir à un consensus sur les objectifs et thématiques. D'abord, treize critères qualitatifs<sup>276</sup> sont proposés par le PMNSN comme pistes de travail à amener dans les échanges alors que l'agence SCOPIC en proposera six différents lors du lancement des ateliers<sup>277</sup>. À travers ces propositions thématiques, de premières évolutions sont observées, ainsi on passe d'une approche prescriptive (densité, individualisation, mutabilité) à une approche qualitative (ambiance et forme du logement). Dans ce contexte, le carnet des attentes citoyennes se pose comme un dispositif permettant d'affiner la problématique initiale et les objectifs de l'expérimentation afin de construire un horizon stratégique commun avec les citoyens. Au cours des ateliers, les débats sur l'enjeu de l'intégration urbaine et paysagère des projets, leur rapport au contexte historique, à la mobilité et à l'intimité des logements, ont entraîné un changement d'échelle des critères d'attentes citoyennes, de l'échelle du logement à celle du quartier. Ils ont aussi permis un déplacement des questions de densité vers la qualité ou la diversité à travers les enjeux de personnalisation du logement, nous le développerons plus largement dans le chapitre suivant. Au-delà des ajustements, cette reformulation de la problématique permet de faire la jonction avec d'autres sujets non identifiés initialement comme centraux : ainsi des questions d'écoconstruction, de gestion des espaces partagés ou encore d'accessibilité physique, numérique et financière des logements renforçant l'idée d'une incrémentation progressive des objectifs.

---

<sup>273</sup> Voir à ce titre le rapport de Frédéric Bonnet de 2015, Aménager les territoires ruraux et périurbains.

<sup>274</sup> Extrait du CCTP de l'appel d'offres pour l'AMO concertation du PMNSN.

<sup>275</sup> Le groupe expert est composé de professionnels issus des mondes de l'immobilier, de la programmation, du juridique, de la conception architecturale ou encore de la gestion locative

<sup>276</sup> Les critères proposés sont les suivants : Densité, Espace, Intégration urbaine et paysagère, Mode de commercialisation, individualisation, Espace extérieur, traitement de la lumière, services (et espaces) mutualisés/voisinage, intimité et sécurité, rangements, mutabilité, mixité fonctionnelle, énergie.

<sup>277</sup> La taille et la forme du logement, les matériaux, l'ambiance, la consommation d'énergie, le végétal, les services.

- **Coordination et communication – Imaginer des supports matériels et des dispositifs cognitifs pour négocier le projet**

Parmi les autres transformations, nous repérons la volonté de mobilisation de supports de visualisation et instruments de conception dans le cadre des ateliers de négociation des projets.

*« Assurer la production d'esquisses en plan, de croquis d'ambiance, de schémas programmatiques voire de schémas constructifs, en s'assurant bien que ces visuels restent simples afin de permettre une appropriation par des acteurs issus de cultures professionnelles différentes ». (Extrait de la convention de R&D de l'ADDRN, 2018)*

Parmi ces supports de communication, notons la volonté pour l'ADDRN de mobiliser l'usage de croquis d'ambiances, de schémas programmatiques ou de maquettes. Pour le PMNSN, il s'agit de discuter le projet à partir des rendus des différentes équipes et pour lesquels un minimum de support est demandé. Néanmoins, la mobilisation récurrente du carnet des attentes citoyennes et de références urbaines et architecturales est commune dans les deux démarches. L'ensemble de ces documents, supports et instruments, semblent constituer une place importante dans la conduite des deux démarches. L'enjeu sera dans le chapitre suivant de cerner leur utilisation dans le cadre des épreuves relatives à la négociation du projet, l'ont-ils été uniquement pour mobiliser, négocier, concevoir ou argumenter ?



Figure 68. Ateliers / Des diagnostics en marchant - 2018, 2019 (source : auteur)



Figure 69. Ateliers / Des dispositifs cognitifs (tableaux, maquettes, cartes) - 2018, 2019 (source : auteur)

Au-delà de la dimension cognitive, la négociation du projet s'appuie sur des dispositifs organisationnels variés où le degré d'interaction entre experts, habitants et élus varie d'une démarche à l'autre. De fait, le PMNSN privilégie une limitation de ces interactions par l'organisation d'ateliers citoyens d'un côté et experts de l'autre, visant à garantir une approche indépendante des citoyens en vue d'une décision délibérative<sup>278</sup>. Pour l'ADDRN, l'approche communicationnelle tant à privilégier la mise en place d'ateliers plus proches de forums hybrides (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) où se partagent des « bonnes pratiques » introduisant des formes de régulation et de décision plus itératives.

	PMNSN	ADDRN
Modèles de décision	Délibératif (Un moment unique)	Agir communicationnel (Une activité itérative)
Dispositifs de régulation	Jury / comités	Bonnes pratiques

Tableau 10. Modèles de décision et dispositifs de régulation des démarches - 2020 (source : auteur)

La question de la prise de décision apparaît cependant, dans les deux cas, peu structurante, elle semble réversible à plusieurs égards<sup>279</sup> et traduit sans doute là une modalité de cette logique exploratoire que nous développerons au chapitre suivant.

- **Coordination et évaluation – Evaluer les démarches et ajuster les ressources *in itinere***

Enfin, les dispositifs d'évaluation des démarches jouent un rôle dans la négociation des projets. Si ces évaluations — qui ne sont pas des évaluations sanctions — ont constitué le cœur de la démarche de recherche-action de l'ADDRN, cet enjeu d'évaluation *in itinere* apparaît plus sûrement dans un second temps pour le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Ces évaluations mobilisent des acteurs intermédiaires observant les démarches sur le temps long mais aussi des chercheurs et experts mobilisés dans le cadre de comités scientifiques et d'experts. La mise en place de ces évaluations apparaît comme un modèle de pilotage, en rupture avec les logiques séquentielles des projets. Nous pouvons en outre faire l'hypothèse que ces évaluations sont amenées à jouer un rôle d'ajustement des engagements des acteurs et de mobilisation d'appuis conventionnels complémentaires (réguler l'action ou accompagner davantage les opérateurs, trouver des financements, sanctionner, mettre en relation...).

<sup>278</sup> Nous verrons dans le chapitre 7 que cette logique délibérative se retrouve également dans les phases suivantes de la démarche « Habitat périurbain » caractérisées par des formats d'ateliers proches de l'audition et clôturés par un comité d'experts, proche d'un jury.

<sup>279</sup> Dans les deux démarches, nous avons pu observer l'absence de clôture des négociations. De fait, celles-ci évoluent à chaque atelier et à chaque phase des démarches impliquant des ajustements continus. Cette logique de décision « non définitive » s'est exacerbée à travers la mise en place d'un classement des lauréats de la démarche du PMNSN ne privilégiant pas de vainqueur définitif.



Figure 70. Restitutions et comités scientifiques / Des temps de publicisation et de relai des démarches - 2018, 2019 (source : auteur)

### **3.4. Des modèles de coordination, entre régulation et logique marchande – Organiser le jeu des acteurs sans contraindre**

Jean-Daniel Reynaud appelle négociation « *tout échange où les partenaires cherchent à modifier les termes de l'échange, toute relation où les acteurs remettent en cause les règles et leurs relations (1999, p. 15)* » (De Terssac, 2012, p. 12). Ainsi, l'objectif de remise en cause des règles du jeu de l'aménagement périurbain entre acteurs publics et privés confirme que nous nous trouvons dans le cadre de processus de négociation. Néanmoins, ces processus relèvent davantage de tentatives d'ajustements pour reprendre prise sur l'aménagement, à travers une variété de dispositifs organisationnels et cognitifs, que de configurations conflictuelles.

Dans notre cas, la modification des règles du jeu passe par une évolution des règles, des relations entre acteurs mais aussi par l'enjeu de requalifier « les termes de l'échange » entre élus et opérateurs. Pour cela, il s'agit tantôt de mieux encadrer le jeu des acteurs tantôt d'inscrire l'action publique dans une logique proche du « partenariat » public-privé. Aussi, nous proposons de faire une typologie<sup>280</sup> des formats de négociation à partir de la définition des « instruments » (arènes, règles et procédures) repérés.

---

<sup>280</sup> Cette typologie est construite sur la base du recoupement des observations et entretiens menés avec les membres des deux équipes projets.



« Instruments » (arènes, règles)	Formats de négociation
Conventions d’engagements (PMNSN) et charte de participation (ADDRN) / Carnet des attentes citoyennes (PMNSN)	<b>Réguler</b> - Les pratiques des opérateurs privés (par les acteurs publics)
Rendus de projets en ateliers (PMNSN et ADDRN)	<b>Critiquer et mettre en débat</b> - Collectivement les projets (techniciens, élus, MOA-MOE)
Ateliers de concertation citoyenne (PMNSN)	<b>Concerter</b> - Un panel assurant une représentativité des (futurs) périurbains et permettant d’accéder aux attentes.
Appel à projets (PMNSN) / Atelier des élus (PMNSN) / Comités croisés et comités scientifiques (ADDRN)	<b>Mobiliser et partager</b> - « Former des communautés élus-opérateurs »
Ateliers de co-production et élaboration de scénarios (PMNSN et ADDRN) / Groupe experts (PMNSN)	<b>Déverrouiller</b> - Les acteurs publics accompagnent le privé dans un objectif de recherche et développement, d’innovation – Donnant-Donnant

Tableau 11. Formats de négociation identifiés dans les démarches - 2020 (source : auteur)

L’instauration de formats de négociation collectifs est ici liée à plusieurs incertitudes : les outils et acteurs de l’aménagement mobilisés ne sont pas tous des acteurs présents habituellement sur ce type de marché, les expérimentations précédentes ont révélé des économies de projets ténues, la concurrence économique et l’attractivité du modèle de la maison individuelle demeurent. Aussi, le travail des urbanistes porte moins ici sur l’objet (habitat périurbain) en lui-même que sur les qualités et légitimités des partenaires (opérateurs, élus...).

*« La question “peut-on avoir confiance dans la réhabilitation de la rue ? ” se mue donc progressivement face à une incertitude commune en “ puis-je avoir confiance dans l’engagement de mes partenaires ?” afin d’affronter ensemble ce futur incertain. » (Bourdin, Lefeuvre et Melé, 2006, p. 88)*

Si l’objectif d’aboutir à un projet collectivement semble caractériser des modalités de coordination et de décisions politiques — formes de régulation —, certaines logiques de négociations et de dépassement de procédures de consultation habituelles — formes de dérégulation —, nous semblent plus proches de modalités de coordination marchandes. Aussi, il semblerait que ces dispositifs s’inscrivent dans une combinaison de ces modalités de coordination, dans une forme hybride en cours d’expérimentation (Callon, 1997).

## Conclusion du chapitre 5

Au cours de ce chapitre, nous avons décrit la transformation des modalités de coordination des acteurs de l'aménagement, à partir de la construction de modèles d'ingénierie, leurs dispositifs organisationnels et cognitifs.

Dans un premier temps, nous avons analysé les dynamiques de problématisation et de mobilisation des acteurs au sein des deux démarches. Pour cela, nous avons décrit avec précision les visées de ces démarches, les acteurs, les cibles mais aussi des supports de mobilisation et les dispositifs de négociation mobilisés. Cette description nous a permis de comprendre que chacune des démarches s'inscrivait dans une pluralité de finalités, marquées néanmoins par des horizons d'actions tendus vers la redéfinition des modalités de coordination du projet en situations périurbaines.

L'analyse croisée de la construction des démarches nous permet de démontrer que les dispositifs proposés s'inscrivent résolument dans un modèle de conception négocié dans un contexte de projets incertains. Ce modèle de conception négocié se décline à travers la mise en place de modalités de coordination qui privilégient un rôle actif et une diversité de participants ainsi qu'une approche intégrée du projet.

D'abord nous avons vu que la mobilisation d'une diversité d'acteurs s'inscrivait dans une volonté de dépasser un urbanisme du privé et se traduisait par un quintuple intéressement, des collectivités, des opérateurs, des architectes mais aussi des services de l'État et de chercheurs. De plus, nous avons vu que la stabilisation des engagements des acteurs se traduisait par des logiques procédurales basées sur la *soft law* et la construction de partenariats souples et évolutifs, notamment avec les acteurs intermédiaires des démarches.

Par ailleurs, ces modèles de coordination sont marqués par une approche intégrée des projets, en rupture avec les logiques séquentielles. Ici, la mise en place de dispositifs cognitifs (carnets citoyens, maquettes ...) facilite l'intégration progressive des objectifs et les traductions entre acteurs. De plus, les négociations se déploient au cœur d'arènes publiques visant à élaborer les projets et décider sans trancher (Callon et Barthe, 2005) afin de prolonger l'expérience collective.

Enfin, la perspective d'une élaboration collective et itérative des projets indique une volonté d'organiser le jeu d'acteurs sans toutefois le contraindre radicalement dans un contexte de forte incertitude. Aussi, certaines modalités de coordination marchande semblent perdurer indiquant plus sûrement des formes de coordination hybrides.

Dans ce chapitre nous nous sommes intéressés à la construction de dispositifs de traduction dans la perspective de la transformation des modalités de coordination d'acteurs. Les travaux de Michel Callon nous ont permis ici de mettre en exergue le rôle des dispositifs — notamment non humains — dans l'activité de problématisation et de mobilisation des acteurs. Toutefois, nous avons également pu observer l'élaboration de nouvelles règles du jeu émanant de négociations entre

acteurs, élaborées plus ou moins collectivement. Ces modalités de régulation de l'action, indiquent des ajustements continus dans l'action mais aussi de probables rapports de force perceptibles dans les épreuves. Ainsi, après avoir analysé la construction de dispositifs, c'est par l'expérimentation de ces derniers et l'analyse des épreuves qu'ils introduisent que nous allons saisir la diversité des engagements des acteurs. L'analyse de ces épreuves nous permettra de comprendre la transformation des dispositifs dans l'action et de suivre l'évolution des règles du jeu établies en amont.



---

## CHAPITRE 6. LES EPREUVES DE LA DEMARCHE « HABITAT PERIURBAIN », TEMOINS D’ENGAGEMENTS EXPLORATOIRES

---

Ce chapitre propose d’analyser la mise à l’épreuve de l’ingénierie de la démarche « Habitat périurbain » portée par le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire depuis 2016. Le texte qui suit mobilise notamment les analyses que nous avons réalisées dans le cadre d’un rapport de recherche<sup>281</sup> sous la direction de Laurent Devisme et dans le cadre d’un partenariat entre le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (PMNSN), l’École Nationale Supérieure d’Architecture de Nantes (ENSAN) et le Centre de Recherche Nantais Architectures Urbanités (CRENAU) du laboratoire Ambiances Architectures Urbanités (AAU). L’objet de cette analyse a consisté dans le prolongement de l’enquête ethnographique initiée en 2017 et le déploiement d’une série de questionnaires et d’entretiens approfondis auprès de l’équipe projet, des architectes et des opérateurs ayant pris part à la démarche. Notre attention s’est notamment portée sur les épreuves de coordination (et de réalisation progressive) au sein de la démarche caractérisée par une ingénierie *ad hoc*. Néanmoins, cette analyse est nourrie de la démarche comparative que nous avons menée avec la recherche-action « Démonstrateurs pour l’habitat individuel » permettant ici de porter un propos plus général sur les épreuves relatives à ce type de démarches d’expérimentation.

Dans le cadre de son programme d’action 2016-2020, le Pôle métropolitain s’est vu confier par les membres du comité syndical une mission visant à démontrer la faisabilité de projets d’habitats denses, qualitatifs et abordables en situations périurbaines à partir d’un programme d’expérimentation. À la suite de la présentation générale de la démarche et de ses dispositifs au chapitre précédent, nous explorerons dans ce chapitre plus particulièrement quatre volets de la mise à l’épreuve des dispositifs.

D’abord nous reviendrons sur **le processus de problématisation, construction du référentiel**, de la démarche notamment à partir de la mise en œuvre du dispositif de concertation citoyenne. Ce processus nous permettra de revenir sur son contexte d’élaboration, l’exercice de la synthèse des attentes avant d’en saisir les multiples usages. Constitue-t-il réellement un carnet des attentes ? Que permet-il d’agréger ?

Dans un second temps, nous reviendrons sur **le processus de mobilisation des acteurs** dans l’appel à projets. Deux moments peuvent nous permettre de révéler les épreuves de la mobilisation : le lancement de l’appel à projets et l’analyse de l’engagement des candidats. Ces dispositifs ont-ils permis de mobiliser les acteurs cibles ?

---

<sup>281</sup> Kévin Chesnel, Laurent Devisme (dir), 2020, Vertiges et prodiges de l’habitat périurbain, Retour académique que la démarche Habitat périurbain, AAU-Crenau

Dans un troisième temps, nous nous intéresserons au **processus de conception des projets** à partir de trois moments clés : la constitution des équipes, la négociation du programme en atelier et la réunion de sélection des projets et équipes lauréates. Quel genre de régulation et/ou de dérégulation peut-on observer ?

Enfin, nous nous intéresserons dans un dernier temps au **processus de réalisation des projets** traçables dans les activités de : maintien des écosystèmes et d’adaptation des projets face au risque du retour d’une logique en plan, d’extensions des réseaux, mais aussi d’évaluation *in itinere* et de capitalisation. Les dispositifs initiaux permettent-ils d’assurer la réalisation des projets démonstrateurs ?

Aussi, l’ensemble des épreuves que nous avons pu repérer au cours de l’enquête nous permettra de dire dans quelle mesure les dispositifs décrits au chapitre précédent ont été ajustés ou non, elles nous renseigneront en outre sur les modalités d’engagements des acteurs au sein de cette démarche.

- **La notion d’épreuve en sociologie**

Le monde social est toujours « en train de se faire », les statuts des différents acteurs sociaux y sont donc réversibles et obligent le chercheur à tenir compte des résistances matérielles du monde aux humains, entraînant une part d’incertitude dans la résolution de ces conflits (Lemieux, 2018, p. 38). Pour Bruno Latour (Latour, [1995] 2005), l’épreuve est un rapport de force qui « *remet en cause le lien de délégation à travers lequel des actants étaient jusqu’alors des porte-paroles fiables* » (Lemieux, 2018, p. 38). Cette « crise de représentation » constitue donc pour lui une expérience de rupture du cadre.

Pour Luc Boltanski et Laurent Thévenot, il ne s’agit pas seulement d’épreuves de force, car selon eux, les épreuves obéissent à des contraintes très précises d’argumentations et d’administrations de la preuve, celles-ci sont ainsi encadrées. Aussi, les tensions apparaissent lorsque des entités relevant de plusieurs ordres (mondes, forme de coordination) sont mises en relation les unes avec les autres. Ces tensions peuvent être dépassées par des compromis grâce notamment à des dispositifs qui ont pour particularité de combiner de façon judicieuse des éléments relevant de différents ordres (Dodier et Barbot, 2016).

Ces agencements seront décrits à travers 4 moments ponctués d’épreuves : la construction du référentiel de conception, la mobilisation des opérateurs et architectes, la conception des projets, la réalisation des projets.

Aussi, ces épreuves de réalités, vont nous renseigner « *non pas [sur] les rôles, non pas [sur] les mondes sociaux ou les identités, mais sur les façons de saisir et de conduire l’action au regard de leur inégale préparation à la mise en commun.* » (Thévenot, 2006, p. 6). De fait, toute épreuve entraîne une clôture par une évaluation spécifique (une action qui convient) et entraîne donc la mobilisation d’un régime. Ces manières de conduire l’action ou régimes d’engagements

(Thévenot, 2006) des individus impliquent une dépendance aux personnes tout autant qu’aux choses (humains et non humains) qui constituent des grammaires (règles) de l’action.

La mobilisation de la notion d’épreuve comporte alors un triple intérêt pour nous : intégrer la possibilité du changement, prendre en compte différents régimes d’actions (modalités d’engagements) : prêter attention aux dispositifs qui cadrent l’épreuve ou en sont le produit.

## **1 - Problématiser une démarche - Concerter les citoyens, synthétiser les attentes et matérialiser le carnet des attentes, un référentiel d’habitat innovant**

### **1.1. Cahier des charges ? Carnet citoyen ? Carnet expert ? Un carnet des attentes et inspirations citoyennes coconstruit ?**

L’objectif initial de l’atelier citoyen est double : « *mise en place d’un atelier citoyen chargé de contribuer à l’écriture du cahier des charges de la consultation susmentionnée, et d’établir un avis sur les propositions des candidats y répondant afin d’éclairer le choix des élus.* »<sup>282</sup>

Dans les faits, le carnet des attentes citoyennes est le fruit d’apports variés ne relevant pas uniquement d’un apport citoyen. De fait, le groupe citoyen se réunit parallèlement aux réflexions d’un groupe expert de quinze personnes issues des mondes de l’immobilier, de la programmation, du juridique, de la conception architecturale ou encore de la gestion locative. Ce groupe expert a pour objectif d’exercer un retour critique sur les pistes d’innovations proposées et sur le processus de consultation.

Dans une logique institutionnelle, l’un des enjeux<sup>283</sup> pour le Pôle métropolitain consiste à mobiliser des acteurs peu présents dans « Eaux et paysages » et au-delà des citoyens, des acteurs privés immobiliers et la CCI par exemple. Ainsi, le carnet des attentes citoyennes vise à mobiliser ces derniers en posant les attentes de futurs habitants potentiels comme la promesse d’une adéquation entre offre et demande, une forme d’assurance de commercialisation pour ces derniers. Néanmoins, il s’agit aussi de poser les ambitions initiales de la démarche et de réguler l’action des opérateurs. Le registre d’échange oscille entre la fermeté face à des opérateurs devant lesquels « *il ne faut rien lâcher*<sup>284</sup> » et la peur qu’ils ne viennent pas, justifiant une souplesse et une agilité du dispositif. Enfin, la mobilisation de ce groupe citoyen et du carnet apparaît comme un « *bon moyen de tenir le calendrier pour l’ensemble des acteurs du projet*<sup>285</sup> », car il est complexe de maintenir un groupe citoyen dans le temps.

---

<sup>282</sup> Extrait du CCTP de l’AMO citoyen, p.2.

<sup>283</sup> Les enjeux ont été relevés à l’occasion des entretiens avec les techniciens du PMNSN.

<sup>284</sup> Extrait du comité expert n°3, le 26.06.2018.

<sup>285</sup> Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019.

Cet atelier citoyen se veut interagir avec un groupe expert par un jeu d’allers-retours et de traductions dont voici le scénario :

- Le groupe citoyen formule des thématiques ou des besoins à travailler dans le cadre de la démarche à l’occasion de la réunion de lancement ;
- Le groupe expert commence à formuler des « bonnes idées » et des références en réponse à ces besoins identifiés ;
- Ces « bonnes idées » sont partagées avec le groupe citoyen qui formule un cahier d’inspirations citoyennes comprenant neuf thématiques pour lesquelles des attentes sont formulées et des pistes de solutions inscrites sous forme de verbatims ;
- Le groupe expert rebondit sur ces pistes d’innovations en apportant des réponses techniques et des retours d’expériences.

Le carnet des attentes citoyennes se construit donc dans une forme de pragmatisme basée sur des retours itératifs avec le groupe expert, il constitue en cela une forme d’objet frontière (Star et Griesemer, 1989). À ce titre, le carnet d’attentes et d’inspirations citoyennes apparaît comme un travail plus large que celui des seuls citoyens. Il est le fruit d’une réflexion croisée avec le comité expert dont on peut interroger l’absence de visibilité de leurs productions au sein de l’appel à projets. En outre, la réalisation du carnet d’attente reprenant les préconisations citoyennes observe la particularité d’associer plusieurs activités d’ordinaire distinctes : contribuer à l’élaboration d’un cahier des charges et produire un large concernement sur le sujet de l’habitat périurbain afin d’obtenir des réponses d’opérateurs. Ceci peut expliquer la diversité des finalités repérées, leurs apparitions et chevauchements en actes.

## 1.2. Une synthèse « consensualiste » - Tous experts ?

Tout d’abord, notons que l’ensemble des chargés de projet soulignent la qualité des réflexions du groupe citoyen, non sans mettre en perspective leur expertise initiale. Cette réflexion croisée est le fruit de discours hétérogènes, collectés puis synthétisés par l’AMO citoyen SCOPIC. Ce rapport entre collecte et synthèse n’est pas sans rappeler les épreuves de traduction de toute recherche : collecter des informations du monde, retourner au laboratoire puis retourner vers le monde et provoquer son concernement<sup>286</sup>. Néanmoins, le retour vers le groupe citoyen (Atelier 3) s’effectue sur la base d’une synthèse globale sur la qualité de l’habitat. Ces derniers sont invités à hiérarchiser des intentions plus qu’à discuter une synthèse dont ils interrogent néanmoins la « montée en généralité » et l’usage d’attracteurs de langage (écoresponsable, évolutivité ...). L’objectif même de la synthèse est ici interrogé par des participants qui voient dans cette synthèse « *un risque d’empêchement pour les pépites de se réaliser* »<sup>287</sup>. Des interrogations également formulées par les experts qui eux pointent le risque d’une démultiplication des sujets « *Si l’on met*

---

<sup>286</sup> Voir à ce titre Michel Callon, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique* (Paris, France: Éditions Points, DL 2014, 2001).

<sup>287</sup> Participant, extrait de l’atelier citoyen 3, le 12.06.2018.



*tout bout à bout c’est compliqué [...] il y a un peu des choux et des carottes.* »<sup>288</sup> Ainsi la synthèse constitue une épreuve révélant à la fois des attentes d’identifications de consensus pour le Pôle métropolitain, mais aussi une attente forte concernant le caractère inédit des attentes et pistes d’innovations. Le risque de la synthèse est ici de lisser les pistes inédites et de proposer un carnet peu surprenant. Cette critique rejoint la moindre place laissée aux dissensus notamment en matière de mobilité, de stationnement, mais aussi d’ambition en matière de matériaux écoresponsables ou encore d’accessibilité, au sein du carnet. Ces sujets débattus à l’occasion des ateliers de concertation apparaissent comme des « questions » dans le carnet et sont orientés par le retour des experts « savants » pour reprendre une distinction de Michel Callon entre experts profanes et savants.

Enfin, ce carnet interroge l’absence de liens au territoire des préconisations effectuées et du caractère parfois générique des attentes et propositions comme en témoigne le retour d’un citoyen lors du troisième atelier : « *c’est intéressant, mais cela dépend aussi de l’environnement de départ.* »

*« Sur la perception du carnet, c’est assez subjectif aussi, mais ce qui a été énoncé dans le carnet c’étaient des choses un peu évidentes, qui étaient connues de tout le monde, je pense. Le fait que cela ait été globalisé ne permettait pas de pouvoir avoir des détails vraiment intéressants sur ce que devait être l’opération, mais cela donnait plutôt la philosophie générale du projet et il nous a servi. Peut-être que cela était évident pour des architectes, moins pour des opérateurs ; quoique l’on imagine que le fait de dire qu’une opération doit être pensée en lien avec son environnement, qu’elle doit être acceptable bon oui. En fait, vu que c’est une synthèse de trois ateliers et de multiples expressions, forcément une synthèse c’est assez lisse et général. Il faut que tout puisse se refléter dedans. [...] Je pense que l’on aurait pu mettre à côté de cet appel à projets, dans le cahier des charges, nos propres règles. Il faut que cela soit intégré à l’environnement, il faut que ce soit convivial, je pense que l’on aurait pu le faire sans l’atelier citoyen, mais cela nous a aussi permis de tenir un timing ». (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)*

La synthèse, telle que proposée, est partagée avec les élus lors d’un atelier des élus élargi. Si ces attentes font consensus, atteignant là l’objectif d’embarquer un collectif d’élus et de citoyens, certains craignent de voir dans ce carnet « *une envie d’habitats individuels construits dans un cadre collectif* »<sup>289</sup>. Cette dimension leur apparaît paradoxale, ils s’interrogent sur les formes urbaines qui pourraient émerger, potentiellement individuelles et consommatrices d’espaces.

Un technicien décrit la construction des attentes programmatiques : « *avec les citoyens, on a travaillé pour définir les critères de qualité [...] avec les agents immobiliers on a travaillé pour tester si cela était possible de l’appartement dans le périurbain pour caricaturer [...] avec les experts l’idée*

---

<sup>288</sup> Programmiste, extrait du comité expert 3, le 26.06.2018

<sup>289</sup> Intervention d’un élu du Pôle métropolitain, atelier des élus, le 2018

*était qu’ils puissent donner un retour pratique sur les propositions des citoyens et dire si cela était réalisable ou pas »<sup>290</sup>.*

Si les différentes formes d’expertises sont reconnues, le citoyen en qualité d’expert d’usage, l’agent immobilier en tant que capteur de tendances et les professionnels en experts techniques des solutions à mettre en œuvre, ce sont bien ici les professionnels qui assurent la traduction des objectifs.

### **1.3. Pistes d’innovations ou critères de qualité ? Un carnet d’attentes entre boîte à idées et instrument de contrôle**

Du côté des experts, ce cahier d’inspiration et ses neuf thématiques interroge dans son contenu et la manière de le traduire dans un cadrage programmatique adossé au cahier des charges pour l’appel à projets. La grille initiale, proposée par le Pôle métropolitain, reprend pour chaque thématique : les préconisations citoyennes, les pistes d’innovations des citoyens et experts et la transcription au site de projet. Le groupe d’experts interroge la présence de la traduction des pistes d’innovation à l’échelle des sites : *« ne serait-ce pas là ce que l’on attend d’un candidat opérateur ou architecte ?<sup>291</sup> »* Ainsi, ce dispositif génère un flou quant aux attentes des candidats et interroge plus largement sur les lieux de l’élaboration des innovations et leurs traductions. Si la localisation de l’innovation est interrogée, c’est bien de légitimité dont il est question ici. La mise en exergue d’innovations proposées par les citoyens interpelle le comité sur le rôle de l’architecte et potentiellement d’une évolution de son rôle d’expert.

Ici, les pistes d’innovations citoyennes sont vues comme *« une demande de vivre ensemble »<sup>292</sup>* et des propositions de solutions, moins comme des propositions d’innovations techniques ou d’idées nouvelles dont les attendus se posent du côté des opérateurs et architectes. D’ailleurs, au sein du tour de table nous observons des débats sur la nature et la provenance des innovations ; attend-on plutôt que ce soit l’architecte et son programme qui innovent ou l’opérateur et son modèle économique renouvelé ?

Afin d’assurer l’émergence de « nouvelles idées », mais aussi de pouvoir « évaluer » la créativité des candidats, aucune traduction des pistes par site n’est présentée dans les AAP contribuant à renforcer l’idée de sites d’expérimentations, de « terrains de jeux ». En outre, l’on propose aux candidats de hiérarchiser les enjeux programmatiques et de se saisir de pistes d’innovations citoyennes à tester, à l’image d’une boîte à outils. Une boîte à outils, voir une *« boîte à utopies »* selon plusieurs experts qui y voient également un canevas ou une ligne de conduite pour les opérateurs.

---

<sup>290</sup> Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019.

<sup>291</sup> Architecte, extrait du comité expert 3, le 26.06.2018.

<sup>292</sup> Notaire, extrait du comité expert 3, le 26.06.2018.

*« On a fait une synthèse et un tableau, on pourra cocher ligne par ligne les offres pour voir si elles répondent à votre habitat rêvé ». (AMO, extrait de l’atelier citoyen 3, le 12.06.2018.)*

Au-delà de l’évaluation, ces thématiques peuvent être perçues comme une trame méthodologique : *« c’est comme avec la grille Haute Qualité Environnementale (HQE), ils bougent les curseurs et ils mettent en musique. C’est un guide et un canevas intéressant, car cela permet de juger aussi »*<sup>293</sup>, non sans rappeler les *design guide* mis en œuvre dans les pays anglo-saxons dans un régime qui semble plus éloigné des enjeux exploratoires.

---

<sup>293</sup> Architecte-conseil, extrait du comité expert 3, le 26.06.2018.

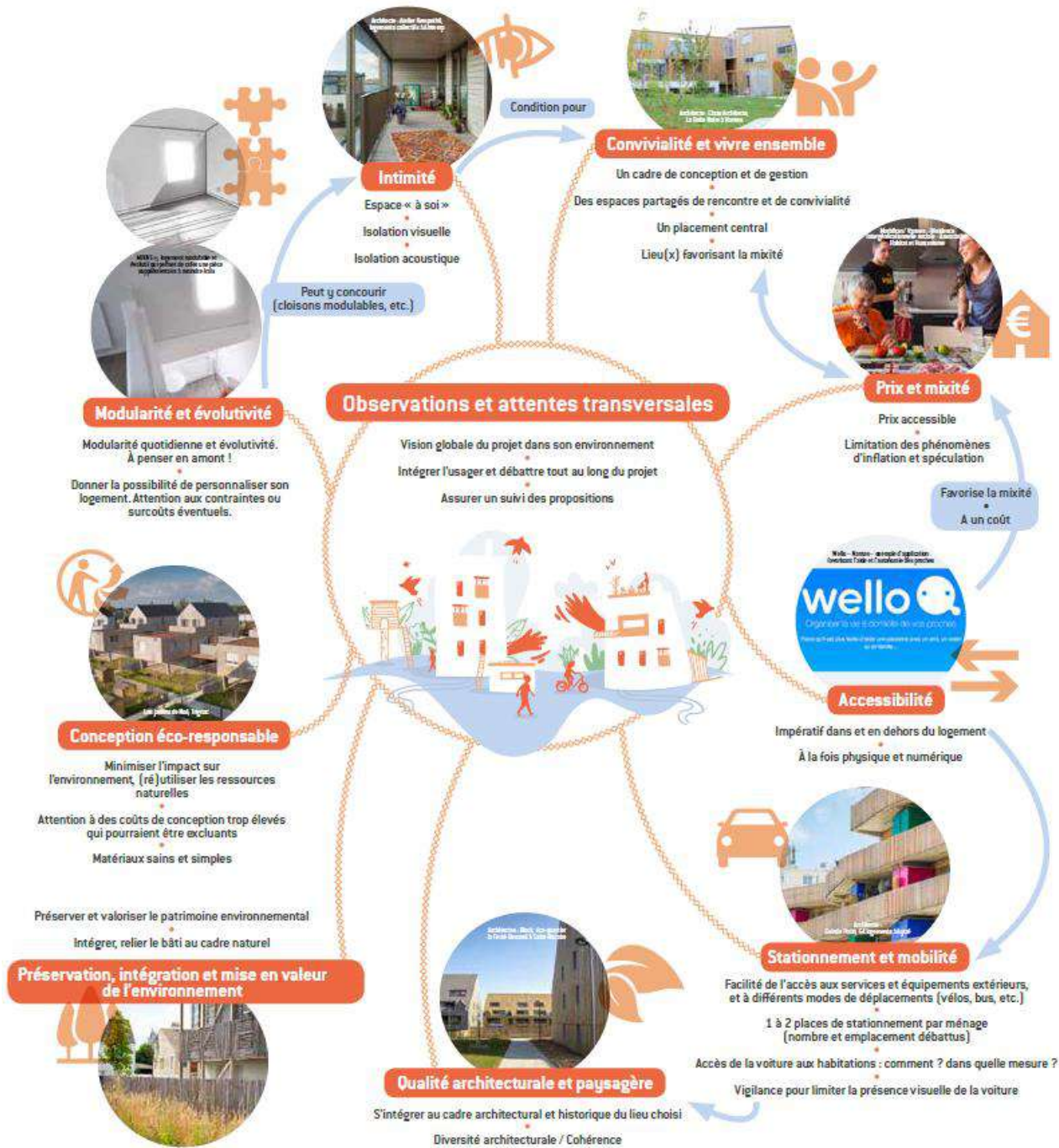


Figure 71. Schéma de synthèse des préconisations thématiques- Carnet des attentes citoyennes - 2018 (source : PMNSN et SCOPIC)

Ici, le carnet des attentes citoyennes constitue un instrument qui va permettre de cadrer l’épreuve suivante de manière contraignante pour les opérateurs et architectes tout en constituant une ressource, notamment pour les acteurs institutionnels.

## **2 - Mobiliser des acteurs - L’appel à projets à l’épreuve des répondants**

### **2.1. Lancer deux appels à projets pour une démarche - Assurer la venue d’une diversité d’opérateurs et d’architectes à partir de dispositifs originaux**

Dans un premier temps, rappelons que la mobilisation d’un format de consultation « appel à projets », ici nommé « appel à porteurs de projets » et « appel à architectes », vise à mobiliser des opérateurs « motivés », faire masse en mutualisant des sites d’expérimentations et limiter les relations de gré à gré entre opérateurs et élus. En outre, la mobilisation d’une procédure d’appel à projets émerge d’une impossibilité juridique à conduire un processus inscrit dans le cadre de la loi MOP pour le PMNSN et notamment à héberger des contrats de MOE. L’épreuve juridique est ici dépassée par le montage d’un partenariat avec la MRA qui assure le lancement de l’appel à architectes, le suivi de la procédure et la sélection des candidats.

#### **Mobilisation par des dispositifs originaux**

La mobilisation de deux appels à projets différents vise notamment à générer des duos de MOA et MOE « innovants », autrement dit des duos inédits, loin des routines professionnelles, en gardant, pour la collectivité, une prise sur les possibilités de mariage entre architectes et opérateurs. Le lancement de l’appel à projets s’appuie donc sur plusieurs dispositifs que nous avons décrits au chapitre précédent, analysons à présent leur mise à l’épreuve.

D’abord, le petit déjeuner opérateurs apparaît comme un temps majeur dans l’intéressement de ces derniers, car il permet de faire la traduction des attentes de la démarche et du carnet d’attentes citoyennes. L’organisation publique y alterne discours mobilisateurs — *« il faut rencontrer le marché et vous êtes les professionnels de ce secteur »* —, démonstration de la capacité de régulation de l’action publique — *« C’est de la propriété (foncière) publique, pour autant cela ne se brade pas »* —, registre de proximité visant à rassurer les opérateurs — *« le produit idéal, bon il y a tout de même beaucoup d’utopie là-dedans ... »* — mais aussi registres expérimentaux — *« On se veut, même si l’on est un établissement public dans une démarche d’expérimentation donc moins lourd administrativement »*<sup>294</sup>. Les élus sont ici mobilisés comme porte-paroles des communes, mais aussi à l’échelon métropolitain, manière de figurer aux opérateurs les enjeux d’une telle démarche dans leurs futures réponses sur le territoire. Cette situation constitue ainsi ce que l’on pourrait appeler une « épreuve de renom » visant à assurer la renommée du projet et son attractivité.

Le second dispositif, l’appel à architectes, se déroule quelques jours après, mi-octobre 2018, en marge de la présentation des journées nationales de l’architecture en Pays de la Loire. Cet événement permet de raconter l’historique des sites, leurs atouts et leurs contraintes, et de concerner les architectes par la démonstration de l’actualité du sujet et du défi à relever.

---

<sup>294</sup> Technicien PMNSN, extraits du lancement de l’appel à opérateurs, le 11.10.2018.

« On cherche à faire la démonstration que l’on peut faire de l’hybridation entre maison individuelle et collectif pur [...] Beaucoup d’expérimentations ont eu lieu dans les années 60-70, mais les enjeux écologiques redéfinissent les enjeux aujourd’hui [...] Comment valoriser la somme des intelligences ? » (Architecte, extrait du lancement de l’appel à architectes, le 19.10.2018)

« On parle ici plutôt de constructions collectives, la forme n’étant pas privilégiée, mais on ne parle pas du modèle de la maison individuelle ». (Technicien du PMNSN, extrait du lancement de l’appel à architectes, le 19.10.2018)

« On pourrait parfois être tenté de banaliser une offre qui correspondrait à un habitat rêvé, au sein des espaces périurbains, mais je ne doute pas des architectes et de leur volonté d’innover, par contre je doute un peu plus de la volonté des opérateurs ». (Technicien LAD-SELA, extrait du lancement de l’appel à architectes, le 19.10.2018)

Ce concernement des architectes, implique ici une justification du recours à l’appel à projets et de l’équité dans les attentes avec l’appel à opérateurs.

Ces dispositifs de mobilisation originaux — Format petit-déj’ — mobilisent la dimension événementielle pour concerner les acteurs. L’utilisation des réseaux sociaux professionnels, la création d’un site internet dédié à l’appel à projets par le Pôle métropolitain contribuent également à inscrire la démarche dans un régime d’action marqué par la connexion et l’originalité.



Figure 72. Extraits des publications, dispositifs de mobilisation des opérateurs et des architectes — 2018 (source : Facebook, LinkedIn et site internet du PMNSN)

### Affirmation d’un enjeu d’exploration collective ...

Les modalités de coordination sont ici centrales dans le concernement des opérateurs et des architectes. Si les dispositifs ont permis d’insister sur la souplesse et l’originalité de la démarche, ces moments visent aussi à affirmer l’enjeu d’une exploration collective en facilitant les relations de travail entre opérateurs et architectes, mais aussi entre la collectivité et les potentiels porteurs de projets.

« L’habitat rêvé, il est sans doute difficile à produire, mais le défi que l’on souhaite relever ensemble avec les opérateurs qui candidateront c’est d’arriver vers ce produit et de travailler le programme et le produit ensemble, l’enjeu ce n’est pas

*de vous donner un programme chiffré, borné [...] ». (Technicien PMNSN, extraits du lancement de l’appel à opérateurs, le 11.10.2018.)*

*« Il y aura donc nécessairement des discussions et un temps de travail ensemble pour se mettre d’accord sur les rendus. Puis nous aurons un temps de travail en commun sur les quatre sites pour croiser les innovations ». (Technicien PMNSN, extraits du lancement de l’appel à opérateurs, le 11.10.2018.)*

La facilitation de ces relations de travail est traduite en amont par la mise en place d’un dispositif de consultation faiblement normé.

*« On n’est pas sur une plateforme compliquée avec tous les bugs [...] vous avez tous connus cela [...] ici c’est un mail ». / « On a voulu faire très simple côté opérateurs pour l’appel à projets [...] pareil pour vous. » / « On vous demande juste de remplir un Word ». (Technicien PMNSN, extraits du lancement de l’appel à architectes, le 19.10.2018.)*

### **... dans la diversité des profils de professionnels ?**

Le déploiement de supports de mobilisation et de dispositifs de concernement rappelle ici l’un des objectifs principaux de cette démarche : mobiliser des porteurs de projets et faire venir des opérateurs peu habitués à l’exercice en condition périurbaine. Les semaines qui suivent le lancement des deux appels à architectes et porteurs de projets voient le déploiement de supports complémentaires (phoning, relais sur des sites institutionnels...), la crainte d’un faible taux de participation est présente.

Aussi, l’analyse des réponses à l’appel à projets permet de saisir si le dispositif a fonctionné, mais il vise aussi à comprendre les motivations respectives des acteurs. Parmi les répondants, 43 agences d’architecture dont 37 agences en Loire-Atlantique et Vendée ont candidaté, ainsi que six agences d’île de France démontrant avant tout une résonnance locale de la démarche. Côté opérateurs, seize candidatures ont été enregistrées avec quatre promoteurs nationaux, trois promoteurs locaux, six bailleurs et coopératives HLM ainsi que trois constructeurs de maisons individuelles. Si la cible est atteinte et le nombre de répondants suffisant pour organiser une émulation sur les trois sites, il n’en reste pas moins que certaines structures de promotions d’envergure nationale sont absentes. Deux raisons restent principalement évoquées par ces dernières : les volumes de logements proposés sont trop faibles pour être compétitif économiquement (nécessité de 30 à 40 logements minimum), une concurrence trop importante avec le marché de la maison individuelle en lot libre notamment sur Blain et Malville qui par ailleurs nous oblige à interroger les effets de reports.

Les candidatures sont localisées et reflètent des positionnements territoriaux importants liés pour partie à des dispositifs fiscaux facilitateurs sur Brains et Trignac — Pinel notamment — mais aussi une proximité avec des marchés plus tendus (Nantes Métropole et Saint-Nazaire) et maîtrisés par ces derniers. Par ailleurs, certains sites ont fait l’objet d’inquiétudes comme à Blain du fait de l’absence de maîtrise foncière publique, mais aussi à Trignac au regard de l’enjeu de

démolition et de l’incertitude sur la nature des sols. Néanmoins, Trignac est apparu comme « *le seul site en phase avec les enjeux du renouvellement urbain* »<sup>295</sup> pour certains opérateurs, suscitant des candidatures uniques.

Enfin, l’hypothèse d’un appel à projets qui aurait pu servir aux opérateurs à « montrer patte blanche » n’a pas réellement fonctionné, car plusieurs promoteurs nationaux par exemple n’ont pas joué le jeu dans la négociation foncière ou dans la proposition programmatique.

Ainsi, la mise à l’épreuve du dispositif a révélé sa capacité à concerner un nombre suffisant de porteurs de projets et d’architectes afin d’avoir une diversité de profils sur chaque site. Néanmoins, l’objectif de concernement de promoteurs nationaux ou investissant les centralités urbaines a quant à lui échoué sur des enjeux de tailles d’abord puis sur des modalités d’engagements.

L’intégration dans les dispositifs de réponses à l’appel à projets d’espaces pour justifier sa motivation ou ses contraintes de participation nous permet de saisir les mobiles des répondants. Ceux-ci ont été complétés par un questionnaire et des entretiens que nous avons réalisés a posteriori. Ainsi, les motivations à intégrer la démarche sont plurielles et varient entre les acteurs, ils sont le fruit de conjonctions entre opportunités organisationnelles et stratégies de développement. Concernant les architectes, trois idées nous semblent ressortir de l’analyse des questionnaires et de la séance d’entretien collective :

- La capacité de la démarche à réinterroger le modèle de production de l’habitat (économie, jeux d’acteurs) et donc à mieux connaître la boîte noire de cette production pour des architectes dont la profession témoigne de plus en plus d’une attention aux dimensions processuelles, économiques des projets ;
- La possibilité d’innovation sur le plan programmatique et architectural ;
- Les situations périurbaines reconnues comme un enjeu important en termes de marché pour ces derniers.

Pour les opérateurs, plusieurs idées ressortent également :

- La possibilité de travailler dans une démarche partenariale entre sites de projets et au sein d’une équipe pluridisciplinaire avec un objectif d’identifier de bonnes pratiques, on pourrait parler de lieu de « mise en réseau » ;
- Affirmer un ancrage existant ou en développement dans les territoires périurbains ;
- Proposer des savoir-faire et/ou un produit immobilier déjà maîtrisé sur un nouveau marché.

---

<sup>295</sup> Extrait d’un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019.



À ce titre, soulignons deux opportunités organisationnelles motivant une réponse à l’appel à projets :

- Un rapprochement entre deux structures HLM, initié à la suite de la loi ELAN ;
- Un rapprochement entre une filiale d’aménagement et une filiale de construction de maisons individuelles au sein d’une entreprise.

Enfin, le volet innovation transparait surtout sous l’angle de l’acculturation à de nouveaux sujets favorisant l’évolution des cultures professionnelles, il apparaît moins sous l’angle des projets à développer pour les opérateurs.

## **2.2. Désigner des lauréats - S’assurer de l’engagement des professionnels et de la représentativité des lauréats**

L’analyse des offres, ou plutôt des candidatures des porteurs de projets et des architectes se déroule suivant deux circuits distincts. Concernant les porteurs de projets, le PMNSN réalise deux pré-jury techniques et un jury officiel en présence des élus tandis que pour les architectes un jury composé de quatre architectes extérieurs est constitué par la MRA.

L’analyse des candidatures soulève l’enjeu d’assurance de l’engagement des candidats et notamment d’un engagement exploratoire dans la démarche.

Ainsi, un groupe d’analyse, préalable à l’équipe technique, se réunit afin d’établir une grille de critères en vue du jury officiel. Ce groupe est constitué de l’équipe projet du PMNSN, d’un architecte, de représentants de deux sociétés publiques locales et d’un spécialiste sur les questions relatives à l’habitat participatif. Si de premiers critères sont énoncés en amont du passage en revue des différentes offres comme la différenciation en fonction des sites et l’adéquation opérateur-situation, ces critères sont largement discutés au cours de l’analyse et font l’objet d’ajustements.

Parmi les critères mobilisés qui émergent au cours de l’analyse on observe l’enjeu d’assurer une diversité des profils d’opérateurs sur chaque situation afin de laisser le choix aux élus en termes de programmation, mais aussi d’assurer une représentativité des professionnels.

*« Technicien LAD-SELA : Il y a, disons une double lecture, on peut faire par opérateur en se demandant lequel est le plus pertinent et innovant et sur chaque site avoir quand même une variété de réponses. [...] »*

*Technicien Nantes Métropole : Il faut aussi laisser le choix à l’élu de pouvoir dire moi je préfère être sur tel ou tel produit être plutôt sur telle ou telle configuration. Il y a le côté innovant, mais il faut aussi permettre une diversité dans la programmation qui ne soit pas trop figée [...] par contre c’est garder de la diversité, c’est-à-dire tu vas avoir un opérateur social, un promoteur qui est innovant et puis de laisser une ouverture sur un autre, un cmiste par exemple ». (Extraits des échanges, le 15.11.2018)*

Aussi, le critère innovation apparaît structurant et les propositions sont discutées à partir des références des opérateurs et des pistes de projets proposées. Dans ce contexte, les porteurs de projets émergents dans le périurbain — promoteurs métropolitains — sont vus comme les plus à même de pouvoir innover, ces derniers mobilisent le plus souvent des compétences complémentaires en concertation et/ou en paysage et disposent de capitaux économiques plus importants permettant une prise de risque. Les bailleurs sociaux et coopératives HLM sont vus comme des porteurs classiques qui savent faire, le lotissement et la maison individuelle proposés par certains constructeurs sont quant à eux mis en défaut.

*« Technicien PMNSN : [...] donc leur idée c’est d’expérimenter la maison évolutive c’est vraiment ce qu’ils faisaient ressortir et de permettre la personnalisation du logement parce qu’ils expliquaient qu’ils avaient déjà fait des opérations dans le périurbain avec des maisons toutes pareilles et que cela marchait très mal et qu’ils avaient eu des problèmes de commercialisation. Donc là, pour eux, c’est permettre de personnaliser le logement.*

*Technicien SPL : Et ils montrent cela en référence [...] Le petit porche est différencié.*

*Architecte : Puis bon la personnalisation du logement ce n’est pas cela. C’est parce que l’on peut y faire, ce n’est pas par le hublot et la fenêtre carrée. On pressent quand même qu’il y a un vrai gap sur le sujet [...] il faut faire gaffe quand même, la personnalisation du logement il n’y a pas pire.*

*Spécialiste en habitat participatif : C’est du promoteur classique pour moi je ne vois pas de caractère innovant là-dedans ». (Extrait des échanges du pré jury, le 15.11.2018)*

Le second tamis réalisé en équipe technique du PMNSN renforcera cet enjeu d’identifier des opérateurs ayant des pratiques différentes de la construction de maisons individuelles, mais aussi de valoriser des opérateurs engagés sur le volet concertation et énergétique.

*« Le maire a été claire avec nous, il ne veut surtout pas d’individuel et préfère que l’on aille sur du petit collectif ». (Technicien de la CC Estuaire et Sillon, le 16.11.2018)*

*« On a mis beaucoup d’énergie à travailler sur autre chose que du groupé ou de l’individuel donc il ne faudrait pas rouvrir la porte trop vite et rester vigilant à conserver du collectif ». (Technicien de Nantes Métropole, le 16.11.2018)*

La mise à distance de profils de promoteurs ou de constructeurs identifiés comme « classiques » est néanmoins rediscutée. Le saisissement des pistes d’innovations proposées par les citoyens et la finalité pédagogique de la démarche tendent à modifier les modalités de jugement. Il s’agit alors plus sûrement d’évaluer la capacité d’évolution des pratiques de certains opérateurs et donc de s’assurer de leur envie de s’engager et de déplacer leurs pratiques. En outre, le rôle de l’architecte est ici vu comme celui d’un challengeur potentiel pour ces derniers.

*« Technicien SPL : En fait, on ressent bien que les habituels, qui ont de l’ingénierie cela ne leur a pas coûté grand-chose de faire une réponse adaptée. Après, ils font ça c’est un peu gadget, c’est une cerise et ils mettront ça dans la loupiote. Les*

*cmistes on a envie de les faire monter, mais encore faut-il qu’ils fassent un peu d’effort par contre [...] il faut en prendre.*

*Technicien SPL : Oui alors ils n’ont pas fait beaucoup d’efforts, mais est-ce que l’on connaît leur potentiel à s’adapter et à aller plus loin ? [...]*

*Architecte : Mais ça, c’est plutôt bien parce que s’ils sont motivés ils vont peut-être bouger. [...] Ce que je veux dire c’est que si le travail de l’archi peut mener une disposition un peu aimable au paysage même si on est sur du lotissement, mais s’il est attaché à une inscription territoriale un peu fine c’est peut-être déjà pas mal.*

*Technicien SPL : Après faut voir si c’est un objectif. Mais après je trouve que l’objectif pédagogique d’emmener des équipes qui produisent des choses pas toujours terribles en les mettant dans des situations particulières dans le cadre de l’appel à projets avec des archis qui ont leur sensibilité je trouve que c’est bien aussi ». (Extrait des échanges du pré jury, le 15.11.2018)*

Enfin, ces situations de sélections font émerger des épreuves de réputations. Ainsi, les expériences de certains techniciens avec des porteurs de projets sur d’autres sites de la commune ou de l’intercommunalité se révèlent aussi déterminantes dans les choix finaux.

### **3 - Concevoir des projets - Constituer les équipes, négocier le projet et sélectionner des projets et des équipes**

#### **3.1. Constituer les équipes de MOA-MOE – Un travail d’équilibriste pour constituer des duos inédits**

Le modèle des appels à projets révèle une évolution des manières de conduire l’urbanisme depuis le début des années 1980 et notamment du rôle de l’architecte dans la fabrique de la ville. De fait, la montée en puissance du projet urbain dans ces années voit le rôle de l’architecte concepteur au centre du projet urbain avant que les paysagistes concepteurs émergent sur le devant de la scène, portés par les enjeux du développement durable (Béhar, Bellanger et Delpirou, 2018). Depuis les années 2000, la montée en puissance des enjeux de programmation urbaine semble opérer une focale sur les usages qui, dans une course à l’innovation, s’accompagne du développement de produits dits émergents (Rio, Greco et Josso, 2018). Néanmoins, cette montée en puissance de l’offre sur la demande ne touche pas tous les territoires et le constat de la production périurbaine locale reste celui d’une offre standardisée. Cette situation est liée pour partie à une faible capacité d’innovations des structures de constructions de maisons individuelles, dont les processus sont normés, mais aussi à un faible investissement d’ingénierie dans ces territoires par la MOA publique et des structures de promotions privées (cf. chapitre 4). Pour celles qui l’investissent, le PMNSN identifie l’enjeu de renouveler les groupements entre promoteurs et architectes marqués par des habitudes de travail, des routines, dans l’hypothèse qu’elles constituent la source d’une production homogène. Ainsi, le renouvellement de la procédure apparaît comme un gage d’innovation dans les projets à venir.

*« On sépare les deux pour générer des duos innovants, pour faire que les gens se rencontrent et rompent avec les routines quotidiennes ». (Technicien du PMNSN, extrait du lancement de l’appel à architectes, le 19.10.2018)*

L’observation de plusieurs dispositifs d’appels à projets<sup>296</sup> récents nous montre que les équipes répondant sur les sites de projets sont constituées en amont de la désignation des lauréats. Les équipes de MOE se trouvent obligées de se constituer en groupement avec des opérateurs immobiliers de manière à assurer la solidité financière du groupement (Peynichou, 2018). D’autres procédures distinguaient un AAP opérateurs et architectes avec ensuite des formats de réunions courtes permettant aux promoteurs de désigner un MOE. Néanmoins, plusieurs retours d’expériences négatifs effectués par des architectes au Pôle métropolitain ont permis de réfléchir aux enjeux d’équité dans la consultation dont plusieurs manifestations sont repérées.

D’abord, nous observons un enjeu d’équilibre dans la procédure de consultation et son format de réponse, marqué par un document de consultation unique :

*« Il y a un appel à opérateur qui a débuté il y a une dizaine de jours, avec une candidature extrêmement simple. On leur demande d’apporter des garanties financières et d’engagement dans le projet [...] On a voulu un projet extrêmement simple et donc côté architecte l’idée est de lancer la même chose avec un rendu par mail un petit document Word très simple et nous serons vigilants avec l’ensemble des professionnels mobilisés sur ce sujet à ne pas trop mobiliser de votre temps ». (Technicien du PMNSN, extrait du lancement de l’appel à architectes, le 19.10.2018)*

Partant de deux appels à projets, l’enjeu du processus d’association entre architectes et opérateurs révèle un enjeu d’équilibre pour le PMNSN entre le choix de la MRA, des opérateurs en tant que MOA, mais aussi des élus, dans un régime juridique lui-même incertain.

*« C’était la partie la plus complexe sur le temps de la consultation [...] En tout cas, nous, on sélectionne d’abord nos opérateurs et ensuite on commence les échanges compliqués avec la MRA [...] Nous, on avait mis une seule phrase dans l’appel à projets pour les opérateurs “vous vous engagez à discuter le choix de la MOE avec le Pôle métropolitain” donc très flou, mais parce que nous même nous ne savions pas. [...] ». (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)*

Deux scénarios sont évoqués par l’équipe projet : le premier scénario est présenté comme celui de « l’assemblage négocié » — du mariage — et le second le « modèle du choix » dans une liste restreinte d’architectes. Si les deux modèles sont en ruptures avec les logiques de marchés publics, les procédures proposées ne s’inscrivent pas dans les mêmes logiques : le premier scénario vise à tenir une forme d’équité de traitement entre opérateurs et architectes tandis que le second met l’opérateur en position de choix.

---

<sup>296</sup> Nous avons notamment suivi la mise en place de l’appel à projets « Réinventer rural » sur la CC de Nozay ainsi que plusieurs appels à projets parisiens « Réinventer Paris » (2016) et « Inventons la métropole du Grand Paris » (2017).

Le premier scénario propose ainsi une analyse des candidatures opérateurs et architectes par un jury indépendant qui s’engage à réaliser des mariages. Si cet exercice renforce l’objectif de construction de duos *ad hoc*, aptes à innover, plusieurs contraintes sont mises en exergue par le directeur. D’abord, l’imposition d’un architecte à un opérateur est risquée pour la démarche, par ailleurs, ce modèle exclu les bailleurs et coopératives soumis à des procédures spécifiques de mise en concurrence bien que le caractère innovant de la démarche leur permettrait de s’en extraire.

*« Le scénario un je ne le vois pas bien en fait, je le vois comme un modèle dans un monde idéal sorti de l’école, mais nous on est face à une situation où l’on cherche un passage rapide à l’opérationnalité pour pouvoir dupliquer ensuite. Le scénario deux est sans doute celui que l’on trouvera plutôt dans la vraie vie ». (Technicien du PMNSN, le 16.11.2018)*

Aussi, le second scénario vise à proposer aux opérateurs de sélectionner deux ou trois architectes avec qui ils souhaitent travailler à partir d’une liste de candidats rendue publique pour assurer la transparence de la procédure. Cette *short-list* a ensuite vocation à être transmise au Pôle métropolitain, ses consultants et à la commune concernée afin de valider les duos. L’équipe projet y voit les atouts d’un modèle éprouvé dans le cadre des ZAC communautaires afin d’accélérer la mise en place des duos et une procédure plus « cohérente » pour les porteurs de projets, mais aussi pour les élus.

*« Finalement, nous avons imposé une présélection d’architectes effectuée par la MRA que l’on propose ensuite aux opérateurs. Puis, les opérateurs choisissent dans cette liste-là. Cela n’a pas été accepté, ils voulaient que les opérateurs justifient un classement des architectes en les argumentant. Finalement, ce que l’on a réussi à faire c’est que le classement des opérateurs soit confronté au classement des architectes experts de la MRA. Cela restait encore très flou parce que “confronter” cela ne dit pas comment faire [...] On arrive en réunion avec ces deux listes sans trop savoir comment on allait trancher [...] ». (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)*

Finalement, la démarche de constitution des équipes se déroule sur un format hybride privilégiant une présélection des architectes par la MRA puis un classement des opérateurs avant une décision collégiale en présence des élus. Trois temps sont observés :

- La constitution d’une liste de sept agences d’architecture pour chaque site, constitué par les architectes experts de la MRA ;
- Un classement par les opérateurs des sept agences d’architecture, proposé avec argumentaire, et un classement parallèle réalisé par la MRA ;
- Une confrontation des deux classements à l’occasion d’une réunion de « mariage » avec une orientation du choix par les élus.

Derrière ces échanges, on observe les rôles joués par les instruments dans la prise de décision : la désignation des agences aptes à intégrer la *shortlist* puis la sollicitation d’une justification des

opérateurs dans leur décision, par la mise en place d’une grille de classement, avec des attentes de justifications.

Ces instruments sont ici au centre de la gouvernementalité et sont revendiqués comme outils d’analyse rationnelle et objectifs des candidatures, ils constituent autant de dispositifs de régulations de l’action par les parties prenantes qui tentent d’imposer leurs dispositifs. La régulation de l’action est ici au cœur des enjeux soulevés par cette procédure, il s’agit pour la MRA de s’assurer de la rémunération des architectes en évitant une entente préalable, d’inverser le rapport de force établi dans le cadre d’un groupement privé promoteurs-architectes. Néanmoins, cette régulation entre en contradiction avec le régime exploratoire et pragmatique initié par l’équipe projet.

*« Le problème, à ce moment-là, c’est que les opérateurs devaient accepter cela et beaucoup n’étaient pas d’accord. Certains n’étaient pas chauds, mais cela leur était égal, d’autres voulaient des garanties sur les architectes, beaucoup voulaient la liste globale des architectes et pas uniquement les sept retenus ». (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019).*

Dans un contexte où « l’espace professionnel de la conception, des études et du conseil, s’il continue à s’appuyer sur des figures historiques (l’architecte, l’ingénieur, l’urbaniste dans une moindre mesure), voit se développer de nombreuses activités d’expertises spécialisées » (Biau et Tapie, 2009a, p. 11), les architectes usent ici de leur pouvoir statutaire (Piganiol, 2016) en étant les seuls à même de concevoir et en maintenant une place stratégique dans un groupement, même si les clés des contraintes politiques, foncières et financières sont détenues par d’autres acteurs (aménageurs, promoteurs).

### **3.2. Négocier le programme – Faire le périurbain par « ateliers », un format de coordination qui articule exploration et régulation**

Si la plupart des appels à projets urbains innovants se réclament du registre de la carte blanche, la démarche « Habitat périurbain » ne propose pas de « carte blanche programmatique » (Rio, Josso et Gréco, 2019), mais propose de la négocier avec la collectivité, à partir du référentiel du carnet des attentes et inspirations citoyennes.

Nos modalités d’accès au terrain nous ont permis d’observer la dimension collaborative de ces ateliers où se négocie le projet et qui se distingue des modalités de coordination des ateliers citoyens. Les termes de « réunions », « groupe de travail » ou « ateliers » sont utilisés de manière indifférenciée par les participants, ils traduisent des temps d’échanges et de discussions pouvant aller de quinze minutes à plusieurs heures que nous rassemblerons sous le terme d’atelier afin de montrer la dimension itérative de ces deniers et comme le souligne Mathilde Girault, « la dimension parfois bricolée de ces moments » (Girault, 2019, p. 326).

Les ateliers se déroulent suivant différents formats impliquant des formes d’engagements variés de la collectivité et des équipes. Aussi, nous repérons des formats d’ateliers distincts : un premier

format speed-dating, un second sur un mode visite de site, un autre en salle sur un mode de présentation du projet et retours critiques et enfin un dernier en salle, basé sur la négociation d’un protocole d’accord entre les équipes de MOA-MOE et la collectivité.

Formats identifiés	Outils et règles	Engagements de la collectivité / PMNSN	Engagements de l’équipe MOA-MOE
<b>Speed-dating</b> (1 par site)	>Format court >Grille de questions	>Susciter l’innovation en « 3 mots clés » > Poser les enjeux	>Prise d’appui sur des références
<b>Visite de site</b> (1 par site)	>Format long	>Posture de marketing territorial >Recours au témoignage d’élus	>Approche règlementaire >Saisir des attentes, des contraintes côtés élus
<b>Échanges en salle</b> (2 par site en mairies)	>Format contenu >Présentation et échange chronométré >Supports visuels	>S’assurer de l’intérêt général du projet et de sa faisabilité technique (présence techniciens)	>Assurer de son engagement >Donner des gages de réalisation du projet (financier et calendaire)
<b>Échanges protocole d’accord</b> (1 par site à Nantes Métropole)	>Format contenu >Un échange d’une heure environ	> Assurer l’engagement de la collectivité dans l’accompagnement opérationnel du projet >Réguler le projet en poussant l’innovation	>Tenir le projet et ses caractéristiques programmatiques, architecturales et économiques

Tableau 12. Tableau des formats d’ateliers identifiés et des engagements — 2020 (source : auteur)

La diversité des formats d’échanges entre les équipes et la collectivité entraîne une évolution des formats des épreuves au cours de la démarche, du fait des dispositifs mis en place et des ressources que chaque individu peut mobiliser dans l’échange. Les premiers formats d’échanges s’inscrivent dans une logique de construction de la confiance et d’ajustements mutuels entre les équipes et la collectivité pour aller vers des formats de plus en plus publics, avec la multiplication des acteurs du tour de table, à mesure que les règles s’ajustent et sont de plus en plus partagées et qualifiées. Ces dispositifs de négociations donnent lieu à des débats sur des sujets relevant du droit (urbanisme règlementaire), mais aussi plus sûrement des sujets d’urbanisme opérationnel.

Mais de quoi y discute-t-on concrètement dans ces ateliers ?

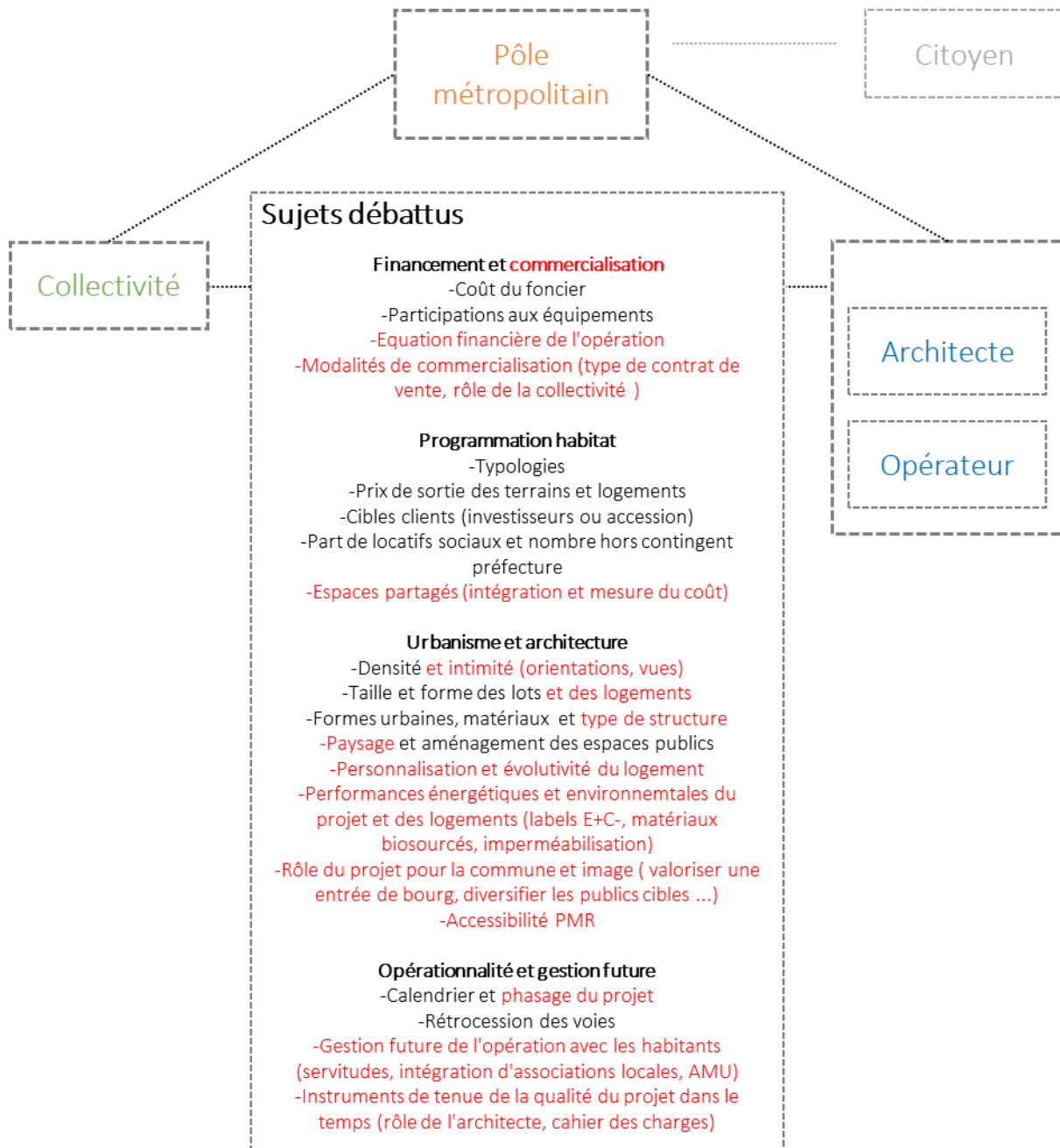


Figure 73. Sujets débattus dans le cadre des ateliers négociés — 2020 (source : auteur)

L’analyse des différents ateliers nous permet d’observer une diversification des sujets discutés entre la collectivité et l’équipe de MOA-MOE. Les sujets de négociations récurrents que nous avons décrits dans les systèmes locaux de négociation (cf. chapitre 4) sont ici bien présents, mais l’on observe un renforcement des discussions autour du montage juridique et économique de l’opération ainsi que sur la performance énergétique de ces derniers. Enfin, les enjeux de gestion future de l’opération sont également discutés, sous l’impulsion des collectivités. Elles sont attentives à l’intégration des futurs habitants dans le quartier et la commune, mais également à la gestion collective de l’espace et à la tenue de la qualité du projet dans le temps.



Cette pratique, au-delà de l’urbanisme réglementaire, se fonde principalement sur la légitimité démocratique de l’élu, mais aussi sur les modalités de coordination procédurales mises en œuvre par le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. À ce titre, le carnet des attentes a permis de mettre à l’agenda des discussions, des sujets comme ceux de la conception et de la gestion des espaces partagés ainsi que des sujets plus spécifiques au logement comme l’intimité ou les enjeux d’accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. Le dispositif permet donc de discuter du projet sur des enjeux amont (montage économique) et au-delà de sa mise en œuvre architecturale (gestion des espaces partagés) favorisant le décloisonnement des rôles et l’exploration de nouveaux sujets.

Néanmoins, ces négociations autour des projets se confrontent à des modalités d’engagements différentes entre des logiques négociées et des logiques marchandes. Ainsi, les épreuves rencontrées nous semblent relever d’au moins deux ordres : une distorsion entre les modalités d’engagements des acteurs et des épreuves liées plus spécifiquement à un engagement exploratoire.

Dans un premier temps, l’observation de ces séances d’ateliers nous a permis de saisir une confrontation récurrente entre qualité du logement et marché immobilier. Aussi, dans un contexte de difficulté à saisir ce que les opérateurs appellent « un marché périurbain », de faible visibilité sur le logement collectif et intermédiaire, ces derniers tendent à intégrer une part de risque importante dans leur bilan financier. Cet argument leur permet de limiter les investissements dans l’usage de matériaux biosourcés et justifie une part de commercialisation aux investisseurs pour assurer de la trésorerie, et le lancement des opérations. Dans une logique de compromis, plusieurs études de marché sont commandées par l’organisation publique auprès d’aménageurs, d’agences d’urbanisme et d’agents immobiliers qui permettent de mieux appréhender de potentiels acheteurs, dits « cibles acquéreurs ». Néanmoins, les faibles volumes de transactions enregistrés et la fluctuation des prix qui en résulte semblent plutôt de nature à interroger ces opérateurs. Cette confrontation entre logiques marchandes et négociées est aussi perceptible dans la tentative de certains opérateurs de poser des conditions économiques supplémentaires à la mise en œuvre des projets, au risque de la rupture de négociation. Nous avons par exemple observé le conditionnement de la réalisation d’une opération, par un promoteur, au triplement de la surface foncière afin d’y développer un volume de logements plus important.

Par ailleurs, le format à bilan ouvert tonalise une production urbaine négociée et transparente. Cet engagement s’est avéré évident pour des acteurs partenaires des collectivités (bailleurs), mais plus difficiles pour d’autres n’ayant pas l’expérience de ZAC publiques par exemple (constructeurs). Dans ce cadre, certains opérateurs auraient souhaité que soient affichées les charges foncières attendues pour une plus grande transparence et une équité entre les projets. Celles-ci étaient laissées au libre choix de l’opérateur et parties intégrantes de la négociation avec la collectivité démontrant à nouveau une marge de manœuvre pour ces derniers.

Dans un second temps, nous avons pu également repérer des épreuves relatives à la mise en place de modèles de coordination exploratoires et aux dispositifs *ad hoc*. Ainsi, l’absence de procédures de passations de marchés classiques génère des interrogations sur la réalisation de certaines missions : qui réalise les études en amont (sol, amiante, géotechniques) et les finance ? Le PMNSN a ainsi pris en charge des études de biotope sur un site et imaginé un temps intégrer des clauses de remboursement avec les lauréats.

Les modalités de coordination appellent ici une souplesse calendaire et une valorisation de l’expérience collective. Aussi, au cours de la séance de lancement du projet, des opérateurs ont pu soulever le paradoxe entre un calendrier serré et des demandes d’innovations de plus en plus récurrentes chez les acteurs publics. Certains architectes ont quant à eux soulevé le manque de dialogue entre citoyens et architectes, ces derniers se sont montrés inquiets de la traduction du projet par des professionnels de la concertation et le risque d’iniquité dans la présentation des projets. Enfin, cette logique exploratoire a pu aussi être discutée par certains élus préférant des projets de logements de qualité, confortables et livrés rapidement à des projets « innovants ».

*« Opérateur : En matière d’innovations avez-vous des attentes particulières sur le plan de la programmation ou sur le plan technique ?*

*Élu 1 : On aimerait mettre l’accent sur l’aspect environnemental et le développement durable.*

*Élu 2 : On aimerait que cela sente une belle qualité de logement. [Il revient sur le projet de Lacaton-Vassal en évoquant le fait que ce n’est pas la quête d’innovation qu’ils recherchent aujourd’hui.]*

*Opérateur : Les locataires sont très contents on n’a pas plus de rotation que sur les autres opérations.*

*Élu 2 : Je suis plus dubitatif là-dessus. Ici les gens sont hyper classiques, il nous faut du classique et du qualitatif. [...]*

*Architecte : On aimerait bien aussi être innovants en termes de commercialisation. [L’architecte essaye de défendre le projet de Lacaton Vassal en expliquant que chaque logement dispose d’un grand jardin et d’un jardin d’hiver.]*

*Élu 2 : Oui, mais après la surface n’avait pas été anticipée en termes de fiscalité, car certaines personnes ne pouvaient pas payer des surfaces si importantes.*

*Architecte : Il faut que l’on pose la question de ce qui fait que l’on a envie de venir ici [L’architecte propose plusieurs unités résidentielles et propose des usages partagés ; une chambre, un lieu commun. Puis il finit par évoquer l’idée de développer des volumes capables.]*

*Technicien PMNSN : On souhaite s’inscrire dans ce type d’innovation et le Pôle souscrit à ce type de démarche, sinon on reproduit de la maison individuelle en plus petit ou du petit collectif. On aimerait que cela soit répliquable et il faut prouver que l’on peut réaliser cela ». (Extrait des échanges d’une visite de site, 27.02.2019)*

Malgré la multiplication des temps de confrontations — potentiellement chronophages — la plupart des opérateurs et architectes interrogés font un retour positif de ces temps, d’autant plus qu’ils ont l’habitude de travailler avec les collectivités. Ce retour positif des équipes peut s’analyser par la capacité du dispositif à réduire l’incertitude sur la voie empruntée par l’équipe de MOA-MOE, par une forme de validation itérative des projets. Ces ateliers ont aussi facilité un engagement dans le projet de la part de tous les acteurs et ont permis d’assurer leur évolution.

*« J’imaginai un truc où il y avait plus d’échanges que le promoteur ou l’architecte viennent tenter des choses auprès des élus, alors que là ils ont présenté des choses, les élus ont réagi [...] Je m’attendais presque à ce qu’ils viennent avec un plan et que l’on discute sur ce plan et que l’on puisse l’améliorer, un truc peut être pas dessiné ensemble, mais... » (Extrait d’un entretien avec un technicien du PMNSN, le 25.10.2019)*

Néanmoins, si les débats ont largement porté sur les propositions urbaines et architecturales des équipes de MOA-MOE, il s’est moins agi de concevoir collectivement l’évolution de certains dispositifs que d’apporter un retour critique et régler des problématiques organisationnelles.

Aussi, chacun des acteurs semble s’engager différemment dans ces ateliers suivant sa situation et les intérêts qu’il poursuit à travers la démarche, plusieurs rôles peuvent ainsi être affectés à ces ateliers :

- Un espace d’énonciation des attentes et contraintes de chaque acteur : techniciens, élus, citoyens ;
- Un rôle de concernement et de pédagogie auprès des opérateurs par la présentation d’études, de diagnostics, élaborés par les acteurs publics, et le partage de bonnes pratiques à partir de photos, maquettes et de retours d’expériences ;
- Un espace de critique des projets, plus exigeant que lors des négociations de gré à gré, favorisant l’énonciation des attentes de la collectivité et la régulation des projets (renforcement des attentes sur le plan social et environnemental) ;
- Un espace de ressource pour l’architecte qui peut s’appuyer sur des alliés pour porter ses dispositifs urbains et architecturaux auprès de l’opérateur ;
- Un espace de régulation des projets des communes, par les instances techniques des agglomérations, via la mise en place de règles d’urbanisme ou d’actualisation de barèmes d’aides à la pierre par exemple.

Ainsi, si ces ateliers ne bousculent pas les processus de conception habituels des projets, ils renforcent la capacité de régulation des collectivités locales en redistribuant les rapports de pouvoirs, notamment au bénéfice de la commune. Ces dispositifs permettent ainsi de répondre aux carences des systèmes de négociations locaux souvent peu contraignants pour les opérateurs.

De fait, les opérateurs perdent de la marge de manœuvre sur la question des prix de sortie des logements et se voient ici obligés de s’engager sur une programmation urbaine et architecturale cadrée par le carnet des attentes et des inspirations citoyennes, relayé par le PMNSN.

Ces ateliers témoignent ainsi d’une ambivalence de l’action publique aménagiste, entre action concertée et régulation par des dispositifs d’action stratégiques (Habermas, 1987). Néanmoins, l’observation de ces ateliers révèle des engagements exploratoires (Auray, 2016) dont les questionnements permettent moins de décider que « d’ouvrir les conflits » à résoudre (Barthe et Linhardt, 2009).

### **3.3. Sélectionner des projets et des équipes - Epreuves technico-politiques et valorisation de la valeur innovation**

On retrouve ici les débats que nous avons identifiés dans la composition des équipes de MOA-MOE avec une équipe technique autour du Pôle métropolitain et des collectivités (la commission technique) et la MRA qui assure un rôle de retour critique sur les projets dans une posture de consultant (la commission architecture). Si l’analyse architecturale avait dû initialement figurer sur le même plan que les deux autres critères (adéquation charge foncière, prix de sortie, programmation et cohérence avec le carnet des attentes citoyennes) elle se retrouve ici distincte interrogeant par là même les enjeux de pondération de ces critères dans une démarche qui vise à identifier des méthodes reproductibles.

Malgré des critères énoncés collectivement, la manière de juger n’est ici pas la même suivant les positions des acteurs, certains mobilisant une valeur d’architecture générale, une valeur plus singulière (réponse à la commande), mais aussi une valeur d’innovation.

Ainsi, le registre argumentaire mobilisé par la commission architecture se réfère d’abord à une critique sur la valeur d’architecture générale des projets.

*« Celui-là ne fonctionne pas, car il perpétue le modèle de la maison individuelle »  
/ « La manière dont ce postulat urbain est annoncé dispose d’un vrai potentiel de projet urbain [...] l’enjeu c’est d’articuler des logements autour d’un espace public qualifié parce que l’on sait que c’est là que l’enjeu de voisinage se fait et cela passe par l’architecture ». (Architecte, extraits du comité de sélection, le 13.06.2019)*

Lors de ce comité de sélection, des critiques portent aussi sur la valeur singulière des projets, dans un rapport quasi systématique au contexte paysager.

*« Il y a eu un travail sur le territoire et j’ai trouvé intéressant leur travail sur les formes d’habitat local ». (Architecte, extraits du comité de sélection, le 13.06.2019)*

L’innovation apparaît ici comme une valeur émergente légitimée par le type de dispositif revendiquant la nouveauté.

*« Ce projet n’interroge pas nécessairement la question de la reproductibilité du processus » / « De prime abord le projet de V est bien plus proche des objectifs affichés avec un cœur d’îlot apaisé, après quand on regarde le cœur des logements on voit bien que l’innovation est plus importante ». (Architecte, extraits du comité de sélection, le 13.06.2019)*

Enfin, la critique des projets évolue vers une critique de la signature architecturale d’abord en attribuant la paternité des projets à l’architecte et non plus à l’équipe projet.

*« Chez X, son espace commun est en continuité avec le parking alors que Y a trouvé l’astuce. Après en comparant les deux projets on a comparé les espaces communs, chez X on a un endroit qui est sous le porche, mais qui est aussi une entrée de logement ». (Architecte, extrait du comité de sélection, le 13.06.2019)*

Cela passe aussi par une critique sur la jeunesse des architectes retenus ou leur capacité sociale de collaboration avec le MOA du projet.

*« Il a choisi de travailler avec une jeune équipe et bon on s’interroge. » / « On pense que l’on pourrait pousser un peu, on a senti au niveau de l’oral qu’il y avait une cohésion et on sent que le constructeur pourrait aller plus loin et prendre des risques ». (Architecte, extrait du comité de sélection, le 13.06.2019)*

Si ces derniers critères ne peuvent constituer de fait des critères déterminants pour les élus qui cherchent à rationaliser leur décision, il semble qu’ils soient d’importance pour les acteurs du projet qui seront en lien étroit avec les MOE et MOA du projet.

Côté élus, si certaines critiques à valeur d’architecture générale sont énoncées, la mobilisation d’un registre faisant appel aux valeurs singulières des projets domine, marquée par une attention à la valeur d’usage des projets : le stationnement de la voiture, le passage de la tondeuse sur l’arrière du logement.

Au-delà des enjeux décisionnels relatifs à la sélection d’une équipe de MOA et de MOE, nous pouvons identifier au moins trois rôles de ce « comité de sélection » soulevé par des épreuves.

D’abord, ce comité de sélection s’inscrit dans un héritage du jury de concours d’architecture et constitue donc le lieu de désignation de projets d’architectures de référence. Ainsi, par la reconnaissance et l’énonciation de la qualité architecturale — projets référents périurbains — la commission architecture mobilise le pouvoir statutaire des architectes et tend à réaffirmer la capacité de conception des architectes ainsi que leur rôle dans la fabrique de la ville. D’ailleurs, des positionnements plus radicaux se sont exprimés dans le cadre de cette sélection avec la récusation des projets portés par des constructeurs de maisons individuelles. L’instance ordinale locale a estimé que ces derniers détournaient de manière générale le cadre d’exercice réglementaire de la profession d’architecte. Dans ce contexte, la MRA a cherché à se démarquer en optant pour un positionnement intermédiaire :

*« L’astuce de la maison de l’architecture sur le résultat des quatre lauréats, c’est qu’il y’en a deux que l’on révoque. Alors qu’est-ce que cela veut dire le terme*

*révoquer ? Et bien c’est-à-dire que l’on refuse le résultat, mais ce n’est pas parce que l’on a refusé le résultat que l’on ne va pas continuer à accompagner les équipes [...] Cela veut dire une chose très simple, cela veut dire que la MRA s’est positionnée et que dans tous les éléments de communication, car l’un des objectifs c’est de communiquer, et bien la maison de l’architecture exprime le fait qu’elle n’est pas en accord et que le modèle n’est pas référençable ou n’est pas un modèle éthique [...] Cela est une manière de se garantir aussi que les constructeurs ne pourront pas utiliser le label MRA ». (Extrait d’un entretien avec un architecte de la MRA, le 6.02.2020)*

La MRA affirme son rôle sur le plan de la diffusion de « bonnes pratiques » et d’acculturation aux métiers de l’architecture avec une attention accrue sur le modèle d’ingénierie développée, dans un rôle d’observateur. Ainsi, elle cherche à accompagner la volonté des architectes d’investir ce marché, reconnaissant la qualité de propositions architecturales alliant constructeurs de maisons individuelles et architectes, tout en n’avalisant pas le modèle d’ingénierie. Elle s’appuie sur la base d’arguments éthiques que l’on retrouve dans le cas de pratiques émergentes en contextes d’incertitudes et non stabilisés avec :

- Un questionnement sur la reproductibilité, l’idée de plan « type » est-elle éthiquement acceptable pour l’architecte ?
- Les rôles et places de l’architecte dans la réalisation des projets en dehors de la mission complète avec un constructeur.

De fait, ces arguments éthiques constituent le pendant d’une argumentation plus déontologique portée par le conseil de l’ordre et visent à maintenir « *un lien entre les acteurs de l’opération* »<sup>297</sup> et notamment des architectes « *pour mettre en place les conditions à la fois critique et d’accompagnement vers l’exemplarité des enjeux initiés* »<sup>298</sup>.

Deuxièmement, ce comité apparaît également comme un acte performatif visant à mettre en scène la fin d’une démarche collective et à organiser la suite. La dimension performative apparaît dans la mise en scène du jury, renommé « comité de sélection » pour raisons juridiques, mais aussi, car les décisions ont été prises préalablement dans les communes en commissions ou conseils municipaux.

Enfin, en tant que lieu de circulation d’images, de critiques urbaines et architecturales ce comité participe visiblement à la construction d’une culture commune, enjeu énoncé initialement par le Pôle métropolitain qui souhaitait amener les élus à se prononcer sur l’ensemble des projets et pas uniquement leur territoire.

*« Je vais me permettre, je ne connais pas le territoire, je ne connais pas la population et je n’y suis pas élu [...] Il y a les projets architecturaux, je ne donnerai pas mon avis, mais ce sont les élus qui vont porter le projet et le défendre devant la population et là c’est le maire qui parle on va entrer et les équipes en face vont*

<sup>297</sup> Extrait de la lettre de la MRA du 6.11.2019 à l’attention du conseil de l’ordre des architectes des Pays de la Loire.

<sup>298</sup> Ibid.

*en faire leur chou blanc donc je pense que c’est à l’élus de choisir ». (Élu, extrait du comité de sélection, le 13.06.2019)*

Néanmoins, la plupart des élus communaux ne se sentaient pas légitimes à exercer un retour critique malgré la mobilisation collective depuis le début du projet par le Pôle métropolitain. La localisation des sites, leur dimension, mais aussi l’enjeu politique qu’ils représentent pour certaines « petites communes » constitue des hypothèses de cette abstention. Lorsqu’ils se sont exprimés, ils ont aussi révélé des désaccords entre élus métropolitains et communaux sur les enjeux de la densité par exemple, témoignant de différentes visions sur l’évolution des régimes d’aménagement dans la perspective d’un périurbain durable.

## **4 - Réaliser les expérimentations - Faire aboutir en continuant d’explorer, capitaliser et valoriser l’expérimentation**

### **4.1. Faire tenir l’écosystème et ses arènes - Affirmer une ouverture attentionnelle aux aléas tout en faisant aboutir**

Les phases de mobilisation et de conception des projets réussis, il s’agit ensuite de tenir les réseaux mis en place et la logique expérimentale, dans un contexte de faibles procédures, mais aussi de faire aboutir les projets.

Tout d’abord, si les réseaux d’acteurs sont extensifs, les chefs de projets construisent à dessein des « écosystèmes d’acteurs » rassemblant un nombre limité d’élus, d’opérateurs et d’architectes afin de faciliter les prises de décisions, plus difficiles à mener dans le cadre d’ateliers exploratoires. Aussi, les comptes-rendus et foires aux questions (FAQ) deviennent dès lors des dispositifs de gouvernance du groupe en traduisant à la fois fidèlement le contenu des échanges, manière de faciliter l’enrôlement, mais aussi en soulignant de manière stratégique le positionnement de la collectivité afin qu’opérateurs et architectes y souscrivent. Nous avons vu que la diversité des acteurs était gérée par des dispositifs assurant des traductions, mais la diversité des formes d’arènes mises en œuvre soulève des questions de coordination entre celles-ci. Ainsi, au-delà des dispositifs cognitifs cités plus hauts (carnet des attentes, comptes rendus...) ce sont les chefs de projets, qui, circulant entre ces arènes, assurent les traductions. Néanmoins, face à l’enjeu de réalisations de démonstrateurs d’habitat, répondant aux objectifs de la démarche, le Pôle métropolitain a souhaité mettre en place des protocoles d’accord. La formalisation de ce dernier vise à valider des objectifs de travail précis entre la collectivité, le Pôle métropolitain et l’équipe de MOA-MOE et fixe un horizon de dépôt des PC et de réalisation du projet.

Si faire aboutir passe ici d’abord par la stabilisation des engagements réciproques entre parties, il s’agit aussi pour le Pôle métropolitain d’identifier des solutions afin que les bilans économiques des opérations permettent la reproductibilité des projets. De fait, les bilans présentés lors du rendu final par les opérateurs témoignent pour beaucoup d’une faible marge — voir absence — de nature à empêcher l’engagement des banques. Aussi, différentes pistes sont évoquées avec les

opérateurs pour identifier des économies : assistance de la collectivité dans la commercialisation ou encore révision de la fiscalité sur la construction dans les secteurs périurbains. Ces pistes font l’objet de prises de contact avec des juristes, les services de l’état, car l’épreuve juridique n’est jamais loin dans ce format de coopérations publics-privés qui s’il permet de réguler les pratiques s’inscrit aussi parfois dans des logiques marchandes en phase de réalisation.

*« On va essayer de voir comment on peut définir ensemble le processus [...] essayer de travailler le plus possible en co-construction et notamment sur la stratégie de communication ce que nous on peut apporter en tant que collectivité ». (Technicien PMNSN, le 18.07.19)*

L’enjeu de maintien d’un engagement exploratoire est également prégnant pour le Pôle métropolitain. Si l’on souhaite voir se réaliser des projets, ce sont bien des projets innovants dont il est question ici justifiant la désignation de « premiers provisoires », une manière de décider sans tout à fait trancher et ainsi prolonger la logique expérimentale (Barthe et Linhardt, 2009).

*« L’idée c’est que l’on vient de finir la première phase de travail et maintenant on rentre dans une seconde phase pour aller au plus proche d’une démarche de démonstration et innovante ». (Technicien PMNSN, le 18.07.19)*

Aussi, l’articulation de la démarche avec les arènes extérieures qui se déploient de manière synchronique pose question ; la démarche a pris place dans les mêmes temporalités que l’élaboration des PLUI de Nantes Métropole et de la CARENE. Ainsi, ces arènes extérieures tendent à imposer un cadre normatif sur les projets en rupture avec la logique de la démarche. Néanmoins, les chefs de projets se sont rendus ici attentifs à ces perturbations (révision du coefficient de biotope, évolution des aides à la pierre et limitations des prix de sortie) non pour tenter de les contrôler, mais plutôt pour les intégrer aux projets considérant qu’elles sont des contingences de l’action nécessaire à l’action collective, et notamment à la poursuite de l’implication des collectivités concernées (Auray et Vétel, 2013, p. 158).

Au-delà du risque d’un retour du normatif, c’est aussi le retour à des logiques marchandes côté opérateurs qui témoignent de difficultés à trouver une économie de projet viable pour eux alors que se profile le dépôt des PC. Le risque est alors une perte de qualité dans le projet que ce soit sur le plan matériel ou sur l’investissement dans la maîtrise d’usage.

Aussi, afin de maintenir cette attention aux aléas et à l’exploration de pistes de solutions, l’équipe projet du Pôle métropolitain a mis en place des discussions bilatérales MOA-MOE, ainsi qu’entre les équipes et les intercommunalités. Ces discussions avaient vocation à identifier des solutions aux aléas économiques ou aux problématiques de contractualisations entre MOA et MOE.

*« Architecte : Moi ce qui m’intéresse, c’est de voir quand est ce que l’on contractualise. Parce que nous quelqu’un va pouvoir faire des facturations quand on aura contractualisé. [...] Pour la MOE, là on n’a aucun dispositif contractuel aujourd’hui pour cela, mais pour notre cas il faut que l’on attende que le foncier se libère [...]*



*Opérateur : Nous on aura besoin, vu que l’on est bailleur social, on a besoin d’une lettre qui indique que vous nous avez sélectionnés avec un tel. [...] L’ANGOLS est dans nos murs aujourd’hui et donc on a besoin d’avoir une lettre officielle parce que maintenant on a trois dossiers et ils sont en train d’enquêter les architectes ». (Extraits des échanges sur le protocole d’accord, le 18.07.2019)*

En outre, sur la base de problématiques communes aux différents sites, une séance de workshop est programmée autour des questions de gestion et de conception des espaces communs ainsi que des performances énergétiques des bâtiments. L’objectif semble ici de sensibiliser plus largement et de tenter l’implémentation de certaines solutions dans les projets. Néanmoins, une évaluation des projets sur ces deux enjeux — imaginée un moment au cours du workshop — n’a pas été réalisée du fait de la fragilité du portage de certains projets et du risque de renforcement d’une posture hiérarchique de l’organisation publique, dans un contexte d’incertitude sur l’aboutissement des projets.

Ainsi, par le biais de l’assistance juridique ou encore de l’organisation de temps d’ateliers, le Pôle métropolitain cherche à assurer une continuité et à « donner le rythme » dans un contexte où le relai en coordination par les intercommunalités et communes est attendu en phase opérationnelle. Ce relai, garantissant la continuité de l’action publique, se révèle efficient pour certaines collectivités dont ce type de démarche est éprouvée. Il est plus complexe pour d’autres collectivités, soit par manque de temps ou par approche procédurale introduisant une régulation forte et déconstruisant certaines transformations proposées (refus de double instruction, application de normes de voiries ...).

*« Opérateur : Après cela implique aussi en amont une implication de la collectivité parce que là à cause du foncier et du découpage on déploie plus de Voirie et Réseaux Divers (VRD) et donc là l’argent on l’aurait mis ailleurs. Donc vous voyez ce n’est pas que l’opérateur et le dessin de l’architecte ». (Extrait d’un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Dans ce contexte, le principal risque observé est celui du désengagement de certains architectes et opérateurs.

#### **4.2. Étendre les réseaux - Identifier des porte-paroles et des relais de communication de l’objectif**

Le prolongement de la démarche passe par le relais et la diffusion des travaux afin que les cas travaillés puissent inciter d’autres acteurs à développer ce type de pratique, qu’ils soient élus ou opérateurs. L’épreuve de la représentativité se traduit par l’identification de porte-paroles et relais de communication entraînant une dynamique externe à ces écosystèmes.

Premièrement, plusieurs élus communaux des sites retenus sont mobilisés par les chefs de projets pour témoigner dans des assemblées politiques. Ainsi, un temps d’échange avec l’atelier des élus et les communes concernées est programmé afin de « *conserver la dynamique collective et tirer les*

*premiers enseignements*», mais aussi de « *bénéficiaire de regards croisés sur les premières propositions pour enrichir l’analyse* »<sup>299</sup>.

Ces relais de communication, élus référents, se caractérisent ici soit par leur représentativité supposée des situations périurbaines soit parce qu’ils sont identifiés comme acquis aux enjeux de densification (Vice-Président de Nantes Métropole à l’aménagement par exemple) et intéresseront d’autres élus à « acculturer », notamment les élus concernés par les sites d’expérimentations.

*« Avec X [opérateur], je trouve qu’il dévoie un peu le jeu, avec la question de la maison individuelle. » / « Il y a plusieurs questions, il y a celle des vélos, mais aussi celle des nappes de parking. Je me dis que c’est mieux de la cacher et puis la qualité du grand paysage est mieux valorisée sur Y [opérateur]. Si l’objectif c’est de réduire la voiture, je trouve que dans un milieu périurbain c’est encore plus choquant, car en milieu urbain on est habitué à voir des nappes malheureusement. » / « Je trouve que le projet de Z [architecte] apparaît plus adapté au cœur urbain de Trignac et beaucoup plus adaptée, je suis très déçu de la proposition de B [opérateur] avec ces trois maisons-là ». (Florilège d’extraits de réunions visant à valoriser les projets les plus denses)*

En outre, ces mêmes élus n’hésitent pas à « monter en généralité » les résultats provisoires de la démarche, manière d’impliquer les élus des sites expérimentations et les autres élus du territoire. Dans ce contexte, il apparaît que le poids d’un élu est d’autant plus important qu’il se trouve à la tête de plusieurs espaces de coordination entre technique et politique permettant de montrer une capacité d’action concrète sur l’action qui se déploie (Idt, 2015). Cela est notamment le cas du Vice-Président à l’aménagement de Nantes Métropole, positionné sur différentes présidences au sein d’organisations publiques et parapubliques métropolitaines.

*« Ce n’est pas quatre démonstrateurs lauréats, mais bien la démarche complète... Notamment dans le cadre de notre volonté de développer de l’habitat périurbain plus dense pour rationaliser nos ressources foncières. » [...] Non pas être sur un projet reproductible, mais des solutions reproductibles [...] On doit aussi se saisir de ceux qui ont bossé sur le dossier et être capable nous élus de prolonger ces réflexions sur le territoire ». (Élu, extrait du comité de sélection, le 13.06.2019)*

D’ailleurs, cet objectif de diffusion fait l’objet d’un enjeu de matérialisation des conclusions de l’expérimentation dans le cadre d’un retour académique que nous avons conduit en 2020. Deuxièmement, les services de l’État sont identifiés comme relais à l’échelle nationale, une échelle identifiée comme pertinente du fait des enjeux fiscaux en renouvellement urbain et de la mise à l’agenda de la zéro artificialisation nette. L’État apparaît également comme un allié pour le déploiement des projets.

*« Est-ce que l’on pourrait avoir un Pinel périurbain par exemple ? » / « On se demandait également dans quelle mesure la collectivité pourrait apporter son soutien à la commercialisation dans le cadre d’une opération privée. » / « Il y a*

---

<sup>299</sup> Objectifs extraits du PowerPoint de présentation de la réunion du 12.04.2019.

*un enjeu à territorialiser ces dispositifs fiscaux et à les lier davantage à la planification territoriale». (Florilège de verbatims extraits de la séance de présentation de la démarche aux services de l’État)*

Enfin, les têtes de réseaux professionnels<sup>300</sup> sont identifiées, ils visent moins à diffuser qu’à assurer l’acceptation de ces processus dans le cadre de professions règlementées et à s’assurer que certaines filières de construction pourront assurer la pérennité de certains types de projets développés au cours de l’expérimentation.

*« Technicien PMNSN : Est-ce que la filière est prête pour massifier cette production ?*

*Technicien Atlanbois : Oui assurément, aucune entreprise ne travaille en 2 x 8 actuellement donc nous sommes loin d’être au maximum. On a des entreprises qui pensent à industrialiser davantage [...] Après, oui on a des entreprises de charpente qui développent du CCMI, mais elles sont sous-exploitées à mon avis ». (Extrait d’entretien avec un technicien d’Atlanbois, le 22.06.2020)*

Aussi, bien que ces connexions tendent à médiatiser l’objectif de la démarche et à le relayer, c’est bien une épreuve de représentativité dont il est question ici. Cette épreuve vise à assurer la réalisation du projet, c’est-à-dire l’acceptation de formes de travail nouvelles, par les corporations et le relai par les services de l’État — auprès du législateur — des enjeux de diminution de la fiscalité en secteurs périurbains. L’identification de ces problématiques et la connexion avec d’autres institutions sont notamment le fait d’une évaluation *in itinere* du processus et d’une volonté de capitalisation de la démarche d’expérimentation.

### **4.3. Évaluer in itinere et capitaliser de nouvelles ingénieries**

Tout d’abord, rappelons que l’une des finalités de la démarche, développée au chapitre précédent, concerne la reproductibilité de processus de projets à partir d’un travail de capitalisation. Cette capitalisation s’effectue notamment dans le cadre d’un retour académique critique en continu de la démarche, mais aussi par de multiples interpellations opérationnelles des experts mobilisés (LAD SELA, Groupe expert, Architectes de la MRA, Architecte conseil de l’État...).

La mobilisation de chercheurs est ici facilitée par des dispositifs d’intéressement (rapports de recherche, comité scientifique) permettant de produire des connaissances sur l’action, bien qu’ils articulent critique et interpellations opérationnelles. Quant aux experts, ils sont mobilisés pour leur expertise sectorielle afin de proposer des leviers d’actions au cours de l’expérimentation. La présence des chercheurs et experts est ici l’occasion de souligner les vertus du « décentrement », mais aussi la possibilité de se « tenir au courant des derniers articles scientifiques sur le sujet »<sup>301</sup> afin de qualifier la dimension innovante des projets.

---

<sup>300</sup> L’ordre des architectes, la Fédération des Professionnels de l’Immobilier, le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs, le réseau Novabuild...

<sup>301</sup> Propos récurrents des techniciens au sein des deux démarches analysées.

Par ailleurs, l’équipe projet a sollicité des rapports d’évaluations afin d’objectiver les connaissances produites. Ils constituent d’abord un moyen de capitaliser et formaliser des méthodologies, que ce soient les ingénieries de l’action publique ou les principes constructifs, de gestions proposées au sein des projets, dans une logique de reproductibilité. Néanmoins, la place des rapports intermédiaires a été tout aussi prégnante que les rapports finaux, positionnant le chercheur dans un rôle d’interpellation critique et instaurant une dynamique de problématisation-solution. Les commanditaires y voient un moyen pour l’action publique d’ajuster le processus et de répondre *in itinere* aux attentes des acteurs privés et ainsi garantir leur confiance tout au long du processus d’expérimentation. Malgré tout, les objectifs d’implémentations de solutions tant techniques qu’organisationnelles ne sont pas sans générer des contraintes.

D’abord, l’investissement financier renforcé de la collectivité sur certains sites entraîne des contreparties qui évoluent au cours de la négociation. Ces contreparties peuvent être de nature financière en demandant à l’opérateur de réduire le prix de sortie des logements afin de proposer des logements de qualités abordables.

*« La question du prix de sortie trop importante, il faudra donc l’étudier pour approcher le prix de sortie, quitte à diminuer la charge foncière ». (Technicien du PMNSN, le 19.07.2019)*

Néanmoins, ces contreparties sont bien peu souvent financières, la collectivité cherche surtout à faire évoluer le projet architectural. Aussi, a-t-on pu observer une difficulté récurrente à intégrer des matériaux biosourcés, les opérateurs estimant que le bilan économique de l’opération était trop serré et que les normes énergétiques étaient déjà respectées ramenant les enjeux écologiques à des logiques de labels.

*« Opérateur : Après on a défendu une approche bioclimatique par les implantations.*

*Opérateur : Sur le C [carbone], on ne va pas pouvoir y aller parce que l’on n’a pas de chauffage urbain [...] Aller jusqu’au E3 cela nécessite d’aller loin. On va plutôt mettre l’accent sur les eaux pluviales et les espaces verts et donc on préférerait mettre plus d’argent sur les espaces extérieurs pour que la collectivité vive bien. On n’ira pas sur de la ouate de cellulose.*

*Technicien LAD-SELA : La démarche se veut exemplaire et donc on peut voir ce que la collectivité est prête à faire comme effort. On peut peut-être se dire que l’on va aller sur du passif, sans décliner des dispositifs énergétiques. On n’a pas mis l’accent sur l’environnement, car pour nous la densité c’est déjà vertueux sur le plan environnemental, mais bon, essayez au moins d’aller sur du biosourcé pour au moins l’espace commun par exemple. [...]*

*Opérateur : Oui, après on est d’accord pour explorer avec vous dans les conditions économiques viables ». (Extraits des échanges sur le protocole d’accord, le 18.07.2019)*

*« Matériaux biosourcés, oui pourquoi pas, mais on a un retour d’appel d’offres, mais on a des soucis en retour d’appel d’offres. On a eu un souci sur le vallon des Garettes ou on est à 400 euros de plus, après si on peut avoir des subventions ». (Opérateur, le 18.70.2019)*

Ces problématiques de coûts de constructions apparaissent avant tout comme un sujet conjoncturel pour les opérateurs qui témoignent à partir d’autres chantiers en cours.

*« Ce projet il n’est pas complexe, mais c’est la conjoncture globale qui vient biaiser un prix de sortie. C’est pour cela que je mets une vigilance, car pour nous cela est trop déconnecté. On va dire que c’est cher aujourd’hui alors que cela ne devrait pas l’être beaucoup plus que cela, mais aujourd’hui les ouvertures de plis sont démentielles ». (Opérateur, le 18.70.2019)*

À plusieurs reprises, le modèle du participatif a pu être évoqué par les opérateurs et les architectes comme une solution pour réduire des coûts et faciliter l’intégration habitante, mais le calendrier de la démarche et les attentes de réalisations par les collectivités n’ont pas permis d’introduire ce modèle, bien qu’un temps imaginé. Cette difficulté fait écho aux questionnements relatifs à la gestion des espaces et parties communes notamment face à la crainte de défauts de gestion — une rétrocession — et de faibles appropriations des lieux.

*« Technicien PMNSN : Il y avait aussi la méthode de comment on s’assure, dans le temps, de la pérennité de l’espace privatif jardin. Pour nous il y a un côté modèle très intéressant, à la fois dans le modèle, la conception, la forme, et donc on est dans des logiques de diffusion des principes.*

*Architecte : On mise toujours sur l’aménagement, on n’aime pas trop les barrières. On aime bien changer les revêtements de sols, des fois on aime bien installer du paysage avec par exemple des petits arbres, des petits arbustes. Après je me tourne vers l’opérateur, mais vous avez peut-être des éléments sur la gestion.*

*Opérateur : Cela revient aux gestionnaires. Après, pour moi, l’idée c’est de créer une association de colotis. Alors, les choses sont présentées dès l’acquisition et ils signent avec le cahier des charges les statuts de l’ASL<sup>302</sup> et bon il faut bien orienter l’espace tout de même. On définit le moment où ils prennent la main. Après, l’idée c’est peut-être que ce soit le plus vite possible, afin que l’aménageur s’efface, mais on pourrait aller assez loin. Après on ne peut pas les interdire s’ils veulent tout raser, sauf si on l’inscrit directement dans le permis d’aménager et dans le plan de circulation.*

*Technicien PMNSN : Nous pourrions peut-être modifier le PLU pour faire en sorte que l’on conserve un certain coefficient de biotope par exemple [...] ». (Extraits des échanges sur le protocole d’accord, le 19.07.2019)*

L’enjeu alors partagé par les équipes et le Pôle métropolitain est d’assurer une maîtrise d’usage, souvent appelée « premier accompagnement » par les architectes et opérateurs dont le coût apparaît important dans ces marchés moins tendus.

---

<sup>302</sup> Association Syndicale Libre.

*« Nous ne sommes pas sur des zones de tensions donc pour nous cela change beaucoup, on ne peut pas financer facilement cela. Construire plus, pour nous, c'est déjà compliqué en fait, donc c'est de se dire est ce que l'on met un peu d'argent dans du bâti et du service ». (Opérateur, le 19.07.2019)*

Ces difficultés d'intégration *in itinere* sont aussi liées pour partie à des problématiques organisationnelles et notamment les modalités de contractualisation entre opérateurs et architectes.

*« Technicien LAD-SELA : Donc sur le montage, l'opérateur achète le terrain, aménage, vend le terrain, puis signe un contrat de CCMI avec les acquéreurs. Et quelle est la place de l'architecte ? »*

*Opérateur : L'architecte signera un contrat avec le constructeur ! On essaiera d'aller plus loin ici, et sur la partie aménageur aussi il y aura donc deux contrats. [...]*

*Architecte : Les PC maisons sont visés par l'architecte sur le plan visa, à partir du contrat aménagement. Nous on avait proposé l'AVP et d'aller jusqu'au PRO avec l'enjeu de verrouiller les détails d'exécutions [...] J'ai besoin de m'entourer de professionnels là parce que c'est complètement hors norme.*

*Technicien LAD-SELA : Oui c'est vital parce que l'innovation elle est là, ici ! Chacun dans ses deux professions ». (Extraits des échanges sur le protocole d'accord, le 19.07.2019)*

La démarche témoigne aussi d'une difficulté au sein des structures de MOA d'intégration de la philosophie de la démarche, par les autres chargés de missions et supérieurs hiérarchiques. Il s'agit en outre d'assurer la continuité du projet avec les autres chargés de missions.

*« [...] Nous avons avancé dans deux directions, d'abord l'organisation de nos deux MOA en interne avec la passation du dossier à un responsable de programme que j'ai aussi acculturé à cette démarche spécifique. Il reprend clairement la main avec un responsable d'opération nommé chez le second MOA. Je reste toutefois garante des engagements pris au moment du concours. Notamment sur les enjeux de vivre ensemble et éviter de dérouler le projet en laissant cela à la marge donc il faut que j'arrive à rester garante et vigilante sur ce point. L'organisation des MOA c'est aussi l'organisation entre nos MOA, nous élaborons un groupement de commandes où le bailleur est coordinateur pour la phase travaux et nous pour la phase commercialisation. Voilà la spécificité fait que l'on est souvent en co-MOA, mais là on a eu une difficulté à l'allumage parce que cela était peu en amont. Du coup, cela se traduit aussi sur la contractualisation avec les architectes parce que vu que l'on s'est un peu attendu entre MOA cela a prolongé le temps de contractualisation. Cela a fait bouger nos lignes en interne puisque la désignation de la MOE hors des marchés classiques cela a généré des échanges entre les services juridiques des deux entités ». (Opérateur, extrait du workshop, le 23.01.2020)*

Nous pourrions ainsi parler d'épreuves d'ajustements pour les urbanistes en charge du projet. Ces difficultés de réalisation des projets entraînent une nouvelle problématisation impliquant des changements de focale. Aussi, les problématiques liées aux bilans financiers des opérations, mais

aussi les relations entre opérateurs et architectes, dépassent les problématiques d’usages et de routines professionnelles initiales.

Enfin, cette logique d’évaluation se traduit aussi pour le PMNSN par la volonté de réinterroger le SCOT métropolitain à partir de l’expérimentation empirique dans une logique de planification qui se veut de plus en plus opérationnelle. Aussi, cette activité d’évaluation et d’objectivation peut interroger pour ces acteurs de l’aménagement. Néanmoins, en mobilisant des chercheurs, les chefs de projets assurent la communication de leurs démarches expérimentales et de leur structure à l’occasion de séminaires professionnels ou de colloques scientifiques. Enfin, les rapports constituent un moyen de valoriser et de légitimer les travaux réalisés auprès de leurs commanditaires politiques et partenaires financeurs (Arab et Vivant, 2018), assurant ainsi l’horizon de nouvelles expérimentations.

## **Conclusion du chapitre 6**

Alors que les modalités de coordination apparaissent transformées, ce chapitre visait à analyser les épreuves relatives à la mise en place des dispositifs de la démarche « Habitat périurbain », afin de renseigner les modalités d’engagements des acteurs.

L’analyse des dynamiques de problématisation, de mobilisation des acteurs, de conception des projets puis de leur réalisation nous a permis de renseigner ces épreuves et d’observer les modalités d’engagements des acteurs.

Ainsi, la problématisation a révélé une épreuve communicationnelle impliquant la construction d’une problématique large pour intéresser les acteurs à agréger au projet. Puis, la mobilisation a quant à elle vu émerger des épreuves juridiques liées à des modalités de mobilisation *ad hoc* et des partenariats publics-privés. La stabilisation de leurs engagements a révélé une autre épreuve alors qu’il s’agissait de s’assurer de leur volonté d’explorer et de transformer leurs pratiques. Le troisième temps de conception des projets a vu se poursuivre des formats d’épreuves juridiques, de négociations et de légitimité de la critique dans un contexte de valorisation de l’innovation. Enfin, la concrétisation progressive des projets de la démarche nous a permis d’observer des dynamiques d’ajustements dans une logique d’exploration continue, mais aussi des épreuves de représentativités relatives à l’extension des réseaux et des portes paroles, relais de l’objectif.

Temporalités de la démarche	Épreuves repérées
Problématisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaboration d’un référentiel de conception <i>ad hoc</i>, <b>souple et adaptable pour intéresser une pluralité d’acteurs</b> aux objectifs de la démarche</li> <li>▪ Le risque de la <b>synthèse consensuelle « trop peu surprenante »</b> - (épreuve communicationnelle)</li> <li>▪ <b>Épreuve de localisation des pistes d’innovations</b> — Citoyens ou experts ?</li> </ul>
Mobilisation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assurer la venue d’une diversité d’opérateurs par l’<b>affirmation d’un enjeu d’action collective</b> et une mobilisation par des formats inédits – (Épreuve juridique)</li> <li>▪ Assurer l’<b>engagement des acteurs, leur curiosité et leur volonté d’explorer et changer leurs pratiques</b> et identifier de nouvelles compétences (paysage...) — (Épreuve de l’engagement)</li> </ul>
Conception des projets	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constituer des duos <i>ad hoc</i> <b>inédits, afin de rompre les routines et produire des innovations</b> – (Épreuve juridique)</li> <li>▪ Négociation du programme dans un <b>format d’atelier surprenant</b> et basé sur le dialogue et l’exploration – (Épreuve de la négociation collective)</li> <li>▪ Sélectionner des projets – <b>Valorisation de la valeur innovation</b> (Épreuve des légitimités de la critique)</li> </ul>
Réalisation des projets et médiatisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Maintenir une ouverture attentionnelle tout en « faisant aboutir »</b></li> <li>▪ L’épreuve juridique associée aux enjeux de « dé-régulation » pour favoriser l’aboutissement de certains projets (fiscalité...)</li> <li>▪ <b>Étendre le réseau et les porte-paroles</b> qui vont relayer les objectifs du projet – (Épreuve de la représentativité)</li> <li>▪ Évaluer <i>in itinere</i>, faire évoluer et capitaliser de nouvelles ingénieries dans une <b>logique d’innovation</b> — (Épreuve des ajustements)</li> </ul>

Tableau 13. Épreuves repérées suivant les temporalités de la démarche « Habitat périurbain » — 2020 (source : auteur)



Aussi, au cours de cette analyse nous avons vu s’affirmer des engagements exploratoires dans la démarche et les projets d’aménagements dans le périurbain. Ces modalités d’engagements se sont traduites chez les acteurs de plusieurs manières :

- Une curiosité pour le format proposé et les pratiques des autres acteurs ainsi qu’une volonté de faire évoluer leurs pratiques professionnelles ;
- Une logique d’action collective et une capacité à mobiliser les ressources externes au groupe au regard de l’émergence de problématiques nouvelles ;
- Une valorisation de la valeur innovation dans la critique ;
- Une « ouverture attentionnelle » aux problématiques, aléas émergents au cours du projet et une capacité à les intégrer tout en ne déviant pas de l’objectif initial.
- Une capacité réflexive des acteurs adossée à des dispositifs d’évaluations *in itinere*.

Cette capacité réflexive et d’intégration *in itinere* (proche d’une conception de la sérendipité) de nouvelles contraintes ou ressources rejoint la définition de l’engagement exploratoire défini par Nicolas Auray (Auray, 2016) pour qui cet agir exploratoire est une ouverture attentionnelle qui permet d’agir sur l’action en elle-même et d’alimenter une réflexion critique. À travers ce concept d’exploration, nous sommes ici loin de l’idée d’engagements distraits visant à s’extraire du présent comme peuvent l’analyser d’autres chercheurs<sup>303</sup>.

Néanmoins, la démarche suscite une attente forte des collectivités et l’enjeu d’opérationnalisation et de reproductibilité implique une coordination importante de la démarche. Dans ce contexte, comment se maintient le régime exploratoire face à des exigences de coordination qui restent fortes ?

Au-delà d’engagements exploratoires, les différentes épreuves que nous avons décrites plus hauts nous ont révélé la présence d’autres formes d’engagements dans l’action. Ainsi, si l’engagement exploratoire visant à maintenir une forme d’ouverture aux aléas et à produire des innovations est présent, il s’est maintes fois confronté à l’objectif de réalisation des projets relevant plutôt d’une action en plan dans un temps contraint (calendrier de la démarche...). Ces engagements sont surtout perceptibles chez les élus qui cherchent à réaliser des projets de qualités et fonctionnels avant l’exploration d’innovations formelles ou procédurales. Ces derniers sont aussi aux prises avec un calendrier électoral. Toutefois, le régime en plan est également présent chez certains opérateurs pour qui les temps de montage du projet ont une valeur marchande, invitant ces derniers à contractualiser afin de s’assurer de la réalisation de l’opération.

---

<sup>303</sup> Pour Albert Piette, cité par Auray et Vétel (2013), l’ouverture attentionnelle est proche de la distraction.



---

## **CHAPITRE 7. URBANISME ORDINAIRE ET EXCEPTIONNEL – HYBRIDATIONS ET TRANSFORMATIONS DES PRATIQUES DE PROJET**

---

Alors que dans les trois derniers chapitres nous avons montré d’abord une fabrique ordinaire puis des fabriques mobilisant des logiques expérimentales, nous proposons à présent d’interroger les relations entre ces modalités de coordination, afin d’étayer l’hypothèse de nouvelles coalitions d’acteurs et d’hybridations d’ingénieries et de formes urbaines et architecturales.

L’enjeu de ce chapitre sera de mettre en exergue la diversité des pratiques et des hybridations tant processuelles que formelles qui découlent de ces interactions entre acteurs organisées au sein des démarches « Habitat périurbain » et « Démonstrateurs pour l’habitat individuel ».

Dans un premier temps nous proposerons une synthèse des différents régimes d’aménagement périurbains que nous avons pu observer. Nous proposerons ensuite de remettre en perspective l’émergence de ces logiques d’actions expérimentales à travers une brève histoire de l’expérimentation en matière d’habitat dans des configurations périurbaines.

Dans un second temps, nous analyserons les relations entre ces régimes que nous avons pu observer dans le cadre des deux démarches que nous avons suivi et détaillerons les « hybridations » repérées sur le plan de l’ingénierie des projets et sur le plan formel. Le choix de traiter des dimensions formelles s’inscrit dans l’attention continue que nous portons aux enjeux matériels de ces transformations, mais aussi parce que les acteurs eux-mêmes s’inscrivent dans cette perspective de matérialisation de l’action publique. L’attention portée sur ces pratiques émergentes nous permet ici d’identifier des facteurs explicatifs de la production ordinaire (pourquoi font-ils comme cela ?).

Pour conclure, nous interrogerons le statut de ces hybridations en montrant qu’elles relèvent davantage de transformations et de traductions que de logiques d’innovations.

### **1 - Des logiques d’actions ordinaires et expérimentales**

Parmi les logiques d’actions repérées, nous avons décrit dans le chapitre 4 une logique d’action ordinaire avant de voir la construction de dispositifs visant au déploiement d’une fabrique de l’habitat plus « expérimentale ».

#### **1.1. Deux logiques d’actions pour différents régimes d’aménagement périurbains**

En reprenant les critères de description des régimes développés au chapitre 4, nous proposons donc deux nouveaux régimes d’aménagement périurbains relatifs aux logiques d’actions expérimentales.

D’abord, un urbanisme négocié privé-public qui vise à ajuster les projets en misant sur l’obtention d’un consensus à partir de discussions en ateliers. Ce régime se rapproche de l’urbanisme négocié « privé », mais il introduit une plus grande régulation en suscitant des innovations programmatiques, processuelles et en introduisant des dispositifs de négociations qui tendent à institutionnaliser les négociations ordinaires entre maires et promoteurs.

Puis, un urbanisme de concertation public-privé qui s’inspire de la loi MOP pour mettre en concurrence des opérateurs privés sur des fonciers publics. Néanmoins, à contrario d’une ZAC portée par une SEM, la collectivité cherche à orienter le projet tout en laissant le MOA de l’opération à l’initiative des innovations. Les programmes sont en outre nettement plus réduits qu’en ZAC (seulement 15 à 20 logements). Aussi, le faible volume et la situation de centre-bourg, en marchés peu tendus, constituent des contraintes invitant la collectivité à se positionner en agent mobilisateur puis en accompagnement et facilitation des innovations notamment sur le plan réglementaire.

Nous avons donc plusieurs modalités de coordination ordinaires ainsi que plusieurs régimes d’aménagement relevant de logiques expérimentales.

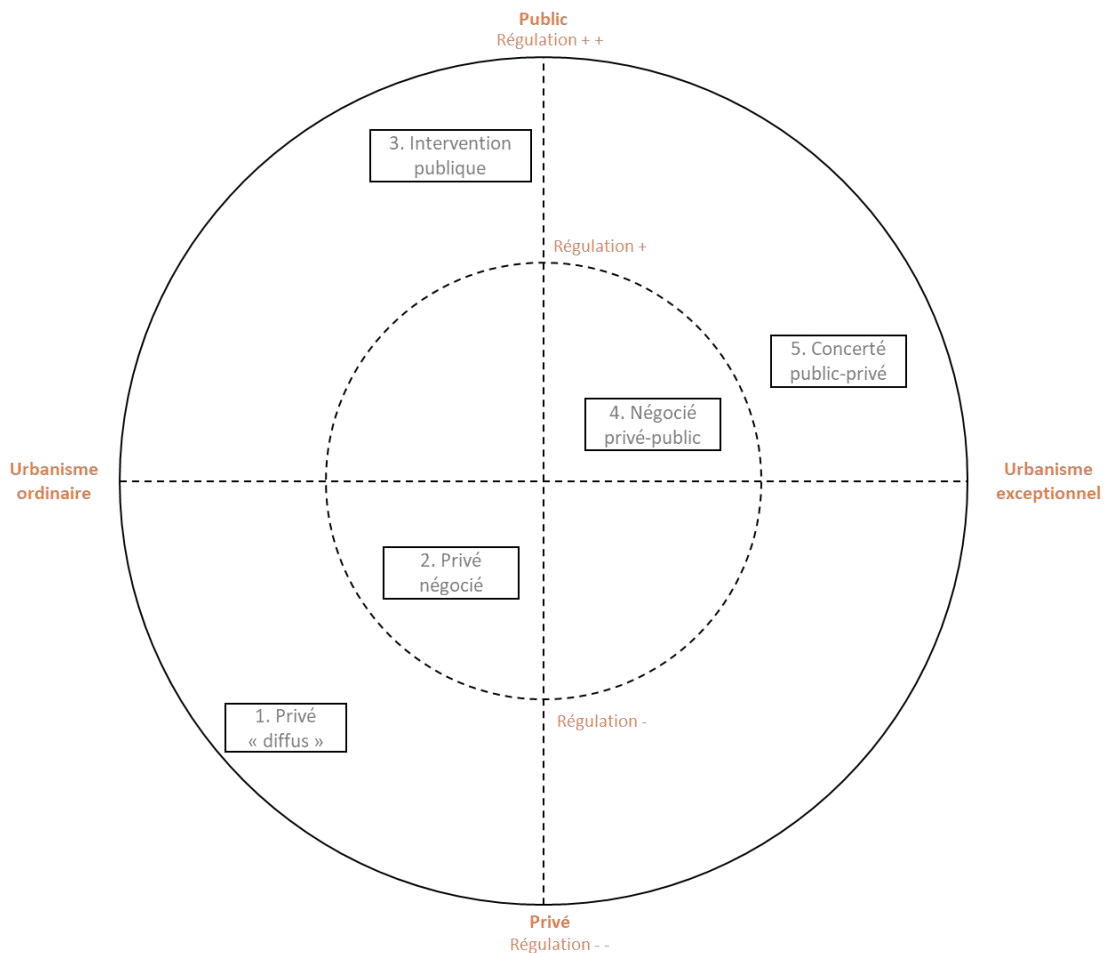


Figure 74. Schéma du positionnement des régimes d’aménagement périurbains identifiés - 2020 (source : auteur)

Régimes périurbains	Un urbanisme du privé – Le diffus	Un urbanisme du "privé-négocié" – Les polarités secondaires	Un urbanisme public – Les polarités principales et les agglomérations	Un urbanisme négocié privé/public	Un urbanisme de concertation public/privé, les centres bourgs
<b>Exemples</b>	Sainte-Anne-sur-Brivet, Saint-André-des-Eaux	Saint Lyphard, Les grands arbres	Guérande, ZAC Maison neuve	Démonstrateurs pour l'habitat individuel (addrn), le site de Montoir de Bretagne	Habitat périurbain (Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire), le site de Trignac
<b>Acteurs identifiés</b>	Commune et promoteur	Commune et promoteur + Etat	EPCI et SEM + commune	Commune et promoteur /addrn	Commune, EPCI et promoteur / PIMNSN
<b>Types de marchés</b>	Marchés aménageurs/lotisseurs et diffus avec autopromotion	Marchés aménageurs/lotisseurs et diffus	Marchés aménageurs/lotisseurs et promoteurs	Marchés aménageurs/lotisseurs	Marchés aménageurs/lotisseurs et promoteurs
<b>Statut du foncier</b>	Privé	Privé	Public	Privé (ou en partenariat avec le public)	Public (ou en partenariat avec le privé)
<b>Structures de portage (MOA)</b>	Privé	Privé	Commune /SEM	Promoteurs foncier et immobilier / constructeurs de maisons individuelles	Promoteurs foncier et immobilier / Bailleurs / Coopératives / Constructeurs de maisons individuelles
<b>Posture de la collectivité</b>	Absence de projet et de vision, le privé se substitue au public.	Absence de projet mais attention portée aux ambiances architecturales, la collectivité a une vision mais pas de projet.	La collectivité a un projet et une vision	La collectivité a une vision, pas de projet	La collectivité a une vision, pas de projet
<b>Objectifs pour la collectivité</b>	>Assurer la venue de nouveaux arrivants et d'accueil des entreprises. >Répondre aux obligations de la loi SRU >Limiter l'investissement financier de la commune	>Répondre à la demande de logements et d'accueil des entreprises. >Répondre aux obligations de la loi SRU >Mise en oeuvre rapide avec un aménageur privé (sans SEM)	>Maîtriser l'urbanisation de la commune et développer la polarité à l'échelle intercommunale >Répondre à la demande de logements >Développer un projet durable	>Interroger les processus de production de l'habitat individuel >Tester de nouvelles méthodes aptes à produire des opérations porteuses de qualité urbaine	>Démontrer la faisabilité d'opérations innovantes répondant aux attentes habitantes et aux objectifs du SCOT dans les centres-bourgs ; >Identifier freins et leviers à la duplication d'une ingénierie.
<b>Valeurs</b>	Ville ordinaire et privatisée, financiarisée	Ville ordinaire et privatisée, financiarisée	La ville durable avec mixité sociale descendante, redistribution des richesses	Le périurbain négocié via une maîtrise foncière privée et une redéfinition de la gouvernance	Le "concours périurbain" avec une maîtrise foncière publique et le test de processus innovants
<b>Type d'encadrement réglementaire</b>	Encadrement réglementaire (PLU opérationnel), le plan précède le projet.	PLU et prescriptions de l'atelier du littoral pour ajustements du projet d'OAP. Le projet précède le plan.	Le projet d'aménagement précède le plan.	Interactions plans/projet sur certains sites avec ajustements possibles du PLU.	Interactions plans/projet sur certains sites avec ajustements possibles du PLU.
<b>Outils de l'aménagement</b>	PA et PC	PA et PC ou PCVD	Expropriation, modification du PLU, le cahier des charges (ZAC / Lotissement), bilan de ZAC	PA et PC ou PCVD	PA et PC ou PCVD
<b>Financement des études préalables</b>	Privé	Collectivité	Collectivité	Diagnostic territorial public mais études privées	Diagnostic territorial public et quelques études mais études majoritairement privées
<b>Nature de la contribution financière de la collectivité</b>	Absente (hormis réseaux et équipements de manière indirecte)	Absente (hormis réseaux et équipements de manière indirecte)	Investissement totale de la collectivité dans l'aménagement	Absente (hormis réseaux et équipements de manière indirecte)	Contribution dans certains cas au financement des études, à la démolition et à la dépollution.
<b>Type de programmation</b>	10/15 logements	50-100 logements	Plus de 100 logements	15-20 logements	15-20 logements
<b>Formes urbaines</b>	Lotissement diffus / Faible densité < 20 lgr/ha	Lotissement de pavillons denses avec mitoyennetés / Densité moyenne 20 lgr/ha	Mixité des typologies urbaines / Densité importante > 20 lgr/ha	L'habitat individuel dense aménagé	Le petit collectif de centre bourg
<b>Modèle de négociation</b>	Modèle de non régulation Absence de négociation, le plan précède le projet.	Négociation avec l'appui des services de la collectivité, du CAUE et de l'Etat.	Modèle d'aménagement public Négociation accrue avec les propriétaires fonciers, possibilité d'expropriation, un cahier des charges avec les opérateurs, plus informelle.	Modèle d'aménagement négocié. Une négociation organisée dans le cadre d'une recherche-action privilégiant ateliers et forums hybrides. La négociation porte sur l'ensemble du projet, mais surtout sur l'aménagement urbain, architectural et la gestion. La régulation est modérée et mise sur le consensus.	Modèle d'aménagement négocié. Une négociation organisée à partir d'un AAP puis des ateliers et auditions. La négociation porte sur l'ensemble du projet et notamment la programmation en amont. La régulation est importante via divers dispositifs.
<b>Modèle de mise en concurrence</b>	Pas de mise en concurrence volontaire de la part de la collectivité	Pas de mise en concurrence volontaire de la part de la collectivité	Mise en concurrence des opérateurs privés pour la partie promotion du logement.	Pas de mise en concurrence de la part des collectivités	Concurrentiel
<b>Temporalités</b>	Court terme	Moyen terme	Long terme	Moyen terme	Moyen terme

Tableau 14. Synthèse des régimes d'aménagement périurbains - 2020 (source : auteur)

## 1.2. Une logique d'action expérimentale qui s'inscrit dans une histoire de l'expérimentation d'habitat en configurations périurbaines

Si nous venons de décrire des régimes d'aménagement périurbains, à partir de nos observations, les expérimentations en lien avec le développement des tissus périurbains ont été nombreuses depuis le début du XXe siècle.

Sans réaliser une analyse panoramique, nous proposons néanmoins de revenir sur quelques expérimentations marquantes afin d'en saisir les objectifs initiaux et le type d'innovation attendue. Ceci nous permettra par la suite d'apprécier les déplacements et transformations réels proposés par nos deux démarches, que ce soit sur le plan matériel et/ou processuel.

En configurations périurbaines, ces expérimentations concernent principalement la matérialisation d'utopies urbaines entre villes et campagnes (la cité-jardin, la Broadcare city) et le développement d'expérimentations d'habitats individuels (Villagexpo, Vinex...).

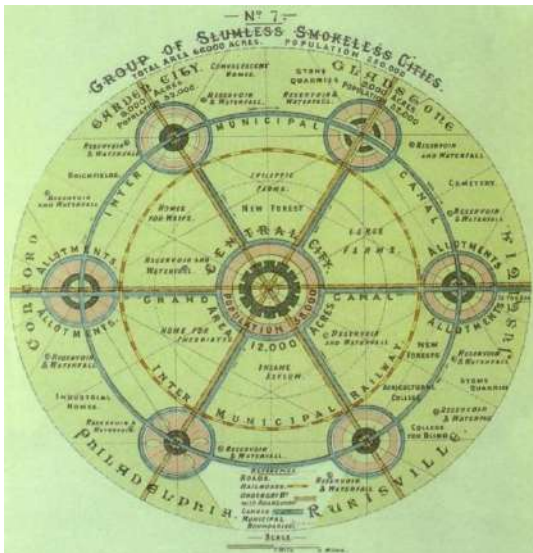


Figure 75. Le concept de cité-jardin - 1902  
(source : Ebenezer Howard "Garden Cities of tomorrow", Sonnenschein publishing)

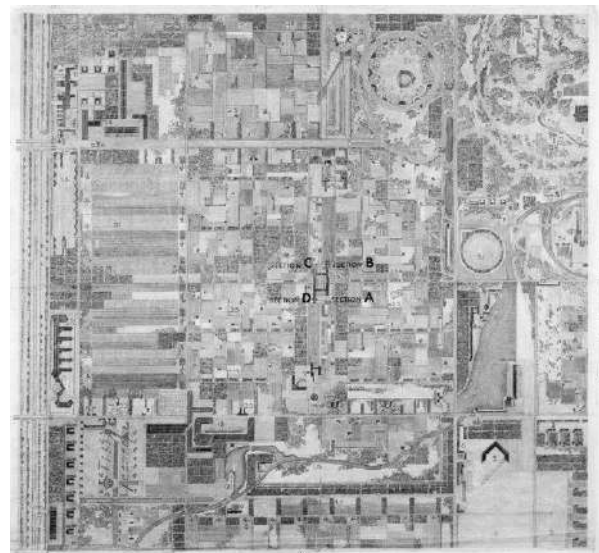


Figure 76. Vue en plan de la Broadcare city -1958  
(source : ARS NY The living city. 1958)

Au début du XXe siècle, les expérimentations concernent principalement la traduction de modèles utopiques telles que la cité-jardin de Ebenezer Howard par Raymond Unwin à Lechtworth en 1903 ou encore la Broadcare city de Franck Lloyd Wright dont les caractéristiques sont perceptibles dans le sprawl aux États-Unis. Si le premier modèle s'inscrit plutôt dans un urbanisme culturaliste le second est d'avantage naturaliste. Ces modèles d'urbanisme, ou d'anti-urbanisme (Choay, [1965] 2014, p. 297), visent un retour de l'Homme à la campagne, au cœur de cités-jardins ou de maisons individuelles diffuses reliées entre elles grâce à des infrastructures routières donnant le prima à la voiture individuelle.

Après-guerre, en France, l'industrialisation du logement est mobilisée pour construire du logement — notamment collectif — rapidement et en nombre à partir de la politique des modèles — un même procédé répété sur plusieurs opérations de moindre taille. Avec l'épuisement de la politique des modèles, l'État et l'administration technique orientent leurs politiques vers des logiques d'innovations pour le logement facilitant leur labellisation et leur insertion dans les marchés locaux. Ils les dotent d'un financement « *prélevé sur la dotation de l'État central, pouvant atteindre 25% du nombre de logements* » (PUCA, 2012, p. 19). Ces expérimentations seront majoritairement réservées aux majors de la construction et de l'architecture avec des innovations plus architecturales que technologiques ou économiques (PUCA, 2012, p. 19).

Néanmoins, comme le précise Guy Lambert (2014) « *si les trente glorieuses sont aujourd'hui encore volontiers assimilées au règne du grand ensemble, l'importance de la maison individuelle à la même époque ne fait plus de doute.* » Pour l'auteur, les mesures en faveur de l'habitat individuel n'ont pas attendu le mandat de Chalandon (1968-1972) et ses chalandonnettes. De fait, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale des réalisations expérimentales cherchant à industrialiser la maison se développaient comme à Noisy-le-Sec avec la cité expérimentale de Merlan (Pouvreau et Caroux, 2012) puis via le concours Villagexpo, lancé en 1963 par le ministère de l'Équipement.

Concernant l'habitat individuel — et individualisé —, les expérimentations se sont ensuite succédées avec le Programme Architecture Nouvelle (PAN) lancé en 1972 et ses Réalisations Expérimentales (REX) sur l'habitat intermédiaire, puis le concours HOT<sup>304</sup> lancé en 1975 visant la réalisation de maisons solaires qualitatives sur le plan architectural et économes en énergie. Ce programme sera poursuivi via le programme H2E85 lancé en 1981 visant à réduire de 50% la consommation d'énergie du logement avant que les REX HQE lancés en 1993 n'inscrivent l'enjeu plus global de la production d'un logement durable donnant lieu à la réalisation d'opérations d'habitats individuels et intermédiaires notamment. Néanmoins, les crises économiques successives invitent le PCA à se pencher sur le coût global de ces réalisations expérimentales à travers le programme LQCM (Logement à qualité et coût maîtrisé) sur la période 1996-2002 qui verra la réalisation de programmes collectifs et individuels (OSMOSE à Coubon et Clermont-Ferrand, Habiter aujourd'hui à Castelnau). Nous pouvons ici souligner que ce programme du PCA semble être le premier à prendre en compte l'ensemble des composantes du coût final depuis l'amont (réglementation) à l'aval (gestion) dans l'objectif « *d'ouvrir un champ d'investigation à la combinatoire de l'ensemble des innovations architecturales, sociologiques et techniques* » (PUCA, 2012, p. 209). Nous retrouvons ces dimensions, pour partie, dans les démarches expérimentales contemporaines que nous avons suivies. Plus récemment les programmes VUD (villa urbaine durable) et VUD 2 se sont inscrits dans l'esprit de la loi SRU visant à maîtriser l'étalement urbain ainsi qu'à favoriser la mixité et la qualité environnementale des constructions. Lancé en 2001, le programme VUD affiche pour première ambition de « *rechercher de nouvelles formes d'habitat*

---

<sup>304</sup> Habitat original par la thermique (1975 -1981)

*alliant les qualités de l'habitat individuel et les densités du collectif dans une visée d'économie du foncier* »<sup>305</sup> inscrivant ce programme directement comme un lieu d'expérimentation de nouvelles formes d'habitat pour les configurations périurbaines. La décennie des années 2000 marque la montée en puissance des enjeux de développement durable dans l'habitat, mais aussi de la recherche de nouvelles formes d'habitat notamment à travers la figure de l'intermédiaire « *dont les qualités d'usage, proche de celles du logement individuel, se déclinent en regard de la densité, de la mixité et de la qualité environnementale.* » (PUCA, 2012, p. 99). Selon le PUCA, le programme VUD a permis de poser les bases de la thématique des écoquartiers intégrant des enjeux sociaux (mixité et flexibilité), de gestion de projet et de qualité environnementale des opérations du bâti au quartier. Les enjeux de traduction du développement durable dans le logement donneront lieu au programme BEPOS<sup>306</sup> (2012-2016) puis aux Démonstrateurs Industriels pour la Ville Durable (DIVD) (depuis 2015) traduisant une attention à l'acceptation énergétique du développement durable et aux innovations technologiques. Néanmoins, à travers le programme intitulé « Vers des politiques de densification et d'intensification douce » (2013-2018), le PUCA démontre un intérêt particulier à la fois aux enjeux urbains et architecturaux ainsi qu'aux politiques du logement qui se déploient en territoires périurbains.

Néanmoins, au-delà des expérimentations pilotées par le PUCA, d'autres expérimentations d'habitats individuels<sup>307</sup> peuvent être mentionnées, comme la cité manifeste de Mulhouse ou encore les expérimentations locales en faveur du déploiement d'un habitat individualisé : d'abord le programme Villagexpo et sa traduction régionale à Saint-Herblain (1968), puis le programme expérimental des Jardins de la Piroetterie à Rezé (2001-2005) labellisé REX par la suite et ayant tous deux donné lieu à des recherches et ouvrages collectifs<sup>308</sup>.

Aussi, nous proposons d'analyser les objectifs et modèles architecturaux développés dans ces deux expérimentations locales afin de saisir le genre d'innovation recherchée, celles-ci peuvent nous éclairer sur la production pavillonnaire contemporaine.

---

<sup>305</sup> <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/vud-villa-urbaine-durable-2001-2012-a298.html>

<sup>306</sup> Programme « Bâtiment à énergie positive ».

<sup>307</sup> A ce titre, si Ariella Masbouni souligne les enjeux de l'expérimentation, elle invite à dépasser l'architecture remarquable et l'innovation, en passant du prototype à la série. Elle propose de changer plus largement de culture vis à vis des lotissements et de le penser "comme un projet urbain" (Masbouni, 2008).

<sup>308</sup> Voir à ce titre l'ouvrage de Anne Bossé et Marie-Laure Guennoc, *Villagexpo, un collectif horizontal*, éditions Créaphis paru en 2013.





Figure 77. Les jardins de la Piroterie - Rezé (source : CAUE 44)



Figure 78. Modèle de maison "Mouette" au Villagexpo de Saint-Herblain (source : Tony Guylyty)

La première expérimentation, le Villagexpo de Saint-Herblain, s'inscrit dans le cadre d'un concours du ministère de l'Équipement lancé en 1963. Ce programme vise la réalisation d'ensembles d'habitats individuels produits en série par plusieurs équipes. Il visait à démontrer que l'habitat individuel pouvait être industrialisé, à des coûts identiques aux HLM, et pouvait donner lieu à des réalisations groupées de qualité urbaine et architecturale. Il s'agit, dans ce programme, d'identifier des typologies à même d'offrir les qualités du logement individuel tout en favorisant des usages collectifs à l'échelle des opérations groupées. Cet idéal de « collectif horizontal » (Bossé et Guennoc, 2013) se traduit par la formation de hameaux de maisons individuelles mitoyennes d'une densité de 25 logements à l'hectare, séparés par des coulées vertes. La dimension collective de ces opérations se traduit notamment par la mise en place d'espaces partagés, mais aussi, comme le souligne Guy Lambert (2014), par le statut de copropriété de l'opération. Ce « nouvel urbanisme » pavillonnaire s'inscrit dans une logique de production de modèles urbains et architecturaux, il est accompagné d'une forte médiatisation (événements, publicité, discours ...) lui conférant une dimension démonstratrice certaine. Cette dimension fut d'ailleurs affichée par les pouvoirs publics à l'époque « *l'objectif de cette opération est à double caractère : faire une démonstration et constituer une expérience* » (Bossé et Guennoc, 2013). Néanmoins, le cas du Villagexpo de Saint-Herblain démontre aussi une recherche d'innovation, du moins de transformations des typologies architecturales, de la conception urbaine (formation en hameaux), mais aussi d'appropriation du logement que ce soit à travers ses modalités d'acquisitions (location-attribution) ou du statut de copropriété. Toutefois, ces innovations sont à relativiser selon les auteurs de l'étude « *ce sont bien les enjeux et les effets du collectif horizontal qui sont les plus intéressants à percevoir* » (Bossé et Guennoc, 2013, p. 141) tant les volumétries architecturales semblent éprouvées, la technique dissimulée et l'affirmation de

modèles à échelle 1 critiqués par les architectes eux-mêmes « *refusant l'idée même de maison sur catalogue* » (Bossé et Guennoc, 2013, p. 13).

La seconde expérimentation locale, les jardins de la Piroterie à Rezé, s'inscrit dans le cadre du programme « L'architecture absente de la maison individuelle » et a bénéficié des fonds alloués au programme REX dans le cadre de la réalisation de 30 logements locatifs sociaux dont les modèles sont issus du concours « 36 modèles pour une maison » (Périphériques, 1998) organisé par le collectif Périphériques. L'objectif de cette opération était triple : construire des maisons innovantes — différentes — à coûts restreints, articuler les échelles architecturales et urbaines permettant de développer un véritable projet urbain, promouvoir une qualité d'usage et la durabilité du logement. Le projet développe 30 maisons diversifiées avec jardins, individualisées — notamment par la couleur — et construites sur des plans ouverts plutôt appréciés par les habitants (Guth et Trivière, 2015). Néanmoins, l'objectif d'approcher une « construction diffuse » a introduit des formes de paradoxes dans les propositions urbaines et architecturales : distorsion entre taille du logement, du jardin et du nombre de stationnements, mauvaises orientations, mauvaises implantations topographiques. Ce projet démontre donc une vraie recherche d'innovation sur le plan urbain et architectural en cherchant à rompre avec l'uniformité attribuée aux lotissements pavillonnaires et en cherchant à réaliser une opération intégrant les principes de l'urbanité en créant des continuités avec l'existant, ménageant des espaces de rencontres et s'appuyant sur des logements moins consommateurs d'espaces que les pavillons. Toutefois, la dimension démonstratrice de l'opération est ici prégnante, à la fois, par le relais médiatique qui lui a été fait et la volonté de dé-patrimonialiser la maison individuelle pour en faire un objet de démocratisation de l'architecture. La dimension démonstratrice se retrouve alors dans le caractère quasi spectaculaire des architectures « modèles » développées, soulevant dans le même temps des critiques.

Ainsi, les expérimentations pavillonnaires, se sont traduites à travers un double objectif d'innovation (industrialisation), suivi par un dispositif d'observation scientifique et de démonstration (modèle) jouant plutôt là « *un rôle pédagogique et démonstratif important, tant vis-à-vis des milieux professionnels que vis-à-vis du grand public* » (Plan Construction, 1972, p. 25 citée par Guy Lambert [2014]).

Si la traduction matérielle de modèles d'urbanisme utopiques se déploie au début du 20<sup>e</sup> siècle, c'est plus sûrement la logique d'innovation technique, notamment industrielle, qui se déploie après-guerre. Toutefois, les différentes évaluations diligentées par le PUCA ont montré que ces innovations techniques étaient souvent moins techniques qu'architecturales, les modèles développés ayant peu été reproduits par la suite.

Depuis 1975, les objectifs de diminution des coûts énergétiques sont au cœur de ces programmes favorisant une acception technique de l'innovation. Il faut attendre les années 1990 et notamment le programme LQCM qui permettra d'introduire une considération plus large de l'innovation à la

fois technique, architecturale et sociologique. Les années 2000 et la loi SRU renouvellent le débat sur la typologie de l’habitat individuel à travers les enjeux de durabilité et de densité donnant lieu à des innovations architecturales hybridant le collectif et l’individuel à travers la figure du logement intermédiaire, aujourd’hui largement reprise dans les écoquartiers. Cette période voit aussi le développement d’expérimentations visant à transformer le lotissement pavillonnaire à travers des typologies diversifiées et plus denses. Aussi, les projets de la cité manifeste à Mulhouse, du lotissement de la Piroterie à Rezé, visent à démocratiser l’architecture et à renforcer le rôle de l’architecte dans la construction pavillonnaire par des opérations démonstratrices médiatisées au risque de créer des « isolats modèles<sup>309</sup> ».

Ainsi, l’analyse de ces expérimentations nous a permis de saisir le double objectif d’innovation et de démonstration de modèles urbains et architecturaux<sup>310</sup>. Ces projets ont révélé la permanence des enjeux de démonstrations d’abord par le développement d’une politique de modèles — ou de catalogue — de logements industrialisés, puis par les logiques événementielles et commerciales autour de ces derniers. Côté innovations, si le déploiement de nouvelles formes architecturales est effectif, la dimension processuelle est intégrée à partir des années 1990. En outre, si la dimension sociologique est abordée à travers l’adéquation des projets à la demande sociale, la dimension participative de ces projets est absente.

Aussi, voyons à présent comment ce double objectif d’innovation et de démonstration se déploie au sein de nos deux démarches. Si celles-ci se déploient à des échelles de projets plus petites et appellent des économies de projets plus ténues, leur caractère multi-sites, le rôle prépondérant des institutions et l’objectif affiché de reproductibilité permettent de les faire dialoguer avec les opérations citées plus haut.

## **2 - Des régimes d’aménagement en discussion - Les produits des démarches expérimentales**

Ainsi, comme nous avons pu le voir en introduction de ce chapitre, nous observons sur nos terrains différentes logiques d’actions et différents régimes d’aménagement. Aussi, dans le cadre des démarches expérimentales que nous avons suivies, les projets qui y sont développés empruntent à plusieurs modalités de coordination. Nous faisons alors l’hypothèse que nos actants agissent suivant différents régimes véhiculant des représentations, des instruments et des processus qu’ils croisent entraînant de nouvelles coalitions d’acteurs<sup>311</sup>, des hybridations, mais

<sup>309</sup> Cette logique de modèles démonstrateurs est également perceptible dans des projets d’expérimentations plus récents comme le projet de maison réalisée à partir d’une imprimante 3d — Yhnova — dans la région nantaise.

<sup>310</sup> Dans un article intitulé Les premières réalisations expérimentales du Plan Construction, entre laboratoire et démonstration, Guy Lambert analyse le rôle démonstratif joué par ces expériences autour du logement. Il met notamment en exergue la distinction entre réalisations expérimentales intégrant une démarche scientifique et les réalisations démonstrations. Ces dernières s’inscrivent dans le double objectif d’innovation et de pédagogie auprès des professionnels et du grand public, proche des expériences que nous avons analysées (Lambert, 2010).

<sup>311</sup> La question de ces nouvelles coalitions d’acteurs sera développée sous l’angle des interactions publiques privées organisées au sein des deux démarches et leurs modalités de régulation. Nous développerons davantage l’émergence de

plus largement des transformations tant sur le plan de l'ingénierie des projets que sur le plan des projets urbains et architecturaux. Il nous semble ici important de pouvoir évoquer ces deux aspects de manière conjointe, car les figures et les dimensions socio-économiques des projets sont ici construites en interaction continue et non l'un après l'autre.

Nous discuterons donc ici l'hypothèse de Laurent Matthey et David Gaillard selon laquelle les « faiseurs de villes » incorporent, métabolisent des règles et développent « *une stratégie de desserrement par hybridation : faire avec, en bricolant des réponses contextuelles qui laissent ouverte la capacité de faire parler le site de l'intervention.* » (Matthey et Gaillard, 2011) et ce, bien plus qu'ils n'appliquent des modèles.

Aussi, si les modèles et labels (Écoquartier, E+C -...) sont ici bien présents, les acteurs aiment à se distancier de certaines pratiques pour montrer qu'ils font différemment : des architectes cherchent à se distinguer du modèle pavillonnaire et de la logique du CCMI, des promoteurs cherchent à investir le champ de la maîtrise d'usage, des constructeurs valorisent les procédés industriels du logement à contrario de modèles uniques et s'éloignent des « pavillonneurs ». Néanmoins, malgré cette prise de distance, traduisant surtout une volonté de différenciation, ces derniers hybrident les représentations, les instruments et les processus.

De manière plus concrète, ces hybridations remobilisent largement la référence cardinale du pavillonnaire et de son modèle de production ordinaire en CCMI, mais aussi des références de projets urbains inscrits dans un modèle de ville durable, comme ceux de programmes d'écoquartiers par exemple, souvent régulés par les pouvoirs publics. Alors, ces hybridations sont-elles issues de logiques de diffusion, de transfert ou de traduction ?

Plusieurs auteurs ont essayé d'élaborer un cadre d'analyse pour saisir la circulation des doctrines et pratiques urbanistiques. Nous pouvons en repérer au moins trois selon Blaise Dupuis (2011) : la théorie de la diffusion des innovations, la sociologie de la traduction, la théorie des *policy transfer*.

La théorie de la diffusion peut être définie comme « *un processus par lequel une innovation est communiquée par certains canaux au fil du temps par les membres d'un système social* » (Rogers, [1962] 1995, p. 10). Dans ce contexte, l'innovation est transmise depuis un centre et réceptionnée de manière passive. Gérald Gaglio (2011, p. 74) identifie au moins quatre limites à ce modèle : le modèle ne tient pas compte de certains moments de la diffusion comme l'introduction ou l'adaptation, une focale sur les leaders et le réseau plutôt que sur les logiques d'actions collectives, une visée utilitariste de l'adoption de l'innovation sans adaptation, une absence de prise en compte des médiations concourant à la diffusion d'une innovation.

---

nouveaux segments professionnels et l'hypothèse d'un repositionnement de l'action publique territoriale au chapitre 9, nous nous focalisons dans ce chapitre plus largement aux résultats des démarches et leurs objets.

Dans une perspective plus institutionnelle, les études du transfert de politiques publiques (*policy transfer studies*) ont abordé la circulation des connaissances dans une perspective de changement plus que de réplcation autour de thématiques larges (Dumoulin et Saurugger, 2010). Néanmoins, ce modèle observe plusieurs limites : une attention portée trop largement aux élites transnationales, avec une logique diffusionniste et donc mécaniste qui perdure, invitant à aller davantage vers les questions de changements et les *mobility studies*, une faible considération des aspects relationnels ainsi qu'une surdétermination et une mise en exergue de capacités différentielles et de logiques de dominations.

Dans une perspective relationnelle, afin de pouvoir restituer davantage la dimension réticulaire des processus et leur caractère aléatoire — souvent bricolé et tâtonnant —, il nous semble que la sociologie de la traduction est plus à même de nous éclairer sur la manière dont circulent les savoirs et savoir-faire pour évoquer les transformations repérées.

*« À la logique linéaire de la diffusion se substitue alors la logique itérative de la traduction ; faite d'expérimentations, de compromis et de négociations ». (Dupuis, 2011, p. 34)*

Nous proposons à présent de décliner les hybridations relatives aux modalités d'action publique, aux ingénieries de projets résidentiels ainsi qu'aux typologies urbaines et architecturales.

### **2.1. Nouvelles coopérations, coalitions d'acteurs et traductions des principes de l'urbanisme durable**

Dans un premier temps nous proposons de revenir sur les formes d'hybridations dans les modalités de coordination observées dans les deux démarches. Nous proposons de décliner trois formes d'hybridations. La première relève de formats de coopérations publics/privés hybridant des logiques d'actions, la seconde relève de la mobilisation de différentes figures d'acteurs, plus ou moins innovants, dans une perspective de complémentarités. Enfin, la dernière hybridation relève d'une mobilisation des caractéristiques de l'urbanisme durable dans des modalités de productions ordinaires du périurbain.

- ***Des coopérations publiques privées pour un urbanisme négocié et concourant***

La première hybridation concernant les modalités de coopérations porte sur les logiques de régulations et de marchés. De fait, les chefs de projets cherchent ici à remobiliser des logiques d'action issues de l'aménagement public qu'ils tentent d'ajuster aux logiques d'appels à projets et leurs programmations ouvertes, pour agir en situation périurbaine.

Cette hybridation se traduit d'abord dans le format de consultation des opérateurs et des architectes dans le cadre de la démarche « Habitat périurbain ». Ici, les urbanistes mettent en concurrence des opérateurs sur des fonciers publics afin de pouvoir poser des conditions à ces aménagements. Néanmoins, la logique de l'appel à projets est ici mobilisée afin de se distancier des outils de la ZAC (cahier de prescriptions, fiches de lots...) et faciliter une programmation plus

ouverte. Aussi, ce modèle d'appel à projets s'appuie donc à la fois sur des pratiques éprouvées par les urbanistes dans le cadre de précédentes démarches, mais aussi sur le repérage d'autres démarches d'appels à projets nationales<sup>312</sup>.

*« À partir de choses que l'on peut voir ailleurs, il y avait une démarche à Bordeaux sur le modèle des "Imaginer, Réinventer", ils avaient pris un regard humoristique en disant je ne sais plus comment ils l'avaient formulé, mais en gros comment tu arrives à habiter dense tout en pouvant être tout nu sur ta terrasse, à boire ton café en même temps. Donc c'était la question de l'intimité, c'était fait sur un mode un peu décalé ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 18.10.2019)*

Le format appel à projets est ici adapté aux enjeux relatifs à la production de l'habitat périurbain et s'appuie sur les retours d'expériences des autres appels à projets. Il permet à l'équipe projet de construire un dispositif de composition des équipes visant à limiter la cooptation ainsi que des modalités de rendues limitées afin d'assurer une juste rémunération du travail de conception.

Par ailleurs, nous avons pu observer le maintien de logiques de négociations entre élus et opérateurs régulées par différents dispositifs (carnet des attentes citoyennes, cibles, ateliers communaux) ménageant des formes de co-construction plutôt que de prescriptions.

En outre, l'usage des procédures et des règles s'inscrit dans une double perspective. Elles visent à encadrer l'action des opérateurs, tout autant qu'elles font l'objet de critiques invitant les acteurs à les faire évoluer. Ainsi, si les règlements d'urbanisme et les dispositifs fiscaux sont pris en compte, il s'agit le plus souvent de les mettre en discussion afin de les dépasser dans le but d'innover.

Deuxièmement, une autre forme d'hybridation concerne le déploiement de logiques d'action à la fois séquentielles et concourantes. Aussi, si la démarche « Habitat périurbain » propose une coordination concourante en amont, la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » privilégie d'abord le suivi du modèle séquentiel classique à partir duquel elle propose des adaptations.

*« Je trouve qu'il y a une dynamique qui s'est enclenchée, euh, qui connaît des aléas qui sont inerrants à ce genre de démarche. Il y a une dynamique enclenchée avec je trouve pour le coup un vrai mode de faire qui contribue aujourd'hui à tenir une méthode qui tend vers la transversalité et la fragmentation du cloisonnement. Dans la boîte à outils, la boîte noire de la fabrication de l'habitat individuel, je trouve que réellement aujourd'hui on a réussi dans la mesure du possible à décroisonner ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 29.03.2018)*

Il s'agit notamment de privilégier une mise en confiance des acteurs de l'aménagement et de comprendre à partir de l'expérience collective ce qui « dysfonctionne ». Cela se traduit, par exemple, par la mobilisation de constructeurs en amont du processus pour concerner les

---

<sup>312</sup> Les démarches Réinventer Paris ainsi que l'appel à projets de Urbanlab « 10 projets pour 10 formes d'habitat métropolitain » ont été cités par les urbanistes.

aménageurs, la sensibilisation aux enjeux de gestions futurs de l'opération participant ainsi au développement de logiques plus concourantes. Nous pourrions ainsi parler d'une hybridation des modèles séquentiels et concourants ou tout le moins d'une évolution du modèle d'aménagement séquentiel.

Enfin, la dernière hybridation relative à la coordination concerne la concertation citoyenne. Dans les deux démarches, la concertation vise à cerner des attentes d'usagers, dans l'objectif du développement d'opérations répondant aux critères de choix des utilisateurs finaux. Aussi, cette concertation, orientée avant tout « usage », s'inscrit à la fois dans des logiques délibératives (définir les critères) et dans une logique marchande (rencontrer le marché) que l'on peut retrouver dans le cadre des modèles de commercialisation de la maison individuelle.

- ***Favoriser de nouvelles coalitions d'acteurs***

Par ailleurs, nous observons l'émergence de nouvelles coalitions d'acteurs qui visent à assurer la complémentarité des pratiques. Si dans un premier temps, ce sont bien les acteurs de la promotion immobilière qui constituent la cible de ces démarches, les acteurs locaux de la construction (constructeurs de maisons individuelles et aménageurs) sont rapidement perçus comme des acteurs incontournables du fait de leur maîtrise des processus de développement de l'habitat dans le périurbain. Ainsi, dans les deux démarches, il s'agit de venir interroger des coalitions d'acteurs existantes (constructeurs de maisons individuelles - aménageurs) et de les faire évoluer, tout autant que de favoriser de nouvelles coalitions. Il s'est notamment agi de favoriser la constitution d'équipes réunissant constructeurs, architectes, industriels du bois ou encore d'encourager des coalitions émergentes comme les groupements d'habitants-MOE sur le modèle de l'habitat participatif. Des MOA avec assistance à maîtrise d'usage intégrée ou encore le développement d'AFU associant collectivités et propriétaires fonciers ont été encouragés.

- ***Une mobilisation des principes de l'urbanisme durable<sup>313</sup> pour le périurbain***

Enfin, la troisième hybridation se traduit par la mobilisation de principes de l'urbanisme durable dans un contexte de production ordinaire. Deux situations ont été identifiées : la localisation des sites et les orientations typologiques.

Dans un premier temps, nous proposons de revenir sur les ajustements, réalisés par les urbanistes, à l'occasion du choix des sites expérimentaux. Les deux démarches affirment l'objectif de favoriser le développement d'opérations durables notamment en matière de consommation foncière. Aussi, les fonciers en centres-bourgs se posent comme situations idéales typiques dans un objectif de renouvellement périurbain dans nos deux cas. Néanmoins, les contraintes de disponibilités foncières et temporelles que nous avons pu décrire au chapitre 5 ont conduit à l'identification de sites ne répondant pas à l'ensemble des critères initiaux. Ainsi des situations « idéales typiques » sont identifiées comme à Malville, Trignac ou encore à Crossac, mais d'autres

---

<sup>313</sup> Insérer une définition en reprenant les écoquartiers de Matthey ?

situations semblent moins en accord avec les stratégies des organisations, car situées au sein de lotissements ou en extension de bourg. Sur l'ensemble des sept sites d'expérimentation, seulement deux sites s'inscrivent dans des logiques de renouvellement urbain, néanmoins six sites se situent en continuité du bourg constituant ainsi des formes de compromis entre urbanisation diffuse et renouvellement urbain.

Dans un second temps, nous avons observé des tentatives visant à croiser certaines caractéristiques du modèle pavillonnaire (modèle économique...) avec des principes de l'urbanisme durable. Cela s'est traduit par la volonté de l'ADDRN de remobiliser la référence cardinale du pavillon tout en proposant de lui conférer une plus grande urbanité, déclinant ainsi les principes de densité et de diversité. Concrètement, cela se traduit à travers cinq cibles visant à sensibiliser les opérateurs aux spécificités paysagères locales, proposer des espaces publics supports d'usages variés, à préserver l'intimité, travailler la mutabilité du logement et sa durabilité. L'enjeu est ici d'interroger ces cibles tout en préservant le modèle économique de la maison individuelle.

Cela se traduit également dans les deux démarches par l'objectif de promouvoir une acception plus durable sur le plan énergétique du pavillon (matériaux biosourcés, panneaux solaires sur le toit, faible imperméabilisation...) en veillant toutefois à ne pas multiplier les indicateurs qui inscriraient les démarches dans des logiques processuelles éprouvées — donc vues comme peu innovantes — comme les écoquartiers.

*« [...] un bon projet bah il doit être économe, dans son espace, mais fondamentalement euh il doit surtout donner des qualités d'usage, de bien s'inscrire euh là où il se pose voilà dans son paysage, dans son environnement voilà et il y a mille manières de faire des projets, y compris avec de la maison individuelle et de l'habitat individuel. Il peut y avoir de l'habitat individuel tout à fait aussi dense que de l'habitat collectif ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

Ainsi, si nous n'avons perçu aucune déclinaison opérationnelle d'une démarche AEU ou mobilisation de la grille de critères écoquartiers, la volonté de décliner les normes de l'urbanisme durable invite nos urbanistes à décliner différents outils (chartes ad hoc, cahier des attentes...). Ces derniers constituent « *le levier d'une solide orthopédie, une prothèse propre à consolider le projet qui aurait tendance à négliger certains piliers du développement durable.* » (Matthey et Gaillard, 2011, p. 118).

Pour conclure, ces différentes hybridations en matière d'ingénierie territoriale montrent la transformation de certains dispositifs existants, l'émergence de nouveaux outils ainsi que la formation de nouvelles coalitions d'acteurs périurbains. Par ailleurs, nous avons pu observer que les urbanistes au travail articulent des apprentissages locaux (expérience de l'atelier des territoires, l'appel à projets eaux et paysage...), mais aussi des expériences exogènes véhiculées par d'autres acteurs contribuant à transformer les dispositifs.



## 2.2. Vers de nouvelles ingénieries de projets résidentiels

Dans ce second volet, nous proposons de développer plus largement les hybridations repérées dans les propositions d'ingénieries de projets des équipes de MOA-MOE. L'objectif de cette analyse des ingénieries de projets résidentiels est de permettre d'identifier différentes hybridations à partir des cas observés afin d'incarner plus largement les transformations et innovations.

Ainsi nous proposons d'analyser ici plus avant :

- Les possibilités d'innovations permises à partir des types d'outils de division foncière choisis (Lotissement en Permis d'aménager [PA] ou Déclaration Préalable [DP], PCVD ou ZAC) et des types de contrats de construction et de vente (VEFA, MOE ou CCMI, PSLA) ;
- La place des acteurs intégrés dans la chaîne de réalisation du logement et notamment la place de l'habitant ;
- Les relations contractuelles MOA-MOE interrogeant plus spécifiquement la place de l'architecte.

Ainsi, plusieurs typologies pourraient être envisagées en fonction de :

- Échelle des opérations ;
- Types de marchés immobiliers ;
- Part de régulation des opérations par la collectivité ;
- Type d'innovation proposée : programmatique, le projet architectural, le montage financier.

Néanmoins, il nous semble ici pertinent d'aborder la question de l'ingénierie par les contrats de construction proposés, car ils entraînent une série d'inférences légales donc des règles potentiellement normatives. Ainsi, nous pourrions analyser le rôle des acteurs sollicités dans le processus de projet, permis par ce type de contrat, et les transformations de modalités de coordination proposées par ces opérateurs. Par ailleurs, cela doit permettre de poursuivre la critique de ces ingénieries sur le temps long, les modalités de mise en œuvre de ces projets ne sont pas toutes arrêtées à ce jour et restent en cours de négociation.

Ainsi, nous proposons d'analyser, pour chaque type, le montage de ces ingénieries de manière détaillée par :

- Une description du modèle d'ingénierie proposé ;
- Le traçage de l'émergence et de la carrière de cette ingénierie, les débats qu'elle a suscités ;
- L'analyse des atouts et contraintes pour les acteurs.

Après avoir présenté trois cas types (CCMI, VEFA, locatif social ou PSLA), nous proposons de décliner plus spécifiquement cinq cas d'hybridations. Celles-ci concernent la transformation de contrats et de pratiques usuelles ou l'hybridation de plusieurs contrats de vente (et parfois plusieurs typologies associées) afin de générer des péréquations financières notamment.

Enfin, nous proposons de revenir plus largement sur l'un des cas « le lot régulé non libre de constructeur » eu égard la coalition d'acteurs inédite qu'il génère entre aménageurs, constructeurs et architectes.

- ***Trois filières de constructions classiques : la maîtrise d'ouvrage individuelle en CCMI ou MOE, la promotion (VEFA) et le logement social***

Nous proposons ici de revenir sur trois filières de constructions « classiques », ces trois filières constituent autant de marchés dont les frontières sont poreuses, néanmoins nous proposons d'en décliner quelques caractéristiques récurrentes.

Comme le souligne Julie Pollard et Loïc Bonneval (2017), nous distinguons souvent deux filières que sont le secteur marchand avec la promotion privée et la construction de logements sociaux. Néanmoins, il nous semble important d'abord de souligner que ces marchés sont poreux et de réintégrer dans notre analyse la filière de la production en maîtrise d'ouvrage individuelle, caractéristique du développement de l'habitat dans le périurbain. Aussi, trois filières se dessinent : la maîtrise d'ouvrage individuelle en CCMI ou MOE, la promotion privée en VEFA et les logements sociaux.

La maîtrise d'ouvrage individuelle, en diffus ou en lotissement, consiste pour un particulier à réaliser son logement en achetant un terrain puis en faisant appel à un constructeur ou un architecte pour la conception et la construction. Plus rarement, la construction peut aussi être destinée à la location ou à la vente, on parle alors d'autopromotion. On retrouve sur ce marché, des aménageurs qui produisent des terrains à construire en lotissements, mais aussi les constructeurs de maisons individuelles et des architectes. Ces opérations sont réalisées soient en diffus (quelques lots) soient dans le cadre de lotissements aménagés nécessitant un permis d'aménager conçu par un architecte-urbaniste. De manière générale, ce modèle facilite un développement démographique communal progressif, facilite une diversification des formes d'habitats individuels et se révèle moins coûteux à l'achat pour l'acquéreur (transaction unique sur terrain, fiscalité sur le bâti uniquement, achats de maisons à faibles coûts). Il se révèle aussi avantageux à la construction pour l'aménageur et le constructeur qui se partagent le risque financier. Néanmoins, au-delà d'une consommation plus importante d'espace eu égard la faible densité de ces opérations, la qualité d'ensemble de l'opération peut être plus difficile à tenir pour les acteurs et la collectivité si l'opération n'est pas projetée dans son ensemble et régulée par des prescriptions. Ce modèle est aussi plus coûteux pour la collectivité qui se retrouve à porter le foncier, financer les réseaux et à instruire un permis d'ensemble plus une multitude de permis de construire uniques.

Le modèle de la promotion en VEFA consiste dans l'achat, sur plan, d'un logement individuel ou collectif et d'en devenir propriétaire progressivement au fil de la réalisation. Les projets sont le plus souvent portés par des promoteurs immobiliers, en marchés tendus, et conçus obligatoirement par des architectes qui ont un rôle central dans la réalisation (coordination,

contrôle technique...). De manière générale, ce modèle assure une conception d'ensemble et l'assurance d'un projet livré dans son ensemble (logements, espaces publics...) et aux normes (PMR...). Toutefois, les possibilités de mutabilité du logement sont plus faibles pour les acquéreurs, car le projet est réalisé en une seule fois. Ceci implique aussi pour l'opérateur un portage financier des logements potentiellement plus long. De manière générale, les coûts de constructions et d'ingénieries sont ici plus élevés pour l'opérateur qui les répercute sur les prix de sortie.

Enfin, la filière du logement social consiste dans la réalisation par un OPH, un ESH ou une coop'hlms soit en tant que MOA soit en faisant l'acquisition de logements en VEFA HLM (Jourdeuil, 2017). Ces logements peuvent être mis en location ou vendus en location-accession. Cette filière se déploie notamment dans les agglomérations avec des programmes de logements collectifs et intermédiaires, mais aussi dans les secteurs périurbains et ruraux avec des typologies moins denses. Les organismes du mouvement HLM maîtrisent l'ensemble de la chaîne de production de l'habitat, des études amont à la gestion locative. Néanmoins, la VEFA HLM se développe sous l'impulsion de la loi ELAN, notamment dans les secteurs agglomérés où les promoteurs immobiliers privés doivent répondre à des servitudes de mixité sociale.

Aussi, comme nous avons pu le proposer plus haut, les frontières entre ces marchés sont hypothétiques, elles ont d'ailleurs été déconstruites notamment par Pierre François à travers son travail sur la sociologie des marchés, où il explique « *Tout l'enjeu n'est donc pas, en traçant ces frontières, de dessiner des espaces rigidement exclusifs les uns des autres, mais de se réserver la possibilité de penser, en l'organisant, la complexité et l'hybridation systématique des phénomènes économiques.* » (François, 2008). C'est ainsi la perspective que nous retenons pour la suite, en cherchant non pas à discuter de la privatisation du secteur public, mais à décrire les effets de ces hybridations croissantes entre pratiques, processus et stratégies des acteurs de la construction du logement.

- ***Quand le constructeur de maisons individuelles s'associe à la collectivité – Proposer une opération en individuel groupé en CCMI***

L'objectif de ce modèle d'aménagement est de permettre une maîtrise de la forme urbaine pour la collectivité et d'assurer la réalisation de l'ensemble des constructions pour le constructeur. Ce dernier va chercher à obtenir l'exclusivité des terrains auprès de la collectivité ou du propriétaire foncier, pour un temps donné, et réalisera les constructions au fur et à mesure, au moment de l'achat par un MOA privé. Ainsi, le constructeur propose à la collectivité de porter le foncier, de l'aménager avant que les éventuels acheteurs ne soient redirigés directement vers ce constructeur qui a négocié en amont le projet urbain et architectural avec l'aménageur. Le plus souvent, un premier projet d'aménagement permet un découpage foncier par le biais d'un permis d'aménager avec ensuite des dépôts de permis de construire successifs. Dans le cadre d'opérations en

individuel groupé, on retrouve également la possibilité pour le constructeur de développer le projet en VEFA dès lors qu'il dispose d'une société de promotion<sup>314</sup>.

Le rôle de l'architecte consiste ici à concevoir différentes typologies en amont pour le compte du constructeur de maisons individuelles qui les commercialise ensuite en CCMI, l'architecte conserve uniquement son rôle de visa sur les PC successifs. Un architecte-urbaniste est en outre mobilisé dans le cadre du projet d'aménagement si celui-ci est supérieur à 2500 m<sup>2</sup>, ce qui reste souvent le cas. Le futur habitant dispose d'une certaine liberté dans la conception du projet d'habitat, notamment dans le nombre de pièces et leurs affectations, le degré de finition. Néanmoins, en lots groupés, l'impératif de conception des mitoyennetés et l'unité de l'ensemble diminuent la latitude de transformation.

Dans un contexte périurbain où le marché est moins tendu, ce modèle de division foncière avec allotissements et constructions successives est largement développé, car les aménageurs publics et privés — souvent moins présents — ne souhaitent pas prendre le risque du portage foncier sur le long terme. Ce modèle reprend largement celui du lotissement communal où la collectivité se trouve à l'initiative de l'aménagement, néanmoins c'est ici le constructeur qui propose d'assurer la construction, en échange d'un projet négocié, limitant la possibilité pour d'autres constructeurs et MOE de se positionner. Ce modèle a été proposé sur les communes de Blain et de Malville, néanmoins l'investissement financier nécessaire de la collectivité était trop important.

De manière générale, ce dispositif facilite une plus grande diversité de formes urbaines et architecturales que dans le cadre d'une opération de maisons en bande, notamment lorsqu'elles sont cédées en VEFA et construites avant achat pour partie. Avec ce dispositif le constructeur s'assure une souplesse de commercialisation (au fur et à mesure) et de mise en œuvre et reporte la prise en charge des coûts d'aménagements notamment sur d'autres acteurs (collectivités, acquéreurs...). Si ce dispositif est confortable pour le constructeur dans les contextes de pénuries de fonciers, il peut lui poser un certain nombre de contraintes en conceptions que nous avons pu éprouver lors des ateliers : difficulté à assurer les espaces d'intimités, risque de manque de cohérence globale de l'opération, difficulté à assurer le lien entre les constructions et notamment du point de vue des fondations. Néanmoins, c'est sans conteste la collectivité qui se trouve ici la plus contrainte, car elle devra acquérir et porter le foncier ainsi qu'instruire plusieurs permis de construire ce qui en fait un modèle plus coûteux pour elle et dont elle n'a aucune assurance que le projet initialement projeté aboutisse à court ou moyen termes.

- ***Quand le constructeur de maisons individuelles s'associe avec l'architecte – Réguler le lot libre de constructeur***

Le « lot libre régulé de constructeur » autrement appelé « terrain + maison » est un dispositif qui vise à maîtriser les prix de sortie du logement dans les communes périurbaines tout en régulant

---

<sup>314</sup> Nous développerons ce cas dans un autre type ci-dessous.

la qualité urbaine, architecturale et les prix du logement. Le mécanisme consiste dans la conception d'un projet d'aménagement global par un architecte-urbaniste et réalisé en permis d'aménagement, par un aménageur foncier qui réservera ensuite les lots à un ou plusieurs constructeurs de maisons individuelles sur la base d'un cahier des charges. Dans le cadre d'un CCMI, rappelons ici que sur le plan juridique, le vendeur du terrain et le constructeur doivent être deux personnes distinctes impliquant la mobilisation de différentes sociétés. Afin de s'assurer de la cohérence urbaine et architecturale, plusieurs solutions cumulables sont envisagées : la mise en place d'un mode de contractualisation visant à rendre les lots « non libres de constructeurs » ; la construction d'un cahier des charges prohibitif pour tout autre constructeur de maisons individuelles.

Lors des démarches d'expérimentation suivies, l'un des projets a été proposé suivant ce mécanisme. Le projet intègre l'aménagement des espaces publics et propose une typologie de « maisons en bandes » fortement imbriquées sous forme de maisonnées intégrant un espace commun mutualisé. Sur le plan opérationnel, un premier découpage foncier et des aménagements sont proposés par l'aménageur puis chaque section de l'habitat en bande est commercialisé *in itinere*. Malgré l'absence de contrat de MOE pour chaque logement (régime du CCMI), la place de l'architecte est ici intégrée plus largement que dans le cadre du lot individuel groupé et son rôle est central dans l'élaboration et le suivi des projets de constructions. L'architecte assure la maîtrise d'œuvre urbaine de l'opération et dispose donc du VISA sur l'ensemble des permis de construire lui permettant de s'assurer de la conformité des PC avec le cahier des charges (*Décret n° 2017-252 du 27 février 2017 relatif à l'établissement du projet architectural, paysager et environnemental d'un lotissement*). Par ailleurs, l'ensemble de l'opération a été dessiné par l'architecte, plusieurs typologies sont ainsi proposées, ces dernières sont positionnées au sein des grandes maisonnées et devront être réalisées en l'état suivant des modèles<sup>315</sup>. Il conserve ainsi une mission complète intégrant le VISA sur les PC en aménagement tandis qu'à l'échelle architecturale, l'architecte conçoit les projets et vise ensuite les PC successifs. La possibilité d'adaptation du plan, pour le futur habitant, permise par le contrat de CCMI est ici proposée pour les plans intérieurs uniquement et la mise à disposition d'espaces complémentaires, aménageables par la suite (combles), on parle alors de CCMI « avec fourniture de plan ». Une définition de la programmation de l'espace commun est également projetée de même que la gestion des espaces publics extérieurs communs permettant d'impliquer les futurs habitants sur des intérêts collectifs.

Dans l'enquête du CEREMA sur la production de l'habitat individuel dans le périurbain<sup>316</sup>, parue en 2015, les conclusions évoquent déjà l'existence dans la gouvernance « *de montages en lots libres qui s'apparentent à de la promotion* » permettant de garantir l'opération d'aménagement

<sup>315</sup> Article 5 de la loi sur l'architecture de 1977 « Les modèles types de construction et leurs variantes, industrialisés ou non, susceptibles d'utilisation répétée doivent, avant toute commercialisation, être établis par un architecte dans les conditions prévues à l'article 3 ci-dessus et ce, quel que soit le maître d'ouvrage qui les utilise. »

<sup>316</sup> Voir à ce titre l'ouvrage du CEREMA intitulé *Maison individuelle et qualité urbaine : vers des opérations d'aménagement contextualisées*, paru en 2015, sous la direction de Sylvia Pinel.

d'ensemble. Il s'agit le plus souvent pour un aménageur de négocier le projet avec un ou plusieurs constructeurs permettant de financer le projet d'ensemble. Nous retrouvons ce mécanisme inscrit dans le plan d'action du PLH de Rennes Métropole<sup>317</sup> en 2015 visant à favoriser l'accès à la propriété pour des ménages éligibles au PTZ, dans des secteurs où le PSLA est soit peu attractif au regard des prix du marché soit que les acquéreurs se trouvent légèrement au-dessus des plafonds, rendant difficile leur accès à la propriété. En outre, la métropole y voit un moyen de favoriser l'insertion urbaine et paysagère de ses opérations d'habitats individuels. Le projet d'aménagement proposé ici émane d'un promoteur immobilier ayant largement développé ce type de pratique en région Bretagne. Aussi, après avoir candidaté avec la société de promotion, cet opérateur propose finalement de mobiliser ses deux filiales, aménagement d'un côté et construction de l'autre, afin de développer le projet sur le modèle d'ingénierie que nous venons de décrire.

*« Opérateur : On a la chance de s'inscrire dans l'évolution de nos métiers, nous l'avons déjà travaillé sur d'autres opérations et là l'occasion était de pousser cela un peu plus loin. On a déjà travaillé en interne en entrée de Rennes ou pour des SEM [...] On le fait aussi depuis peu en filière bois, ce que nous ne faisons pas avant, on fait appel à un constructeur spécialisé là-dedans. On monte sur site rapidement et cela nous permettra d'aller vite même s'il faudra acheminer une grue jusqu'au pied de la parcelle. Nous pouvons donc continuer à fonctionner sur le contrat de cmiste. Après, le risque juridique existe toujours, mais on le verrouille en écrivant avec la mairie un cahier des charges très précis et un cahier de prescriptions avec un cahier très prescriptif. Afin qu'il n'y ait pas de différence entre les maisons que l'on pourrait construire et les nôtres ». (Opérateur, extrait du rendu final, le 24.05.2019)*

Dans un premier temps, le modèle a été critiqué par les collectivités percevant le risque d'un déploiement de « modèles catalogues » et craignant de ne pas pouvoir assurer juridiquement la régulation des lots, bien que devenus « non libres » de constructeurs.

*« Technicien LAD-SELA : Je pense qu'il faut qu'ils l'imposent, le principe de base c'est libre de constructeur, mais cela doit pouvoir s'imposer. Juridiquement, il y a bien deux actes, mais on peut relier les actes en expliquant que les causes contractuelles privées, tu peux dire que c'est un achat du terrain sous réserve contractuelle de construction avec un constructeur ». (Extrait d'un comité technique, le 29.05.2019)*

Néanmoins, ce mécanisme de mise en œuvre apparaît comme l'opportunité de répondre aux attentes de mutabilité du logement demandée par les citoyens dans le cahier des attentes, mais aussi de pouvoir proposer des espaces communs dans le même temps.

*« Technicien PMNSN : Choix unanime autour du projet ! Ce qui a plu aux élus c'est l'organisation globale en petites cours, sur le plan technique c'est l'innovation en termes de montages avec la possibilité d'avoir des espaces communs en CCMI. La*

<sup>317</sup> Cf PLH Rennes Métropole, Page 107, orientation 3 action 15.2 visant à « Développer une nouvelle gamme de logement individuel à prix « maîtrisé » sur terrains à bâtir.

*place de la voiture est la mieux gérée avec votre travail sur les liaisons douces ».  
(Extraits des échanges sur le protocole d'accord, le 19.07.2019)*

En outre, la relation architecte-opérateur semble ici se renforcer au profit du projet urbain et architectural et laisse entrevoir la possibilité de développer un « modèle reproductible » qui constitue l'un des principaux objectifs dans nos deux démarches.

*« Architecte : L'idée c'est de créer un duo architecte-constructeur pour concevoir des modèles de maisons avec des types de déclinaisons possibles et ensuite un visa de reproductibilité. On pourra travailler sur dix, vingt ans ». (Extrait du rendu final, le 24.05.2019)*

Les discussions interpellent d'abord les enjeux juridiques sur la création d'un espace commun dans le cadre du contrat de CCMI et les enjeux de la réalisation et de gestion de l'espace commun. Des ajustements sont proposés sur le plan juridique (servitudes...), contractuel (cahier de prescription ...), mais aussi dans l'accompagnement des futurs habitants (mise à disposition de plans, préinstallations...). Néanmoins, ce qui reste le plus négocié dans ce modèle est la relation contractuelle entre l'architecte et l'opérateur, car si celle-ci est assurée sur le volet aménagement (mission complète) le volet architectural est plus discuté. Derrière ces négociations nous avons relevé plusieurs enjeux :

- Économique : une juste rémunération de l'architecte eu égard de la conception urbaine, mais aussi architecturale, la définition du portage des coûts liés aux modifications de plans, la répartition du temps de conception et de suivi architectural pour l'architecte, le modèle de dépôt des PC (individuels ou groupé) impliquant des coûts pour l'opérateur et la collectivité.
- Juridique : le respect du code de déontologie des architectes impliquant une contractualisation avec le MOA et non l'opérateur intermédiaire, la protection de la propriété intellectuelle des architectes dans le cadre de la mise en place d'un contrat et d'un cahier de prescriptions urbaines et architecturales.
- Assurancielle : l'assurance de la réalisation du projet conformément au projet lauréat pour la collectivité et les architectes.

De manière générale, ce modèle permet une souplesse dans le phasage de la réalisation face aux risques de commercialisation, inhérents à ce type de produit plus dense, tout en maîtrisant la qualité du projet. Il permet en outre une adaptation du logement, son extension, par le dispositif de prêt-à-finir — peu développé en VEFA — tout en intégrant plus largement l'architecte, d'ordinaire absent de ce type de contrat de CCMI. Si ce modèle apparaît moins coûteux qu'en VEFA, il pose néanmoins des contraintes pour la collectivité qui prend le risque que le projet d'aménagement subisse des modifications, si la commercialisation venait à durer, et peut se révéler plus coûteux pour celle-ci du fait de la nécessité d'instruction de multiples permis de construire.

- ***Quand le constructeur de maisons individuelles devient promoteur immobilier – Développer la VEFA et mixer les typologies pour identifier une péréquation<sup>318</sup> financière***

Dans un contexte de pression foncière, les constructeurs de maisons individuelles cherchent des débouchés dans la promotion foncière et immobilière. L'objectif de ce modèle consiste dans la réalisation d'une opération de logements, en une seule fois, assurant la collectivité d'une conformité au projet initialement projeté et répondant aux besoins de réalisation d'espaces communs. Dans le cadre de notre enquête, deux projets ont été développés sur ce modèle avec, dans les deux cas, une partie en logements individuels (groupés ou non) et une partie en logements collectifs sur le même îlot<sup>319</sup>. Ainsi, le modèle mixte que nous décrivons combine plusieurs typologies (individuel et collectif) permettant au constructeur devenu promoteur de vendre ses logements à une diversité de profils d'acquéreurs. Dans le cadre d'une opération entièrement en VEFA, le constructeur va notamment pouvoir revendre une partie des logements — souvent le collectif — à des bailleurs sociaux locaux pour du locatif social, de l'accession sociale maîtrisée ou encore cibler des investisseurs, un public d'acheteurs que le constructeur touche moins souvent avec la maison individuelle<sup>320</sup>. En outre, la mobilisation des bailleurs peut permettre au constructeur de diminuer le risque commercial et d'assurer une partie des recettes de l'opération très en amont.

Au-delà d'une mixité typologique, nous avons également pu observer la proposition, par un constructeur, de vendre les logements en VEFA ou en CCMI au sein du même îlot. Cette hybridation a pour objectif de s'adapter au mieux à la diversité des typologies présentes au sein d'une même opération et d'identifier un équilibre économique à cette échelle. Concrètement, il s'agit de générer une péréquation financière en mobilisant le CCMI sur la partie individuelle et le VEFA sur la partie collective, les logements individuels sont ici plus rentables<sup>321</sup> et peuvent contribuer à équilibrer le bilan économique de l'opération.

*« Opérateur : On aurait un équilibre à 1600€ HT/m<sup>2</sup>, VRD inclus, sauf que l'on sait que des choses vont coûter cher et que l'on sera au-dessus. [...] Mettre un peu de maisons peut être une solution pour l'économie du projet.*

*Architecte : Qu'est-ce qui vous coûte le plus cher ?*

*Opérateur : C'est le collectif clairement avec la conception où l'on doit penser l'ensemble du projet puis les contrôles en réalisation sont importants avec des coûts de BET importants». (Extraits du rendu intermédiaire « Habitat périurbain », le 28.03.2019)*

---

<sup>318</sup> Nous entendons ici par péréquation financière, « la mobilisation de revenus issus d'activités produisant des bénéfices pour assurer le financement d'activités qui en produisent moins. » (Gimat, 2017, p. 2)

<sup>319</sup> Dans le cadre de notre enquête préalable, notons que la VEFA est aussi employée pour des opérations entièrement réalisées sous forme d'habitats individuels groupés.

<sup>320</sup> Un article du Moniteur du 12 mai 2017 (page 12) rappelle que plus de 90% des investisseurs privilégient les appartements.

<sup>321</sup> Le coût de construction est plus faible notamment et les taxes moins importantes sur le foncier en CCMI.



Le recours à l'architecte est ici obligatoire et dispose d'une mission complète. Le futur habitant dispose d'une faible latitude à l'échelle architecturale dans la conception du logement, il peut néanmoins faire évoluer le nombre de pièces pour les typologies supérieures au T3 ainsi que les maisons individuelles.

Dans les deux cas que nous avons suivis, le développement d'une opération mixte vise à répondre aux objectifs de densité fixés par le règlement et promus par les démarches. Au cours des ateliers, nous avons pu observer des débats à la fois sur les typologies, certains y voyant des ruptures d'échelles trop importantes entre collectifs et individuels, mais aussi sur le volet commercial. De fait, si la diversité des profils d'acquéreurs est vue comme une opportunité de mixité sociale, la commercialisation à destination d'investisseurs interpelle les élus qui souhaitent plutôt cibler de futurs accédants à la propriété.

*« Nous on travaille beaucoup au local et puis après cela dépend des types de ventes, si cela est de l'investissement. Après on a toujours l'idée que le logement corresponde à la demande. On fait aussi de la résidence principale, mais cela prend beaucoup plus de temps, car on conçoit de revoir avec eux entièrement l'intérieur des logements à leur demande et moi j'ai une personne dédiée à cela en interne et je pense que c'est bien parce que cela se rapproche de ce que l'on fait dans la maison individuelle. Et on le fait même en appartement, mais en fin de compte c'est fonction de l'opération ». (Opérateur, extrait de l'atelier 2 de Montoir-de-Bretagne, le 3.05.2019)*

Toutefois, cette hybridation apparaît complexe à tenir dans le cadre d'une opération contenant un nombre de logements individuels important, car le projet d'aménagement d'ensemble est ainsi potentiellement rediscuté avec chaque nouvel acquéreur, qui dans le cadre du CCMI, peut négocier des modifications importantes.

*« La différence possible c'était entre permis d'aménager avec CCMI ou PCVD, là on est clairement en vente en VEFA donc on ne va pas aller en permis d'aménager parce que de toute façon on ne pourrait pas traiter tous les souhaits et objectifs et volontés. On n'y arriverait pas. On est avec un permis groupé et une architecture globale. Par rapport à la dernière fois, on était plus sur des questions de modes de gestion, en étant avec un PCVD on devient comme un lotissement finalement parce qu'il y a une division cadastrale qui est faite une fois le permis achevé. Même avec un PCVD il y a de toute façon des parties communes à gérer donc une ASL, si on est en copro cela nécessite un syndic'. Là, par contre, on peut faire donc une opération groupée en VEFA, en PCVD, et là, ce sont les règles du PLU parce que la problématique — mais ce qu'il faut prendre en compte — c'est qu'une fois la division faite, chaque parcelle doit respecter les règles du PLU [...] On peut y arriver hein, mais là on n'a pas le PLU encore [...] L'idée, par contre, c'est une opération globale en VEFA parce que sinon on n'y arriverait pas ». (Opérateur, extrait de l'atelier 3 de Montoir-de-Bretagne, le 5.06.2019)*

De manière générale, ce modèle peut favoriser une mixité typologique et sociale à l'échelle de l'ilot et permet d'envisager la mise en place d'espaces communs et une gestion commune d'espaces partagés à l'échelle de l'ilot. Comme évoqué plus haut, ce modèle permet à la collectivité de

développer des projets plus denses en centres-bourgs avec des opérateurs locaux. De son côté, l'opérateur peut pondérer les prix de sortie afin de faciliter un équilibre économique permis par la réduction des coûts de construction et la réduction des frais de titrage sur la partie commercialisée en CCMI. Néanmoins, cette ingénierie, plus complexe, peut être contraignante pour des constructeurs n'ayant développé que très récemment ces compétences en MOA les obligeant à intégrer des compétences importantes sur le plan administratif et juridique notamment. De fait, le risque commercial est ici plus important avec un portage foncier et immobilier plus long. Néanmoins, cela semble faciliter le développement de locatifs sociaux dans certaines communes périurbaines, par la vente à des bailleurs préférant déléguer la MOA sur de petites opérations ou le développement d'offres locatives seniors par exemple.

- ***Quand le promoteur immobilier social hybride du PSLA à l'unité et de la VEFA – Promouvoir l'accession maîtrisée à l'unité et identifier une péréquation financière***

Cette ingénierie hybride deux modèles d'accession, l'un en accession libre (VEFA) et l'autre en accession sociale maîtrisée (PSLA) via un contrat de location-accession. Le PSLA n'est pas lié à une typologie<sup>322</sup>, il s'agit d'un prêt consenti à un opérateur (Organisme HLM, coopérative, SEM, promoteur privé ...) pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession. Dans ce cadre, l'opérateur doit signer une convention avec l'État et obtenir une décision d'agrément de l'État. Si l'opérateur n'a pas trouvé de candidat à la location-accession à la fin de la période de commercialisation de dix-huit mois, le logement peut être conventionné au loyer PLS et conserver les avantages fiscaux initiaux du PSLA. Aussi, deux modalités de proposition de logements en PSLA par ces opérateurs sont repérées, soient ils les construisent et les livrent pour eux-mêmes soient ils sont achetés en VEFA par des acquéreurs aux revenus dépassant les plafonds de revenus maximums. Le PSLA comporte une phase locative au cours de laquelle le futur accédant paie, en plus du loyer, une redevance, assimilable à une épargne, qui s'accumule pour constituer un apport personnel. Cette phase locative permet également de tester la capacité du ménage à assumer la charge d'un remboursement de prêt. Le futur accédant peut exercer la levée d'option, à sa convenance, dans un délai fixé par le contrat de location-accession, au minimum six mois après l'entrée dans le logement et avant cinq ans.

D'ordinaire, le rôle de l'architecte est identique à celui d'une opération en VEFA et comprend une mission complète, de la conception à la réception. Dans cette opération, le PSLA est proposé à l'unité comme dans le cadre d'un CCMI, la place de l'architecte est alors similaire à celle du modèle régulé non libre de constructeurs. Le projet est dessiné dans son ensemble, plusieurs typologies sont proposées par l'architecte et peuvent être ajustées par les futurs acquéreurs avant la réalisation de la construction par l'opérateur. Ici, l'architecte conserve néanmoins la charge du dépôt du permis d'aménager, des PC successifs et du visa. Du côté des futurs habitants, une liberté

---

<sup>322</sup> D'ailleurs, dans notre cas il s'agit pour le promoteur immobilier social de transformer les pratiques usuelles en développant le PSLA à l'unité, se rapprochant ainsi des logiques de commercialisation de l'habitat individuel périurbain.

d'aménagement intérieur et des possibilités d'extensions sont offertes au-delà des espaces extérieurs.

Ce modèle a été proposé par un promoteur immobilier social ou coopérative HLM régionale dont 75% de l'activité en 2019 était du PSLA (24% en VEFA et 1% en CCMI). Historiquement implantée dans le diffus, la coopérative a développé ses activités en aménagement avant d'y associer le PSLA qu'elle propose sous convention aux communes.

*« On va vous proposer quelque chose qui n'a jamais été fait dans le rural ou dans le périurbain : le PSLA. On mettra en place un catalogue de produits afin de construire que lorsqu'on aura vendu [...] on proposera un panel d'offre de maisons que l'on viendra mettre sur une partie de l'aménagement ». (Opérateur, extrait de la séance de lancement « Habitat périurbain », le 25.01.2019)*

Si le procédé semble coïncider à l'enjeu de développer l'accession à la propriété, son déploiement en diffus interroge les responsables intercommunaux, au regard des profils d'acheteurs et du risque de faible mixité générationnelle que pourrait introduire ce dispositif privilégiant les « jeunes ménages ».

*« Pour le PSLA j'ai très peur, à Savenay ils ont eu du mal à en écouler six alors là en proposer seize ». (Technicien Estuaire et Sillon, extrait de la séance de lancement « Habitat périurbain », le 25.01.2019)*

En outre, le développement de ce modèle à l'unité interpelle la collectivité quant aux garanties concernant l'esthétique architecturale des maisons et plus largement du projet eu égard la réalisation au fil de la commercialisation.

De manière générale, ce dispositif facilite l'accession à la propriété de ménages disposant de revenus moyens par l'exonération de taxe foncière, une TVA réduite et de multiples garanties de relogement et de rachat du contrat de location-accession. Pour la collectivité, ce type de projet peut permettre une limitation de la lucrativité des opérations immobilières et favoriser la mixité sociale sur l'opération. En outre, ce dispositif permet un meilleur contrôle de la qualité urbaine et architecturale des logements qu'en CCMI par la négociation d'un projet préalable avec l'opérateur. Cet opérateur pourra de son côté bénéficier du prêt de l'État et mobiliser des aides complémentaires (subventions...) auprès de la collectivité eu égard la dimension sociale de l'opération. De plus, dans notre cas, l'hybridation avec la VEFA permettra à l'opérateur de diversifier les profils d'acquéreurs diminuant ainsi le risque commercial. Néanmoins, la complexité de l'ingénierie implique des savoir-faire et des coûts de gestion plus importants que l'opérateur doit anticiper (accompagnement des ménages, risque d'insolvabilité ...), il devra en outre assurer la garantie de rachat et de relogement. Enfin, si ces dispositifs s'appuient sur des clauses de droits communs, elles font souvent l'objet de clauses complémentaires officieuses (origine géographique des acquéreurs ...) préjudiciables pour l'intérêt général (Dupuy, 2010b).

- ***Quand le promoteur immobilier social hybride du logement locatif social, du PSLA et de l'accession libre – Réserver une partie du foncier pour développer du logement social***

Ce modèle s'inscrit dans une logique de promotion foncière. Il s'agit pour un promoteur social d'acquérir auprès d'un ou de plusieurs propriétaires le foncier brut, d'aménager le terrain, de le viabiliser et de le relier aux réseaux, avant de vendre des charges foncières à des prix différents suivant qu'il s'agisse de privés ou de bailleurs sociaux. Ceux-ci sont généralement vendus moins chers pour les terrains servant à construire du logement social et plus cher pour les logements servant à construire du logement en accession maîtrisée ou à la propriété. Les promoteurs fonciers réalisent ainsi une péréquation en tenant compte des contraintes qui pèsent sur chaque acteur (Vilmin, 2015). Cette ingénierie permet au promoteur social d'assurer du foncier pour le déploiement de logements sociaux réalisés par sa maison-mère, mais aussi de vendre des terrains à des particuliers en accession maîtrisée ou en libre — et ainsi devenir constructeur —, ou bien encore à des promoteurs et ainsi poser ses conditions.

*« Nous on n'exclut pas non plus avec notre casquette de constructeur demain d'en réserver quelques-uns [...] On pourrait aussi imaginer que l'on construise deux logements sur le modèle du PSLA, on pourra aussi maîtriser sur deux lots [...] ».*  
(Opérateur, extrait de l'atelier 3 de Saint-Lyphard, le 9.05.2019)

Pour la coopérative HLM, il s'agit bien d'une péréquation à l'échelle de l'aménagement en s'assurant une maîtrise foncière (Gimat, 2017).

*Le bailleur social, à qui le promoteur social revend les lots pour la construction de locatifs sociaux dispose d'un prix maximum de SHAB au m<sup>2</sup> de 60€. La revente des lots au bailleur est estimée à 5000-6000€ quand le coût d'une parcelle à aménager est environ de 15 000€ HT (hors achat foncier + raccordement). (Extrait du compte rendu de l'atelier 1 de Saint-Lyphard, le 14.03.2019)*

Néanmoins, pour le bailleur, la réservation d'une partie de l'opération d'aménagement diffère du modèle de l'achat en VEFA HLM (Jourdeuil, 2017). Nous pourrions ainsi parler d'un équivalent périurbain qui se traduit par la réservation, non pas de logements, mais de fonciers viabilisés. Le bailleur délègue ainsi une partie de l'aménagement, mais reste MOA de l'opération immobilière. Dans notre cas, cette réservation est aussi et surtout le fruit d'une régulation par la commune, non par la réglementation du droit sol (servitude de mixité), mais par la maîtrise de la propriété foncière qui l'a conduite à négocier le nombre de logements sociaux. Deux options permettent ici de réduire le prix du terrain pour construire le logement social : soit en revendant à un privé à un prix permettant de réaliser une plus-value soit en achetant ce terrain à un moment où celui-ci est encore peu cher positionnant cette opération dans une double péréquation que décrit Mathieu Gimat (2017) en secteurs urbains.

Cette hybridation résulte de l'association du modèle du locatif social, de l'accession libre et de l'accession abordable, mobilisée ici initialement en compensation de la disparition du PTZ sur les zonages B2 et C qui n'a finalement pas été appliquée en 2020 dans le cadre de la loi de finances. L'hybridation de ces diverses ingénieries est tantôt vue comme la possibilité d'une sédimentation de formes variées pour l'architecte, tantôt comme le risque de juxtaposition de petites opérations pour les élus.

*« Cela doit être une force et éviter de vouloir tout dessiner à priori [...] Par exemple, un tissu urbain que je trouve intéressant ce sont tous les lotissements des années 20, les lois loucheurs, mais en termes de trame urbaine ce sont des maisons basiques, ce sont des pavillons avec l'image du pavillon de banlieue parisienne avec des espaces étroits, des marges minces et un volume assez élancé. En fait ce sont vraiment des choses qui ont été construites en dehors de tout type de règlement. Bon, au début, c'étaient des bidonvilles, après il y a eu la loi Siegfried et Loucheur et cet effet de sédimentation fait qu'il n'y a pas un bout de clôture identique qu'il y a des éléments d'appropriations de chaque propriétaire qui donne une vibration que l'on ne retrouvera jamais dans un quartier tout neuf ». (Architecte, extrait de l'atelier 3 de Saint-Lyphard, le 9.05.2019)*

Cinq points intangibles sont alors discutés afin d'affirmer une cohérence urbaine et architecturale à l'opération et affirmer le degré d'ambition sur le plan programmatique et écologique.

*« Ce que l'on se disait c'était que l'on pouvait avoir le lot social, un lot avec un constructeur, un autre avec un autre constructeur et puis le reste en lots libres ce qui permettrait de cibler toutes les populations [...] On a en face de nous des gens qui sont professionnels et consciencieux, il y'en a d'autres que l'on a évoqués tout à l'heure, qui, bon le sont moins, mais on pense aussi qu'il faut de la place pour tout le monde et on ne peut pas exclure tous les budgets ». (Opérateur, extrait de l'atelier 2 de Saint-Lyphard, le 17.04.2019)*

La mise en place des trois modalités d'accès au logement, au sein du même projet, n'est pas fréquente à l'échelle d'une quinzaine de logements. Néanmoins, la diversification des modes de location et d'acquisition semble être de nature à rassurer ces opérateurs. Nous avons par ailleurs souvent identifié des situations combinant du locatif social et de l'accession sociale, dans le cadre des opérations portées par des bailleurs sociaux.

Ainsi, ce modèle favorise une plus grande mixité sociale et typologique à l'échelle de l'ilot et permet à la collectivité de développer des opérations hybrides, intégrant du logement social et de l'accession, à des prix qu'elle peut maîtriser. Dans la négociation que nous avons pu observer, la collectivité discute du projet urbain et architectural, mais négocie aussi le choix de l'architecte ainsi qu'une place dans les commissions d'attributions des logements locatifs sociaux. En étant aménageur, le promoteur social dispose ici d'une latitude importante dans l'orientation urbaine et architecturale de l'opération qu'il peut travailler avec le bailleur social — et la commune —, mais aussi avec des constructeurs ou promoteurs avec qui il souhaite développer des opérations en partenariat. Rappelons qu'il assure ici un équilibre économique entre social et accession et s'assure une commercialisation plus rapide sur les lots portés par les bailleurs. Néanmoins, le

risque de portage des invendus reste présent dans les secteurs peu tendus, un risque commercial qui se répercute dans les bilans d'aménagement des opérations.

Type de cas	Habitat individuel en CCMI ou MOE	Collectif en VEFA	Habitat individuel ou collectif en LLS	Cas 1 - L'habitat individuel groupé en CCMI
Exemple de formes urbaines				
Type d'opérateur	Aménageur et constructeurs ou architectes	Promoteur immobilier	Bailleur social (OPH ou ESH)	Constructeur de maisons individuelles associé à la collectivité
Contrat de vente ou location	CCMI ou MOE	VEFA	LLS	CCMI (avec plans MOE)
Procédure d'urbanisme	PA + PC successifs	PCVD (DP + PC)	PCVD (DP + PC)	PA + PC successifs
Rôles de l'architecte	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Obligatoire si PA &gt; 2500 m<sup>2</sup></li> <li>&gt;Mission complète sur les phases APS/APD et VISA sur les PC</li> <li>&gt;Possiblement MOE sur les constructions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Recours obligatoire</li> <li>&gt;Mission complète</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Recours obligatoire</li> <li>&gt;Mission complète</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Obligatoire si PA &gt; 2500 m<sup>2</sup></li> <li>&gt;Mission complète sur les phases APS/APD et VISA sur les PC</li> </ul>
Rôles du futur habitant	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Choix intérieur et nombre de pièces avec possibilité d'agrandissement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Choix contraints en individuel limité à la possibilité d'extension sur certains lots ;</li> <li>&gt;Choix de programmation des espaces collectifs et extérieurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Choix contraints à l'échelle architecturale individuelle ;</li> <li>&gt;Choix de programmation des espaces collectifs et extérieurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Choix intérieur et nombre de pièces avec possibilité d'agrandissement ;</li> <li>&gt;Absence de prise sur les espaces extérieurs.</li> </ul>
Atouts	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modèle moins coûteux à l'achat pour l'acquéreur du fait d'une transaction unique sur le terrain, d'une fiscalité sur le bâti uniquement mais aussi de la possibilité d'achats de maisons à faibles coûts de construction.</li> <li>• Diversité des formes urbaines potentielle.</li> </ul> <p><b>Collectivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité d'assurer un développement démographique progressif.</li> </ul> <p><b>Opérateur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage du risque financier entre l'aménageur et le constructeur.</li> </ul>	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cohérence d'ensemble du projet.</li> <li>• Assurance de la livraison du projet dans son ensemble (logement, espaces publics ...) et différentes garanties pour l'acquéreur.</li> <li>• Prise en compte des normes handicapées.</li> <li>• Rôle de l'architecte central et un contrôle plus important du chantier ; coordination, contrôle technique et sécurité.</li> </ul> <p><b>Collectivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantie pour le futur habitant et la collectivité de la conformité du projet avec le permis déposé.</li> </ul>	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle de l'architecte central et un contrôle plus important du chantier ; coordination, contrôle technique et sécurité.</li> </ul> <p><b>Collectivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Répondre aux objectifs de production du logement social.</li> </ul> <p><b>Bailleur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise de la conception et de la réalisation urbaine et architecturale.</li> <li>• Maintien des compétences en MOA au sein de la structure.</li> </ul>	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ce dispositif permet de garantir une plus grande diversité de formes urbaines que dans le cadre d'une opération de maisons en bande.</li> </ul> <p><b>Opérateur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une souplesse dans la commercialisation et la mise en œuvre pour l'opérateur.</li> <li>• Une absorption des coûts d'aménagements par d'autres parties prenantes (collectivité, acquéreur...).</li> </ul>
Contraintes	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de garantie d'aboutissement du projet tel que projeté initialement.</li> </ul> <p><b>Collectivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un modèle d'aménagement plus coûteux qu'en PCVD et VEFA pour la collectivité qui devra acquérir et porter le foncier ainsi qu'instruire un permis d'aménager puis une succession de permis de construire individuels.</li> </ul> <p><b>Opérateur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage foncier pouvant être long sur certains marchés pour l'aménageur.</li> </ul>	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu d'évolution possible du logement pour les acquéreurs, en dehors des Travaux Modificatifs Acquéreurs (TMA).</li> </ul> <p><b>Opérateur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prix de sortie plus élevé qu'en CCMI ou MOE (frais d'actes et frais de commercialisation notamment).</li> <li>• Risque de portage des invendus important en secteurs peu tendus et répercussion dans le bilan économique de l'opération.</li> </ul>	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible mixité sociale à l'échelle de l'opération.</li> </ul> <p><b>Bailleur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût financier et trésorerie importante nécessaire.</li> </ul>	<p><b>Général</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de garantie d'aboutissement du projet tel que projeté initialement.</li> </ul> <p><b>Collectivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un modèle d'aménagement plus coûteux qu'en PCVD et VEFA pour la collectivité qui devra acquérir et porter le foncier ainsi qu'instruire un permis d'aménager puis une succession de permis de construire individuels.</li> <li>• Parties communes non prise en charge par l'opérateur.</li> </ul> <p><b>Opérateur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plusieurs contraintes de conception et de réalisation se posent aussi à l'opérateur : <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Difficultés à assurer les espaces d'intimités ;</li> <li>&gt;Risque de manque de cohérence globale de l'opération ;</li> <li>&gt;La question du lien entre les constructions et notamment des fondations.</li> </ul> </li> </ul>





Type de cas	Cas 2 - Le lot régulé non libre de constructeur en CCMI	Cas 4 - Opération mixte intégrant VEFA et CCMI	Cas 5 - Opération mixte intégrant PSLA et VEFA	Cas 6 - Opération mixte intégrant LLS, PSLA et CCMI ou MOE
Exemple de formes urbaines				
Type d'opérateur	Constructeur de maisons individuelles devenant promoteur foncier	Constructeur de maisons individuelles devenant promoteur immobilier	Promoteur immobilier social	Promoteur immobilier social
Contrat de vente ou location	CCMI ( avec plans MOE)	VEFA ou CCMI (avec plans MOE)	PSLA ou VEFA	LLS ou CCMI
Procédure d'urbanisme	PA + PC successifs, prescriptions très détaillées	PA + PC	PA + PC	PA + PC
Rôles de l'architecte	>Obligatoire si PA > 2500 m <sup>2</sup> >Mission complète en aménagement + mission variable en construction	>Recours obligatoire >Mission complète	>Recours obligatoire >Conception du projet d'ensemble + Dépôt PA et différents PC + VISAS	>Recours obligatoire >Mission complète
Rôles du futur habitant	>Choix contraints à l'échelle architecturale individuelle mais possibilité d'aménagement des combles ; >Choix de programmation des espaces collectifs et extérieurs.	>Choix contraints en collectif limité à la possibilité d'extension sur certains lots, plus de latitude en individuel ; >Définition programmatique d'un espace commun et extérieur collectif.	>Liberté d'aménagement intérieur et possibilités d'extensions et de choix typologiques ; >Espaces extérieurs livrés mais possibilité d'aménagements collectifs.	>Choix intérieur et nombre de pièces avec possibilité d'agrandissement ; >Choix contraints en LLS à l'échelle architecturale.
Atouts	<b>Général</b> • Adaptation possible du logement par le biais de dispositifs de « prêt à finir », impossible en VEFA. • Un rôle central pour l'architecte-urbaniste qui investit son temps sur la conception et le contrôle de la qualité des constructions. • Contrat de CCMI strictement réglementé. Prix et délais connus dès la signature du contrat : faible incertitude et sécurité juridique pour l'acquéreur. <b>Collectivité</b> • Vue d'ensemble du projet final pour la collectivité et les futurs habitants. <b>Opérateur</b> • L'opérateur n'est pas dans l'obligation de construire l'ensemble du programme avant division et limite le risque d'inventus. • Un coût de construction moins élevé qu'en VEFA mais plus chère qu'en CCMI classique.	<b>Général</b> • Mixité sociale et typologique à l'échelle de l'îlot et favorise la densité. • Possibilité d'envisager des locaux et une gestion commune de l'îlot. <b>Opérateur</b> • Réduction des frais de titrages sur la partie commercialisée en CCMI. • Possibilité de pondérer les prix de sortie afin de faciliter un équilibre économique.	<b>Général</b> • TVA réduite à 5,5 % et exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant les 15 ans suivant l'achèvement des travaux (PSLA). • Favorise l'accession des ménages à la propriété et garantit une mixité sociale. <b>Collectivité</b> • Une lucrativité limitée de l'opération immobilière. • Garantie pour le futur habitant et la collectivité de la conformité du projet avec le permis déposé. <b>Opérateur</b> • Nécessité de professionnels compétents en promotion immobilière capables de mettre autour de la table les différents acteurs du PSLA : Banques, services de l'Etat, collectivité, notaire. • Possibilité pour l'opérateur de bénéficier d'aides complémentaires suivant les négociations avec la collectivité.	<b>Général</b> • Mixité sociale et typologique à l'échelle de l'îlot. <b>Collectivité</b> • Participation aux commissions d'attributions des LLS. • Garantie pour le futur habitant et la collectivité de la conformité du projet avec le permis déposé. • Prix maîtrisés par la collectivité. <b>Opérateur</b> • Assurer un équilibre économique entre social et accession en permettant la mise en place d'une marge sur l'accession et l'assurance d'une mise en location rapide du patrimoine social.
Contraintes	<b>Général</b> • Risque de permis d'aménager modificatif si problème de commercialisation. <b>Collectivité</b> • Risque réelle pour la collectivité de ne pas maîtriser la qualité finale des constructions et risque de constructions qui ne se terminent pas. • Un modèle d'aménagement plus coûteux (comparaison avec PCVD et VEFA) pour la collectivité qui devra instruire un permis d'aménager puis une succession de permis de construire individuels. Néanmoins, une pré-instruction de l'ensemble du projet est ici possible à l'image d'un permis groupé.	<b>Général</b> • Chaque typologie porte les inconvénients relatifs à chaque contrat de vente en termes de garanties, coûts, possibilité de mutabilité du logement. <b>Opérateur</b> • Nécessite une maîtrise des logiques de promotions immobilières.	<b>Collectivité</b> • Exonération de la fiscalité foncière compensée par l'Etat. <b>Opérateur</b> • Des coûts de gestion importants à anticiper pour l'opérateur (accompagnement des ménages, risque d'insolvabilité ...) et une garantie de rachat et de relogement à prendre en compte. • Des prix de vente plafonds possiblement en décalage avec le coût d'opération pour les promoteurs privés.	<b>Général</b> • Peu d'évolution possible du logement pour les acquéreurs. <b>Opérateur</b> • Risque de portage des inventus important en secteurs peu tendus et répercussion dans le bilan économique de l'opération.

Tableau 15. Synthèse des ingénieries de projets résidentiels hybrides - 2020 (source : auteur)



- **Des formes de complémentarités à grande échelle**

Si nous avons décrit différentes ingénieries de projets hybrides, d'autres formes de croisements entre projets se déploient à l'échelle communale ou intercommunale, on parlera de complémentarités.

À l'échelle communale d'abord, nous avons pu observer des tentatives de mutualisation de deux sites portés par un même maître d'ouvrage afin d'assurer des complémentarités sur le plan de l'offre typologique, économique. À Crossac, par exemple, il s'est notamment agi de proposer l'association d'un projet de renouvellement urbain à un projet en extension (modèle pavillonnaire) en centre-bourg. Cette proposition visait à permettre l'identification d'économies d'échelles, de mutualisations durant le chantier, mais aussi des péréquations financières à l'échelle des deux opérations. Bien que cette proposition d'ingénierie multi sites<sup>323</sup> n'a pu être opérationnalisée, celle-ci constitue une piste pertinente pour les urbanistes impliqués dans les deux démarches.

Par ailleurs, cette question d'une approche multi-sites est à la base de ces démarches de coopérations métropolitaines où l'ingénierie publique est mutualisée. Sur le plan opérationnel, les péréquations visées s'inscrivent plutôt dans une logique de contractualisation sur le long terme avec les collectivités, sous l'impulsion de certains aménageurs publics. L'objectif de reproductibilité, affiché par l'action publique, permet de concerner des opérateurs et de réguler leur action en s'assurant de leur engagement sur le long terme.

Pour conclure, ces démarches expérimentales ont davantage contribué à révéler ces modèles d'ingénieries de projets résidentiels qu'à les créer, elles ont par ailleurs contribué à les interroger puis pousser leur transformation, notamment pour le modèle du lot libre régulé de constructeur.

Ainsi, ces hybridations ont révélé au moins trois dynamiques :

- La possibilité de programmer une diversité de modes d'accessions, au sein d'une même opération, et ainsi favoriser la mixité sociale, autrement que d'un point de vue idéologique ;
- Un renforcement du rôle de l'architecte dans les projets ;
- L'émergence de nouvelles coalitions d'acteurs publics et privés qui tendent à un « *abaissement des frontières* » (Gimat, 2017, p. 18) entre filières de production du logement dans le périurbain.

---

<sup>323</sup> Cette piste fait notamment l'objet d'une réflexion appuyée, alors que la question du volume de logement se pose comme une problématique importante. Par ailleurs, une opération multi sites en Bordeaux et Libourne a été expérimentée dans le cadre d'un appel à projets lié à l'OIN de Bordeaux.

### 2.3. Vers de nouvelles typologies urbaines et architecturales

Dans ce troisième volet, nous proposons d'analyser les propositions urbaines et architecturales issues des deux démarches et d'identifier le genre d'hybridation à l'œuvre.

Les projets sont aujourd'hui figurés, mais non construits, et proposent un monde à construire tout en rendant tangible une possible transformation spatiale. Ainsi, nous proposons de dépasser l'analyse uniquement matérielle ou programmatique pour saisir des figures périurbaines émergentes qui articulent des enjeux formels et esthétiques, référentiels, mais aussi politiques en traversant les échelles (du principe d'implantation au mobilier de l'espace public). Ces figures participent plutôt d'un outillage pour l'action et deviennent donc mobilisables en d'autres contextes, elles peuvent occuper différents rôles : illustration, programmation.

Ainsi nous tenterons de saisir des figures urbaines et architecturales, de les décrire, en mobilisant l'univers et le récit associé à la figure au prisme de :

- La matrice cognitive de référence (continuité/concentration/décentralisation/fragment et dispersion/équilibre/centralité/porosité/homogénéité/hétérogénéité...)
- Les dispositifs spatiaux associés et les rapports au site (la passerelle, la courée...)
- Leur carrière (D'où viennent-elles ? Quelles références associées ? Comment ont-elles été discutées ?) et des promesses (relations entre acteurs et espaces projetés)

En préambule à cette analyse, notons que ces figures ont toutes été mobilisées par les architectes et/ou opérateurs, lors des ateliers ou des oraux de l'appel à projets. Elles peuvent se distinguer suivant leurs registres d'existences, qu'elles soient utilisées à des fins promotionnelles, pour souligner un registre urbain, naturel, rural ou encore végétal.

Nous proposons donc de repérer six formes d'hybridations que nous déclinons à travers des figures urbaines principalement, permettant de discuter au-delà de critères esthétiques, du rapport qu'entretiennent ces architectures avec le territoire et l'espace public.

- ***Des figures urbaines mobilisant des registres hybrides entre ville (résidence) et campagne (village...)***

L'analyse des projets nous a d'abord permis de repérer trois figures urbaines hybrides entre ville et campagne : le béguinage, le village vacances, la résidence périurbaine.

#### **Le béguinage**

Le béguinage est ici mobilisé en référence aux lieux d'installations de communautés religieuses laïques depuis le XIII<sup>e</sup> siècle en Europe et notamment en Belgique et aux Pays-Bas. Comme l'expliquent Paulo Charruadas et Philippe Sosnowska (2013), les béguinages sont d'avantages connus « *à travers l'expression monumentale des grands enclos urbains flamands — devenus patrimoines mondiaux depuis 1998 — que par le biais des petits béguinages communautaires,*

*souvent ruraux.* » Néanmoins, la remobilisation de cette figure inscrit le projet dans l'idée de construction d'une « communauté » ou du moins d'un espace organisé autour de communs, défini par un habitat à la fois régulier et hétérogène.

Reprenant l'idée de « villages dans la ville », le dispositif spatial du béguinage s'inscrit comme un enclos définissant une limite épaisse et habitée entre un espace public et un espace collectif pouvant relever du semi-public ou du privé. La déconstruction typologique opérée ici vise à garantir ces espaces communs de « cours communes » tout en individualisant davantage le logement autour d'îlots denses regroupant entre deux et trois logements, l'opération est ainsi rendue plus perméable, poreuse au contexte urbain dans lequel elle s'inscrit.



Figure 79. Projet pour la commune de Brains  
(source : Vendredi architecture et urbanisme)



Figure 80. Béguinage de Dixmude - Belgique  
(source : Willemd)

Depuis la disparition de ces mouvements communautaires, les béguinages ont fait l'objet de rénovations urbaines et architecturales les transformant en musées ou en les adaptant aux standards de confort contemporains pour d'autres programmes. Ainsi d'autres programmes ont vu le jour comme, par exemple, l'opération mixte d'habitat et d'activités à Gand jouxtant le petit Béguinage valorisant le motif de la cour centrale enherbée et une typologie dense d'habitat en R+3. Ces références remobilisées par les architectes du projet ont également été croisées avec d'autres motifs locaux et notamment la cour de hameau. Ainsi, cette figure valorise le rapport bâti/nature en créant davantage de porosités, entend encourager la convivialité au sein de l'îlot via la cour tout en ménageant des accès individualisés. Elle propose une capacité d'évolution sur les terrasses ou dans les combles permettant de réintroduire les qualités d'évolutivité de l'habitat individuel.

### **Le village vacances**

La figure du village vacances définit d'abord une manière d'habiter caractérisée par un rapport au plein air, aux espaces extérieurs et à une proximité de services autour d'un lieu de vie autonome.

Cette figure puise largement dans les imaginaires du tourisme évoqués par Jean Viard<sup>324</sup> et trouvent leur traduction dans des dispositifs spatiaux tels que la grande terrasse, le jardin, le boulodrome central et la cuisine d'été, mais aussi dans un imaginaire du pittoresque incarnée ici par l'hétérogénéité des matériaux et la proximité du bourg et son marché.



Figure 81. Projet pour la commune de Brains (source : Drodolot architectes)

Le dispositif spatial est celui du village de maisons denses, régulières organisées autour de cours communes.

Si cet imaginaire du tourisme semble aujourd'hui prégnant, dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle les premières maisons de week-end de la bourgeoisie occidentale, les cottages avec jardin s'inscrivent dans cet idéal de retraite champêtre. Ces utopies bourgeoises seront ensuite déclinées au sein des cités-jardins de Howard autour d'un programme d'action publique différent de l'utopie libérale du XIX<sup>e</sup> siècle. Par la suite, cet imaginaire du tourisme, pittoresque, sera largement mobilisé dans le cadre d'opérations de pastiches de villages sur le littoral cherchant à jouer sur l'imaginaire collectif (vacances, enfances ...) par la mobilisation de couleurs vives que décrit Soline Nivet (2006).

### **La résidence périurbaine**

La résidence périurbaine emprunte un registre résolument urbain évoquant une unité bâtie au fonctionnement autonome et à l'identité propre comprenant logements et services à destination des individus qui y résident. Sur le plan morphologique, on peut repérer la formation d'un îlot semi-privé dense qui concentre une pluralité de fonctions en circuit fermé.

---

<sup>324</sup> Voir à ce titre *Réinventer les vacances*, La Documentation française, 1998 ou *La France des temps libres et des vacances*, Éditions de l'Aube, 2002

L’imaginaire invoqué semble émerger à plusieurs registres, un premier registre promotionnel qui soulignerait les qualités résidentielles d’un lieu plutôt luxueux et confortable, image de la résidence avec piscine ou encore de la résidence surveillée comme gage de sécurité. Un second registre convoque l’imaginaire de la collectivité voire de la communauté habitante au travers de dispositifs spatiaux tels que la coursive partagée, le local commun et l’îlot central où les co-visibilités semblent nombreuses.

Le dispositif spatial de la résidence périurbaine est ici celui d’une unité résidentielle type, régulière, support pour des expressions architecturales à même de produire une diversité en façade, mais surtout à l’intérieur des logements. L’espace central est ainsi organisé d’espaces collectifs tels que des potagers communs, des salles communes, l’architecte mobilisant en référence une résidence intégrant des potagers communs.

Longtemps opposées aux grands ensembles, les résidences ont donné lieu à une pratique de résidentialisation dans la rénovation urbaine qui se base sur une matérialisation de l’îlot, une sécurisation des abords et une gestion à la résidence. Si cette figure semble répondre aux enjeux de densité et de proximité sociale entre habitants, la rupture d’échelle potentielle avec le tissu urbain existant opère un risque d’îlot modèle à ne pas négliger suivant le contexte.

Ainsi, ces expérimentations ont fait émerger des figures s’inscrivant dans un registre hybride entre ville et campagne. Elles traduisent une approche urbaine et architecturale porteuse d’urbanité et véhiculant une certaine densité tout en contextualisant ces opérations au regard d’un contexte urbain et paysager spécifique. Ainsi, elles révèlent les configurations de lisières (bois, haies, champs) par l’omniprésence du registre paysager dans les projets, elles soulèvent les problématiques afférentes aux qualités des sols, parfois pollués en renouvellement urbain, boisé ou humide en zones bocagères ou marécageuses, caractéristiques des configurations périurbaines entre Nantes et Saint-Nazaire. D’autres encore tentent de rompre avec une « urbanité domestique » plus tournée vers le logement que l’espace public. Aussi elles essaient d’y intégrer une urbanité plus résidentielle soucieuse d’intégrer le quartier à des échelles plus vastes et d’y inscrire une plus forte densité et une plus grande régularité dans les continuités bâties (Bony, Donnadiou et Harrari, 2005).

- ***Des figures urbaines mobilisant des typologies d’habitats denses individualisés, en rupture avec des modèles de collectifs, mais valorisants des mitoyennetés***

### **Le bourg et la maison de ville**

La figure du bourg définit une manière de constituer une limite épaisse — en bord de bois — à l’image des fronts bâtis constitués le long des villages routes. À ce premier enjeu de construction d’une frontière épaisse, vient s’ajouter un enjeu de densité, auquel répond le modèle de structuration morphologique du bourg par juxtaposition de maisons dites de « villes » en ruban linéaire. Cette urbanisation linéaire crée des continuités transversales, mais aussi potentiellement

une rupture vers le bois habité. Une observation des tissus historiques montre que ce type d'habitat se retrouve aussi largement dans des formes d'ilots fermés moins linéaires et poreux. Cette figure convoque largement l'imaginaire de la centralité de la commune en tant que lieu de sociabilité articulé autour de communs comme un bois, une lande, mais aussi dans un rapport étroit à la rue en rupture avec le modèle pavillonnaire.



Figure 82. Projet pour la commune de Malville – Plan masse (source : FAAR architectes)



Figure 83. Projet pour la commune de Malville (source : FAAR architectes)

Le dispositif spatial associé génère une forte régularité des formes bâties au travers du motif récurrent de la maison de ville en façade, sans ou avec peu de ruptures dans la linéarité du dispositif, du fait notamment d'un sous-bassement continue en pierre, un dispositif que l'on retrouve par ailleurs dans le projet Chanteloup en Brie de l'architecte Jean Harrari. Néanmoins, la mobilisation de petites parcelles en lanière semble répondre aux enjeux de densité tout en offrant un jardin privatif, parfois absent en centre-bourg.

La figure du bourg, sa place de village, ses maisons de ville sont à la base de l'urbanisation occidentale depuis le moyen âge, jusqu'aux modèles des cités ouvrières. Cette figure sera largement remobilisée à partir du milieu du XXe siècle par le mouvement du nouvel urbanisme qui mobilise les formes urbaines traditionnelles en contrepied au mouvement moderne. Plus récemment, c'est à l'occasion de la parution d'un numéro du Certu (2009) intitulé « Pour un habitat dense individualisé » que le motif de l'habitat groupé est figuré comme l'un des étendards d'une suburbanisation dense.

### **Le hameau villageois et ses métairies**

La figure du hameau villageois permet de définir une manière de constituer une organisation spatiale et sociale mobilisant les codes de structures agricoles héritées. Cette figure s'inscrit dans un modèle de suburbanisation relativement dense qui mobilise l'imaginaire esthétique pittoresque véhiculée par les villages alentour introduisant une forme d'hétérogénéité du bâti.



Figure 84. Projet pour la commune de Malville (source : TICA – Place Publique n°72, octobre 2019)

Sur le plan architectural, l’imaginaire mobilisé s’inscrit dans une continuité avec du vernaculaire (toiture double pente, hétérogénéité du bardage), dans une acception contemporaine. Du côté des dispositifs spatiaux, la figure du village se retrouve dans des espaces publics enclos : la cour, le potager, la placette, des espaces supports de sociabilités de voisinages et de constitution de communautés habitantes. L’implantation du bâti génère une porosité au sein de l’opération, mais également au sein de chaque îlot. À l’échelle architecturale enfin, c’est bien une typologie de métairie qui est ici mobilisée articulant, autour de courées, des grandes « maisonnées » aux accès et parcelles individualisés. Ces maisonnées, construites en structure bois, disposent en outre de jardins privatifs et de capacités d’évolutions soient en aménagement de combles soient en extension remobilisant les qualités d’évolutivité du logement individuel.

La figure du village est remobilisée au milieu du XXe siècle par les partisans du Townscape qui feront l’apologie du village en cherchant à rompre avec le mouvement moderne et l’urbanisme fonctionnel. Ils cherchent à retrouver le pittoresque des villes européennes du moyen âge, ainsi que des cités jardins de la fin du XIXe siècle (Taricat, 2013, p. 77). Dans les années 1960, plusieurs réalisations de villages entiers seront réalisées en France (Port Grimaud, Chatel), souvent en bord de mer ou en montagne. Le programme « village expo » poursuivra la réhabilitation du terme dans les années 1960, à l’occasion d’un programme d’habitat individuel expérimental en France, que nous avons décrit plus haut. Néanmoins, c’est sans doute dans les années 1970 que le concept de « néo-village » émerge réellement en Angleterre avec la publication du premier *design guide* pour la constitution de noyaux néo-villageois qui renouent avec le pittoresque ruralisant des campagnes anglaises. Ce modèle privilégiant le mimétisme rural à toutes les échelles « *incarne sans doute le modèle le plus abouti des urbanisations périphériques en Europe et son horizon vraisemblable dans les prochaines décades. Elle soulève néanmoins des questions d’importance*

*quant à ses capacités à répondre aux deux critères structurels de l'urbanité ; l'aptitude à s'inscrire dans les territoires urbains existants et à s'y référer ; la capacité à se transformer en se densifiant, en se différenciant et en se hiérarchisant.* » (Bony, Donnadiou et Harrari, 2005, p. 161). Ces deux enjeux ont ici été abordés tant du point de vue de l'insertion locale (réinterprétation de la métairie locale, usage du bois) que du point de vue de sa densification possible (aménagement de pièces supplémentaires possibles).

### **Le lotissement et ses maisons jumelées**

La figure du lotissement de maisons jumelées s'inscrit dans la continuité des nappes pavillonnaires tout en accentuant l'individualisation de la maison et de la voirie, elle repose sur le principe d'impasses. L'ensemble a vocation à proposer une densité légèrement supérieure aux lotissements pavillonnaires où les habitations sont non mitoyennes et favorise la régularité du parcellaire et du logement.

Le dispositif spatial associé s'articule autour d'une voirie centrale et de petites voies en impasses qui favorisent la constitution de courées et d'unités de voisinages de 4 à 5 logements en grappes. Les maisons mitoyennes s'articulent deux à deux de part et d'autre de la courée en retrait afin de faciliter le stationnement, la voiture restant structurante dans l'élaboration du projet.

Ce modèle, très répandu en France et aux USA à partir des années 1970 (Bony, Donnadiou et Harrari, 2005, p. 155), se combine néanmoins avec le modèle des *semi-detached house*, moins dense que les *Terrace house*, mais plus dense que les lotissements pavillonnaires. Ces maisons jumelées, construites dans l'entre-deux-guerres, ne disposent néanmoins pas des qualités urbaines de la *Terrace house* ; une opération groupée sur le modèle des baux emphytéotiques limitant la spéculation foncière, maintien de la qualité urbaine et architecturale dans le temps. Ces maisons jumelées tendent à éloigner espaces privés et espaces publics et dédensifient, distendent le modèle de la *terrace house*. Néanmoins, l'homogénéité générée par la duplication du modèle dans le cas des maisons jumelées est ici rompue par le lot libre qui autorise une différenciation tout en maintenant des mitoyennetés.

Ainsi, ces expérimentations ont fait émerger des figures mobilisant des typologies d'habitats denses individualisés permettant d'affirmer l'enjeu d'une considération pour les qualités de l'habitat individuel, tout en limitant l'étalement urbain.

Premièrement, cela se traduit par la valorisation d'un habitat dense individualisé avec la possibilité d'offrir de l'intimité et des espaces communs ou mutualisés similaires à des projets d'habitat collectifs. La notion de « communautés d'individus » apparaît ici transversale, elle semble se développer au travers de dispositifs techniques et spatiaux : le réseau social partagé, la voiture partagée, les espaces communs et achats communs de matériaux, la co-construction de l'espace. À ce titre, la mobilisation du registre naturel apparaît ici sous les traits d'une fonction à la fois rassembleuse (cour, plaine, jardin partagé) et individualisée (le jardin privatif). Néanmoins,



si cet imaginaire semble rompre avec la figure individuelle et la consommation de masse, nous pouvons interroger la rhétorique de responsabilisation des individus qui peut — parfois — masquer un non-engagement des politiques publiques dans certains champs comme le transport ou le logement.

Deuxièmement, ces projets traduisent une remobilisation des qualités d'usages de la maison individuelle : la possibilité de transformation de l'espace et de sa flexibilité (Mangold, 2019, p. 1) que décrit d'ailleurs Marie Mangold à l'occasion d'une enquête récente sur les acquéreurs de maisons individuelles. Malgré la densification des typologies, « *la liberté d'appropriation, la modularité potentielle, la diversité des usages, la qualité symbolique et pratique des espaces ne sont guère différentes de celles de la maison individuelle périurbaine* » selon Guy Tapie (2005a, p. 68). La qualité pratique des espaces est ici fortement liée au modèle d'ingénierie qui l'accompagne, facilitant ces transformations.

Enfin, nous observons la remobilisation de dispositifs architecturaux, issus du pavillonnaire, à visée esthétique (hauteurs modérées, volets...) tout autant que technique (toitures double-pente). Ainsi, ces projets mobilisent les volumes, mais également certains matériaux de construction (tuiles, ardoises, enduits blancs, zinc) usités dans la construction de maisons individuelles. Ils sont notamment mobilisés dans une perspective d'insertion urbaine et paysagère, mais aussi de développement durable, à travers l'usage de matériaux biosourcés et de dispositifs de productions énergétiques. Ainsi, ces figures de suburbanisation, plus denses et diverses, sont construites à partir du contexte sans toutefois verser dans le pastiche du « néo-village » (absence de chiens assis, absence de modénatures, enduit en façade non systématique, absence de fenêtres plus hautes que larges ...) que décrit Claire Fonticelli dans ses travaux de thèse (Fonticelli, 2018).

Aussi, bien que « *l'avantage serait de concilier un mode de vie individualisé avec l'urbanité et la socialité d'ensembles collectifs favorisés par des équipements commerciaux, culturels, sociaux* » Guy Tapie (2005a, p. 68) explique que « [...] *L'habitat individuel dense ou à caractère urbain en France n'a pas trouvé une place forte dans l'imaginaire français. Il se situe entre deux expériences majeures d'habitat : la critique des grands ensembles de logements sociaux avec ses corollaires de densité, de promiscuité, de cohabitation obligée ; la mythification de la maison individuelle périurbaine, qui a cristallisé les désirs des populations et mobilisé l'offre. L'entre-deux n'a pas encore de poids culturel et ne fait pas référence comme expérience collective d'habitat.* » (2005a, p. 69). À la lumière des propositions, il nous semble que quinze ans après, l'habitat dense individualisé se soit largement développé comme une référence, popularisé notamment par les programmes d'écoquartiers ou de ZAC périurbaines développant ce type de typologies avec plus ou moins de qualité. En outre, les changements de modalités de travail, de conception et de négociation du projet, contribuent bel et bien à modifier les formes de la ville produite, au-delà des effets sur le système d'acteurs du périurbain et les professionnalités que nous décrirons plus largement dans le prochain chapitre.

### 3 - Des hybridations entre innovations, traductions et transformations

Alors que nous venons de montrer différents types d'hybridations inscrites dans des logiques de coalitions d'acteurs, de mutualisation, mais aussi d'augmentation d'ingénieries, dans quelle mesure peut-on parler d'innovations ?

Ces hybridations relèvent d'abord d'innovations processuelles visant à développer un urbanisme plus concourant favorisant ainsi le dialogue et la participation des parties prenantes dès l'amont du projet. Ainsi, professionnelles, mais aussi habitants sont intégrés plus largement au processus de réflexion, les enjeux de gestions sont par ailleurs intégrés en amont de la conception. En outre, sur le plan économique, nous avons observé des tentatives de péréquations au sein des opérations à partir de la remobilisation de contrats et dispositifs issus notamment du modèle pavillonnaire.

Néanmoins, ces démarches expérimentales démontrent surtout des évolutions urbaines et architecturales dans la perspective du développement durable (économie des terres, énergie, matériaux, densité...) et du renforcement des capacités d'action des habitants (modularité...) sur leur environnement. De manière plus concrète, elles désignent des évolutions matérielles (isolation, panneaux solaires...) souvent en lien avec des systèmes de normes (E+C-, BEPOS...) à partir desquelles, le projet est évalué. Ces évolutions matérielles sont aussi en lien avec une évolution des typologies et des programmes associés (cuisine d'été collective, laverie, autopartage...). Ainsi, celles-ci apparaissent moins techniques que programmatiques cherchant à faciliter le développement d'usages collectifs combinés à l'intégration d'espaces communs (potagers, salles communes, voitures électriques collectives, granges...)

Aussi, alors que les urbanistes en charge de ces expérimentations traquent les innovations, il nous semblerait plus juste d'évoquer des transformations de l'action publique et des référentiels. D'ailleurs, bien que cet enjeu d'innovation ait pu constituer un attracteur, notamment pour les architectes en amont du dispositif, certains reconnaissent qu'il ne s'agit pas d'innovations nous invitant à interroger ce concept.

Si ces démarches développent une approche expérimentale, désignant ainsi une « *méthode scientifique exigeant l'emploi systématique de l'expérience afin de vérifier les hypothèses avancées et d'acquérir des connaissances* »<sup>325</sup>, elles n'ont pas produit d'inventions, de nouveauté technique, ni de réelles innovations « *représentant l'ensemble du processus social et économique amenant l'invention à être utilisée ou non* » (Gaglio, 2011, p. 11). Aucun dispositif n'a été reproduit ou industrialisé. Si les démarches, en tant que telles, peuvent constituer des innovations de méthodes — notamment organisationnelles —, les projets proposés n'ont pas encore été soumis à leur mise sur le marché – donc à leur succès potentiel – et ne peuvent être décrits comme telles selon Gérald Gaglio (2011, p. 16) qui en fait un critère essentiel. Ainsi, ces hybridations s'inscrivent plus

---

<sup>325</sup> <http://www.cnrtl.fr/definition/exp%C3%A9rimentation>

sûrement dans des transformations de dispositifs qui apparaissent comme le fruit d’ajustements, plutôt que d’innovations radicales.

Par ailleurs, ces dynamiques de transformations s’inscrivent dans des logiques d’ajustements dont nous avons vu qu’elles étaient liées notamment à la circulation d’acteurs et de pratiques professionnelles. Toutefois, s’agit-il de formes de transpositions d’un modèle de ville compacte, de normes ou d’un urbanisme plus endogène inscrit dans une fabrique locale ?

De manière générale, nous avons démontré qu’il s’agissait d’hybridations entre des référentiels convoquant des processus et des dispositifs spatiaux issus à la fois de la ville et de la campagne, de l’urbain et du rural. Il s’agit notamment d’une mobilisation de la typologie et des processus de production de l’habitat individuel inscrits dans une perspective de transformation. L’habitat intermédiaire et collectif est également mobilisé à travers plusieurs dispositifs spatiaux afférents (cour commune, coursive partagée...). Si certains projets témoignent d’une mobilisation de références plutôt urbaines que ce soit dans les typologies (la résidence) ou la programmation, plusieurs de ces projets sont attentifs à des formes spatiales héritées (le hameau, la courée) ainsi qu’à leur environnement paysager, boisements et cours d’eau notamment.

Deuxièmement, les hybridations sont sans doute la garantie pour ces urbanistes de limiter le phénomène d’isolats modèles alors que les sites sont inscrits à proximité de tissus pavillonnaires.

*« Moi j’arrive à un point où je me dis qu’il faut pousser l’habitat individuel, quitte à le maîtriser par une intervention forte de la collectivité sur le portage ».*  
(Technicien du PMNSN, le 27.10.2020)

Enfin, la récurrence des propos sur le tissu associatif local<sup>326</sup> comme levier de commercialisation et ressource pour tisser des liens entre résidents et nouveaux arrivants (ex. : autour de jardins partagés) témoigne d’une mobilisation des ressources endogènes pour le projet.

Aussi, loin d’une logique de transfert, *« ces références sont, au contraire, mises à des épreuves de confrontation et de validation au regard de dimensions récurrentes : leur cohérence avec le parti pris d’aménagement, leur pertinence au regard du contexte territorial, leur faisabilité opérationnelle »* (Arab, 2007).

Pour conclure cette partie, nous pourrions ainsi dire que ces projets constituent des marqueurs de l’émergence de nouveaux « standards » d’habitats, en cours de traduction. Ces projets traduisent l’émergence d’une nouvelle offre, loin du modèle des écoquartiers, normalisés et médiatisés, avec des transformations et hybridations — notamment du modèle pavillonnaire — plus discrètes (Mangold, 2019). Ainsi, les démarches analysées constituent des espaces de traduction de normes globales au local tout autant que d’élaboration de nouvelles ingénieries, typologies voir de nouvelles normes d’action publique visant à faire évoluer le cadre législatif.

---

<sup>326</sup> La richesse du tissu associatif local périurbain a d’ailleurs été souligné par l’étude Familles en campagne de 2015 conduite par l’ADDRN en région de Saint-Nazaire.

D'ailleurs, Lorraine Peynichou nous rappelle que : « *En France, le recours à l'expérimentation, dans son acception méthodologique et dans le domaine des politiques publiques, est étroitement lié à un processus d'évolution du cadre législatif* » (Peynichou, 2018, p. 115). Ainsi, après avoir mis en exergue les coalitions d'acteurs, les hybridations processuelles, programmatiques, typologiques issues de ces deux démarches, nous reviendrons dans la dernière partie sur les différentes modalités de ces relations entre pratiques urbanistiques et cultures professionnelles de l'aménagement. Cette perspective nous amènera à identifier, dans les prochains chapitres, d'autres modalités de circulation de ces pratiques à partir d'espaces éditoriaux et d'individus circulant au sein de diverses arènes organisationnelles (colloques, rencontres professionnelles...).

## **Conclusion du chapitre 7**

Au cours de ce chapitre, nous avons décrit l'émergence de coalitions d'acteurs, d'hybridations d'ingénieries de projets résidentiels ainsi que de typologies à l'occasion du suivi de deux démarches expérimentales. Cette description a permis d'étayer l'hypothèse d'une circulation des pratiques et cultures professionnelles à l'occasion de nos démarches permettant l'élaboration de projets hybrides résultant du croisement de différents régimes d'aménagement.

Dans un premier temps, nous avons proposé une synthèse des logiques d'actions et des régimes d'aménagement repérés en situations périurbaines. Nous avons ainsi vu, à la lumière de nos démarches, que la fabrique des espaces périurbains se déployait suivant des logiques ordinaires, mais aussi suivant des logiques d'actions plus expérimentales. Après avoir synthétisé les trois régimes d'aménagement inscrits dans des logiques d'actions ordinaires, nous avons tenté de caractériser deux régimes d'aménagement inscrits dans cette logique d'action expérimentale : un urbanisme négocié privé-public et un urbanisme concerté public privé. Dans le même temps, nous avons repositionné cette logique d'action expérimentale dans une histoire de l'expérimentation d'habitat en configurations périurbaines. Cette analyse nous a permis de saisir la permanence des enjeux de démonstrations en matière de logement, la montée en puissance des innovations architecturales et processuelles, mais aussi la relative absence de concertation citoyenne.

À la lumière de cette analyse, nous avons étudié dans un second temps l'émergence de coalitions d'acteurs puis d'hybridations dans le cadre des démarches « Habitat périurbain » et « Démonstrateurs pour l'habitat individuel ». Nous avons ainsi pu caractériser des coopérations et coalitions d'acteurs publics et privés, mais aussi de professionnels aux pratiques inscrites dans des logiques d'actions très différentes. Puis, nous avons décrit le montage organisationnel de différents projets hybridant différentes modalités de coordination, contrats de construction et de vente. Nous avons ainsi proposé cinq cas types décrivant une augmentation du contrat de CCMI, une régulation du lot libre de constructeur, des complémentarités dans les types de logements développés facilitant des péréquations économiques nous permettant de réaffirmer l'enjeu d'une analyse croisée entre modèles socio-économiques et figures architecturales. Aussi, dans un dernier temps, nous sommes revenus sur l'émergence de nouvelles figures urbaines qui d'une

part, mobilisent des registres hybrides entre ville et campagne, et d'autre part, valorisant les qualités de l'habitat dense individualisé.

Pour conclure ce chapitre, nous avons montré que ces projets relevaient moins d'innovations que de logiques de transformations discrètes par hybridation, mutualisation et augmentation du modèle de l'habitat individuel.

## Transition de la partie 2 – Vers la construction d'une « culture de l'urbanisme » en situations périurbaines

- *De l'expérimentation à l'expérience collective*

Nous avons ainsi vu qu'il existait plusieurs régimes d'aménagement périurbains qui mobilisent des acteurs, des représentations, des instruments et processus variés. L'analyse de ces régimes d'aménagement périurbains nous a amené à caractériser une fabrique ordinaire de ces espaces. Elle se caractérise par un système d'action plutôt tourné vers le court terme, peu durable et aux prises avec un modèle de ville privatisée et financiarisée<sup>327</sup>. Cette fabrication se traduit notamment par une place prédominante des acteurs privés dans la négociation, une difficulté des collectivités à mobiliser des moyens humains et financiers, mais aussi par la réalisation de projets d'aménagements régulés par un encadrement règlementaire souvent contre-productif. Ce système de production de l'habitat est guidé par des logiques séquentielles d'acteurs où l'habitant n'est que très peu consulté en amont. Aussi, parmi les effets de cette fabrique périurbaine, nous avons pu observer une production de formes urbaines génériques<sup>328</sup> et une faible mixité sociale de ces opérations.

Toutefois, pour retrouver prise avec ces projets de territoire et d'aménagement, les urbanistes travaillant au sein de l'action publique territoriale développent des démarches expérimentales visant à réaliser des projets d'habitats plus durables. Nous avons pu repérer différentes épreuves au cours du déploiement des dispositifs. Celles-ci relèvent d'abord de mobilisation et d'engagements d'une pluralité d'acteurs, mais aussi d'enjeux juridiques alors que les urbanistes construisent des dispositifs d'action publique *ad hoc*. Elles relèvent ensuite de négociations collectives dans le temps de conception du projet, de décisions et de légitimité de la critique. Enfin, ces urbanistes tentent de maintenir une ouverture attentionnelle et de faire aboutir ces projets. Dans ce contexte, la mobilisation des portes paroles entraîne des épreuves de représentativité, tandis que l'évaluation *in itinere* entraîne des implémentations et épreuves d'ajustements des projets.

Malgré tout, ces épreuves de réalité n'ont pas empêché l'émergence de nouvelles coalitions d'acteurs, d'hybridations processuelles et typologiques au sein des démarches grâce notamment à des modalités de coordination et de conception plus dialogiques. De fait, ces démarches expérimentales constituent des lieux de rencontre entre différents acteurs de l'habitat et contribuent à mobiliser et traduire des pratiques localement tout autant qu'elles entraînent l'élaboration de nouvelles normes d'action publique. Par ailleurs, nous avons vu que ces expérimentations ne relevaient pas de la mise en application d'un protocole méthodologique et

---

<sup>327</sup> Nous renvoyons ici aux travaux de Dominique Lorrain sur l'urbanisme 1.0 (Lorrain, 2018).

<sup>328</sup> Rappelons que nous entendons ici par urbanisation générique l'idée qu'elle se fait un peu « toujours de la même manière » et est identifiable à partir de caractéristiques notamment formelles identiques comme : une urbanisation en extension principalement « par plaques », un faible rapport à la nature, le déploiement du motif de l'habitat individuel ainsi qu'une MOA quasi exclusivement privée.

de contrôle de l'expérience dans une perspective d'innovation. Elles ont montré que l'expérimentation relevait avant tout d'une expérience collective.

Ces démarches ont notamment permis d'éprouver de nouvelles façons de faire entre acteurs publics et privés, MOA et MOE. Dès lors, nous pouvons faire l'hypothèse que ces démarches ont contribué à la construction de nouveaux référentiels d'action participant à la transformation des cultures professionnelles, ainsi qu'à une redéfinition du système de production de l'habitat dans le périurbain.

- ***Retourner au laboratoire et mettre en discussion les hypothèses avec les acteurs***

Si notre travail d'enquête nous a mené à circuler en permanence entre le terrain et le laboratoire, la fin d'une première phase d'expérimentation dans les deux démarches et l'objectif rédactionnel, nous ont poussé à nous distancier du terrain d'enquête fin 2019. Ce retour au laboratoire est apparu comme un enjeu important pour le chercheur impliqué puisqu'il s'est agi de retrouver le temps long de la recherche.

Cependant, nous n'avons pas interrompu complètement les interactions avec le terrain. Nous avons poursuivi les échanges par messages réguliers avec les chefs de projets. Au-delà de faciliter un désengagement progressif du terrain, il s'agissait de maintenir un lien en vue de tester des hypothèses auprès des acteurs des démarches. Ainsi, le travail de recherche s'est poursuivi, d'abord par une analyse des épreuves au sein des deux démarches, puis, par un travail d'analyse académique de la démarche « Habitat périurbain », dans le cadre d'un contrat de recherche. Ce retour académique a notamment permis le passage d'un questionnaire auprès des architectes et opérateurs puis de réaliser une série d'entretiens avec la plupart des opérateurs ayant pris part à la démarche. Enfin, nous avons pu revenir auprès des chefs et membres des équipes projets afin de tester nos hypothèses avec eux.

Pour conclure cette transition, dans la première partie nous avons évoqué les promesses du développement de démarches de projets pour l'aménagement des espaces périurbains avant de décrire dans un second temps, la construction de dispositifs expérimentaux et les épreuves qui en ont découlé. La description de ces épreuves a permis de révéler des formes d'engagements exploratoires au sein des démarches, des dynamiques de coalitions d'acteurs et de transformation d'ingénieries de projets résidentiels. Aussi, ces expérimentations ne sont donc pas sans effets sur les professionnalités (nouveaux savoirs, critiques, conflits...), ainsi que sur les rôles des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement dans le système de production de l'habitat périurbain. C'est ce que nous proposons d'analyser dans la dernière partie.



Figure 85. Atelier citoyen "Habitat périurbain" à Bouvron - 2018 (source : auteur)



**PARTIE 3.****TRANSFORMATION DU SYSTEME DE PRODUCTION DE  
L'HABITAT DANS LE PERIURBAIN***CULTURES PROFESSIONNELLES, ACTEURS EMERGENTS ET  
NOUVEAUX CADRAGES*

Cette troisième partie, *Transformation du système de production de l'habitat périurbain – Cultures professionnelles, acteurs émergents et nouveaux cadrages*, décrit les effets de ces nouvelles modalités de coordination, expérimentales, sur les rôles, les savoirs et savoir-faire et les pratiques professionnelles permettant d'envisager une transformation plus générale du système de production de l'habitat.

Cette dernière partie, organisée en deux chapitres, nous amène à varier à nouveau la focale pour nous concentrer sur les pratiques des urbanistes, des opérateurs et des architectes, en situations périurbaines. Nous montrons en quoi ces démarches transforment leurs rôles dans le système de production de l'habitat, instaurent de nouveaux cadrages, mais aussi la manière dont leurs pratiques et leurs stratégies de positionnements (coalition, différenciation...) contribuent à l'émergence et à la stabilisation de nouvelles conventions.

Le chapitre 8, *Les effets de l'émergence de logiques d'action expérimentales sur les mondes de l'aménagement périurbain*, décrit la redistribution des rôles des acteurs de l'aménagement et de la construction dans le système de production de l'habitat, puis analyse une série d'effets sur les conventions au sein de l'action publique territoriale ainsi que chez les MOA et MOE. Ce chapitre montre des logiques de concurrences et de coopérations interinstitutionnelles puis décrit des luttes entre opérateurs et architectes et au sein de certaines professions pour le contrôle de certains marchés. Il analyse enfin une transformation des pratiques professionnelles des opérateurs et des architectes permettant de caractériser l'émergence d'une culture urbanistique, dans les mondes de l'aménagement périurbains.

Enfin, le dernier chapitre, *Vers une redéfinition du système de production de l'habitat en situations périurbaines – Acteurs émergents, circulation de dispositifs et repositionnement de l'action publique territoriale*, documente la reconfiguration du système de production de l'habitat. Pour cela, nous revenons sur les transformations des segments professionnels de l'habitat à partir de l'analyse de stratégies de différenciations et de coalitions. Puis, au-delà des trajectoires de MOA périurbaines, nous embarquons le lecteur dans quatre parcours professionnels permettant de saisir les conditions de circulation des individus et des dispositifs entre arènes. Enfin, alors que des coalitions publiques privées se forment, nous étudions ce repositionnement de l'action publique territoriale à travers le renforcement de ces capacités de régulation et l'instauration de nouveaux cadrages.



---

## CHAPITRE 8. LES EFFETS DE L'ÉMERGENCE DE LOGIQUES D'ACTION EXPÉRIMENTALES SUR LES « MONDES DE L'AMÉNAGEMENT PERIURBAIN »

---

*« Et, de manière caractéristique, si ces transformations trouvent leur origine dans le domaine des problèmes soulevés par le développement scientifique et technique, un certain nombre d'indicateurs montrent qu'on assiste à l'extension de ce qui apparaît comme une sorte "d'expérimentalisme politique" vers des domaines qui ne relèvent pas strictement des technosciences. Les administrations ont ainsi de plus en plus recours à ce qu'elles appellent des expérimentations, où l'on teste un nouveau dispositif sur un "périmètre limité" et suivant un protocole préétabli avant de déterminer l'opportunité et les modalités de sa généralisation. Plus généralement, on peut constater le développement de ce qui, à première approximation, se rend descriptible comme un "état d'esprit expérimental" si l'on entend par là une manière d'appréhender les choses qui, par opposition à la manière planificatrice, valorise non plus l'exécution d'un script préétabli, mais l'éveil à l'émergence de la nouveauté, la sensibilité à la trajectoire des problèmes rencontrés et l'ouverture aux réorientations induites par des phénomènes d'apprentissage collectif. Ce qui est en jeu dans ces évolutions, c'est en effet la possibilité d'une modalité nouvelle de l'action politique, d'une autre manière de rationaliser et de légitimer l'action politique, peut-être d'un autre régime de gouvernementalité. » (Barthe et Linhardt, 2009)*

Après avoir analysé la mise en place de nouveaux dispositifs de coordination en aménagement et les épreuves que cette opérationnalisation a pu susciter, nous proposons à présent de nous intéresser aux effets de cette logique d'action expérimentale sur les professionnels des mondes de l'aménagement périurbains. À travers la notion d'effets, nous entendons rendre compte de ce que cette logique d'action, et les dispositifs associés, ont entraîné comme transformations dans « les mondes<sup>329</sup> de l'aménagement périurbain », c'est-à-dire sur les conventions (normes, règles, principes) au sein de réseaux où les acteurs coopèrent afin de développer des projets de logements. Nous faisons ici l'hypothèse que ces dispositifs ont bousculé les logiques d'action des collectivités périurbaines et des opérateurs immobiliers, au profit d'une culture plus transversale de l'urbanisme.

Tout au long de la partie 2 nous avons décrit ce que recouvraient ces mondes de l'aménagement périurbains, leurs conventions, c'est-à-dire les moyens pour résoudre les problèmes de coordinations ordinaires. Howard Becker rappelle que « *C'est en faisant appel à des conventions*

---

<sup>329</sup> Pour rappel, la notion de monde est ici empruntée à Howard S. Becker, auteur de l'ouvrage *Les mondes de l'art*, paru en 1988. Cette notion nous permet de mettre l'accent sur les pratiques collectives et quotidiennes des acteurs de l'aménagement en situations périurbaines.

*totalelement normalisées que les artistes peuvent coordonner leurs activités dans les circonstances les plus défavorables* » (Becker, [1982] 2010, p. 80). Toutefois, « *Les mondes sont des formes d'actions collectives perméables au changement* ». Il ajoute « *Quand les conditions changent, les conventions évoluent de même.* » (Becker, [1982] 2010, p. 81). Ainsi, ces démarches ont introduit des changements contextuels et donc potentiellement de nouvelles conventions. Si nous avons vu que les nouvelles modalités de coordinations proposées, à travers les dispositifs expérimentaux, produisaient des ingénieries de projets résidentiels et des formes d'habitats hybrides, quels effets observe-t-on sur les mondes professionnels et leurs conventions ?

Analyser les transformations de ces mondes professionnels pour Howard S. Becker, c'est notamment :

- identifier des buts communs mais aussi des divergences naissantes ;
- identifier des luttes entre acteurs et au sein d'un même groupe d'acteurs ;
- observer les ajustements, les nouvelles coalitions qui se mettent en place dans l'action collective et l'élaboration de nouvelles conventions.

L'apprentissage de ces nouvelles conventions constitue selon Howard S. Becker « la culture professionnelle<sup>330</sup> » ([1982] 2010, p. 81). Dans son article sur les mondes sociaux, Daniel Cefaï (2015) explique que « *les mondes sociaux sont des milieux d'expérience et d'activités collectives où des perspectives se sont stabilisées* ». De plus, Robert Redfield, souvent cité par Howard S. Becker, défend l'idée qu'une fois ces perspectives partagées puis traduites dans des champs d'expériences et un univers du discours commun, on parle alors de « cultures », ici professionnelles. Néanmoins, Becker observe que la formation — théorique — est fréquemment en décalage et que c'est souvent par l'expérience, en prenant part aux choses, que ces nouvelles conventions se construisent ([1988] 2010, p. 81).

Pour Howard S. Becker, « *la possession d'une culture professionnelle caractérise donc un groupe de praticiens qui utilisent certaines conventions pour exercer leur métier artistique* ». Aussi, analyser les transformations des mondes de l'aménagement, c'est regarder de plus près :

- La redistribution des rôles et des places dans l'action collective (évolution de la communauté d'expériences et des relations interindividuelles) ;
- La redistribution des savoirs et savoir-faire (règles, outils, méthodes, vocabulaire ...)

Dans ce chapitre nous nous attarderons donc dans un premier temps à décrire la redistribution des rôles et des places des différents acteurs qui peuplent ce monde de l'aménagement

---

<sup>330</sup> Nous remercions ici Jean Pierre Ducos (directeur du CAUE 49) pour l'échange que nous avons eu en marge d'un colloque intitulé « Agir pour la revitalisation de nos territoires » en 2018, à Douée sur Anjou. Cet échange m'a permis de poursuivre l'hypothèse de cultures professionnelles du périurbain en cours de construction à partir du développement de modalités de coordination par projet.

périurbain<sup>331</sup>. Puis, nous verrons comment ces démarches mettent à l'épreuve des conventions au sein de l'action publique territoriale puis parmi les MOE et MOA opérants dans le périurbain. Ces mises à l'épreuve seront notamment révélées à partir des divergences de conventions et des luttes interprofessionnelles et intraprofessionnelles que nous avons pu observer lors du suivi des démarches et qui traduisent des difficultés à développer des projets. Enfin, nous verrons dans quelle mesure, ces démarches, et plus largement ces logiques d'actions, révèlent et contribuent à l'émergence de nouvelles conventions, d'une culture professionnelle urbanistique (pratiques, règles et discours) marquée par une transformation des pratiques professionnelles de l'aménagement en situations périurbaines.

## 1 - Une redistribution des rôles des acteurs de l'aménagement

L'enjeu du renouvellement du cadre de la production de l'habitat dans le périurbain est le fruit d'un double constat des urbanistes pilotant les démarches. D'une part, ils soulignent une absence de prise sur l'aménagement — pour les collectivités — et les opérations, associée à une faible qualité urbaine et architecturale d'une partie importante de la production, d'autre part, ils relèvent l'absence de certains opérateurs aptes à porter des projets d'aménagement d'ensemble (promoteurs immobiliers nationaux et régionaux, bailleurs ...). Le système de production de l'habitat dans le périurbain reste, de fait, largement porté par des opérateurs inscrits dans des logiques d'actions marchandes et ordinaires (cf. chapitre 4) caractérisées par des modalités de coordination séquentielles et une faible capacité d'innovation.

*« Dans ce modèle traditionnel, la plus-value est répartie entre les différents maillons de la chaîne allant de l'acquisition des terrains à la vente des logements ou des bureaux, en passant par l'aménagement des réseaux et la construction du bâti. Le partage de la valeur s'effectue selon le principe du compte à rebours : c'est l'estimation du prix de vente final qui détermine le montant des charges foncières qui seront cédées par l'aménageur au promoteur ».*  
(Baraud-Serfaty et Rio, 2016)

Néanmoins, ce modèle évolue. Le réseau national des aménageurs écrivait d'ailleurs en 2015 « [...] le schéma linéaire et descendant de la "production classique de la ville" est largement remis en cause ». Cette approche séquentielle est jugée relativement inadaptée à la complexité des enjeux de l'aménagement contemporain par les équipes projets des démarches « Habitat périurbain » et « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » qui ont tentées d'agir sur cette chaîne de l'aménagement. Aussi, au-delà d'une redistribution des rôles dans le pilotage et l'accompagnement des projets, les démarches proposent de réviser plus largement le système de production de l'aménagement.

---

<sup>331</sup> Parmi ces mondes de l'aménagement périurbain, on retrouve des urbanistes travaillant au sein des institutions, organisations publiques, des aménageurs, des promoteurs, des constructeurs et des architectes notamment.

La schématisation de la chaîne de l'aménagement proposée par chacune des deux démarches montre déjà une évolution de ce schéma séquentiel et de nouvelles coopérations entre acteurs.

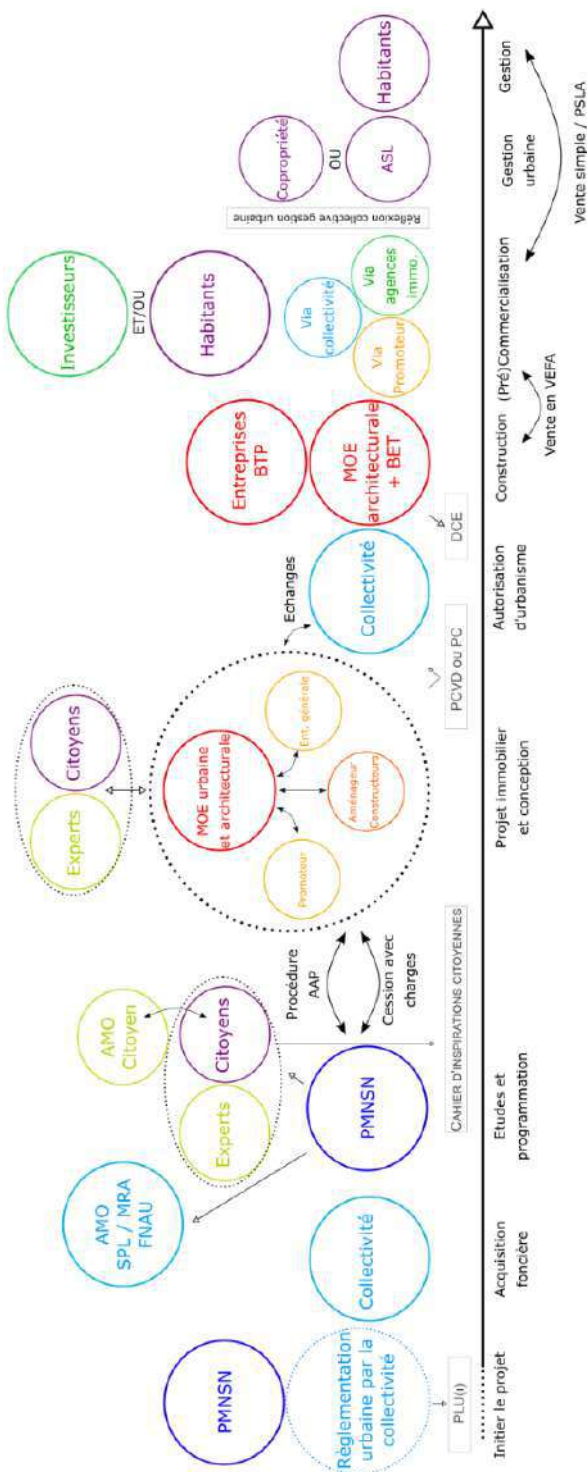


Figure 87. Modèle d'ingénierie de la démarche portée par le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire — 2020 (source : auteur)

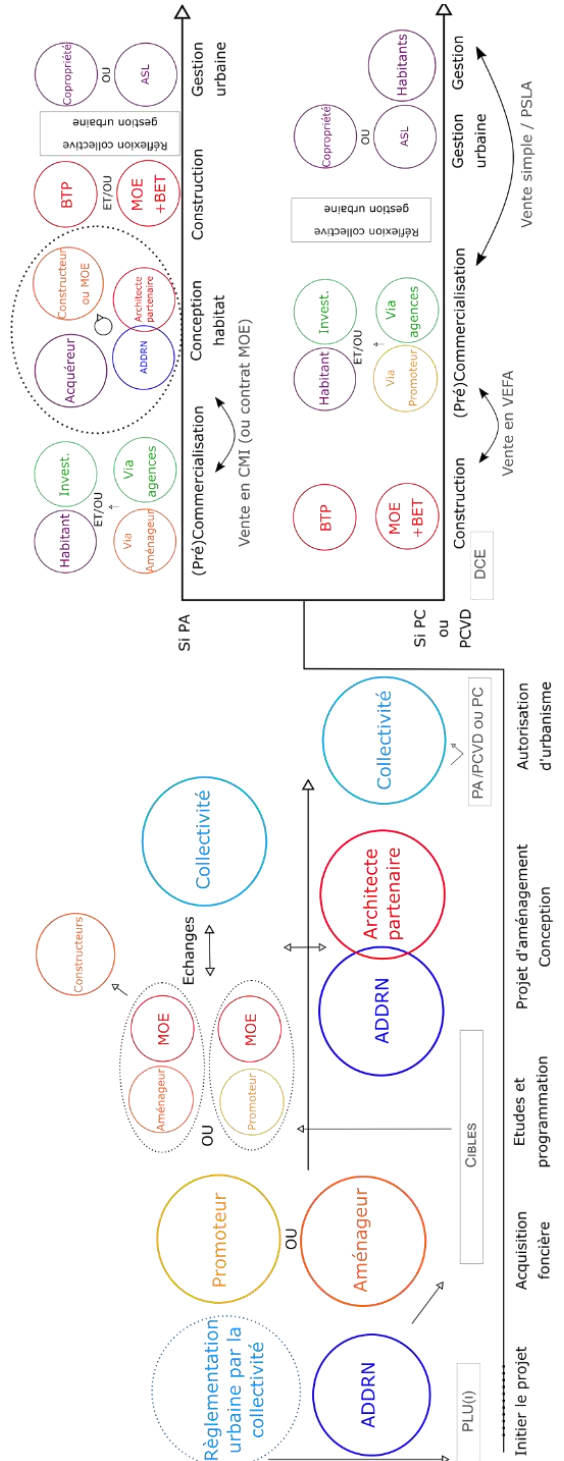


Figure 86. Modèle d'ingénierie de la démarche portée par l'ADRRN — 2020 (source : auteur)

Dans leur analyse sur les recompositions de la chaîne de l'aménagement et de l'immobilier, Isabelle Baraud-Serfaty et Charlotte Jacquot (2016) identifient trois évolutions majeures : une remontée des acteurs de l'aval en amont, une descente des acteurs de l'amont en aval et une hybridation des secteurs qui tendent à élargir le champ de l'aménagement. À l'occasion de nos observations, nous avons pu retrouver ces dynamiques, impulsées par les deux démarches bien qu'elles s'expriment différemment en situations périurbaines. De fait, les acteurs ne sont pas les mêmes que sur les grands projets urbains : omniprésence des constructeurs de maisons individuelles traduisant une remontée importante dans la chaîne de production, discrétion des promoteurs et absence d'acteurs du numérique, émergence d'acteurs réunis en coopérative (coopératives HLM, coopératives du bâtiment, gestionnaires résidences seniors ...) mais surtout renforcement du rôle du MOE dans la chaîne de l'aménagement.

### **1.1. Une descente des acteurs de l'amont en aval (Baraud-Serfaty et Jacquot, 2016)**

Dans un premier temps, les collectivités locales et les structures d'ingénieries publiques et parapubliques sont parmi les principaux acteurs investissant l'aval de la chaîne de l'aménagement. De fait, même si les démarches sont à l'origine bien guidées par les objectifs de planification (SCOT pour l'une et les PLH pour l'autre), la démarche du PMNSN débute notamment par la définition des besoins des citoyens, en convoquant une démarche de concertation. De manière plus générale, les organisations publiques ont cherché à investir l'ensemble des champs d'action de l'aménagement. En programmation d'abord, l'ADDRN et le PMNSN ont cherché à favoriser les interactions entre les collectivités et les équipes. C'est ainsi que dans les deux cas, les services d'urbanisme ont été convoqués lors d'échanges en vue d'ajuster la règle et le projet même si nous avons pu observer que le projet avait souvent été plus adapté à la règle que l'inverse. En phase de conception du projet, le PMNSN a sollicité des rendus réguliers visant à échanger sur les projets et en intervenant jusque dans les détails de la conception du projet (couleurs et types de matériaux ...). La démarche de l'ADDRN a particulièrement investi ce champ de la conception en cherchant à proposer des temps de co-conception du projet, à partir de dessins et de maquettes. Enfin, les deux structures ont souhaité investir la question de la commercialisation eu égard le coût qu'elle représente dans les projets. Le PMNSN a notamment cherché à positionner la collectivité en relai de commercialisation pour diminuer les charges des opérateurs tandis que l'ADDRN a interrogé les pratiques des commerciaux. Dans certains cas, la collectivité a même pu se projeter dans l'acquisition et/ou la gestion, l'animation, de certains lieux (le bois, une salle des fêtes...), néanmoins rendues complexes par la procédure d'appel à projets. Ces positionnements contrastent avec un rôle usuel de contrôle de la règle d'urbanisme pour les collectivités locales et organisations publiques.

Le second acteur à investir l'aval de la chaîne de la production est l'aménageur privé. Cet investissement de l'aval se traduit de différentes manières : ajustements en conception liés à la

gestion future de l'opération (modèle de courées développés à Saint-Lyphard et Montoir-de-Bretagne), développement d'activités de construction (aménageur à Malville qui construit une dalle pour un espace commun) et de promotion immobilière, mais aussi d'un engagement dans les questions de réception de l'espace public et de sa conception en maîtrise d'usage (financement d'une Assistance à Maîtrise d'Usage [AMU] pour l'espace public). Les aménageurs s'investissent donc dans l'opérationnel et se saisissent des enjeux techniques en matière de construction, mais aussi de gestion au sein du futur projet.

### **1.2. Une remontée des acteurs de l'aval très en amont (Baraud-Serfaty et Jacquot, 2016)**

Si l'investissement des acteurs de l'amont (collectivité, aménageur) en aval transforme les pratiques d'aménagement dans le périurbain, il s'agit plus largement d'un « chassé-croisé » qui voit également des acteurs de l'aval se positionner plus en amont, notamment à la demande des organisations publiques, à l'initiative des démarches.

En premier lieu, la présence des citoyens en amont de l'aménagement s'inscrit dans un mouvement plus général de concertation citoyenne en aménagement<sup>332</sup>. Cette concertation s'effectue notamment dans le cadre de l'élaboration du cahier d'inspiration citoyenne de la démarche « Habitat périurbain » qui positionne ainsi les citoyens dès la phase d'étude et de programmation des projets. Le cahier d'inspiration citoyenne sera associé à l'appel à projets et répond au double objectif de compréhension des attentes et d'administration de la preuve de l'existence d'un marché pour les opérateurs.

Dans la logique de nombreux appels à projets, on retrouve également une remontée en amont des investisseurs par l'identification, dès la phase de conception, de porteurs de projets, notamment pour les parties locatives. Cette situation, en rupture partielle avec les logiques d'investissements produits, vise à favoriser l'ajustement du plan et plus largement du projet très en amont. Par exemple, le projet de Trignac a vu une coopérative pour l'habitat senior investir trois logements. Cette volonté de concernement des futurs propriétaires, dès l'amont, s'inscrit non seulement dans une forme d'assurance de pré-commercialisation pour l'opérateur, mais aussi dans une perspective de renforcement du lien avec la collectivité pour une meilleure coordination en conception puis en réalisation. Néanmoins, les deux démarches ne s'inscrivent pas directement dans le modèle de l'habitat participatif. Les acteurs de ces démarches ont cherché à identifier, le plus en amont possible, ces futurs habitants via d'autres dispositifs : un atelier citoyen pour le PMNSN, des ateliers de co-conception par courées dès l'achat d'un terrain pour l'ADDRN. Toutefois, la phase de conception architecturale du projet laisse encore peu de place aux citoyens,

---

<sup>332</sup> Les travaux de Marie Héléne Bacqué, Yves Sintomer et Catherine Neveu sur la démocratie participative ont montré une démultiplication des dispositifs de concertation en urbanisme et aménagement depuis les années 1980.



les dispositifs de maîtrise d'usage sont plus largement orientés vers la programmation et la conception des espaces publics et partagés.

Troisièmement, les promoteurs sont consultés dès l'amont par les acteurs publics, dans une perspective d'assurance de commercialisation, d'adaptation aux usages et attentes citoyennes, facilitant visiblement la maîtrise du risque financier pour l'aménageur. Néanmoins, le faible nombre de logements envisagés et la topographie des sites ont invité les promoteurs à se positionner en aménagement-construction réalisant l'opération d'un seul tenant. Si ce faible volume de logements par opération a limité le positionnement de promoteurs immobiliers nationaux et régionaux (seulement trois sur les deux démarches), des OPH, ESH et COOP'HLM se sont positionnés, ainsi que des constructeurs développant des activités de promotions dans une perspective de maîtrise foncière. Si ces derniers ont pu investir l'amont, ils étendent aussi leurs champs d'action en aval, avec l'investissement de la maîtrise d'usage et de la gestion dans une perspective d'appropriation du projet.

Enfin, les constructeurs de maisons individuelles constituent la dernière catégorie d'acteurs ayant réinvestie l'amont de la production. La mobilisation de ces derniers, dès la phase de conception, répond à l'objectif d'évolution des pratiques des constructeurs que souhaitent introduire les acteurs de ces démarches. Bien que rarement MOA, les constructeurs et entreprises générales du bâtiment sont autorisés à constituer des équipes avec des architectes dans le cadre de la démarche « Habitat périurbain » et à répondre à l'appel à projets. Ces derniers se sont alors constitués MOA de projets d'ensemble en devenant promoteurs immobiliers, mobilisant ainsi leurs filiales en aménagement et en promotion, ou, en sollicitant la collectivité sur la partie aménagement. En outre, nous avons également pu observer la constitution de partenariats entre différents constructeurs et aménageurs visant à : convaincre l'aménageur de la possibilité de commercialiser des terrains hétérogènes, tester des formes d'habitats plus denses et moins standards, convaincre l'aménageur de l'attractivité du site. Par ailleurs, ces coopérations ont facilité la mise en place de péréquations financières, soit en combinant aménagement et construction, soit en limitant la part du risque dans le bilan financier en assurant une pré-commercialisation.

*« Toute la difficulté de ces partenariats amont est de baliser les règles du jeu alors que la chose (le projet) et le prix (la charge foncière) ne sont pas définis... Et pour cause puisque, précisément, ces partenariats reviennent toujours in fine à préciser le projet (et ses équilibres financiers) en amont ». (Baraud-Serfaty et Trautmann, 2016, p. 13)*

Si la remontée des acteurs de l'aval vers l'amont peut apparaître comme une forme de privatisation de la ville (Baraud-Serfaty et Jacquot, 2016, p. 7), via l'investissement du champ de la définition du projet par les acteurs privés — voire de la planification —, cette situation semble néanmoins différente en situations périurbaines. De fait, l'aménagement y est déjà largement dominé par le privé et cet investissement des acteurs de l'aval en amont apparaît plutôt comme un moyen pour l'action publique de reprendre prise sur la définition des projets — avec

eux —, tout en assurant le financement de l'opération par le privé, ou du moins, en réduisant la part d'investissements publics. Enfin, cette remontée est apparue comme une piste pour identifier des projets multi-sites et mutualiser des opérations, afin de diminuer le coût financier, ce qui reste encore à éprouver. Plus généralement, ces dynamiques de décloisonnement traduisent un repositionnement de certains acteurs dans la chaîne de production, mais aussi une forme de concentration de l'expertise qui tend à brouiller les frontières entre maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et même, maîtrise d'usage.

### **1.3. Un renforcement du rôle du MOE sur la chaîne de réalisation**

L'architecte, peu présent sur le marché de la construction de l'habitat individuel dans le périurbain, voit sa position évoluer à l'aune de ces deux démarches.

*« Aujourd'hui encore, moins de 5% des maisons sont construites par des architectes (CREDOC, 2016). Faute d'un positionnement lisible des architectes, le marché de la maison individuelle est dominé par des opérateurs privés inscrits dans un système marchand, économiquement contraint et techniquement circonscrit ». (Vigneron, 2018, p. 170)*

Si Rémi Vigneron a montré dans quelle mesure les marchés du renouvellement périurbain (Vigneron, 2018) — notamment ceux de la densification douce — contribuent à repositionner l'architecte dans le périurbain, nous verrons ici comment celui-ci prend place plus largement dans la fabrique de l'habitat au cœur des espaces périurbains, à partir de ces deux démarches expérimentales.

Ainsi, nous avons pu repérer au moins quatre rôles et places endossés par les architectes<sup>333</sup> dans la fabrique de l'habitat périurbain dans le cadre des deux démarches. Situé tout au long de la chaîne de production, l'architecte apparaît à la fois en MOE, AMO, AMU parfois et fait plutôt figure d'allié pour les collectivités.

Dans un premier temps, des architectes MOE sont sollicités comme conseillers dans le cadre de l'élaboration de l'appel à projets pour le PMNSN et la construction de la démarche pour l'ADDRN. Toutefois, plus que des conseillers, il s'agit plus sûrement d'un rôle de médiateur dans le cadre de la conception du projet. Ainsi, l'architecte co-anime des ateliers dans la démarche portée par l'ADDRN et peut se poser en tiers négociateur avec les parties prenantes, ou exercer un retour critique dans le cadre des ateliers de la démarche « Habitat périurbain ».

---

<sup>333</sup> Afin de rester dans la perspective d'une analyse de la redistribution des rôles dans la chaîne de l'aménagement, nous évoquerons ici uniquement le cas des architectes libéraux ayant investis la démarche, soit en tant que MOE d'une opération, soit, en tant que conseillers auprès de la collectivité dans le cadre de missions de consultances ou de partenariats de recherche. Néanmoins, d'autres formes d'exercices ont pu être repérées : études urbaines en agence d'urbanisme, métiers de la MOA publique ou privée, métiers du conseil, de l'instruction en collectivité. D'ailleurs, le rôle de ces architectes-conseils, en situations périurbaines, apparaît comme structurant dans un contexte où la majorité de la production architecturale n'est pas assurée par un MOE.

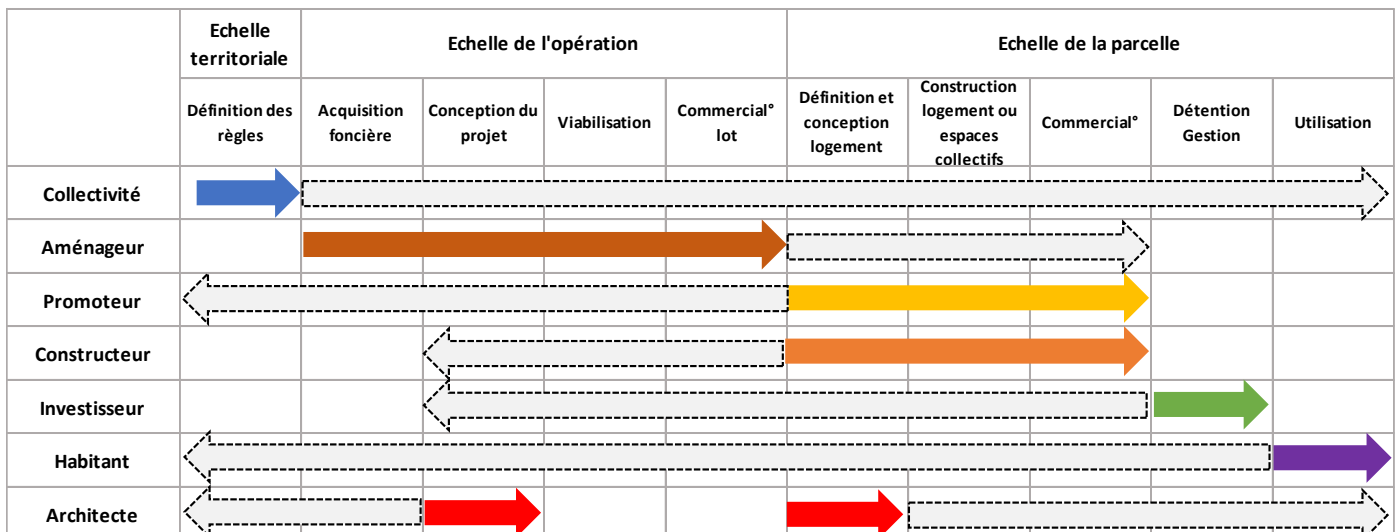
*« L'activité de conception de l'architecte lui permet de se positionner à la confluence d'un ensemble d'acteurs eux-mêmes porteurs de compétences qu'il s'agit d'accorder avec les volontés d'un client. Dans cette configuration multipartite, la compétence de médiation apparaît plus propice à développer que celle de conseil ». (Vigneron, 2018, p. 181)*

Au-delà des architectes engagés auprès des organisations publiques, les MOE sont également présents en tant que concepteurs de projets — périurbains — au sein des équipes de MOA-MOE. Leur présence est liée à l'obligation légale du recours à l'architecte (à partir de 2500m<sup>2</sup> en aménagement et 150 m<sup>2</sup> en construction) mais aussi plus largement aux modalités organisationnelles des démarches. L'architecte MOE y assure la MOE urbaine et architecturale des opérations, plusieurs projets en aménagement-construction ont également donné lieu à l'élaboration de modèles types.

Les problématiques foncières et financières relatives au déploiement de projets dans le périurbain, associées à la faible ingénierie des structures communales, invitent les architectes à mobiliser leurs compétences sur les stratégies foncières et l'économie du projet. Ces derniers peuvent ainsi endosser le rôle de coordinateur foncier en dialoguant avec la commune et les propriétaires fonciers comme ce fut le cas dans la démarche de l'ADDRN. Ils proposent des bilans d'opérations pour susciter la venue d'opérateurs ou identifient des ingénieries de projets résidentiels moins coûteuses pour la collectivité et les MOA du projet.

Enfin, c'est en tant qu'assistants à maîtrise d'usage que plusieurs agences d'architectures se sont positionnées. Nous avons pu observer que plusieurs d'entre eux remobilisaient notamment des compétences déployées dans le cadre de projets en habitat participatif pour assurer la réalisation de plantations, de mobiliers dans l'espace public ou encore pour accompagner la programmation de certains espaces partagés.

Aussi, les architectes voient leur rôle évoluer avec le passage d'un rôle de conception, de contrôle de l'aménagement en coulisses (les visas sur les PC de lotissement...) vers des positionnements



en interaction directe avec les citoyens. Au-delà du renforcement de son positionnement, c'est bien une multi-positionnalité de l'architecte que nous avons pu observer ici.

Figure 88. Synthèse des transformations de la chaîne de production de l'habitat observées — 2020 (Source : auteur, adapté de Baraud-Serfaty et Jacquot 2015)

## **2 - Une mise à l'épreuve technique et politique des relations entre organisations publiques**

Dans un précédent chapitre (cf. chapitre 5), nous avons montré que les deux organisations publiques avaient construit des démarches relevant de visions différentes de la périurbanisation, entre extension qualitative et densification résultant d'enjeux inter organisationnels. Comme le rappellent Nadia Arab et Marie-Pierre Lefevre (2015) : « *Dès 1996, Duran et Thoenig attiraient l'attention sur l'importance des coopérations inter organisationnelles en matière d'action publique territoriale. Ils observaient que celle-ci doit désormais procéder de la coopération entre plusieurs institutions politico administratives, concurrentes, non hiérarchisées, disposant chacune d'un pouvoir et d'une autonomie d'action (Duran et Thoenig, 1996). Reconnaître ce contexte d'action publique conduit à focaliser l'attention, non sur l'intégration institutionnelle, mais sur les coopérations interinstitutionnelles. Cela concerne tout particulièrement l'action publique métropolitaine (Lefèvre, 2009) ou interterritoriale (Vanier, 2008).* » Dans cette perspective interterritoriale, nous interrogeons ici en quoi l'avènement de l'expérimentation comme logique d'action déplace les institutions et leurs modalités de coordinations ?

### **2.1. Entre transformation et déplacement des prérogatives des organismes de l'action publique**

L'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire et le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire sont deux organisations publiques qui ont pour mission de développer les coopérations territoriales via l'élaboration de documents de planification intercommunaux (SCOT et PLUI) mais aussi de projets. Si elles contribuent au développement de projets urbains et périurbains, notamment en phase programmatique, elles se positionnent de plus en plus sur l'ensemble de la chaîne de production et peuvent même susciter la commande.

Ainsi, par la mise au point de démarches d'expérimentations, dont l'objectif est la construction de projets de logements, ces deux structures développent des activités plus largement attribuées à des opérateurs de l'aménagement et de la construction (SEM, SPL, OPH, ESH...) publics ou parapublics.

Ainsi, ces deux organisations publiques se retrouvent à développer des missions et des compétences au sein de leur structure, missions que déploient d'autres organisations publiques ou parapublics. Parmi ces missions, on retrouve la recherche de foncier qui correspond à un rôle de développeur foncier, la construction de dispositifs de sélection des opérateurs correspond à la phase d'appel d'offres sur la base de « fiches de lots » en aménagement. Ici, les « fiches de lots »

sont négociées avec les dits opérateurs dont on attend qu'ils proposent des innovations. Parmi les autres missions que développent l'ADDRN et le PMNSN, on observe aussi un intérêt pour les enjeux de gestion post-réalisation avec notamment un accompagnement sur la commercialisation et l'animation d'ateliers de concertation ou de médiation architecturale.

Mais alors quels sont les effets de ces déplacements ? En se positionnant ainsi, ces deux organisations publiques se retrouvent aux limites de leurs prérogatives juridiques, mais aussi en limites de compétences. Aussi, ces dernières cherchent à s'associer à des professionnels en soutien de l'expertise, ou jouent avec les dispositifs juridiques existants au risque d'interdépendances contraignantes.

En sollicitant des partenariats (l'Atelier de l'Ourcq pour l'ADDRN, ainsi que SCOPIC, LAD SELA et la MRA pour le PMNSN), les deux organisations se trouvent liées avec ces partenaires par des problématiques pouvant contraindre leur propre action. Comme le souligne Nadia Arab : « *leur marge de manœuvre dépend d'interventions qui dépassent leurs domaines de compétences [...] Cette logique de conséquences place les acteurs en situation d'interdépendance externe des résultats et devient alors un élément d'intégration (Durand et Thoenig, 1996, p599)* » (Arab, Idt et Lefevre, 2015, p. 192). L'interdépendance est double. Elle est à la fois territoriale puisque ces organismes associent, au-delà des intercommunalités, les communes pour y déployer leurs expérimentations avec des cadres règlementaires différents, des visées politiques différentes. Elle est aussi sectorielle avec par exemple, le conditionnement de la participation des architectes au partenariat avec la MRA pour la démarche « Habitat périurbain ». Néanmoins, ces coopérations contribuent à forger des collectifs d'actions<sup>334</sup> même si leurs objectifs sont hétérogènes, voire parfois divergents.

Par ailleurs, l'émergence des démarches naît ici sur un terreau organisationnel favorable avec des équipes projets, issues de formations transversales, et des démarches qui s'inscrivent dans la continuité de travaux de recherche, de planification fondant les commandes technico-politiques. Néanmoins, l'enjeu pour ces organismes est d'assurer sur le long terme le financement des démarches et les ressources organisationnelles nécessaires à leurs développements, au-delà des discours et « regards bienveillants » sur les expérimentations. Cet enjeu apparaît d'autant plus important que dans le cas de la démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », nous avons assuré le portage de cette recherche-action en tant que doctorant-contractuel à mi-temps sur le projet. La démarche « Habitat périurbain » a également été portée par une cheffe de projet assistée par une contractuelle. En outre, ces déplacements — parfois dépassement — des cadres d'actions légitimes, au cœur de la logique d'action expérimentale, entraînent des difficultés d'acceptations internes ou du moins des interrogations. Plusieurs positionnements ont ainsi pu

---

<sup>334</sup> Olivier Ratouis parle de « collectif d'énonciation » pour désigner des modalités d'énonciation d'enjeux urbains plus collectives. Il désigne plus spécifiquement certains dispositifs d'ateliers d'urbanisme où l'ensemble des acteurs peuvent s'exprimer. Par ailleurs, pour Jean Yves Toussaint, « *Le projet pourrait se définir comme une institution qui aurait pour fonction, au sein des sociétés contemporaines, la transformation et l'administration de leur territoire. Le Plan serait donc un énoncé collectif, résultat de l'activité productive d'un groupe énonciateur d'espace.* » (Toussaint, 1995, p. 17).

être repérés au sein des organisations. D'abord, le rôle de l'expérimentation et de la construction des démonstrateurs a pu être interrogé par des chargés d'études dans un organisme dont les principales missions sont la planification et le projet urbain. Dans le même temps, nous voyons bien ce qui peut se jouer dans l'enjeu d'opérationnaliser des documents de planification au sein de ces organisations (glissement du PLUI et du PLH par exemple) en proposant des programmes d'actions plus que des règles. À l'inverse, la dimension expérimentale — connotée scientifiquement et bien que renvoyant à des pratiques non bureaucratiques —, a pu apparaître pour certains collègues « *déconnectée du projet* » opérationnel. D'autres interrogations ont pu naître concernant la mobilisation de prestataires extérieurs dans un contexte où les profils étaient disponibles en interne au risque de perdre de futurs marchés. Enfin, alors que les démarches sont à mi-parcours, certains collaborateurs ont pu interroger le rapport entre résultats et investissement humain et financier, jugeant l'écart à la production ordinaire peu perceptible.

Un dernier effet observé de cette logique d'action expérimentale est lié au saisissement du sujet du marché libre dans l'habitat, c'est-à-dire de l'accession à la propriété libre et plus spécifiquement portée par le privé. Le saisissement de cette orientation, par les équipes projets, est lié d'une part, au constat de l'absence de promoteurs immobiliers en centre-bourg et, d'autre part, de la volonté de travailler avec les acteurs « en place », c'est-à-dire les lotisseurs et constructeurs notamment. Cette focale dressée sur le marché libre est perçue comme problématique pour plusieurs acteurs publics locaux. Soit parce que ces acteurs sont vus comme trop éloignés de la collectivité dans la chaîne de l'aménagement (notamment les constructeurs), soit parce que certains considèrent que ces logiques d'actions expérimentales tendent à déréguler davantage les pratiques des opérateurs privés au détriment de la collectivité.

Toutefois, si ces structures rencontrent quelques critiques, leur légitimité est ici acquise par la décision politique puisque les deux organismes sont pilotés par un conseil d'administration et un comité syndical composés d'élus.

## **2.2. Une concurrence inter-institutionnelle et interterritoriale**

*« La multiplication des institutions impliquées dans les politiques et les décisions urbaines, architecturales et constructives est un des aspects marquants des évolutions des deux dernières décennies ». (Ascher, 2001)*

Cette multiplication des institutions se positionnant dans le champ de l'aménagement entraîne des formes de coopérations mais aussi de concurrences, parfois appelées « coopétitions » ou « coopérations concurrentielles » (Biau et Tapie, 2009b, p. 194), des dynamiques observées en MOE mais aussi en MOA.

*« Je n'arrive pas à comprendre comment une agence d'urbanisme peut se positionner sur de l'aménagement comme cela [...] à un moment chacun dispose de ses compétences et on pourrait travailler ensemble, vous faites de l'étude, de*

*l'analyse sociodémographique et c'est très bien ». (Extrait d'un entretien avec un technicien d'une SPL, le 23.08.2018)*

La logique d'action expérimentale promue ici insiste sur l'impératif de requestionner une chaîne de production de l'aménagement mais aussi de « la re-coordonner » en proposant de nouvelles ingénieries de projets résidentiels à partir des démarches. Toutefois, « *Si les dispositifs sont censés décloisonner et coordonner, ils secrètent leur propre bureaucratie qui se superpose aux structures administratives existantes.* » (Blanc, 2010, p. 11) d'où l'enjeu de la « concurrence des coordinations » (Jeannot, [2005] 2011). Ainsi, nos démarches n'échappent pas à ces concurrences puisque leurs pilotes constituent des organismes de coopérations territoriales qui s'ajoutent aux institutions communales et intercommunales en place.

Cette concurrence pour la médiation et la coordination se traduit régulièrement par des critiques de superpositions de compétences de la part des élus et techniciens au sein des collectivités. Ces superpositions peuvent être liées à une coordination préexistante sur des projets périurbains, comme ce fut le cas sur le site de Brains avec un pilotage existant des services de la métropole sur le projet qui modifie notamment le calendrier opérationnel et oblige les techniciens à une coopération concurrentielle. Cette coopération concurrentielle se retrouve dans nos deux démarches entre les individus, mais aussi entre les organisations et les EPCI/communes, qui pour certaines, remettent en question l'ingénierie des démarches, soit qu'elles apparaissent en doublon avec des compétences existantes, soit qu'elles soient jugées chronophages voire inutiles.

*« Oui je vois très bien de quoi vous parlez, en fait c'est déjà mon métier que d'organiser des ateliers d'urbanisme donc bon [...] On a déjà l'artillerie lourde ». (Extrait d'un échange téléphonique avec un technicien de Guérande, le 15.11.2018)*

La critique du « temps long » de la coordination par ces collectivités semble révéler une distorsion entre les logiques des organisations publiques et des services techniques des communes et des EPCI. Véronique Biau et Guy Tapie, cités par Maurice Blanc, en donnent d'ailleurs une clé de lecture pertinente : « *La fabrication de la ville prend pour modèle les processus de fabrication dans l'industrie. Elle introduit la standardisation et, en même temps, de la transversalité pour arrondir les angles : on nomme des chefs de projets et on s'inspire de l'ingénierie concourante pour coordonner et prendre en compte les imprévus comme dans l'industrie. Mais les services techniques des villes résistent à cette évolution, car ils conservent leurs logiques traditionnelles, ajoutant ainsi de la complication à la complexité.* » (Blanc, 2010). Ces logiques sont souvent davantage séquentielles et basées sur la planification, la programmation, la commande puis la conception avant la mise en œuvre et la gestion.

Les relations de « coopérations concurrentielles » sont aussi interorganisationnelles que ce soit entre les deux organisations de notre terrain d'enquêtes, ou que ce soit avec des SEM-SPL voire l'agence foncière dans les cas observés. La dynamique d'expérimentation, introduisant ici un

enjeu de différenciation, renforce visiblement ces dynamiques de luttes des places (Lussault, 2009) entre organisations, mais aussi entre organisations et collectivités.

*« Il serait à cet égard intéressant de relever tout ce qui, dans la production des agences, participe à la construction d'un argumentaire, défensif ou offensif, légitimant le travail des agences face à la concurrence [...] ». (Prévot et al., 2008, p. 8)*

Ces formes de coopérations concurrentielles invitent les structures à s'interroger elles-mêmes sur leur rôle et dans les cas observés à se positionner en garants de la synthèse des travaux.

*« L'Agence n'est pas un médiateur en architecture, il y a déjà le CAUE qui fait cela, il s'agit de poser l'agence dans un rôle de questionneur du processus et de capitaliseur de la démarche ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 3.04.2019)*

*« [...] pour l'instant, quand je regarde le verre plutôt à moitié vide je me dis "mais qu'est-ce qu'on fait plus qu'un CAUE, qui améliore à un moment ou un autre le projet d'un bout de lotissement d'une commune périurbaine ou rurale ? Je me dis aussi que c'est une politique de petits pas, certes, mais c'est une politique de pas ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Ainsi, malgré les dispositifs de coopération mis en place, ces derniers n'affranchissent pas les chefs de projets de la concurrence interinstitutionnelle qu'ils peuvent alimenter tout autant qu'ils en gèrent les effets. Au-delà du positionnement des deux organisations que nous avons suivi, nous observons un mouvement plus général de mise en concurrence des organisations publiques investissant le monde de l'aménagement également perçu par les acteurs.

*« [...] C'est un début d'intuition que j'ai et qui m'inquiète un petit peu [...] Nous on a toujours fonctionné en allant chercher les gens là où on sentait qu'ils avaient l'expertise et moi je ressens dans les dernières années, dans les institutions parapubliques, une espèce de comptabilisation du temps qui est liée je pense à une surcharge globale qui est complètement avérée. J'essaie de faire un constat très neutre sans jugement de valeur. Mais juste on arrive à une monétisation de tout et je trouve ça un peu dommage et un peu inquiétant pour le futur, c'est-à-dire qu'on reste quand même sur des institutions publiques, sur des projets urbains, qui ont normalement vocation à servir des politiques publiques [...] À un moment, on n'a plus du tout de liberté dans ces institutions-là pour partager, j'ai l'impression que ça se verrouille de partout, c'est-à-dire que dès lors que tu sollicites quelqu'un pour un avis, un retour d'expérience, un machin, cela va passer par : "ah oui mais est-ce qu'on peut avoir du cash qui va avec" et cela m'inquiète beaucoup pour le partage d'expériences qui est nécessaire dans nos métiers ». (Extrait d'un entretien avec un technicien du PMNSN, le 10.10.2019)*

Cette première forme de « concurrence » apparaît comme le fruit d'une rationalisation accrue des plans de charge et d'une généralisation de certains dispositifs de suivi, telle que la comptabilité analytique à laquelle nous avons été soumis, limitant ainsi la possibilité d'appui ponctuel et donc la transversalité lorsque celle-ci n'est pas clairement définie quantitativement dans un programme d'action.



*« [Au sujet des mutualisations de chargés d'études entre structures] Cela fait partie d'un contexte particulièrement mouvant, qui peut-être anxigène pour l'élaboration et la lisibilité des organigrammes des structures, et qui peut être anxigène pour les salariés eux-mêmes, pour les managers eux-mêmes, pour les responsables de structures, pour les élus, mais je pense qu'il va falloir aller au-delà de nos angoisses pour peut-être pas définir des modèles, il est peut-être encore trop tôt, mais au moins faire tomber des barrières pour des fertilisations croisées, des schémas originaux temporaires ou définitifs ou temporaires courts, temporaires longs. Je ne sais pas, mais en tout cas on voit bien que dans l'espace, dans le temps et dans les gouvernances, les modes de faire évoluent fortement et on est sur de l'invention permanente qui ne facilite pas la lisibilité mais qui sollicite l'intelligence et l'agilité de tous ». (Extrait d'un entretien avec un technicien de l'ADDRN, le 11.10.2019)*

Cette mise en concurrence des structures réalisant de l'aménagement, en secteurs périurbains, est surtout le fruit d'évolutions plus structurelles en aménagement, mais aussi de dynamiques technico-politiques locales. Du côté des évolutions structurelles, les SEM<sup>335</sup> évoquent les obligations de mise en concurrence des concessions d'aménagement depuis 2005 ainsi que la montée en puissance des aménageurs privés. En outre, on observe au niveau local des évolutions institutionnelles avec la montée en puissance de la CARENE et de Nantes Métropole, ainsi que les fusions de certaines EPCI (exemple d'Estuaire et Sillon), et plus globalement le transfert de compétences en urbanisme et aménagement à ces intercommunalités.

La logique d'action expérimentale, opérationnalisée dans le dispositif d'appel à projets introduit une seconde modalité de concurrence, entre les territoires. Nous proposons en effet ici de prolonger ce que Renaud Epstein décrit dans les relations Etat-EPCI ou commune, via les dispositifs d'appels à projets. De fait, la remobilisation de ce type de dispositif contractuel met en concurrence les territoires pour l'accès à ses ressources (Epstein, 2013a). En contrepartie, il s'agit pour ces organisations de s'assurer de l'engagement politique des élus, en faveur du développement de projets plus denses et qualitatifs. Aussi, si ce type de dispositif permet de stimuler l'engagement des acteurs et les coopérations par la participation à un projet interterritoriale, il se trouve être un outil « puissamment incitatif » (Epstein, 2013a) pour les collectivités. Néanmoins, la logique sélective de ces dispositifs, entre les sites, peut parfois répondre moins à un réel besoin qu'à un projet cadrant avec le cahier des charges de la démarche.

Enfin, malgré les concurrences qu'introduit cette logique d'action expérimentale, le rôle de ces organisations publiques semble important dans l'évolution des cultures professionnelles, car en développant de l'expérimentation continue et en cherchant à rejouer les tensions qui agitent la chaîne de l'aménagement, elles permettent de déployer un travail politique d'ouverture et d'exploration des mondes possibles, tout en tentant de les articuler différemment (Barthe et Linhardt, 2009, p. 3).

---

<sup>335</sup> Malgré les incertitudes quant à la pérennité du niveau départemental, le département pérennise sa SEM historique en la renforçant avec la SELA qui devient LAD-SELA.

### 2.3. Des coopérations qui facilitent la coordination interinstitutionnelle et plus largement interterritoriale

Ces structures sont à l'interface des communes et intercommunalités, mais aussi des autres institutions (organismes satellites, chambres consulaires ...), elles sont donc résolument inscrites dans des dynamiques de coopérations. Le défi pour ces organisations est de contribuer à une action collective métropolitaine, dans la perspective de préservation des prérogatives de chacun (notamment des communes) et de dépassement des contingences administratives. Ces dynamiques de coopération sont notamment le fruit des chefs de projets (Arab et Lefeuvre, 2011) investis dans ces enjeux de coopérations métropolitaines, et plus largement porteurs d'un « sens du service public ». Plusieurs éléments facilitent cette coopération. D'abord, ces derniers partagent une culture technique similaire à différents acteurs du projet au sein des équipes candidates, mais aussi au sein des organisations publiques (par exemple les SPL). Ce référentiel technique commun est notamment le fruit de coopérations successives au cours de projets relatifs à la question de l'aménagement métropolitain. On peut par exemple citer les coopérations entre le PMNSN et l'ADDRN sur le programme Ecocité<sup>336</sup>, une démarche qui a également vu travailler la plupart<sup>337</sup> des EPCI concernées par les projets que nous avons suivis. En outre, l'antériorité de connaissance entre les chefs de projets et responsables d'institutions « permet d'exploiter leur position à l'intersection de plusieurs institutions et au cœur des systèmes métropolitains en cours de structuration. Ils exploitent la marge de manœuvre que leur offre leur position de marginal sécant (Jamous, 1969) et assurent des fonctions de relais » (Arab, Idt et Lefeuvre, 2015, p. 199). Enfin, ils entretiennent en outre des relations de travail informelles qui facilitent la circulation de l'information (Ouvrard, 2016).

Nous avons néanmoins pu observer quelques limites à ces coopérations interinstitutionnelles qui sont moins le fruit de concurrences que de cultures divergentes de l'urbanisme avec certaines communes périurbaines. De fait, si la culture technique entre ces organisations et les EPCI semble opérante, nous avons pu observer de nombreuses distorsions avec les communes. Ces difficultés sont pour partie, liées aux contraintes de l'action communale déclinée au chapitre 4, mais les expérimentations montrent des « différences culturelles » plus larges :

- Des communes souhaitent garder la main sur le permis de construire alors que les démarches visent plutôt à mobiliser l'EPCI dans le suivi opérationnel ;
- Des communes affirment l'enjeu d'un projet orienté sur la demande plutôt qu'un projet proposant une offre différenciante interrogeant par là même ce que recouvre l'enjeu d'innovation ;

---

<sup>336</sup> Pour rappel, l'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire est labellisé Ecocité depuis 2011 et bénéficie à ce titre de 23,4 M€ au titre du Plan d'Investissement d'Avenir (PIA) ville de demain pour la mise en œuvre d'un plan d'action métropolitain inscrit dans la perspective d'un développement durable.

<sup>337</sup> Hors CCPSG et CAP Atlantique qui sont hors du SCOT métropolitain Nantes Saint-Nazaire

- Des communes affirment l'enjeu de la réalisation suivant des objectifs calendaires (échéances électorales), inscrits dans une logique séquentielle, quitte à limiter les temps de co-conceptions.

Aussi, de manière générale, on peut dire que les coopérations sont le fruit des chefs de projets qui œuvrent notamment « en souterrain », en commun. Comme le souligne Maurice Blanc, s'appuyant sur les travaux Gilles Jeannot, « *la rhétorique naïve du partenariat et de la transversalité n'est pas crédible, mais il ne faut pas noircir à outrance le tableau. Il y a à la fois des contraintes lourdes et des marges de manœuvre pour de l'innovation* » (Blanc, 2010, p. 148).

Une autre modalité de coopération passe par les dynamiques de mutualisation des apprentissages issus des démarches. Ces mutualisations sont effectuées à la fois de manière ponctuelle via des arènes (comité scientifique, comité croisé ...) ou à partir de démarches pilotées par des organisations (la « fédération des démarches » par le département) ou des individus qui se placent à la jonction de celles-ci. Ces temps de mutualisation ont vocation à assurer des traductions entre démarches, promouvoir de « bonnes pratiques » mais aussi à porter le sujet de l'habitat périurbain à une échelle élargie comme dans la démarche du département.

En outre, en sollicitant des coopérations ad hoc, ces structures contribuent à créer de nouveaux espaces de coopérations (Arab et Lefeuvre, 2011, p. 404) en créant des collectifs d'action réunissant des élus, des techniciens issus de différentes communes et EPCI. Nous pourrions par exemple citer la volonté initiale de conduire une démarche réunissant des communes du SCOT métropolitain et hors SCOT Nantes Saint-Nazaire (Cap Atlantique, CCPSG, ou encore le pays de Retz), elle semble particulièrement caractéristique. De manière plus effective, la structuration de travaux sur le périurbain, à l'échelle de la façade littorale ligérienne, contribue à renforcer les coopérations interterritoriales de Redon à Pornic. Pour le Pôle métropolitain, la structuration d'un groupe d'élus « Habitat périurbain » contribue également au renforcement des relations interterritoriales et, par là même, à une capacité d'action collective métropolitaine. Ces projets et leurs espaces de débats sont des lieux où se construit une capacité d'action politique collective pour les élus périurbains, notamment par la tribune qu'ils leur offrent. Ils contribuent en outre à construire l'interterritorialité politique, par la reconnaissance de problématiques communes et interdépendantes, mais aussi par la construction de représentations territoriales. Ces nouveaux espaces de coopérations peuvent-ils alors constituer les espaces politiques de demain ?

### **3 - Une mise à l'épreuve des mondes de l'aménagement périurbain et de leurs conventions**

Si les dispositifs que nous avons décrits plus haut (appels à projets, ateliers ...) mettent à l'épreuve les organisations publiques, ils mettent également à l'épreuve les conventions et modalités de coordination au sein des équipes de MOA et de MOE. Les démarches sont révélatrices de cultures différentes de l'aménagement, de luttes interprofessionnelles persistantes mais aussi de luttes

intra professionnelles. Nous remobiliserons ici plus spécifiquement nos observations des ateliers ainsi qu'une série d'entretiens réalisée auprès des opérateurs et architectes ayant pris part aux démarches « Habitat périurbain » et « Démonstrateurs pour l'habitat individuel ».

### **3.1. Faire dialoguer culture commerciale et architecturale – Des relations MOA-MOE complexes**

Dans un premier temps, nous proposons de revenir sur deux conventions interrogées à l'aune de la logique d'action expérimentale : l'association MOA-MOE ainsi que la coordination en conception. Nous allons voir dans quelle mesure les transformations observées introduisent à la fois des contraintes et de nouvelles ressources pour ces acteurs de la construction dont les activités diffèrent : le MOA, notamment l'aménageur et le promoteur, développe une activité de recherche de profit grâce à la construction et à la vente de bâtiments, le MOE, quant à lui, est chargé de la conception du bâtiment et de la coordination entre les acteurs de la construction. Aussi, dans un contexte de bouleversement des organisations de projet, marqué par la « rationalisation des contextes de travail » (injonction de rentabilité, normalisation, objectivation, contractualisation) (Piganiol, 2016, p. 253) et l'émergence de contrats globaux (Biau, 2020, p. 73) les architectes seraient fragilisés dans leur contexte de travail (Champy, 2001). Dans ce cadre, quels sont les effets de cette logique d'action expérimentale ?

#### **Des visions contrastées des processus d'association entre MOA-MOE**

En premier lieu, malgré la présence de nombreux constructeurs et d'agences d'architectures locales de taille moyenne, l'ensemble des participants avait déjà travaillé dans le cadre de groupements opérateurs-architectes, en dehors de quelques constructeurs de maisons individuelles. Quant à la procédure de groupement dans le cadre de la démarche « Habitat périurbain », les architectes observent des retours positifs sur la procédure, facilitant selon eux la construction d'une vision commune du projet, dans un modèle collaboratif plutôt que dans une relation de subordination au commanditaire. Néanmoins, ils soulignent l'enjeu d'une clarification des règles du jeu de la collaboration en amont, notamment sur le volet financier et la rémunération du maître d'œuvre et la propriété intellectuelle. La clarification des règles du jeu concerne ici les modalités de collaboration, car les architectes ont été sélectionnés sur la base d'une candidature et de leurs références, sans échanges de gré à gré, introduisant des binômes inédits aux cultures parfois très éloignées. Pour les opérateurs, les modalités de groupement font davantage débat. De fait, ces derniers sont habituellement dans une position décisionnaire, comme le rappelle l'un des promoteurs : « *la position de principe c'est ceux qui prennent le risque qui décident* »<sup>338</sup>. L'enjeu était identifié par le Pôle métropolitain qui souhaitait proposer des duos MOA-MOE inédits afin de renouveler les routines de travail chez les opérateurs. On retrouve cette volonté de dépassement des routines en conception au sein de la démarche portée par l'ADDRN.

---

<sup>338</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 5.12.2019.

Cette démarche passe ici moins par un groupement amont, à l'échelle de l'aménagement, mais plutôt par des coopérations à l'échelle architecturale. Ainsi, un dispositif de cahier de références architecturales et d'agences d'architecture, développant des projets d'habitat dans le périurbain, a pu être proposé à une commune afin qu'elle puisse débattre du choix du MOE avec le promoteur.

Du côté du PMNSN, si certains opérateurs soulignent le déplacement positif que cela les a poussés à faire et les nouvelles perspectives de collaborations qu'offre la démarche, le dispositif leur apparaît insatisfaisant et suscite des critiques de deux natures différentes.

La première critique émane de bailleurs sociaux ou d'organismes coopératifs dont les processus de consultation de MOE garantissent, d'ores et déjà, une mise en concurrence. Ils voient dans ce dispositif une forme de déréglementation de l'action publique, par le recours à des procédures *ad hoc*, nuisibles selon eux aux enjeux de transparence et entraînant des contraintes juridiques importantes pour eux, bien que ces dernières aient été largement assouplies par la loi ELAN<sup>339</sup>.

*« Par rapport aux corporations d'architectes, qui peuvent être parfois plus vindicatives, cela a laissé planer le doute que cela était négociable. Les marchés publics sont des processus lourds et complexes dans lesquels il faut tout de même s'inscrire, même si, bien sûr, il faut savoir les magner pour ne pas rendre les choses impossibles ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

La seconde critique concerne plutôt une forme de sur-régulation empêchant les échanges avec les architectes et laissant peu d'outils pour juger comme ces derniers ont aussi pu l'évoquer : un book, une candidature.

### **L'élaboration des projets entre MOE et MOA, une activité collective ? Tout dépend pourquoi !**

Les équipes de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage qui élaborent un projet se confrontent à un certain nombre de contraintes qui impactent le processus de conception architecturale. Dans un article sur les architectes en situation de travail, Marie Piganiol (2016) relève deux types de contraintes pour l'architecte : un contrôle politique et hiérarchique de l'opérateur en amont et un contrôle économique de la conception architecturale. La première s'appuie sur la délégation faite à l'aménageur ou au promoteur des attentes politiques des élus, par le biais des cahiers des charges. La seconde s'appuie sur un cloisonnement entre le concepteur, les entreprises de construction et les habitants. Les promoteurs jouent ainsi un rôle d'acteur frontière permettant de traduire, mais aussi de filtrer les informations qu'ils souhaitent. De son côté, l'opérateur semble contraint sur le plan économique et organisationnel, nous décrivons un peu plus loin ces routines.

Dans les deux cas observés, les réponses architecturales sont construites majoritairement en interne par les architectes. Dans le cas de la démarche « Habitat périurbain », ces derniers

---

<sup>339</sup> La loi ELAN dans son article 88 — VI exonère les bailleurs sociaux du respect de la loi MOP de différentes manières et notamment lorsqu'ils réalisent d'autres types de logement que du locatif social (accession à la propriété par exemple), la loi MOP ne s'applique pas.

hiérarchisent les thématiques du cahier citoyen décrites comme nombreuses, la plupart des opérateurs déclarent laisser le leadership sur la composition du projet au MOE. Ce travail s'effectue soit en complémentarité des compétences des différents associés et collaborateurs (formation en AMU par exemple) ou au travers de workshops d'idéations collectifs.

*« La grande liberté laissée dans le projet nous a permis de porter les sujets auxquels nous tenons et de les rendre faisables ce qui n'est généralement pas permis dans une consultation classique où tout est fixé par avance. Nous pensons que les projets gagneraient à intégrer les concepteurs plus en amont dans les montages. » (Extrait d'un questionnaire architecte de la démarche « Habitat périurbain », le 24.09.2019)*

Si nos observations tendent à démontrer un relatif gain d'autonomie de l'architecte dans la conception du projet, certaines collaborations en aménagement — davantage qu'en promotion — témoignent néanmoins de formes de régulations par les aménageurs et géomètres, faisant valoir des contraintes par exemple de réseaux, de périmètres légaux concernant la loi sur l'eau, de résistance de l'enrobé, pour imposer leurs vues en conception.

Ici, la mise en place de ces démarches implique un renforcement des échanges entre culture commerciale et architecturale par l'intégration du concepteur en amont de la négociation de la charge foncière. La logique d'action expérimentale mobilise des ressources en conception, à destination notamment de l'architecte. Alors que l'autonomie de ces derniers semblait affectée par les processus de rationalisation, les démarches réintroduisent une forme d'autonomie dans la conception architecturale. En outre, la présence de temps d'ateliers permet aux architectes de défendre la conception architecturale, ils peuvent pour cela mobiliser plusieurs ressources à disposition : dans un cas, il s'agit notamment de la présence d'architectes-urbanistes pour valoriser le travail de conception, et dans l'autre, s'y ajoute le carnet des attentes citoyennes. Ce carnet apparaît comme un outil à la fois généraliste et inédit permettant de saisir les attentes en matière de « communautés habitantes » au sein de programmes garantissant l'intimité. Pour les architectes, si le carnet citoyen a pu être vu comme trop foisonnant, il semble avoir permis de donner une direction et d'asseoir les propositions architecturales auprès des opérateurs.

*« Le cahier permet de légitimer les propositions architecturales afin qu'elles ne soient pas vues comme des délires d'architectes ». (Extrait d'un questionnaire architecte de la démarche « Habitat périurbain », le 24.09.2019)*

Concernant les opérateurs, le carnet a pu apparaître tantôt comme un référentiel — *« cela nous a servi comme axe de lecture et de relecture de notre projet, c'est essentiel »*<sup>340</sup> — tantôt comme une boîte à idées — *« toutes les idées sont bonnes à prendre »*<sup>341</sup>. Certains soulèvent néanmoins des injonctions contradictoires au sein du carnet — *« des ascenseurs et des coûts de gestions*

---

<sup>340</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019.

<sup>341</sup> Extrait d'un questionnaire opérateur de la démarche « Habitat périurbain ».

*maîtrisés*<sup>342</sup> » —, mais aussi des divergences entre les attentes citoyennes et les attentes des élus. Ensemble, opérateurs et architectes soulèvent l'enjeu d'une rencontre de l'atelier citoyen ou de ses représentants à l'occasion de la phase de conception du projet visant à décroiser encore plus les relations entre acteurs. Le croisement des cultures professionnelles a facilité l'émergence de quelques projets en conception intégrée<sup>343</sup> : un projet d'habitat modulaire bois mobilisant les ressources du constructeur industriel bois et ses propriétés en conception, la mobilisation d'un investisseur partenaire de l'opérateur en amont pour la conception d'un habitat senior.

Malgré la multiplication des ressources et les quelques croisements opérés, les architectes témoignent d'une faible acculturation des opérateurs aux enjeux d'innovation urbaine et architecturale. Les cultures professionnelles des supérieurs hiérarchiques des chargés de projet notamment, sont soulignées comme particulièrement contraignantes dans l'opérationnalité du projet. Côté opérateurs, la méconnaissance des processus de commercialisation par les architectes apparaît comme une contrainte, impactant la réalisation du projet. Ces divergences entraînent des problématiques d'opérationnalisation des projets à l'heure de la précision de la répartition des rôles et de la contractualisation entre MOA et MOE.

Dans le cadre de notre enquête sur la démarche « Habitat périurbain », architectes et opérateurs s'accordent notamment sur deux difficultés principales :

- une difficulté juridique concernant la mise en œuvre de programmes en habitat collectif ou habitat groupé plus complexes (contrat de vente en VEFA) avec des constructeurs de maisons individuelles. De fait, les constructeurs de maisons individuelles ont mis en place des processus maîtrisés et ont internalisé des missions de conceptions difficiles à faire évoluer pour faire une place à l'architecte ;
- une difficulté de contractualisation entre MOE et MOA concernant le type de mission, le montant de la rémunération ainsi que la propriété intellectuelle.

Parmi les autres contraintes, impactant l'opérationnalisation des projets, les opérateurs soulèvent l'absence de désignation d'un lauréat et d'un acte d'engagement de la part de la collectivité, acte décrit comme nécessaire pour engager les phases de conceptions détaillées (après l'esquisse) et de commercialisation. Ainsi, il semble que les contraintes juridiques apparaissent dans l'épreuve de la contractualisation et de l'opérationnalité du projet davantage que dans la phase amont<sup>344</sup> où les innovations imaginées ne semblent pas avoir rencontrées de problématiques juridiques. Cela confirme l'hypothèse selon laquelle les freins au développement de projets dans le périurbain sont

---

<sup>342</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 5.12.2019.

<sup>343</sup> Pour rappel, une conception intégrée est un processus déclinant les objectifs d'une approche intégrée ou globale visant à intégrer, dès l'amont du projet, l'ensemble des parties prenantes afin de favoriser collectivement l'émergence de nouveaux concepts ou de nouvelles idées.

<sup>344</sup> Une situation identique au programme expérimental DIVD piloté par le PUCA qui n'avait pas reçu beaucoup de demandes de dérogations.

moins liés à une problématique règlementaire en amont (planification) — même s'ils prennent leur part — qu'à des enjeux organisationnels, économiques et culturels.

### 3.2. Des luttes interprofessionnelles persistantes en territoires périurbains

La distinction des pratiques culturelles révélée par notre enquête nous invite à interroger plus largement ce que recouvre cette « distinction ». En 1979, Bourdieu interpellait déjà les architectes quant à la construction sociale de la représentation de leur groupe professionnel « *destinée à le protéger de toutes concurrences, et à lui préserver quelques privilèges* » (Lajus et Ragot, 1997). Il leur montrait aussi de quelle manière la question du « goût » pouvait être déterminée par la position sociale et les aspirations des individus, entre attentes fonctionnelles des habitants et attentes esthétiques des architectes. Ainsi, en revendiquant l'expertise esthétique dans la construction du logement, ils se coupaient d'une part importante de futurs habitants aux revenus plus modestes se dirigeant alors vers un constructeur pour la construction d'un pavillon, un « placement financier de père de famille » (Bourdieu et al., 1990).

*« La quasi-absence des architectes, voir celle de l'architecture dans la production des maisons individuelles en France est, depuis une décennie, constatée, répétée et regrettée par ceux-ci. Les publications et manifestations de tous ordres consacrés dès lors à cet objet témoignent de leur intérêt renouvelé à cette question et relancent le débat. [...] Ils s'accordent autour d'une démarche censée être productrice de singularité, opposée aux pratiques des constructeurs qui réalisent des maisons modèles banales [...] Sont désignés de fait les architectes dont les pratiques valident et légitiment ce projet d'architecture, c'est-à-dire ceux qui exercent dans le cadre de commandes libérales. En sont exclus ceux qui travaillent pour des constructeurs de maisons contre lesquels la profession se mobilise massivement ». (Debarre, 2005, p. 222)*

Ce positionnement « tout contre » les constructeurs<sup>345</sup> constitue la lutte interprofessionnelle sans doute la plus structurante dans la fabrique de l'habitat périurbain, c'est donc celle que nous proposons de détailler ci-dessous. Si les expérimentations ont tenté de les comprendre et de les dépasser, elles ont aussi été le terrain de luttes et de négociations pour l'appropriation d'activités. Les positionnements révélés par chacun traduisent aussi plus largement des tentatives de différenciation des constructeurs et des architectes cherchant à se positionner sur ce marché de l'habitat périurbain.

Nous avons vu que la mise en place des dispositifs d'expérimentation est venue transformer la chaîne de production de l'habitat, en participant notamment à donner une place centrale en conception et en coordination à l'architecte, tout en intégrant plus en amont des constructeurs de maisons individuelles devenus quasi-promoteurs.

---

<sup>345</sup> Notons que le « tout contre » les architectes a également pu être rencontré lors de nos entretiens avec certains opérateurs, nous le verrons un peu plus loin.



Ainsi, huit équipes associant constructeurs de maisons individuelles et architectes étaient sur la ligne de départ des deux expérimentations, soit deux tiers des équipes. Si les ingénieries de projets résidentiels développées et les typologies montrent une capacité des professionnels à hybrider des pratiques tant architecturales qu'en ingénieries (cf. chapitre 6), elles ont aussi révélé des désaccords traduisant l'expression de luttes professionnelles plus profondes. Ces luttes professionnelles se traduisent notamment par des tentatives de délimitation des territoires d'activités dont nous avons repéré au moins deux stratégies : la valorisation d'une expertise spécifique garantissant une autonomie et l'affirmation de sphères d'activités distinctes visant à légitimer un contrôle sur un territoire<sup>346</sup> professionnel.

*« Le maintien du pouvoir professionnel passe également par le contrôle des professionnels sur leur travail et sur les autres professions qui les entourent, impliquant autonomie et autorégulation du groupe. » (Vezinat, 2016, p. 55)*

### **La recherche d'une expertise spécifique pour garantir leur autonomie**

*« Architecte : Je pense qu'il n'y a pas que la question de l'implantation, je pense qu'il y a la question de la forme des parcelles, parce qu'avec ces formes de parcelles on risque d'avoir une homogénéité, des types d'implantations similaires, des reculs qui seront un peu toujours les mêmes, etc. Je me demande si un premier projet ce n'est pas de travailler au niveau du parcellaire qui finalement induit un certain positionnement.*

*Aménageur-constructeur : (rires) Bien il y a plusieurs problèmes il y a l'aspect commercialisation et les contraintes techniques. On n'est pas sur une enveloppe suffisante. Honnêtement, c'est déjà compliqué. On a réussi à avoir neuf logements sociaux en entrée, je vous passe la ligne qu'il faut effacer.*

*Architecte : La difficulté c'est que je trouve que l'on a six fois la même parcelle.*

*Géomètre : Oui et bien c'est fait exprès parce que sinon, après, les gens ils sont obligés de prendre des maisons d'architectes.*

*Architecte : Je ne suis pas forcément d'accord.*

*Géomètre : Vous dites que non mais nous on sait comment cela va finir. On en fait jamais des lotissements (ironique). Je vous dis que si l'on fait des parcelles difficiles à construire, il n'y a plus du tout la même catégorie de ménages, parce que l'on restreint la possibilité pour les gens. Un constructeur, il va voir des parcelles en biais machin et même si c'est vrai que cela peut être intéressant, au bout d'un moment, ils ne peuvent plus rentrer leurs modèles de maison et c'est ça qui est compliqué ». (Extrait de l'atelier n° 4 de Saint-Lyphard, le 5.06.2019)*

Constructeurs et architectes tendent ainsi à manifester des formes d'expertises spécifiques visant à assurer leur autonomie. Dans plusieurs cas, celles-ci se manifestent chez les constructeurs par la revendication d'un savoir-faire en conception lié à l'expérience de la commercialisation de projets

---

<sup>346</sup> Ce concept est emprunté à Nadège Vezinat qui le définit comme « un territoire qu'un groupe professionnel cherche à étendre, à défendre, à revendiquer ou à conquérir sur un autre groupe » (Vezinat, 2016, p. 57). Ce concept est une traduction de la notion anglosaxonne de juridiction construite par le sociologue Andrew Abbott.

de maisons individuelles réalisées dans le cadre de lotissements. Ces savoirs d'expériences sont relayés par des géomètres, des lotisseurs mais aussi des agents immobiliers qui s'inscrivent dans cette chaîne de production et visent à prolonger un modèle de conception urbaine et architectural standard. On retrouve ici une critique portée par Pierre Lajus et Gilles Ragot (1997, p. 21) autour du filtrage de la commande, réalisé par les opérateurs. Ce filtrage est notamment opéré par un discours sur « ce que les clients veulent » accentuant les frontières entre usager et concepteur et éloignant l'architecte de la commande. L'argumentaire témoigne en outre de l'impératif marchand du constructeur.

Certains constructeurs intégrant l'ensemble des corps d'état du bâtiment, entreprises générales, revendiquent quant à elles une expertise en économie de la construction, d'autant plus qu'elles préfabriquent en interne et renforcent l'appréciation du coût de construction de l'opération.

*« Architecte : Vous sauriez donner la différence entre ces modes constructifs ?*

*Opérateur : En collectif, on a des coûts à 1650 euros hors taxes, quand on est à 1450 euros hors taxes en maisons individuelles, avec une vente en collectif à 1950 euros hors taxes, foncier inclus et tout.*

*Architecte : Rien que la construction c'est plus cher que la maison individuelle ? Il y a des intervenants supplémentaires ?*

*Opérateur : Oui, c'est sûr, mais on commence aussi à voir qu'il y a un delta dans le coût de construction et le projet. Nous c'est dans notre culture mais on a toujours envisagé un habitat en se disant : "et si on habitait dedans ?". Ce qui fait que le niveau de qualité est supérieur. Le traitement acoustique, on est largement aussi de la norme, les isolations phoniques entre logements on est au-dessus, on ne travaille pas en prédalle alors qu'on pourrait travailler en prédalle ». (Extrait de l'atelier n° 2 de Crossac, le 16.04.2019)*

Toutefois, au-delà de l'expertise économique et commerciale, l'expertise servicielle auprès du futur usager est revendiquée par ces constructeurs. Cette revendication se trouve notamment mise en scène à travers l'outil juridique du contrat de vente en CCMI censé garantir au futur propriétaire un coût et un délai de réalisation.

#### **Extrait de carnet de terrain — 6.03.2018**

Le constructeur m'explique que le lancement de la maison individuelle et du contrat de CCMI au sein de l'entreprise est avant tout un moyen de contrer les architectes. Selon lui, ces derniers réalisent des maisons « trop complexes » qui ne satisfont pas les clients. Il explique qu'il s'est retrouvé plusieurs fois avec des clients qui avaient des maisons non terminées pour lesquelles on lui demandait de reprendre les travaux. Selon lui, cela provient des « complications architecturales, des distributions intérieures non adéquates ». Il évoque des clients déçus à la fin de chantiers. Il dit avoir mené ce combat car cela ne lui convenait pas, il dit s'être fait quelques ennemis du côté des architectes.

Ainsi, l'outil CCMI devient un instrument pour affirmer un positionnement acquis sur le marché du logement individuel périurbain. Tandis que pour les architectes, on retrouve la revendication d'une expertise urbaine et architecturale, une « culture » architecturale, à *contrario* du déploiement d'une politique de modèles véhiculée notamment par certains constructeurs nationaux qui font l'objet de vives critiques.

*« On reste dans le prisme financier pour les opérateurs avec un prix de sortie très bas et des coûts du foncier qui deviennent importants. Les incertitudes sont réelles quant à la densité et au risque commercial. Après, on a 60 années de discours politique et les cmistes ont sur initié cette problématique et on dit bien problématique. On le sait tous, on est à un basculement de la production du territoire avec les enjeux environnementaux, de mobilité et c'est pour cela qu'il est nécessaire de proposer d'autres modes d'organisations du territoire et d'outiller avec de la médiation culturelle, ce qui pourrait nous ouvrir des perspectives ». (Architecte, le 7.11.2019)*

Ainsi on retrouve ici la revendication d'expertises attendues qui traduisent finalement assez bien les difficultés de l'architecte à s'imposer dans le périurbain, du fait, non pas, d'un manque de savoir en conception ou de culture architecturale mais de la capacité à assurer un service. Pierre Lajus et Gilles Ragot (1997, p. 31) soulignent d'ailleurs : « *quand on considère l'abandon du marché de la maison individuelle par les architectes, on voit que ce qu'ils ont négligé, c'est moins la conception de ces maisons, qui ne leur était pas contestée, que tout un ensemble de services attendus d'un "homme de l'art" par les clients, auquel ils ne se sont pas intéressés.* »

Parmi ces services attendus, Pierre Lajus en pointe trois : une gestion complète du dossier avec les facilités d'acquisition du terrain, une expertise technique et économique à coût raisonnable et une attente d'assistance sur des missions multiples de l'architecte et pas uniquement sur des missions complètes très engageantes pour le MOA. Ce service pourrait aussi s'adresser aux constructeurs, dans un cadre contractuel bien défini, permettant coopération et montée en qualité de la production globale.

*« On voit les difficultés que l'on a, c'est la même chose à Nozay, si cela est posé comme faisant partie de l'expérimentation. On sait interroger des programmes mais par contre trouver des opérateurs qui trouvent des équilibres économiques on n'en trouve pas. Alors c'est vrai que la CDC c'est son rôle. Ce que je trouve super intéressant c'est que l'on mobilise les archis, les opérateurs et on mobilise une ingénierie d'économiste, de quoi faire monter en puissance ces opérations. Sans oublier les élus hein mais là on est encore dans le côté bancal ». (Architecte, le 7.11.2019)*

Ainsi, la question d'une expertise économique semble toujours d'actualité pour les architectes afin de faire monter en puissance les projets, alors que cette question reste relativement absente de leur formation. Quant aux modalités de collaboration architectes-constructeurs, pour des missions de conception, nous allons voir que malgré la volonté de dépasser ces frontières, les modalités contractuelles qui permettraient d'encadrer cette relation sont fortement limitées.

Toutefois, au-delà de ces questions économiques et contractuelles, la question d'un enjeu serviciel à destination des habitants semble de plus en plus intégrée par ces architectes (accompagnement de l'autopromotion, BIMBY, habitat participatif ...) de même qu'ils investissent de manière croissante la question de l'habitat individuel (Debarre, 2005).

### **La distinction des sphères d'activités et la lutte pour un contrôle des juridictions professionnelles**

Si nous avons vu que les constructeurs de maisons individuelles développaient une expertise servicielle qu'ils mettaient en scène afin de faire reconnaître leur expertise, nous allons voir que les architectes optent pour une stratégie de distinction des sphères d'activités visant à reconnaître leur expertise spécifique.

L'Ordre des architectes régissant l'exercice de la profession d'architectes observe notamment une politique de lutte contre les signatures de complaisance depuis plusieurs années<sup>347</sup>. Si cette lutte vise à cadrer l'exercice et l'usage du titre d'architecte, elle s'inscrit dans une perspective plus large de protection de marchés en s'appuyant notamment sur la loi sur l'architecture de 1977.

Ainsi, dans le cadre de la démarche « Habitat périurbain », l'Ordre des architectes régional a fait savoir qu'il désapprouvait la présence de constructeurs dans le cadre de cette expérimentation. Nous avons pu repérer plusieurs types d'arguments, dont beaucoup s'inscrivent dans le cadre d'une critique des pratiques de conception qui renforcent l'étalement urbain par l'organisation d'une filière d'aménagement guidée par les normes et standards de modèles de maisons individuelles. En outre, le modèle du CCMI ne permet pas, selon l'Ordre, de porter un projet d'aménagement d'ensemble garant d'une cohérence urbaine et architecturale. Néanmoins, c'est surtout la mobilisation du registre règlementaire (juridique et déontologique) qui domine ici, estimant que les constructeurs détournent la loi sur l'architecture de 1977 en se mettant, le plus souvent, en délégation de la personne physique pour édifier un bâtiment et qu'ils entretiennent une ambiguïté vis-à-vis de la présence d'architectes au sein de leurs équipes. Enfin, les modèles d'ententes commerciales avec les aménageurs dans le cadre de logiques de réservation de lots tendent à « verrouiller le marché » et donc l'accès des architectes à la commande dans le cadre de contrats de MOE sur des lots libres.

L'argument du « verrouillage du marché » indique bien que ces luttes concernent des territoires professionnels. Par ailleurs, en travaillant avec des constructeurs, les architectes se confrontent au développement de modèles, mais aussi à des formats de missions plus ou moins étendus. Un positionnement en décalage avec les attentes de la profession, notamment sur l'enjeu de missions complètes de MOE.

### **Coopérer dans un ordre négocié**

---

<sup>347</sup> <https://www.architectes.org/actualites/la-lutte-contre-la-signature-de-complaisance-se-renforce>

Ces coopérations *ad hoc*, expérimentées dans le cadre des démarches, renvoient néanmoins à un mouvement de transformation plus large chez les constructeurs de maisons individuelles, du fait, de l'évolution des enjeux en conception qui nous amènent à évoquer une coopération plus négociée.

À l'occasion des entretiens, plusieurs commerciaux travaillant au sein de sociétés de constructions de maisons individuelles, ont exprimé le fait qu'investir dans l'architecture leur permet de faciliter la commercialisation. Les missions de l'architecte<sup>348</sup>, dessinateur, exerçant au sein de sociétés de constructions de maisons individuelles, s'inscrivent alors dans le cadre du développement de filières constructives plus complexes, comme la VEFA ou la réhabilitation. Elles sont aussi une occasion de mettre en exergue le caractère personnalisé de la conception. Dans le même temps, les dessinateurs expliquent que ce service individualisé est souvent complexe à tenir de bout en bout, du fait de la distance introduite par le commercial qui reste le principal interlocuteur du client, mais aussi par la remobilisation de modèles eu égard des contraintes temporelles et budgétaires.

Le recrutement d'architectes diplômés d'État ou DPLG, formés en ENSA, est d'ailleurs un enjeu pour plusieurs entreprises de constructions qui mettent cela en exergue.

*« Deux approches, avec pour nous, en interne, la compétence architecture puisqu'on a un BE composé de onze personnes dont cinq sont issues de l'ENSA Nantes, donc tant que l'on reste en CCMI cela va bien mais sinon on oriente vers un architecte ». (Opérateur, extrait de l'atelier n° 2 de Crossac, le 16.04.2019)*

On retrouve ici un paradoxe évoqué par Guillaume Lacroix, dans les mondes de l'ingénierie du développement durable, entre à la fois une convention marchande qui renvoie au registre de légitimation de la nécessité de s'adapter au marché et sa demande, en minimisant le coût, tout en maximisant la rémunération pour l'entreprise, et une convention servicielle qui renvoie, quant à elle, à l'importance d'offrir le meilleur service, le plus adapté au client (Lacroix, 2019, p. 205). Ainsi, cette lutte s'articule autour d'une collaboration<sup>349</sup>, rendue de plus en plus obligatoire par la législation pour les constructeurs et dans le même temps d'une distinction nette ; les constructeurs revendiquant une expertise servicielle et les architectes le monopole de la conception urbaine et architecturale. Chacun cherche à se saisir des mots d'ordre relatifs à l'adéquation entre le logement proposé, le site et les attentes des habitants.

---

<sup>348</sup> L'article 14 de loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 interdit l'exercice de l'architecte au sein d'une société de construction. Les architectes peuvent néanmoins participer à des sociétés de construction sans porter le titre d'architecte.

<sup>349</sup> Par « collaboration », nous entendons ici l'insertion professionnelle de dessinateurs, formés à l'architecture, au sein de ces sociétés de construction, mais aussi la réalisation de modèles types. En dehors, nous avons pu observer des coopérations nécessaires entre ces constructeurs et les architectes assurant la MOE urbaine de certaines opérations d'aménagement ou avec des architectes conseils travaillant en CAUE.

### **3.3. Des luttes internes aux organisations - Les routines d'une structure de promotion foncière et immobilière**

*« Les conventions font alors l'objet de tensions et de conflits entre les professionnels des arts qui peuvent parfois aboutir à la marginalisation de certains, à la scission entre sous-genres ou encore à l'innovation et à la création de nouvelles conventions ». (Perrenoud, 2013, p. 106)*

Si la logique d'action expérimentale a révélé des luttes inter et intra professionnelles, la mise en tension des conventions au sein même de certaines organisations de MOA est apparue comme structurante dans les difficultés d'opérationnalisation des innovations projetées. Alors que certains individus tentent de transformer des conventions éprouvées, sur le plan organisationnel, programmatique et architectural, d'autres cherchent à prolonger des conventions face au risque de mise en marge de pratiques éprouvées.

Pour analyser ces épreuves, nous mobiliserons notamment un entretien, réalisé avec un opérateur d'une société de promotion immobilière ayant participé à la démarche « Habitat périurbain ». La structure de promotion dispose d'un circuit de validation qu'elle décrit comme classique dans les mondes de l'immobilier, un processus normé marqué par cinq comités qui permettent de tracer le processus de l'opération.

*« Alors le principe du comité c'est de comparer par rapport au comité précédent, et de voir, en quoi l'évolution de l'étude du projet a permis ou non d'intégrer des aléas ? Comment on a essayé de trouver des réponses tout en conservant la faisabilité avec un indicateur qui n'est pas le seul mais qui est important et qui est celui qui donne le résultat final de l'opération finalement ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Ainsi, cinq comités et un sixième comité facultatif peuvent être repérés. Le premier comité concerne « l'engagement foncier » et consiste dans la présentation d'une promesse de vente avec les conditions suspensives, associées à un projet qui respecte les orientations des documents d'urbanisme. Le second comité de « validation produit » consiste dans la validation d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager avant son dépôt. Cette étape voit le transfert du dossier des équipes de développement à un responsable de programme ou un chargé d'opération qui rédige le second comité. Ce comité tient compte des résultats de pré-études de sols et des études environnementales. La délivrance d'un permis donne lieu au troisième comité dit de « commercialisation », il intervient le plus souvent parallèlement au délai de recours des tiers et se concentre sur le bilan de l'opération. Ce comité vise à réaliser une grille de prix à partir d'une analyse fine des marchés et permet de préciser les produits (social, accession aidée, accession libre), afin de lancer la commercialisation de l'opération. La phase de commercialisation vise à atteindre un premier objectif d'environ 35% de vente de l'opération permettant le financement d'un prêt par les banques. Elles estiment que ces 35% permettent d'assurer l'achèvement de l'opération et sa garantie. Une fois les 35% de pré-commercialisation assurés, le comité « achat terrain » permet de valider l'achat du foncier au propriétaire et le cinquième comité « OS travaux »

est souvent groupé pour le lancement du chantier. L'évaluation économique du projet constitue un sixième comité facultatif mobilisant principalement les services financiers.

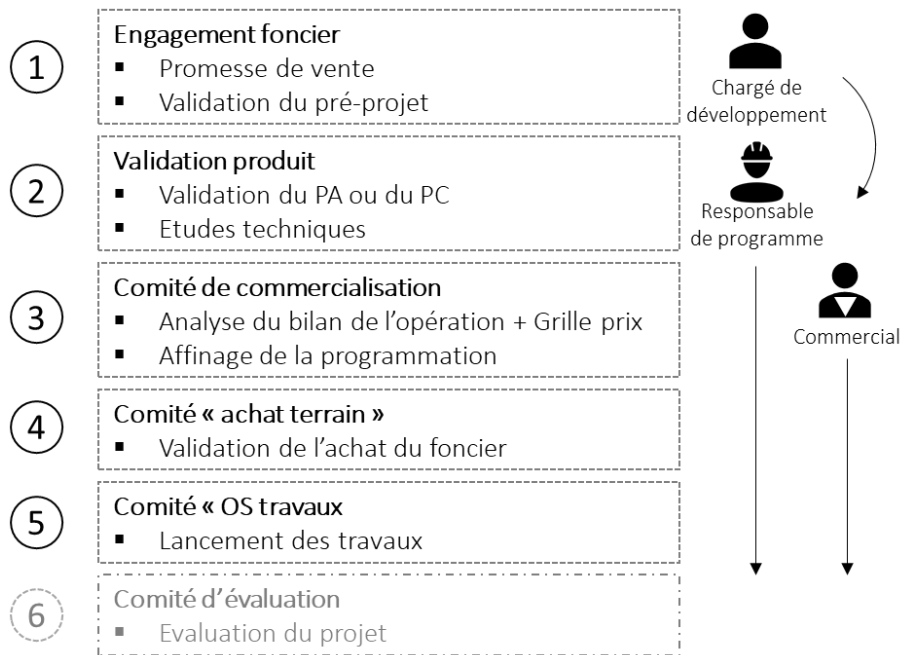


Figure 89. Synthèse du circuit de validation d'un projet chez un opérateur de l'habitat - 2020 (source : auteur)

*« En fait, on a un support type pour chacun des stades même s'il y a une variante, des précisions qui sont apportées, et surtout, des pièces annexes qui complètent les choses, mais c'est assez synthétique, cela tient sur deux ou trois pages. Alors, il y a toujours en commun le planning qui peut glisser un peu, donc c'est actualisé, il y a un bilan et puis une fiche explicative qui est une première page où l'on donne les principaux indicateurs de l'opération, le programme, les prix, voilà des choses comme ça. Des précisions de calendrier et puis un commentaire de l'auteur qui est un développeur au premier stade et qui est plutôt le chargé d'opération, enfin le responsable de programme au stade ultérieur qui rédige et qui signe. Puis, après il y a une petite case pour chaque personne de la hiérarchie pour commenter et valider ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Ces cinq stades révèlent une forte normalisation des processus avec des pièces contractuelles à fournir qui peuvent entrer en contradiction avec ce régime exploratoire. Ils révèlent par ailleurs une logique de travail séquentielle et hiérarchique puisque le chargé de développement transmet rapidement au chargé d'opération le projet et la validation s'effectue dans une logique pyramidale, du chef d'agence au Président du groupe, en passant par le directeur régional.

*« En fait, il y a un petit travail d'échanges, il y a une revue de ces comités. C'est ce qu'on appelle les pré-comités auprès de la direction régionale qui les examine tous, pose des questions le cas échéant pour affiner son ressenti et effectivement donne lui-même un avis pour orienter la décision du président [...] Pour autant, il y a des dossiers sensibles où en effet moi je monte pour essayer de défendre des dossiers parce qu'il peut y avoir des questions un peu spécifiques en fonction des contextes. Et là c'était le cas, alors pour le coup-là ce n'était pas lié à l'importance de l'opération parce qu'elle est finalement modeste, mais c'est parce que j'ai expliqué*

*l'enjeu en termes d'innovation, ça, c'est un peu plus en interne mais cela me paraissait décisif d'avoir ce relai de communication à travers le Pôle métropolitain, à travers une commune très motivée. Ce n'est pas l'opération complètement banale, et à fortiori si on arrive au bout et si elle sort de terre, bon je considérerais que c'était effectivement un vrai investissement qui pouvait se révéler payant. Ce n'était pas que pour se faire plaisir et que cela nous obligerait nous en interne à nous renouveler [...] ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Au-delà des contraintes organisationnelles, nous observons des effets, au sein de la structure, liés plus spécifiquement aux cultures professionnelles des protagonistes et aux modèles de financement des projets. La première difficulté concerne le changement du type de contrat de vente au regard du projet et des produits proposés en aménagement et en construction, faisant plutôt référence à une culture de la promotion (VEFA) qu'à une culture de la maison individuelle (CCMI).

*« [...] On a dit mais pourquoi on ne fait pas de la VEFA parce que le projet là c'est la culture de la promo et voilà. Il a fallu expliquer que non ce n'était pas de la VEFA. Après pourquoi ce n'est pas de la VEFA pour un bailleur, j'ai dit non parce que c'était de l'accession à financement libre ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Le second nœud concerne les divergences d'interprétation du projet, par la présidence du groupe, sur le volet paysager et sur l'offre d'espaces collectifs associés, peu courante dans des projets d'habitats individuels.

*« La présidence avait interprété dans le document du concours, une des images du projet avec l'environnement boisé en disant bon "on ne pourra pas se payer ça". Du coup, je dis que le boisement il existe déjà, premier truc. Et puis l'espace interstitiel, dans le concours, on avait mis des suggestions d'occupations [...] Il a fallu que je me borne en disant pour le bilan que les gens vont investir, qu'on ne va pas présenter, enfin, offrir à priori cet espace. Il est simplement couvert et donc ce sont les gens qui à force de voisinage auront envie de construire et de financer en commun progressivement cet équipement [...] Cela ne veut pas dire que nous, dans l'offre, on ne dira pas que, par exemple, si à vous quatre vous avez envie de cloisonner, de mettre un plancher, de mettre des placards, on essaiera de mettre un petit catalogue des choses que cela pourrait leur coûter mais en tous cas voilà [...] Nous on donne les conditions pour que ce soit possible ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Le troisième nœud concerne la quête de légitimité d'un coût de conception plus important que d'ordinaire dans un bilan d'opération d'aménagement. Ainsi, le directeur de l'aménagement et son chargé d'opérations vont déplacer la ligne de financement de la conception urbaine et architecturale du MOE sur des fonds propres. Ainsi, ils sortent la conception du bilan de l'opération, et la finance comme un investissement en recherche et développement afin de ne pas dépasser des indicateurs. Cette pratique reste résiduelle pour l'opérateur qui explique y avoir recours exceptionnellement, mais de plus en plus régulièrement dans le cadre de ZAC avec un



investissement plus important nécessitant le recours à un architecte. Cette épreuve nous renvoie à l'enjeu de visibilité et d'intégration du coût de la recherche et de la conception dans le bilan par les opérateurs qui apparaissent peu assumés. Elle nous montre, par ailleurs, que cet investissement se déroule sur fonds propres, dans des marges, renforçant l'hypothèse d'une faible capacité d'innovation des constructeurs de maisons individuelles qui fonctionnent avec très peu de fonds propres.

*« Donc on lui donne tout à l'architecte parce qu'il a modélisé un truc dans l'idée que ce soit potentiellement reproductible, donc il n'y a pas de raison de l'imputer en plus sur une opération modeste. Ce serait 140 logements, ce serait plus facile à mutualiser, mais à l'échelle de dix, mine de rien, cela pèse parce qu'il faut tout compter [...] Moi, j'ai un petit indicateur, c'est de dire, la conception ramenée au lot c'est 2000 euros pour l'ensemble de ces trois prestataires (MOE-Géomètre-BET) et on se dit que quand ce sont des choses où il y a un fort enjeu de conception, cela peut être un peu plus, mais en tout cas cela ne peut pas être 3000€, cela ne peut même pas être 2500 € ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Enfin, la dernière épreuve concerne la difficulté de mutualisation, sur le plan de la conception et du financement, entre la filiale aménagement et construction du groupe. Si le travail de conception du projet semble s'appuyer sur un effet réseau naissant, donnant lieu à une proposition architecturale en phase avec la stratégie de développement de la filiale de construction, la logique de travail en silo, impacte le prébilan financier de l'opération ainsi que son montage. Cela nous renvoie aux logiques de fonctionnement sectoriel des entreprises, qui, si elles favorisent la reproductibilité des process — garantissant probablement la compétitivité du groupe — entrent en contradiction avec le monde du projet (Boltanski et Chiapello, 1999) qui s'appuie sur le principe d'extension des réseaux et de prolifération des liens et des dispositifs de connexions entre entités.

*« On fera sans doute des arbitrages après mais pour le moment on fait comme si cela devait être faisable dans chacune de nos entités. On essaye d'avoir ce parie là, et c'est pour ça que du point de vue de l'aménagement on a fait en sorte, enfin on a interpellé la ville là-dessus en disant si la commune peut faire un effort sur le prix de vente du foncier. Cela ne pourra que faciliter dès l'amont, au moment du montage, le coût de l'aménagement dans le coût du produit Terrain + Maison [...] Alors ils ne sont pas du tout intégrés dès le départ pour différentes raisons, parce que déjà ils n'ont pas forcément la culture du concours mais bon moi j'avais assez vite identifié le fait qu'ils se lançaient dans la maison en bois, que l'on avait une compétence technique que l'on n'avait pas avant et de fait, nous l'avons intégrée assez tard mais avant le rendu quand même. [...] Bon c'est quand même lui qui nous a permis de sortir une première estimation du prix [...] ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019)*

Pour conclure cette partie, nous avons démontré que les acteurs de l'aménagement se retrouvent confrontés aux limites de leurs propres modèles économiques (la limite de la massification ici), des modèles de gouvernance (les limites de la séquentialité en aménagement/promotion), mais

aussi des modèles urbains et des formes urbaines (le modèle binaire du lotissement pavillonnaire et du petit collectif ne fonctionne pas ici). Enfin, c'est bien la limite d'un modèle de coordination et de partenariat que nous avons observée, avec la nécessité de travailler de manière transversale, avec tous les acteurs de la construction, de composer davantage avec les acteurs de l'architecture, les citoyens, au-delà des partenariats avec les élus locaux souvent perçus comme « les clients ».

#### **4 - Une transformation des pratiques professionnelles des opérateurs et des architectes – De nouvelles conventions**

Après avoir montré la redistribution des rôles des acteurs de l'aménagement dans la chaîne de production du logement dans le cadre des démarches expérimentales, nous avons montré leurs effets sur les pratiques inter-organisationnelles, « entre » et « au sein » des professions. À cette occasion, nous avons mis en exergue des épreuves de coordination entre organisations publiques ainsi que des luttes professionnelles entre architectes et opérateurs. Ainsi, après avoir montré des stratégies de différenciation puis de coopération, nous allons à présent analyser la construction de nouvelles conventions chez les architectes et les opérateurs pour agir sur les configurations périurbaines.

*« Le périurbain n'échappe pas à la logique de plan, sectorielle et standardisée (Gaudin, 1993), qui conduit à l'urbanisme fonctionnel et qui catalyse bon nombre des critiques contemporaines à son égard (Dumont, Hellier, 2010). Par opposition à ce premier modèle, la logique de projet fait allusion à une nouvelle catégorie d'action traduisant une mutation des enjeux et des conditions dans lesquelles les choix en matière d'urbanisme sont élaborés et mis en œuvre (Arab, 2004) ».*  
(Vigneron, 2018, p. 171)

Parmi ces mutations, nous repérons ici quatre transformations dans les pratiques professionnelles, définissant de nouveaux rapports entre savoir et action et permettant d'aboutir à l'idée de la transformation de savoirs et savoir-faire.

##### **4.1. Diversification des acteurs et pratiques de conception intégrées**

###### **Diversification des acteurs impliqués et interdisciplinarité**

Ainsi, nous avons vu que la chaîne de l'aménagement connaissait des transformations à l'aune des démarches expérimentales. Ces transformations concernent des acteurs déjà investis sur la chaîne de l'aménagement. Néanmoins, nous identifions l'émergence de nouveaux champs d'action saisis par ces opérateurs en interne, mais le plus souvent, à l'occasion de partenariats. Ceux-ci relèvent soit de l'association des MOA à de nouveaux investisseurs (coopérative habitat sénior [SCIC]), soit de la mobilisation de compétences complémentaires (association avec un AMO citoyen dès l'amont du projet) ou encore de l'investissement de thématiques et de mondes spécifiques.

Parmi elles, on peut notamment retrouver la question alimentaire (partenariats avec des paysagistes pour des potagers), celle de l'énergie et du recyclage (partenariats pour gestion de

panneaux photovoltaïques, spécialistes du réemploi) ou encore celle sur les mobilités (mise à disposition de voitures électriques en libre-service). Peu discriminant dans le coût de l'opération et relativement émergent, l'investissement de ces thématiques contribue à renforcer un positionnement « innovant » des équipes de MOA — MOE et questionne la chaîne de l'aménagement, en intégrant plus largement les attentes des futurs usagers. Cette pluridisciplinarité revendiquée contribue à un élargissement de la chaîne d'aménagement complétant ainsi les trois dynamiques de redistribution des rôles que nous avons décrites plus haut.

### **Une production du logement plus intégrée**

De manière générale, les ingénieries déployées par les équipes de MOA-MOE tendent à permettre une plus grande transversalité dans le processus de conception qui reste largement séquentiel en contextes périurbains. On peut parler ici d'une conception intégrée, en tant que processus, qui mobilise une participation active et croisée des acteurs durant la phase de conception des projets. Cette conception intégrée repose sur des méthodes partenariales et de concertation et s'est traduite par le déploiement d'outils, tels que les chartes d'engagements et de dispositifs cognitifs (carnet citoyen...) et organisationnels (ateliers...). Cette conception intégrée s'est notamment traduite par : un décloisonnement ou une porosité entre savoirs experts et profanes, une approche interdisciplinaire du projet entre architectes et opérateurs (conception archi et ingénierie) et enfin, une anticipation des enjeux de gestion.

Premièrement, la présence d'experts, de citoyens, de techniciens et de chercheurs, a facilité une coproduction de connaissances. Cette coproduction a facilité l'émergence des attentes du groupe de citoyen et sa traduction dans un carnet des attentes citoyennes. Ce décloisonnement des savoirs a aussi permis d'ajuster les trajectoires des démarches depuis leur intentionnalité à leur mise en œuvre par des allers-retours *in itinere* entre techniciens, chercheurs et experts notamment, et ce dans le cadre des deux démarches.

Deuxièmement, l'approche interdisciplinaire dans la conception des projets a participé à renforcer l'intégration des questions d'usages du logement, d'appropriation par les futurs habitants et d'évolution dans le temps. D'ailleurs, dans le cadre du PMNSN, l'ensemble des architectes soulignent un changement de méthode dans la phase de conception du projet qui fait ici l'objet de plus d'interactions avec le MOA. Certains parlent même d'une « coconception » très positive. D'ailleurs, certains architectes ont même pu aller jusqu'à travailler à partir des outils numériques industriels du MOA, dans le cadre de projets d'habitats modulaires. Du côté des opérateurs, nous observons une dynamique de décloisonnement des rôles au sein des structures avec l'association en amont d'aménageurs et de constructeurs au sein d'un groupe, mais aussi l'association en amont des responsables commerciaux, traduction de la montée en puissance des enjeux d'évolutivité du logement mais aussi de gestion que nous décrirons ci-après (espaces communs, rédaction commune du règlement).

Enfin, une dernière traduction de cette approche plus intégrée concerne l'attention particulière à l'acceptabilité du projet et aux phénomènes NIMBY, alors que la problématique de l'acceptabilité de la densité avait été invoquée par les élus en amont des démarches. Cela s'est traduit concrètement par des échanges en amont, entre équipes de MOA-MOE et élus, sur la réception de la densité sur la commune à l'occasion d'opérations réalisées, mais aussi, par une conception urbaine et architecturale qui ménage les co visibilitées.

#### **4.2. Une transformation de l'offre et des logiques de commercialisation marquées par l'attention à l'utilisateur-habitant pour les opérateurs**

La question de la commercialisation et du risque associé a été centrale lors des différents ateliers suivis. Cette question a soulevé à la fois des craintes et a révélé de nouveaux engagements des promoteurs et des bailleurs investis dans les démarches. Delphine Callen, dans la suite des travaux de Julie Pollard, montre que la fonction dominante du type de promoteur a une incidence sur le type d'opération commercialisée et les territoires investis, suivant qu'il soit positionné sur un rôle d'intermédiaire ou qu'il assure plutôt un rôle d'entrepreneur devenant MOA.

*« Ainsi, lorsque la fonction de commercialisation est dominante chez les « agences-promoteurs », la politique de maximisation du taux de profit (le taux de profit correspondant au rapport entre la marge réalisée par le promoteur et le capital engagé pour réaliser l'opération) repose plutôt sur le niveau élevé des prix finaux : la localisation et les types de produits réalisés sont donc déterminés par la spécialisation dans un marché immobilier précis défini en termes sociaux et géographiques. En revanche, lorsque la fonction de construction est dominante chez les « entrepreneurs-promoteurs », le taux de profit est subordonné à la maximisation du chiffre d'affaires de construction, la localisation et les types de produits sont donc davantage liés à la diversité des technologies utilisées dans l'entreprise, à l'implantation géographique de cette entreprise ». (Callen, 2011, p. 86)*

Au-delà des structures, Soline Nivet (2006) a montré dans quelle mesure les stratégies marketing pour commercialiser le logement pouvaient influencer la forme urbaine. De fait, en situations périurbaines, nous avons pu observer le rôle déterminant que jouaient les commerciaux et les dispositifs de commercialisation dans la définition des projets. Plusieurs commerciaux témoignent de la prise en charge de la conception des parcelles en aménagement et des travaux de personnalisation en promotion. Aussi, s'intéresser à la transformation des modalités de commercialisation, c'est ici observer le type d'offre promue ainsi que l'évolution des techniques commerciales impactant la forme urbaine. Celles-ci nous mettent sur la piste du renforcement de l'approche usager, participant au dépassement de « logiques produits » pour accroître la « logique de services et de solutions » à la fois personnalisés et collectifs.

#### **Entre diversification et segmentation de l'offre pour les publics spécifiques**

Dans un premier temps, les démarches ont favorisé le renforcement des mixités typologiques par une incitation des collectivités à dépasser les représentations usuelles des habitants du périurbain, à savoir le couple avec deux enfants. Les techniciens ont notamment pu insister sur l'enjeu de répondre à l'ensemble du parcours résidentiel, les élus ont quant à eux mobilisé des retours d'habitants pour orienter la programmation : un jeune couple qui ne trouve pas d'offre de petits logements, des seniors qui souhaitent se rapprocher du centre, une personne à mobilité réduite cherchant un logement aux normes sur la commune.

*« On a imaginé deux typologies de logements, du court terme et du long terme, l'idée c'est de parcourir tout le parcours résidentiel. On a imaginé de plus petites typologies pour des investisseurs et des grandes typologies pour les accédants [...] Vous parliez des familles monoparentales et donc ce sont des moments dans les parcours de vie où les gens ne peuvent être en mode acquisition ». (Opérateur, extrait du rendu intermédiaire « Habitat périurbain », le 27.03.2019)*

Cet enjeu de diversification des profils a permis aux organisations de porter auprès de ces promoteurs une ambition de diversification des typologies, des tailles et formes de parcelles. Sur le plan de l'ingénierie de projet, la diversification passe aussi par l'organisation de groupements *ad hoc*, que nous avons décrits au chapitre 7, entre bailleurs sociaux et coopératives HLM. Ces groupements permettent de proposer de l'accession abordable et de l'accession libre par exemple, voire une partie en locatif social si la commercialisation ne se déroule pas comme prévue.

*« On n'était pas allé jusque-là sur Trignac mais en tout cas ce qui était défendu et le deal à ce stade candidature c'était que la COOP'HLM assurait la MOA des vingt logements et que l'office public venait en sécurisation de l'opération pour transformer ces logements, pensés en accession, en locatifs sociaux si jamais il y avait un problème de commercialisation ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Toutefois, cet enjeu de diversification des publics et des typologies se heurte aux représentations des commerciaux, tant sur les typologies que sur le projet urbain lui-même. Néanmoins, s'inscrivant dans une perspective d'expérimentation, ces derniers font l'hypothèse qu'il existe un marché de niche, « une cible marginale » de jeunes trentenaires, en quête de produits non standards et d'un habitat plus écologique. Cette « économie de la singularité »<sup>350</sup> dans des secteurs hors marchés invite les opérateurs à transformer leurs logiques de commercialisation.

*« Bon il y a six, sept lots à commercialiser, je pense que si on donne l'esprit dans l'entrée, il faut imposer les choses sur le reste, sinon on n'aura pas le résultat escompté et donc on doit pouvoir trouver des gens qui viennent sur cet endroit parce que justement ils sont attirés par l'esprit des lieux dans un petit écrin et il*

---

<sup>350</sup> Elle fait référence aux travaux de Lucien Karpik qui a écrit un ouvrage intitulé *L'économie des singularités*, paru en 2007 aux éditions Gallimard. Cette notion a été évoquée lors d'un débat avec F.Ménard, chargé de recherche au PUCA, qui évoque l'hypothèse d'une « économie de la singularité » pour laquelle les opérateurs identifient un risque de commercialisation. Le retour sur la commercialisation des villas urbaines durables est négatif et selon lui lié à des problématiques de conception conjoncturelles, des opérations hors marchés très subventionnées, mais retient la piste d'interroger la trajectoire sociale de ces expérimentations urbaines et architecturales conduites par le PUCA. Il poursuit en faisant l'hypothèse d'une plus grande variabilité des aspirations des ménages qui se heurte aux standards portés par les promoteurs immobiliers.

*faut le cultiver jusqu'au bout et je fais le pari qu'on trouvera, surtout dans la nouvelle génération. Je pense que la génération des trentenaires ou des vingt ans elle est très environnementale et bien plus concernée ». (Élu, extrait de l'atelier n° 3 de Saint-Lyphard, le 9.05.2019)*

Au-delà de cette cible, on observe aussi une attention à des publics spécifiques, encouragée par le PMNSN avec son enquête sur les agents immobiliers et les besoins identifiés par les élus.

*« On a le sentiment qu'il faut répondre aux besoins sur la commune, aux personnes handicapées, aux personnes âgées. Après, nos cibles ce sont les personnes en recherche active. On a fait une étude de marché, on est allé pour savoir ce qu'on trouve en termes de produits et de prix. Il serait intéressant de cibler d'autres publics comme des personnes qui pourraient être séduites par le projet même si elles n'avaient pas pensé avant à venir à Malville ». (Opérateur, extrait de la séance de lancement « Habitat périurbain », le 25.01.2019)*

### **Proposer du « clé en main », personnalisé et évolutif**

La maison en « prête à finir » ou « prête à décorer » a longtemps marqué la production de l'habitat individuel dans le périurbain même si celle-ci tend à diminuer au profit du « clé en main »<sup>351</sup>. En promouvant des constructions « clés en main », les promoteurs donnent des gages aux élus quant à la conformité du projet, par rapport au plan initial, et assurent une personnalisation du logement aux attentes des besoins spécifiques.

*« Élu : Moi, j'avais plus une question sur les seniors ? Voudriez-vous faire un lot plus senior et les autres les dédier aux familles ? Ou vous n'avez pas du tout pensé à cela ?*

*Opérateur : On ne l'a pas vu comme cela, si on veut en faire un projet senior il faudra nous le dire clairement dans notre commercialisation. On n'a pas fait un projet autour de la personne âgée. On imagine ici que c'est accessible qu'il peut y avoir de l'entraide, de la mixité intergénérationnelle. Sur un produit d'accession on ne va pas se mentir, en accession à la propriété, c'est compliqué sans investissement. [...] Si c'est quelque chose que vous envisagez, nous pourrions le faire et on est plutôt bien fournie avec nos deux structures. On mettra des portes à 90 d'ouverture et pas de passage uniquement, on fera une douche à l'italienne ». (Extrait des échanges du rendu final « Habitat périurbain », le 23.05.2019)*

Plusieurs d'entre eux proposent d'aller plus loin en intégrant des services au projet : voiture électrique en libre-service, maître/maîtresse de maison pour les logements seniors. Toutefois, comme le souligne le promoteur, l'un des avantages de l'habitat individuel reste sa capacité de mutation. Ainsi, que ce soit en individuel ou en collectif, l'évolutivité du logement est proposée dans le cadre d'extensions ou de « volumes capables<sup>352</sup> ». L'une des particularités ici est sans doute

<sup>351</sup> En Pays de la Loire, entre 2013 et 2017, le pourcentage de maisons individuelles réalisées « clé en main » est passé de 35% à 40% tandis que le prêt à décorer passait à 56% et le prêt à finir à 5%. Données : EPTB

<sup>352</sup> Langage indigène des mondes de l'architecture désignant la possibilité de créer de nouvelles surfaces de plancher, au sein d'un volume construit. Plus largement, la notion de « capable » permet de désigner des possibilités de mutations des formes et des usages possibles au sein d'un espace.

de l'avoir conçue dès l'amont, afin de faciliter son intégration paysagère et de la mobiliser en tant qu'argument commercial.

*« On a deux options, soit une extension en fond de jardin, soit le jardin, soit la terrasse et on arrive à 28 configurations possibles [...] On est sûr de la commercialisation individuelle et le choix est large [...] Mais on a une particularité c'est l'évolutivité. Avec l'évolution de la famille, cela permet de faire évoluer le projet ». (Extrait du rendu intermédiaire « Habitat périurbain », le 28.03.2019)*

### **Anticiper la gestion de l'opération et assurer la maîtrise d'usage en aval**

Tandis que, dans la seconde partie nous décrivions des logiques d'aménagements séquentielles, les enjeux de maîtrise d'usage et de gestion de l'opération sont ici intégrés d'avantage en amont et impactent la conception du projet.

La mise à l'agenda des enjeux de gestions dans le cadre de ces démarches rencontre les attentes des citoyens et des élus autour du « vivre ensemble ». Favoriser l'émergence d'une communauté d'habitant passe ici par la proposition d'un travail sur le format de syndic de copropriété (bénévole ou non) et/ou d'un travail commun sur le règlement, des méthodes éprouvées par plusieurs bailleurs sociaux qui traduisent ces pratiques dans la promotion aidée ou libre. Toutefois, plusieurs projets intègrent des espaces collectifs, partagés, impliquant un travail de maîtrise d'usage renforcé et intégré dès l'amont par les promoteurs dans le bilan financier.

*« On va devoir préciser les usages des espaces communs : une seule ASL avec des variantes d'usage et jusqu'où on va dans la définition des usages ? Ou plusieurs ASL pour les sous-ensembles. En VEFA, on doit livrer quelque chose de complètement fini. [...] Il faut creuser la possibilité que les gens se connaissent avant de construire ». (Opérateur, extrait de la séance de lancement « Habitat périurbain », le 25.01.2019)*

Cette approche servicielle, orientée solution, transforme le rôle des commerciaux qui deviennent des entremetteurs entre voisins et un animateur provisoire du projet. Enfin, ces dispositifs de maîtrise d'usage impactent la conception par une réflexion sur la taille des opérations et leur organisation autour d'espaces communs. Ces dispositifs permettent de répondre à l'objectif fixé par le carnet des attentes citoyennes, à savoir : proposer des opérations d'habitat intermédiaire ou groupé par unités de dix logements maximums.

### **Transformation des modes de promotions et techniques de vente**

En situations périurbaines, « le commercial fait la ville » nous expliquait un promoteur. En effet, ceux-ci sont les premiers contacts avec les futurs habitants. Ainsi, dans le cadre de projets expérimentaux, leur rôle est d'autant plus important qu'il nécessite de réinterroger les arguments classiques et éprouvés de la commercialisation. Il invite aussi à dépasser la vente d'un produit logement et de mettre en exergue les potentialités d'évolution de celui-ci tout autant que les services associés proposés.

Les pistes de commercialisation évoquées dans les cadres des démarches expérimentales tendent à mettre en exergue le local. Promoteurs inscrits localement pour la plupart, issus d'une diversification des activités de maisons individuelles, ces derniers insistent sur l'enjeu de communiquer localement afin d'intéresser un public d'acheteurs résidents, de limiter le recours aux investisseurs, mais aussi de réduire les coûts de communication dans leur bilan. Pour cela, ils identifient des réseaux classiques (presse, sites internet) et des dispositifs plus inédits de réunions de présentation du projet. Ces réunions visent à communiquer autour du projet en s'appuyant sur la collectivité ou des associations locales concernées par le projet. Il y a bien ici une adaptation des techniques de vente des promoteurs locaux à la conjoncture socio-économique et aux situations périurbaines. Ceux-ci cherchent à s'appuyer non seulement sur des réseaux locaux permettant de limiter leur coût de publicité, mais aussi sur des réseaux participatifs afin de toucher les cibles marketing. Néanmoins, à ce jour, aucun opérateur ne semble avoir encore testé de pré-commercialisation dans le cadre des opérations afférentes aux démarches expérimentales, certains évoquent la crise sanitaire, d'autres, des modalités contractuelles et financières encore trop instables autour des projets. Cela traduit également une difficulté pour le chercheur à affirmer des transformations de conventions, tandis que ces phénomènes semblent émergents.

*« On compte bien faire une réunion publique avant même d'avoir lancé la commercialisation. [...] Sur Héric et sur les Sorinières, on voit bien que ce temps d'annonce est majeur dans notre pré-commercialisation, car on a les investisseurs locaux ». (Opérateur, extrait du rendu final « Habitat périurbain », le 24.05.2019)*

*« On pourrait faire de la VEFA, oui, mais on peut aussi travailler plutôt au local avec un système de réunions publiques où la collectivité essaye de capter le public. En le faisant nous, cela va coûter moins cher, c'est comme le paysan qui parle de sa terre quoi. On a des difficultés à gérer sur le temps long cette commercialisation ». (Opérateur, extrait du rendu intermédiaire « Habitat périurbain, le 27.03.19)*

Un autre enjeu consiste à assurer la qualité des constructions, et, pour ce faire, les visites d'opérations sur des logiques de portes ouvertes se poursuivent. Néanmoins, on observe un recours accru à la promotion de labels, certifications et démarches qualité qui deviennent des outils de distinctions par rapport à leurs concurrents. Nous avons ainsi vu le recours aux labels de la construction (Promotelec...) et la mise en exergue de démarches de Responsabilités Sociales des Entreprises (RSE).

### **De l'architecture au marketing**

Alors que Soline Nivet (2006) et Delphine Callen (2011) décrivent un lien fort entre techniques commerciales et impact sur l'architecture, nous avons pu voir comment les démarches ont fait évoluer cette équation.

*« Vous savez, il est extrêmement difficile dans les bureaux d'études, chez les constructeurs et chez les commerciaux, car le client en face il résonne à l'échelle*



*de l'offre qui est celle de la parcelle. Alors déjà, amener les collaborateurs dans nos propres projets en leur disant, regarde ce qui a fait à côté, c'est déjà un pas culturel. Donc si on laisse faire c'est antinomique [...] ». (Opérateur, extrait de l'atelier n° 2 de Saint-Lyphard, le 17.04.2019)*

Nous avons pu observer des réflexions sur la conception conjointe d'un projet architectural et d'un modèle commercial (cellules capables ...) mais aussi d'incitations à vendre les opérations par groupes de logements (petites courées, métairies ou unités de vies) afin de développer des communautés habitantes. Dans ce cas, le projet urbain guide la logique de développement commercial et facilite un développement cohérent du projet dans le temps. Cette approche se distingue ainsi des logiques commerciales du lotissement de maisons individuelles, générant une standardisation des parcelles et formes bâties.

*« L'idée c'est de commercialiser sur plan, on met en relation les gens et on met en commun les gens un temps pour échanger et grouper la réflexion sur plusieurs lots par petites grappes ». (Opérateur, extrait de l'atelier n° 2 de Saint-Lyphard, le 17.04.2019)*

En conclusion, le rôle de l'utilisateur habitant devient plus central et l'offre complète, clé en main, est interrogée. Par ailleurs, la question de l'usage se renforce et traduit le passage d'une logique de « produit » à une logique de « solutions » en vue d'attirer des publics spécifiques (seniors, sensibilité écologique...). Celle-ci implique des transformations du rôle du commercial, même si l'on reste encore loin d'une réelle démocratisation de la production du logement.

#### **4.3. Une culture de la recherche et développement discrète, mais émergente chez les opérateurs**

Si la logique d'action expérimentale met à l'épreuve institutions et professionnels, elle révèle des pratiques de recherche et développement discrètes, mais émergentes chez les opérateurs. Nous proposons ici de parler davantage d'une culture de « la recherche et développement » que de culture de l'innovation qui met l'accent sur la dimension matérielle et technique dans une perspective marchande. Cela nous permet de montrer ce qui relève davantage de liens avec le monde universitaire (partenariats écoles...) et de tentatives de déploiement d'activités prospectives au sein des structures, tant sur le volet architectural qu'organisationnel.

Nous avons vu que cette culture de la recherche et développement était discrète, notamment au sein des MOA privées. Nos observations ont révélé des freins à ces transformations en interne des structures : absence de structure de recherche et développement — « Non, on n'a pas vraiment de structure de recherche et développement c'est plutôt du coup par coup »<sup>353</sup>—, absence d'investissements conséquents, process économiques industrialisés et contraints pour certains opérateurs, mais aussi freins culturels internes (services juridiques, commerciaux, hiérarchie).

---

<sup>353</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019

Pour certains aménageurs et constructeurs de maisons individuelles, aller vers des dispositifs de renouvellement urbain est même apparu comme « *une révolution interne* »<sup>354</sup>.

Néanmoins, nous observons une volonté des architectes et des opérateurs de repositionner plus largement leurs métiers dans des logiques de prospective. Celles-ci leurs permettent d'interroger leurs pratiques au regard des enjeux socioécologiques, mais aussi, paradoxalement, de les inscrire dans des logiques démonstratives (Girault, 2019, p. 326) plus proche de « logiques marchandes ».

Pour certains opérateurs privés, les démarches sont l'occasion de « *tenter un coup pour prouver la nécessité de développer de la R&D et convaincre en interne* »<sup>355</sup>, pour d'autres il s'agit d'utiliser cet espace pour « *conduire une réflexion prospective sur l'habitat* »<sup>356</sup>. De leur côté, les bailleurs sociaux et coopératives de l'habitat revendiquent « une culture de l'innovation » perceptible à travers le développement « *depuis plus de 30 ans de programmes en semi-individuel, maisons en bandes, et expérimentations de programmes modulaires* »<sup>357</sup>, mais aussi par l'affirmation d'un rôle de « *poil à gratter* » dans les mondes de l'habitat en « *cherchant à sortir du cadre par la réponse à des appels à projets, des ateliers transversaux ou le développement de l'habitat participatif* »<sup>358</sup>. Du côté des architectes, la dimension expérimentale est davantage revendiquée comme une logique d'action inhérente au métier d'architecte urbaniste.

Par ailleurs, comme nous l'explique Lorraine Peynichou (2018), l'innovation est vue comme positive, que ce soit au sein des structures publiques ou privées. Aussi, les cultures professionnelles des candidats au sein des structures opérationnelles apparaissent en accord avec plusieurs objectifs des démarches expérimentales : un appel à projets public, basé sur l'idée d'une négociation du projet, la redéfinition des rôles des acteurs au sein de la structure opérationnelle, un questionnement sur les « produits logements » habituellement proposés.

D'après les opérateurs et architectes, les transformations véhiculées par ces démarches expérimentales sur le volet Recherche et Développement se déclinent concrètement dans trois dimensions : le développement de typologies d'habitat intermédiaire et de programmations mixtes, le développement de nouvelles coopérations professionnelles et le caractère innovant de la programmation et des modalités d'accompagnement en maîtrise d'usage.

Tout d'abord, le développement des typologies d'habitat intermédiaire et de programmations mixtes (habitat individuel, collectif ...) apparaît comme une innovation pour plusieurs des opérateurs et les communes.

*« C'est une typologie de bâtiment que l'on ne retrouve pas du tout dans le tissu, parce que l'on a du collectif et on pourrait retrouver du collectif, mais là c'est de l'intermédiaire [...] Il y a la question de l'évolutivité qu'il faut que l'on arrive à*

<sup>354</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019.

<sup>355</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 11.12.2019.

<sup>356</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019.

<sup>357</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 5.12.2019.

<sup>358</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019.

*mener de façon assez fine et assez transparente pour tout le monde. Voilà et puis la question de travailler peut-être, là ce n'est pas de l'innovation pour nous, mais pour la commune, d'avoir des systèmes d'habitats un peu mixtes pour ne pas avoir que du pavillonnaire ou de l'individuel, mais d'avoir un tout petit peu de collectif ou en tout cas on s'en rapproche. Donc, ce n'est pas de l'innovation pour nous, mais c'est peut-être un peu de l'innovation pour une commune rurale ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 9.12.2019).*

En outre, ces typologies sont pensées dans leur évolutivité et leur modularité et prennent la forme de « cellules capables », « unités de vies », et introduisent des transformations pour les opérateurs dans leurs modalités de commercialisation. Leur développement vise notamment à répondre aux attentes d'évolution du logement des habitants, mais aussi à faciliter la commercialisation dans des contextes incertains. Du côté des architectes, si les propositions architecturales marquent une volonté de réinterroger des typologies normées, les transformations sont surtout à l'échelle urbaine dans la capacité à donner un caractère collectif à ces opérations d'habitats individualisés.

*« Les formes urbaines et architecturales déclinent la notion d'espace commun à plusieurs échelles (le quartier, la parcelle, le bâtiment et ses parties communes, le logement) et permettent de proposer des espaces d'appropriation propice à une vie où l'on se croise, se rencontre et se parle ». (Opérateur, extrait du rendu intermédiaire « Habitat périurbain », le 27.03.2019)*

Enfin, si le développement de l'écoconstruction apparaît comme un enjeu pour plusieurs praticiens, peu d'opérateurs ont investi ce champ d'innovation à l'occasion des expérimentations.

Le déploiement de ces démarches a également favorisé le développement de nouvelles coopérations interprofessionnelles propice à réinterroger les pratiques. Ces coopérations associent notamment, des constructeurs avec des OPH, mais aussi des bailleurs sociaux avec des coopératives spécialisées dans l'accession sociale (coopératives HLM et ESH) permettant de maîtriser le volet commercial et de développer de nouvelles compétences.

*« La première innovation, je le redis, elle est en cours c'est maintenant. Ce que l'on a fait avant, c'est-à-dire le travail commun qui est fait entre tous les intervenants, c'est ça pour moi la première innovation, ce n'est pas de sortir un bâtiment hybride à propulsion thermo nucléaire. L'important c'est comment on sort le projet et la première innovation elle est là, c'est effectif ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Ainsi, au-delà de partenariats existants, plusieurs opérateurs témoignent d'une découverte des acteurs investissant le champ de l'aménagement périurbain avec, à la clé parfois, le développement d'une co-maîtrise d'ouvrage organisée avec des groupements de commandes. Résolument axés sur le volet développement — davantage que recherche —, plusieurs opérateurs mobilisent cette expérimentation pour « se faire un nom » et s'implanter en situations périurbaines ou explorer de nouveaux territoires.

*« "Habitat périurbain" a été une des démarches qui nous a permis de nous ouvrir à cette métropole et à des territoires encore peut être un peu plus différents pour*

*être assez honnête, puisqu'aujourd'hui, on est sorti sur un premier foncier à Saint-Herblain.[...] La démarche de concours telle qu'elle a été présentée, pour nous, c'était vraiment la très bonne opportunité pour nous de pouvoir intégrer une nouvelle commune qui a un profil vraiment plus périurbain que Couëron ou que Saint-Herblain ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 9.12.2019)*

Au-delà des aspects matériels, les praticiens s'accordent à souligner le caractère innovant de la programmation et des modalités d'accompagnement en maîtrise d'usage. Cela passe notamment par le réinvestissement de méthodes en habitat participatif dans l'accession libre, dans le cadre de la fédération de « communautés habitantes », mais aussi du déploiement de programmes mixtes intégrant des typologies de logements pour seniors ou pour de jeunes ménages.

*« La deuxième chose, c'est que l'on aborde aussi l'habitat senior, notamment en collaboration avec haccoopa, donc du point de vue intergénérationnel mettre du bâtiment inclusif senior dans des ensembles comme cela, cela me semble innovant. C'est-à-dire que l'on n'est pas en train de faire des gros pôles d'habitats, même s'ils répondent à une demande et un besoin. Je ne suis pas en train de les décrier, loin de là. Là on essaye de mettre tout le monde dans un même site et de créer des espaces de solidarité et d'entraide et là on les assure du coup avec une AMU que l'on pourrait avoir derrière. Comment on vit ensemble dans ce bâtiment-là ? » (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

L'innovation sociale revendiquée par ces praticiens vise à inscrire leur pratique en cohérence avec certaines des valeurs de responsabilité sociétale qu'ils portent, mais aussi dans une logique de développement de nouvelles activités de services (conciergeries ...).

Enfin, sans parler de transformations organisationnelles radicales, certains praticiens ont évoqué une transformation des outils et méthodes mobilisés en interne. Cela a pris la forme de débats, favorisés par l'évolution de la chaîne de l'aménagement et la mobilisation en amont de commerciaux au sein des équipes de développement. De même, les projets promouvant des extensions et des volumes capables ont fait l'objet de ce type de discussions rapprochées entre conception et commercialisation. Pour d'autres, cela s'est traduit par l'ouverture d'un espace de prospective en interne, permettant d'interroger « le modèle de l'hyper métropolisation » ou l'association de différents services et commissions.

*« Il n'y a pas eu d'outils révolutionnaires de mis en place, mais cela nous a aidé à connecter différents outils, c'était en gros une commission qui existe au sein de l'entreprise et là on vient la connecter à un projet. Notre commission d'ordinaire elle a plutôt un regard macro et là du coup on la connecte à un projet. On se dit tiens est-ce que par rapport au boulot et aux réflexions que l'on est en train de mener sur l'habitat de demain, est-ce que là on retrouve des choses quoi ? Qu'est-ce que nous aussi on peut amener dans la réflexion avec l'architecte, c'est-à-dire qu'il y a pu y avoir des rencontres entre les membres de cette commission-là et puis des équipes ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Afin de favoriser le développement de la recherche et développement au sein des structures, nous identifions plusieurs dispositifs mis en place par les opérateurs et les architectes :

- On observe la création de **nouveaux postes et le développement de nouvelles compétences** autour des enjeux d'innovation chez les opérateurs. Ainsi, nous avons pu croiser des directeurs du développement, des chargés de développement, des directeurs du développement et de l'innovation, des directeurs recherche et développement innovation. Ces postes sont le plus souvent hybrides et articulent des missions de développement classiques associées à un rôle de veille sur différentes thématiques à enjeux prospectifs : l'habitat participatif, l'écoconstruction avec par exemple l'insertion des systèmes constructifs bois dans les projets, le BIM ou les enjeux du déploiement du bail réel solidaire.
- Ces activités se déploient aussi dans le cadre du développement de **branches d'activités en R&D**, mais plus sûrement sous la forme de **commissions internes** qui se positionnent sur des réflexions de prospectives sur les métiers et champs thématiques (exemple d'une commission sur « l'habitat de demain »).
- Ce rapprochement avec le champ de la recherche — toutes proportions gardées — et de la production de savoirs est aussi perceptible dans le cadre du développement de **discussions entre praticiens et chercheurs**, via des partenariats universitaires et l'installation de comités scientifiques à l'occasion des démarches. Plus généralement, les architectes, par l'activité de formation que certains poursuivent au sein des ENSA, cultivent cette proximité avec les champs de la production de nouvelles connaissances.

Enfin, c'est sans doute les démarches elles-mêmes qui produisent de nouveaux espaces d'expérimentation à destination des opérateurs et des architectes. Ces derniers y trouvent un « espace de liberté », en marge des routines professionnelles, pour expérimenter avec de nouvelles règles du jeu, mais aussi des ressources et des outils pour pousser leurs projets. Ces nouvelles collaborations, engagées par les acteurs dans le cadre de ces démarches, impliquent un effort de traduction entre acteurs issus des mondes de la MOA et de la MOE. Effectivement, ces acteurs se mettent dans des situations d'incertitudes ou d'inconfort eu égard leurs champs de compétences : l'architecte développant des activités de paysagisme ou de montage juridique d'opérations, l'opérateur investissant la question des matériaux biosourcés ou devenant assistant en maîtrise d'usage. Ainsi, ces démarches associant MOA-MOE, experts et chercheurs, introduisent des espaces de questionnement des activités professionnelles, de réflexivité, permettant de prendre conscience de la complexité des situations et transforment avec elles des routines professionnelles. De fait, ces démarches invitent les acteurs à investir du temps dans la pédagogie et la coordination inter professions et inter filiales, nécessaire au déploiement des expérimentations et à leur opérationnalisation.

Néanmoins, l'absence de services dédiés et les réticences de plusieurs opérateurs à intégrer les coûts, liés aux démarches expérimentales, traduisent un investissement humain et financier relatif. Si la logique d'action expérimentale est perçue comme un enjeu d'adaptation à la complexité des urbanités contemporaines, plusieurs opérateurs critiquent néanmoins « la course

à l'innovation » marquée notamment par le déploiement de dispositifs techniques coûteux (domotique, nouvelles technologies ...) dans un contexte de raréfaction des financements publics et de besoin d'accès au logement.

*« On veut intellectualiser le logement, on veut lui mettre de la performance, on veut que chaque projet, chaque petit projet devienne un peu une marque, enfin vous voyez ce que je veux dire, un démonstrateur. Et du coup, on oublie que les gens veulent juste avoir la lumière tous les jours, chaud l'hiver et qui fasse bon dans leur logement l'été. Nous, c'est un peu ce que l'on ressort de notre parc locatif et de notre savoir-faire. Nous, en tant que professionnel, on met beaucoup de technologie au sein des logements et beaucoup d'investissement économique et des fois les gens ne sont pas forcément aptes ou n'ont pas envie d'être ingénieurs pour savoir-faire fonctionner un logement. Donc la surenchère sur l'énergie, jusqu'à aller sur des carbone trois ou deux, je ne dis pas que ce n'est pas intéressant, mais des fois peut-être bien faire un projet qui fonctionne et s'assurer qu'il fonctionne bien avant de vouloir encore aller faire [...] Il y en a, c'est le feu d'artifice. Moi, je dis que déjà bien de faire le logement, c'est bien. Innovation plutôt sur la mise en place d'un syndic bénévole et l'animer dans le temps ».*  
(Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 9.12.2019)

Ces logiques démonstratives, inscrites dans des logiques de modèles, semblent davantage répondre à des logiques entrepreneuriales qu'à de réels besoins (Girault, 2019, p. 329).

Ainsi, nous avons pu observer l'émergence d'une culture de la recherche et du développement chez les opérateurs. Celle-ci se caractérise notamment par un positionnement sur des évolutions typologiques, mais aussi, plus rarement, dans des transformations organisationnelles (activités prospectives, développement de partenariats *ad hoc*). Le déploiement d'expérimentations apparaît davantage développé chez les architectes qui cultivent une culture du projet urbain et une proximité avec les mondes de l'enseignement supérieur. Aussi, ces démarches constituent des espaces propices au dépassement de routines professionnelles, en permettant à des individus de se saisir de ces espaces, pour introduire du débat au sein d'organisations investissant difficilement cette dimension.

#### **4.4. Une transformation des savoirs et des savoir-faire pour les MOE et MOA**

Nous avons vu que la logique d'action expérimentale révélait une montée en puissance de pratiques plus transversales et interdisciplinaires, d'une culture de la gestion et du service aux publics spécifiques, mais aussi d'une culture de la recherche et développement. Ces transformations révèlent un nouveau rapport entre savoir et action favorisant un regard plus attentif à l'ensemble des acteurs de l'aménagement et aux habitants des communes périurbaines. Elles révèlent aussi un nouveau rapport aux paysages périurbains tenant davantage compte de ses spécificités, nous l'avons démontré à l'occasion de l'analyse des projets.

Ces nouveaux rapports, ces nouvelles pratiques, s'accompagnent d'une transformation des savoirs et savoir-faire dont certains semblent notamment émerger d'expériences de travail en contextes périurbains.

À travers ces démarches, nous observons le renforcement des enjeux relatifs au montage économique de projets périurbains, mais aussi un renforcement des compétences relevant du paysage.

### **Une valorisation des compétences en MOA et de l'expertise sur le montage économique de projets périurbains**

Dans le cadre de projets d'habitats périurbains aux économies ténues, la question du montage économique des projets et des outils d'urbanisme est centrale dans la réalisation des projets, elle relève des compétences de la MOA. Néanmoins, les savoirs et savoir-faire relevant de l'ingénierie économique et organisationnelle de ces projets sont aussi saisis par les MOE. De fait, les architectes révèlent un véritable apprentissage des process, des freins et leviers inhérents aux maîtres d'ouvrages. D'ailleurs, plusieurs témoignent d'une meilleure connaissance du montage technique et économique d'un projet à l'issue de ces démarches.

*« Chaque projet est toujours source, d'intérêt dans le sens où il crée une émulation au sein de l'agence et de l'équipe. Les réflexions, recherches et démarches nourrissent les projets futurs. Il a notamment permis de connaître davantage les aspects de montages et de financement d'un projet ». (Extrait d'un questionnaire architecte de la démarche « Habitat périurbain », le 24.09.2019)*

*« Le travail d'équipe est selon nous toujours source d'innovation. Comprendre les mécanismes et les enjeux de nos partenaires aide à construire un projet plus riche. [...] on comprend mieux les freins et la cause des craintes de nos maîtres d'ouvrages, qui en retour comprennent aussi (on l'espère) mieux nos intentions ». (Extrait d'un questionnaire architecte de la démarche « Habitat périurbain », le 24.09.2019)*

Ces compétences sont par ailleurs recherchées par les organisations publiques (travail à bilan ouvert, demande de transparence sur les modalités de contractualisations MOA-MOE, connaissance des prix de sortie...) et valorisées à l'occasion des ateliers. Elles apparaissent d'autant plus valorisées que dans le cadre des deux démarches, les projets proposés semblent répondre aux attentes de renouvellement des représentations de l'habitat périurbain, bien qu'ils peinent à se traduire de manière opérationnelle.

Du côté des opérateurs, l'appel à projets « Habitat périurbain » a permis à certaines structures de diversifier leur connaissance des marchés (monter en compétence sur l'accession, sur des typologies d'habitat groupé) et d'interroger les outils contractuels à disposition et notamment le CCMI. Les bailleurs ont notamment pu évoquer leur montée en compétences sur la

commercialisation du logement en accession maîtrisée, dans le cadre de partenariat avec des coopératives.

Enfin, au-delà des compétences extérieures, classiquement mobilisées (BET structure, VRD, fluide, thermique), plusieurs équipes ont mobilisé des compétences complémentaires en montage juridique et économique pour faire évoluer leurs process soit en contractualisant, soit en échangeant de gré à gré dans des démarches dites « commerciales ».

### **Une valorisation des compétences en conception pour le paysage, les espaces périurbains et ruraux**

Entre parcelles boisées, rives, lisières paysagères, les sites de projets sélectionnés en configurations périurbaines ont révélé l'enjeu d'une maîtrise par les architectes des questions paysagères et écologiques des milieux dans lesquels s'implantaient leurs projets. Cette maîtrise de la conception paysagère est revendiquée par les architectes comme un enjeu majeur en configuration périurbaine et se traduit notamment par une attention aux vues sur le grand paysage (compétences attendues de l'architecte), la maîtrise de « cortèges végétaux », de la croissance et de l'évolution des essences, ou également par la maîtrise des fonctionnements hydrauliques hérités de milieux ruraux (fossés).

*« Il a surtout été question de ne pas respecter l'emprise, mais les 5000 m<sup>2</sup> de surface défrichée. [...] On a à l'ouest, une noue qui nous permet de gérer les eaux à la parcelle ce qui nous paraît intéressant pour la parcelle et le paysage. On arrive ensuite avec une parcelle de jardin privatif avec un mur qui permet de garder l'intimité pour chaque habitant. Puis, on a cet espace partagé. Aujourd'hui, le bois propose une trame faible et on propose de renforcer la qualité des essences. Aujourd'hui, on arrive à 4400 m<sup>2</sup> défrichés entièrement, on a 450 m<sup>2</sup> qui ne sont pas du défrichage, mais, du nettoyage. Pour revenir sur le boisement et son écosystème : aujourd'hui on a seulement deux strates arborées et arborescentes et l'on propose de prolonger le potentiel de ce boisement [...] on propose d'aller jusqu'à des strates arbustives nourricières qui seraient le prolongement de la parcelle privée ». (Opérateur, extrait du rendu final « Habitat périurbain », le 24.05.2019)*

Ces compétences sont développées en interne, mais souvent dans le cadre de partenariats extérieurs avec des paysagistes concepteurs. Celles-ci peuvent également se déplacer vers des enjeux de valorisation de la maîtrise des typologies héritées de la commune ou encore de production alimentaire, plus sûrement qu'autour d'enjeux agricoles.

*« On a disposé des potagers avec la terre ferme<sup>359</sup>. [...] Cela permet d'avoir un dispositif isolé à hauteur des yeux des enfants. [...] Ce sont des éléments qui peuvent accompagner l'implication des habitants et qui peuvent permettre d'attirer des gens de l'extérieur sur un dispositif que l'on connaît bien, à savoir de*

---

<sup>359</sup> La terre ferme est un atelier de paysage installé à Nantes depuis 2000.



*se nourrir simplement ». (Opérateur, extrait du rendu final « Habitat périurbain », le 24.05.2019)*

Alors que les situations de projets se trouvent dans des contextes souvent boisés, agricoles ou agro-urbains, le développement de ce type de compétence apparaît comme déterminant dans la réalisation de projets cohérents avec les situations, mais aussi comme un facteur de différenciation des professionnels de la conception. Au-delà du renforcement de ces savoirs et savoir-faire fondamentaux, nous observons l'émergence et le renforcement de savoirs chez les MOE et MOA par le biais des démarches.

### **Un renforcement des savoirs autour de l'évolution des formes de l'habitat individuel**

Au-delà des hybridations d'ingénieries et de typologies présentées au chapitre 7, il nous semble qu'architectes et opérateurs développent des savoirs et savoir-faire spécifiques relatifs à l'évolution des formes de l'habitat individuel.

Premièrement, nous observons une évolution des formes de l'habitat individuel, marquée par le développement de l'habitat dense individualisé visant à répondre aux enjeux de densité. Les opérateurs témoignent notamment du développement d'un savoir-faire sur des projets de maisons groupées, développés dans le cadre d'opérations en ZAC ou en centre-bourg sur des programmes de quelques logements.

*« Donc cela fait six, sept ans que je suis là-dessus et je m'intéresse plus particulièrement aux questions de compacité et de renouvellement urbain, car je suis convaincu, y compris pour l'avenir de notre business, que cela passe par des formes d'écriture nouvelle pour répondre aux demandes des gens, qui sont des modes de vie individualisés en se confrontant aussi aux réglementations qui parfois permettent rarement de faire de la compacité ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 19.09.2018)*

Ces opérations restent souvent de faible complexité, les opérateurs fuyant les opérations trop complexes en centre-bourg avec multipropriété ou enjeu de dépollution, démolition. Néanmoins, nous avons pu repérer des tentatives architecturales d'hybridation des typologies, intégrant les qualités de l'habitat individuel dans des logiques plus collectives. Ces hybridations mobilisent des connaissances relatives aux modes d'habiter en maisons individuelles, tout en proposant une offre s'inscrivant dans le paysage des centres-bourgs.

*« Vous avez le groupé que l'on appelle maison en bande, vous avez l'intermédiaire avec des accès individualisés, vous avez l'individuel et le collectif. Nous on propose une nouvelle forme d'habitat. On ferait de l'hybride avec une grande villa qui regroupe les différents types d'habitats sous forme de grappes de logements ». (Opérateur, extrait de la séance de lancement « Habitat périurbain », le 25.01.2019)*

Plus largement, la démarche « Habitat périurbain » a permis aux architectes de prolonger des réflexions prospectives déjà engagées sur des typologies de logements hybrides, la gestion des intimités, et ce de manière plus transversale. Côté opérateurs, plusieurs expliquent avoir

développé des compétences sur l'évolutivité du logement (volumes capables, intégration amont de l'extension...) dans une perspective servicielle.

Deuxièmement, nous avons vu l'émergence de nouveaux savoirs et savoir-faire constructifs — notamment en écoconstruction — autour des typologies de l'habitat individuel. Ces compétences s'acquièrent dans le cadre d'expériences, de formations via des organismes extérieurs (Novabuild, Atlanbois), mais aussi, des réflexions en interne. Ainsi, on observe une volonté de dépasser la « maison de maçon » et de développer l'ossature bois, métallique ou encore des mix structurels.

Enfin, à l'occasion des démarches, nous avons vu la mobilisation de savoirs juridiques et organisationnels, visant à assurer le développement d'espaces collectifs dans le cadre de projets d'habitats individuels. Ces derniers relevaient d'expériences d'accompagnement en gestion des futurs habitants (syndics, ASL) ou de développement de maîtrise d'usage autour d'espaces collectifs.

### **Une remobilisation des savoirs en co-construction : habitat participatif, micropromotion et accompagnement à l'autopromotion**

Dans le cadre de nos démarches, nous avons vu émerger la remobilisation de savoirs et savoir-faire se réclamant de l'habitat participatif. Ces compétences sont autant déployées par des architectes, urbanistes, que des opérateurs et relèvent de différents ordres : une conception concertée de l'habitat à l'échelle de plusieurs lots individuels, le déploiement d'une maîtrise d'usage pour la programmation des espaces communs, l'organisation de temps de convivialité ou de réunions publiques, la conception d'espaces partagés clos (salle commune, grange commune, local à vélo...) ou extérieurs (potagers communs ...), la mise en place de syndics bénévoles ou d'ASL à de petites échelles de voisinage, l'aide à la rédaction du règlement de copropriété.

De manière générale, ces derniers reconnaissent au moins trois avantages au développement de ces formes participatives dans le périurbain. D'abord, ils y voient un moyen de se distinguer du reste du marché en « sortant du cadre » classique de la promotion immobilière.

*« Voilà on est aussi bien identifié et aussi parce que nous avons répondu à un certain moment et donc on est identifié sur les projets d'habitat participatif. C'est un peu une marque de fabrique aussi de ne pas hésiter à sortir de son cadre ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Par ailleurs, cela permet de renouveler les modalités de vente et de faciliter le ciblage de certains profils. De plus, en habitat participatif, un opérateur témoigne du fait que si le coût de montage et l'animation sont plus coûteux, le coût de communication y est moindre.

*« [...] l'intérêt d'une démarche comme celle-ci c'est que pour nous, mais du coup pour tout le monde, c'est que l'on réduit des frais de commercialisation. Alors on a des coûts de montage et d'animation qui sont plus élevés aussi du coup, mais par contre cela veut dire que les clients sont là ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Ce concernement se fait à partir de réunions publiques permettant de cibler les locaux, mais aussi dans le cadre d'une offre de services complémentaires susceptibles d'attirer un public de « convaincus ». Cette offre d'espaces collectifs, partagés, vise à proposer des formats hybrides entre accession libre et habitat participatif, moins contraignants pour les opérateurs sur le plan calendaire que des projets en habitat participatif.

Enfin, cet élargissement de l'offre par l'adjonction de services est présenté par les opérateurs comme une opportunité de favoriser les interactions entre habitants du projet.

*« La valeur ajoutée de cela pour la collectivité, c'est qu'on a des gens qui se sont complètement appropriés leur habitat et cela change tout parce que du coup ce sont des gens qui vont potentiellement s'engager dans le territoire, dans les associations [...] À un moment, il faut regarder au-delà du bilan économique ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 15.11.2019)*

Ainsi, opérateurs et architectes revendiquent une « culture de la participation » qu'ils mobilisent pour réaliser des formes de concertations visant à faciliter « le vivre ensemble » au sein des opérations. Cette culture de la concertation émane d'expériences d'opérations réalisées sur ce modèle et d'expériences plus individuelles. Néanmoins, il s'agit moins de projets d'habitat participatifs que d'une assistance en maîtrise d'usage, permettant aux opérateurs de montrer leur attention aux enjeux d'usages au sein des opérations afin de concerner les élus et de futurs habitants.

Au-delà, certains architectes intervenants dans le périurbain local se positionnent sur de l'accompagnement à la micropromotion. Ils interviennent directement dans l'assistance aux communes, pour identifier des opérateurs à partir de premières esquisses et programmations ou sur de l'autopromotion dans une logique de « service de proximité ».

*« On travaille aussi dans une démarche de très proche proximité, pour des clients très proches, dans des communes autour pour faire des extensions, des maisons individuelles, vraiment du projet de proximité. C'est vraiment du petit projet, voire du microprojet, une extension de 20 m<sup>2</sup>. Ce sont des choses aussi simples que ça, pas forcément simples justement : ça paraît petit, mais ça demande aussi un peu de savoir-faire et de compétences ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 6.12.2018)*

### **Des savoirs en lien avec les enjeux de dépollution, de recyclage et de réemploi**

Parmi les sites de projets retenus, certains se trouvent en renouvellement urbain, en sites construits, ou sur d'anciens sites industriels pollués. Dans un contexte de transition écologique, il s'agit pour les équipes d'intégrer cet enjeu environnemental, afin d'assurer une dépollution des sites, mais aussi d'imaginer des dispositifs de réemploi et de traitement des terres limitant l'empreinte carbone du chantier. Dans une logique d'action expérimentale, il s'agit pour la collectivité d'inviter les équipes à diminuer le coût de cette dépollution, tandis que pour les architectes, ces situations constituent des perspectives de développement de pratiques de

réemploi (réemploi des pierres ou du béton des bâtiments, décroulage des voiries pour des murets ou des bordures).

*« Nous intervenons sur un site existant et la thématique de déconstruction et du réemploi devient un sujet au cœur de nos réflexions. De plus, cela peut répondre aux enjeux de réduction de l'impact environnemental du bâtiment et le réemploi des matériaux fait aujourd'hui l'objet d'expérimentations et de nouvelles cibles dans les projets ». (Opérateur, extrait du rendu final « Habitat périurbain », le 24.05.2019)*

Ces savoirs d'expériences se construisent dans le cadre d'opérations où les architectes testent des dispositifs de réemploi, mais aussi dans le cadre de la circulation de bonnes pratiques. Si le réemploi concerne la mobilisation des minéraux issus du chantier, il concerne aussi le végétal ou encore l'usage de la terre crue. Alors que certains dispositifs de réemplois sont décrits comme « potentiellement utopiques » par les architectes, testant ici la réceptivité des acteurs publics, les collectivités sont ici plutôt réceptives à ce type de dispositif.

Enfin, au-delà du réemploi ou du recyclage de matériaux, nous avons également pu saisir des réflexions autour de conceptions stratégiques, visant à limiter le déplacement de terres polluées ou encore à limiter le défrichage. Dans ce contexte, le Pôle métropolitain a également initié un travail de *benchmarking*, visant à identifier des expériences de réemploi et des sources de financement pour accompagner les porteurs de projets. Ces savoirs relatifs au développement durable sont valorisés, ils apparaissent déterminants dans la capacité à interroger les sites et à concevoir des projets en renouvellement périurbain.

Ainsi, dans leur ouvrage sur les métiers et organisations de la fabrique urbaine, Véronique Biau et Guy Tapie expliquent que « *Les organisations de projet sont confrontées d'une part à l'introduction des finalités du développement durable dans la production bâtie et d'autre part aux transformations de l'action publique en matière de politique patrimoniale et constructive ainsi que de prestation de service à l'usager. Les enjeux de la durabilité conduisent à une rénovation assez radicale, peut-être à une rupture paradigmatique, des procès de production et des cultures professionnelles* » (Biau et Tapie, 2009a, p. 12). Ici, nous avons pu en analyser plusieurs effets et décrire quelques transformations.

## **Conclusion du chapitre 8**

Au cours de ce chapitre, nous avons étayé l'hypothèse d'une transformation des pratiques d'aménagement ainsi que des cultures professionnelles de l'action publique territoriale, des opérateurs et architectes en situations périurbaines. Nous avons décrit les discours et expériences d'une nouvelle culture urbanistique au sein des mondes de l'aménagement périurbain.

Aussi, de quels discours et expériences ces mondes de l'aménagement périurbain sont-ils faits ? Dans quelle mesure peut-on parler d'une culture de l'urbanisme de projet périurbain, en voie de constitution ?

D'abord, plusieurs cultures professionnelles (commerciale, architecturale, action publique) et logiques d'actions ont pu être identifiées à l'occasion des temps collectifs révélant des parcours professionnels variés.

L'analyse de ces démarches révèle que malgré des cultures professionnelles variées et des logiques d'actions parfois divergentes, les objectifs ont été partagés au sein des équipes de MOA et de MOE, notamment sur les enjeux d'apprentissages réciproques. Tout au long des phases de conception, ces cultures professionnelles se sont exprimées au travers de pratiques : l'architecte représente le projet, l'opérateur travaille le bilan et les cibles. Ainsi, si des échanges en conception ont été effectifs, nous pouvons nous interroger sur ce que recouvre concrètement cette co-construction du projet ? De fait, au-delà des « allers-retours », les démarches ont aussi mis en exergue des cultures professionnelles divergentes et des routines limitant certaines transformations : le constructeur qui ne propose pas de « projet d'ensemble », la collectivité qui reste sur une mono-instruction. Pourtant, nous avons aussi pu observer le déplacement de certains rôles : un MOE qui se saisit des dimensions financières et commerciales du projet, un MOE qui propose des modèles types et utilise les procédés constructifs d'industriels du bois, un MOA qui intègre les enjeux de gestions et de maîtrise d'usages. Ainsi, la co-construction implique ici plus sûrement un déplacement des rôles des différents acteurs, plutôt qu'une co-conception permanente. Si ces déplacements sont intéressants de par ce qu'ils nous disent des enjeux contemporains pour ces professionnels (enjeux économiques et de nouveaux marchés, de gestion, environnementaux), ils ont aussi entraîné des réactions corporatistes et le prolongement d'une culture du secret commercial chez certains opérateurs, verrouillant l'accès aux bilans.

La mise en exergue du contraste entre ces pratiques est sans doute à interroger au regard du contexte périurbain lui-même. De fait, les architectes apparaissent davantage multi-positionnés (urbain, périurbain, rural), tandis que plusieurs opérateurs en ont fait leur contexte d'action privilégié, normalisant davantage leurs pratiques. Enfin, cette relative tension entre « cultures professionnelles » (valeurs, pratiques, outils) révèle le poids des individus dans la construction d'une action collective. Ainsi, au-delà d'être des expérimentations, ces démarches constituent aussi des expériences d'action collective portées par des individus. Elles contribuent à l'élaboration d'une « culture du projet » en situations périurbaines, qui reste néanmoins fragile à l'heure de changements électoraux et du transfert des projets à de nouveaux chargés de mission, au sein des structures de MOA.

Toutefois, que ce soit au sein de la MOA ou de la MOE, la pensée qui semble se dessiner tend à diminuer l'approche sectorielle de l'aménagement au profit d'une culture plus transversale de l'urbanisme.

Du côté de l'action publique, cela se traduit par l'émergence de rôles spécifiques. Si les deux chefs de projets ne sont pas experts en économie de l'aménagement et en gestion opérationnelle, ils mobilisent leurs capacités relationnelles et une « culture généraliste ». Ils recréent d'abord du lien

entre les politiques publiques et les politiques d'aménagement, en articulant au plus proche planification et projet, puis ils assurent la coopération entre acteurs différenciés, de la fabrique du périurbain en vue de coconstruire davantage. Ainsi, on se rapproche des métiers de « l'intermédiation » que décrit Mathilde Girault (2015, p. 49). Enfin, cela se traduit plus globalement par une diversification des acteurs en présence, des pratiques plus intégrées, une culture de la recherche et développement qui émerge, ainsi qu'une transformation des savoirs et savoir-faire.

Au-delà de la transformation des pratiques et des conventions, le chapitre suivant s'intéressera à la redéfinition du système de production de l'habitat. Nous analyserons l'émergence de nouveaux segments professionnels dans le champ de la MOA de l'habitat dans le périurbain avant de mettre en perspective l'idée d'un repositionnement de l'action publique territoriale à partir de la construction de nouvelles normes d'actions.

## **CHAPITRE 9. VERS UNE REDEFINITION DU SYSTEME DE PRODUCTION DE L'HABITAT EN SITUATIONS PERIURBAINES - ACTEURS EMERGENTS, CIRCULATION DE DISPOSITIFS ET REPOSITIONNEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

---

Ce chapitre documente la reconfiguration du système de production de l'habitat périurbain. D'abord par les transformations des MOA périurbaines et l'émergence de nouveaux segments professionnels, à travers des stratégies de différenciations et de coalitions. Ainsi, s'intéresser aux trajectoires de ces maîtrises d'ouvrage, leurs conditions d'exercices et leurs modalités de circulation entre arènes, permet de poursuivre notre analyse des transformations du système de production de l'habitat en situations périurbaines. Puis, au moment où de nouvelles coalitions publiques privées émergent, nous mettrons en perspective l'idée d'un repositionnement de l'action publique territoriale. Nous verrons qu'il se traduit par la construction de nouvelles normes d'actions, dans le cadre des démarches expérimentales, mais aussi plus largement d'un renforcement des capacités d'actions en MOA imposant de nouveaux cadrages.

Comme nous avons pu le décliner dans la partie 2 et plus spécifiquement dans le chapitre 8, les démarches autour de l'habitat périurbain traduisent des horizons d'attentes durables et participatifs. Du côté du développement durable, il s'agit principalement de limiter l'artificialisation des sols et d'encourager le déploiement de matériaux biosourcés. Du côté de la participation, il s'agit plutôt d'assurer l'adéquation entre les attentes citoyennes et la conception du logement, mais aussi de favoriser une « prise » des futurs habitants avec la construction de leur environnement. Cette dimension participative se traduit par la mise en place d'arènes publiques de débats et de négociation. Dans ce contexte, si certains opérateurs se positionnent dans des démarches de constructions durables ou des partenariats avec le public, ces contraintes interpellent les professionnels de l'aménagement, car elles transforment les réseaux de coopérations établis.

Aussi, le premier mouvement du chapitre propose de regarder concrètement comment les professionnels réagissent à l'évolution du contexte socio-économique et à ces nouvelles contraintes par le repositionnement de leurs pratiques, entre différenciations et nouvelles coalitions favorisant l'émergence de nouveaux segments professionnels. Ainsi, comment opérationnalisent-ils les horizons d'attentes énoncés ? Comment se reconfigurent-ils ? Quelles figures de MOA voit-on émerger ? Nous mobiliserons ici une série d'entretiens avec ces professionnels de l'aménagement, de la construction et des observations afin de décliner quatre trajectoires de segments professionnels.

Le second mouvement du chapitre permettra d'expliquer ces transformations à partir de trajectoires biographiques d'individus circulants entre différentes arènes. Nous mobiliserons ici d'abord des portraits biographiques d'individus et nous reviendrons sur leur formation, leurs savoirs et savoir-faire, développés au cours de différentes expériences professionnelles contribuant à la construction d'une culture de l'action publique — périurbaine — au sens large. Ces individus se trouvent ainsi en situation de proposer des collaborations inédites qui croisent le plus souvent collectivités et aménagement/promotion immobilière, mais qui introduisent aussi des collaborations avec les mondes de l'habitat participatif. Ils contribuent en outre à faciliter le déploiement de nouvelles méthodologies de projet plus négociées. Par ailleurs, nous reviendrons plus spécifiquement sur une arène où interagissent acteurs publics et privés de l'aménagement — un colloque annuel du Département de Loire-Atlantique — et nous montrerons en quoi celle-ci a pu constituer un lieu de traduction et de circulation de bonnes pratiques parmi d'autres instruments.

Enfin, dans un troisième temps, nous reviendrons sur la perspective d'un repositionnement de l'action publique territoriale et de l'institutionnalisation de nouveaux outils. Nous nous appuyerons ici sur l'observation participante des deux démarches « Habitat périurbain » et « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », ainsi que la mise en perspective de ces dernières avec d'autres démarches émergentes localement (AMI de la CC de Nozay, Conseil Départemental [CD] 44).

## **1 - Trajectoires de « segments professionnels » des opérateurs de l'habitat**

*« Les mondes de l'art connaissent des transformations incessantes, graduelles ou brutales. De nouveaux mondes de l'art voient le jour, d'autres vieillissent et disparaissent. Aucun monde de l'art ne peut se protéger longtemps ou complètement contre les forces du changement, qu'elles proviennent de l'extérieur ou de tensions internes. » (Becker, [1982] 2010, p. 301)*

*« Certaines des innovations entraînent encore des petits mondes distincts. » (Becker, [1982] 2010)*

Dans le chapitre 4, nous avons décrit les rôles et stratégies des différents opérateurs ordinaires intervenants sur l'habitat en situations périurbaines, afin d'en proposer une typologie. Tout au long de la partie 2, ces derniers se sont trouvés investis dans des démarches d'expérimentation dont nous avons pu voir ensuite les effets sur leurs rôles, leurs places puis sur les savoirs et savoir-faire. Ainsi, il s'agit à présent d'aborder plus largement le repositionnement des pratiques de ces professionnels de la MOA périurbaine, sur de nouveaux territoires géographiques, marchés (opportunités, partenariats...), réseaux (local/global, relationnel, représentations) contribuant ainsi à déplacer leurs pratiques et à faire émerger de nouveaux segments professionnels.



Nous nous inscrivons ici à nouveau dans une perspective interactionniste de ces professionnels, dans une alternative au fonctionnalisme. Évoquant les travaux de Anselm Strauss, Claude Dubar, Pierre Tripier et Valérie Boussard nous expliquent que « *le point de départ n'est pas l'unité communautaire d'une profession, mais au contraire les "conflits d'intérêts et les changements". Il ne définit pas une profession comme "le partage d'une même identité ou de valeurs communes", mais comme un conglomérat de segments en compétition et en restructuration continue* ». (Dubar, Tripier et Boussard, [1998] 2011, p. 113-114)

Les groupes professionnels sont ainsi vus comme des mouvements sociaux qui se segmentent, la compétition entre segments ne peut être isolée de son contexte économique, social et politique. Il s'agit pour un segment qui s'organise de s'assurer de l'alliance d'autres segments, de clients, de négocier des avantages matériels et symboliques de la part de l'État, de tourner à son profit les règles du marché (Dubar, Tripier et Boussard, [1998] 2011, p. 115).

*« Chaque segment a, en fait, sa propre définition de ce qui fait le centre de sa vie professionnelle et ces définitions sont fortement structurantes des identités professionnelles. Ce qui distingue les segments entre eux, ce ne sont donc pas des définitions officielles, des classifications établies, mais une "construction commune situation" et des croyances partagées sur le "sens subjectif de l'activité professionnelle" ». (Dubar, Tripier et Boussard, [1998] 2011, p. 114)*

Ainsi, si pour Anselm Strauss chaque segment renvoie à une construction commune de situations et des croyances partagées sur le sens de leurs activités, Howard S. Becker tente de les associer plus largement à des réseaux partenaires et institutions légitimes et conclut à des mondes sociaux. Aussi, Strauss finira par proposer une définition de ce que recouvre un monde social : un ensemble de routines, une arène où il existe une organisation, des codes culturels pour communiquer efficacement et un potentiel de créativité pour surpasser les problèmes qu'ils affrontent (Dubar, Tripier et Boussard, [1998] 2011, p. 115-116).

Alors que nous cherchons ici à rendre compte de dynamiques de segmentations au sein de mondes professionnels, nous mobiliserons la notion de segments. Pour cela, nous proposons de regarder, dans une perspective relationnelle, l'évolution des relations qu'entretiennent ces segments avec les mondes de l'aménagement et de la construction du point de vue des acteurs de la MOA.

Nous commencerons ainsi par montrer les constats que partagent les acteurs quant aux évolutions des contraintes d'actions puis leurs stratégies de repositionnement afin de saisir de qui et de quoi cherchent-ils à se démarquer.

Dans un second temps nous nous attarderons plus spécifiquement sur :

- Les stratégies de différenciations territoriales, rhétoriques et les marchés investis (secteurs d'activités). Nous mettrons notamment l'accent sur la différenciation par

rhétorique c'est-à-dire une activité produisant des mythes, des représentations de l'activité professionnelle et une idéologie professionnelle (Vezinat, 2016, p. 67). Pour cela, nous nous intéresserons aux différences d'approches et de pratiques relevant des activités de « conception, construction et de vente d'un logement ». On rejoint ici à nouveau Howard Becker et l'idée que « les catégorisations du monde », forgées au cours de carrières, modales ou déviantes, dans le processus de socialisation professionnelle, segmentent les professions en fonction de croyances et de formes de reconnaissance différenciées.

- Les alliances professionnelles qui contribuent à former de nouveaux segments : avec quels autres segments ? Avec quels types de clients ? Quels réseaux investissent-ils ? Qui sont leurs porte-paroles ?
- Les instruments et outils (reconnaissance matérielle et symbolique) que tentent d'obtenir et mettre en place ces acteurs (règles préférentielles du marché, autres avantages...)

Cela nous permettra d'identifier des parcours et de qualifier de nouveaux segments professionnels qui se posent dans de nouvelles relations par rapport aux mondes de l'aménagement et de la construction ordinaire dans les espaces périurbains. Ainsi, les termes mobilisés ne désignent pas tant des individus que des genres de relations qu'entretiennent ces acteurs avec les mondes de l'aménagement. Ces segments sont le fruit d'une interaction entre l'évolution du contexte socio-économique et de parcours professionnels individuels (Dubar, Tripier et Boussard, [1998] 2011, p. 100-101). Ainsi, nous proposerons dans un second temps, différents portraits, qui contribuent au développement de ces segments. Ces individus observent la particularité de circuler entre les mondes du public et du privé, de la MOA et de la MOE.

Afin d'identifier ces segments, nous nous appuierons sur une série d'entretiens menés avec les opérateurs de l'habitat ayant répondu et participé aux deux démarches que nous compléterons par la remobilisation de nos 29 entretiens avec les opérateurs fonciers et immobiliers investis dans la fabrique ordinaire du logement dans le périurbain. La description de leurs rapports à ces mondes de l'aménagement périurbain nous permettra de caractériser un segment plus ordinaire de la production de l'habitat. Avant d'entrer dans la description de ces segments, il nous semble important de rappeler à nouveau la visée heuristique de la construction de ces segments et de préciser qu'ils restent composés de parcours et de figures individuels hétérogènes.

### **1.1. Les industriels du logement – Entre permanence des modèles préfabriqués et perte de légitimité**

*« Aujourd'hui nous sommes plus dans la production que dans l'anticipation ».  
(Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 8.08.2018)*

**Ce premier segment se caractérise par une standardisation et une industrialisation des process, des formes urbaines et architecturales produites. Ce segment observe les caractéristiques suivantes : une faible coopération avec les acteurs publics locaux et une critique de la régulation publique, une industrialisation des process et une faible capacité**

### **d'évolution des pratiques, un rapport marchand dominant avec le client dans une logique de vente de produits pour les terrains et le logement.**

Ce segment définit différents types de MOA inscrits dans des logiques territoriales différentes. Dans un premier temps, nous retrouvons plutôt les activités des lotisseurs, c'est-à-dire des aménageurs privés locaux développant des aménagements dans le diffus de manière faiblement coordonnée, ainsi que des pavillonneurs nationaux qui tendent à développer de la promotion immobilière. Ces derniers investissent des territoires diffus, ou des lotissements de périphéries d'agglomérations, facilitant le déploiement de formes urbaines et architecturales standards par un plus faible encadrement des acteurs publics ou parapublics.

**Les lotisseurs ou aménageurs fonciers** se définissent comme des « chercheurs de fonciers » avant tout. Leur activité consiste principalement à acquérir un foncier, réaliser les études d'aménagements en vue d'obtenir un permis d'aménager ou une déclaration préalable avant de revendre les terrains par lots. Pour se faire, ils expliquent avoir « tout externalisé », notamment pour les études, le chantier et la commercialisation. Néanmoins, ils ont développé des relations de proximité avec d'autres lotisseurs et des géomètres afin de débloquer des situations concurrentielles. D'ailleurs, l'un d'entre eux nous explique réaliser un pré plan avant que ce dernier ne « le mette en musique » indiquant la possibilité d'un langage commun. Par ailleurs, ils tentent de se positionner comme des acteurs locaux, en proximité avec les collectivités, notamment les élus qu'ils considèrent comme leurs « principaux clients ». Aussi, ils critiquent les « gros aménageurs », mais aussi l'action des SEM qui par le système de concession éloigneraient les élus, mais surtout les priveraient de terrains. Toutefois, malgré cette revendication de la proximité, ils se montrent critiques vis-à-vis de l'action publique. Dans un contexte de complexification des opérations d'urbanisme, ils attendent plus de liberté et de souplesse dans la mise en œuvre de leurs projets pour lesquels ils soulignent la multiplication des normes (loi sur l'eau, loi littorale, surdimensionnement des réseaux) et des contraintes (difficulté de maîtrise foncière, densité trop élevée, augmentation des contentieux). Malgré quelques alliances avec des constructeurs industriels en VEFA, ces derniers se démarquent par la relative inertie de leurs pratiques et la faible capacité d'adaptation et de coopération avec les collectivités.

*« Les constructeurs sont devenus par la force des choses les agents commerciaux non rémunérés des lotisseurs et des vendeurs de terrains en diffus. » (Llorente et Vilmin, 2018, p. 129)*

Certains affirment que leur nombre décroît — « *Nous ne sommes plus que six, sept dans le secteur et nous sommes encore trop au regard de la diminution du nombre de terrains* »<sup>360</sup> — quand d'autres doutent de la pérennité de ce système d'aménagement.

---

<sup>360</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 8.08.2018.

*« Demain, le métier de lotisseur disparaîtra de toute façon au profit des métiers de la construction c'est sûr ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 16.07.2018)*

De fait, si les lotisseurs expliquent avoir externalisé l'ensemble de leur commercialisation, ils s'appuient aujourd'hui sur les constructeurs pour promouvoir leurs aménagements.



Figure 90. Maison Phénix sur division parcellaire - Crossac - 2019 (source : auteur)

**Les constructeurs**, n'échappent pas à cette pratique puisqu'ils valorisent l'idée de produits clés en main avec terrain plus maison. Ces derniers, issus de filières industrielles, ont développé à l'échelle nationale un système de franchises permettant de vendre des produits clés en main ou prêt à finir en kit, à des « primo-accédants classiques » cherchant à devenir propriétaires. Cette stratégie de maisons « clés en mains » s'appuie sur un catalogue de maisons à bas coûts, composées d'éléments usinés hors site. Ces sociétés commerciales ont par ailleurs développé des stratégies commerciales associant un service de rédaction du plan de financement visant à « limiter les éléments anxigènes pour le client »<sup>361</sup>. La conception est également assurée par le commercial qui constitue l'interlocuteur principal. Dans un contexte de raréfaction foncière, ces derniers soulignent les contraintes liées à la recherche de terrains en « dents creuses », hors des lotissements, et critiquent les négociations avec les instructeurs que certains voient comme une perte de temps. Si les réseaux industriels qu'ils mobilisent sont peu adaptés pour le déploiement de projets avec des bailleurs par exemple, ces derniers expliquent mobiliser ces process pour développer des typologies en « habitat groupé horizontal » et « semi-collectives » à destination d'investisseurs ou de retraités en secteurs de défiscalisations Pinel B1. Malgré ce déplacement, ces derniers développent des projets qui peinent à convaincre les autres professionnels de la

<sup>361</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 12.09.2018.

construction, ainsi que les urbanistes et collectivités locales qui critiquent la qualité urbaine et la performance énergétique des propositions.

*« Cet opérateur a besoin de franchir des marges et avec sa nouvelle société, il souhaite se recentrer sur l'activité de construction [...] Pour les avoir vus ailleurs sur le territoire métropolitain je leur ai dit que s'ils ne prenaient pas le virage énergétique... Je regardais, c'est leur produit classique qu'ils collent partout ». (Élu de Nantes Métropole, le 22.11.18)*

Aussi, au vu des évolutions des mondes de l'aménagement, nous pouvons ici nourrir l'hypothèse qu'à ce duo lotisseur-constructeur, nous voyons se substituer dans les années à venir le duo aménageur-promoteur – voire promoteur unique – du moins dans les situations où il existe une tension sur les marchés du logement.

## **1.2. Les professionnels intégrés<sup>362</sup> – Entre normalisation des pratiques et restructurations professionnelles par extension des domaines d'activités**

*« Nous ne sommes pas là pour faire du classique ou du Vendéen de plain-pied ». (Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 13.03.2018)*

**Ce second segment apparaît comme le plus prolifique dans la construction de logements en situations périurbaines et s'appuie sur un segment organisé. Ce segment se caractérise par : une maîtrise des conventions qui régissent les mondes de l'aménagement périurbain, des coopérations choisies avec les acteurs publics locaux et privés, une logique de normalisation des processus de production, mais aussi une adaptation aux territoires et marchés investis. Leur production est caractérisée par un volume régulier de logements à coûts modérés.**

Ce segment définit différents types d'opérateurs de l'habitat périurbain. On y retrouve des aménageurs privés, des promoteurs immobiliers, mais aussi des constructeurs régionaux et locaux dont les activités tendent de plus en plus à se positionner en MOA.

Ces derniers disposent d'un savoir-faire technique et maîtrisent les conventions du monde de l'aménagement. Si ce sont des aménageurs, ils maîtrisent les formes de parcelles « attendues » par les constructeurs qui mobiliseront à leur tour des typologies bâties rencontrant leur public. D'ailleurs ils s'en tiennent souvent à ce que les clients potentiels estiment comme convenable et utilisent tailles, formes, volumes, couleurs et plantations permettant une réalisation facilitée et rationnelle, limitant ainsi les nouvelles coopérations à construire dans un objectif de rentabilité économique. Aussi, ces derniers disposent de nombreux points communs avec le pavillonneur et le lotisseur, mais la qualité de professionnel intégré ne tient pas tant à la nature de la production urbaine et architecturale qu'à ses relations avec le monde de l'aménagement conventionnel. Ils se

---

<sup>362</sup> Nous empruntons ici la notion de professionnel intégré à Howard S. Becker qui dans son enquête sur les mondes de l'art utilise ce terme pour définir des professionnels qui ont « le savoir-faire technique, les aptitudes sociales et le bagage intellectuel pour faciliter la réalisation des œuvres d'art. Comme ils connaissent, comprennent et utilisent couramment les conventions qui régissent leur monde de l'art, ils s'adaptent aisément à ses activités ordinaires. » (Becker, [1982] 2010, p. 239)

posent ici dans des formes de coopérations et d'adaptations plus importantes avec les acteurs qui peuplent ce segment.

De manière transversale, les aménageurs, constructeurs et promoteurs qui composent ce segment travaillent à une échelle régionale. S'ils maintiennent des stratégies foncières et commerciales autour des pôles urbanisés, ils ont tendance à sortir des agglomérations pour trouver des terrains dans le diffus, notamment autour de grands axes routiers propices au développement d'opérations de lotissements. À cet égard, le sud Loire semble beaucoup investie par ces acteurs qui rencontrent au Nord Loire, une raréfaction des terrains à bâtir et des contraintes plus importantes liées aux zones humides. Ils investissent des marchés dynamiques (littoral et agglomérations) où leurs projets de logements de moyenne et de haut de gamme trouvent des acquéreurs.

Sur ce segment, les **aménageurs privés** se caractérisent par leur insertion dans des sociétés développant d'autres activités de construction de maisons individuelles et/ou de promotion immobilière. Ces derniers promeuvent le développement de partenariats publics-privés avec des collectivités ou des SEM — un « co-aménagement » — et se positionnent comme « *bras armés de la collectivité* »<sup>363</sup>. Ils revendiquent une certaine qualité dans la conception de leurs opérations qu'ils réalisent en s'entourant de BET et d'architectes-urbanistes, mais aussi dans leur mise en œuvre par un rôle de pédagogue auprès des constructeurs et futurs habitants. Néanmoins, les objectifs de limitation de l'étalement urbain et la dynamique de construction locale soulèvent des critiques quant à la raréfaction du foncier que vient renforcer, selon eux, les nouveaux PLUI. Afin de pallier cette difficulté, ils se repositionnent sur des secteurs en renouvellement urbain, en quête de plus petites parcelles permettant de densifier les opérations, mais aussi de friches industrielles. Toutefois, ils reconnaissent des difficultés de montage et de bilans économiques dans ces configurations les obligeant à se positionner sur des activités de promotion. Parmi eux, nous retrouvons des aménageurs-promoteurs qui développent des activités de promotion en s'appuyant sur des péréquations aménagement-construction et développent quelques projets dans les polarités du département.

Cette raréfaction foncière est également soulignée comme une contrainte structurante pour les **constructeurs de maisons individuelles**. Issus d'entreprises de maçonnerie ou de charpente, ces derniers ont développé une activité de construction mobilisant des solutions constructives éprouvées dans le cadre du contrat de CCMI visant à garantir un délai et un coût au client. Pour cela, ils utilisent les mêmes matériaux et le réseau d'entreprise local, dans des relations de gré à gré. Ils négocient des devis qu'ils ont eux-mêmes élaborés et assurent un volume régulier aux artisans en contrepartie de prix plus bas. Toutefois, ces sociétés d'envergures régionales se

---

<sup>363</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 18.07.2018.

positionnent en opposition aux modèles industrialisés des pavillonneurs et misent sur un positionnement local<sup>364</sup> et une image de qualité de la construction.

Ce positionnement local se traduit par la mobilisation d'une image de partenaire des collectivités inscrivant leur action dans la durée plutôt que sur un « *one shot* »<sup>365</sup> de manière à être adoubé par celles-ci et d'un registre de proximité avec les clients, mais aussi par la mobilisation d'un réseau d'artisans locaux.

*« Mais la particularité d'un constructeur local c'est d'être local également alors c'est sa dimension qui fait cela il y a les nationaux et les locaux comme nous. Mais ce sont aussi des règles, de la proximité [...] ». (Opérateur, extrait de l'atelier n°3 de Montoir-de-Bretagne, le 5.06.2019)*

La seconde distinction mobilise la critique des modèles constructifs, des choix de matériaux et de la mise en œuvre visant à préserver une image de qualité des constructions. Toutefois, ils perpétuent des modèles constructifs éprouvés en maçonnerie et se positionnent encore peu sur des modèles constructifs bois.

*« Opérateur : Alors après il y a des entreprises, bon il faut un volume et il faut le vendre. Moi je ne me cache pas qu'en maison individuelle on ne peut pas se mettre en concurrence avec des pavillonneurs. Mais attention c'est deux mondes différents : ce que font les pavillonneurs et les autres ne nous concerne pas. On sait comment on doit réaliser [...] bon une maison chez un constructeur type on est à 1800 € minimum alors que les pavillonneurs vous parlent de 1000 € du m<sup>2</sup> ou 1100€.*

*Architecte : On sait comment ils font ils saucissonnent le truc, un gars qui pose le parpaing, un gars qui pose les ferrailles [...] Bon, après moi c'est comme les mecs qui font du local industriel à 400 balles le mètre, moi je le sors à 700€ le mètre ». (Échanges extraits de l'atelier n°2 de Montoire de Bretagne, le 3.05.2019)*

Certains essayent même de se distancier de leur métier d'origine de constructeur pour promouvoir celui de promoteur.

*« Alors oui une toute petite partie, en fait les clients lorsqu'ils viennent ils ont deux façons : soit ils viennent chez la société de promotion et ils sont gérés commercialement par celle-ci et ils sont emmenés dans l'entreprise de*

---

<sup>364</sup> Si cet ancrage local vise à témoigner à la fois d'une contribution à l'économie locale ainsi qu'à une connaissance des enjeux paysagers au local, Thierry Theurillat montre que ces acteurs peuvent aussi participer à ancrer le capital localement. Dans son article sur *La ville négociée : entre financiarisation et durabilité* (Theurillat, 2011), il montre que dans un contexte de financiarisation de la production urbaine et de forte mobilité du capital, les investisseurs ont besoin de professionnels pour ancrer leur capital localement. Ces derniers se trouvent en interaction à la fois avec des investisseurs agissant à des échelles de plus en plus globales, mais aussi avec « la société locale » et les enjeux de durabilité qu'elle soulève. La maîtrise des marchés immobiliers, des règles et du jeu d'acteur apparaît alors comme un atout. La présence des constructeurs-promoteurs s'inscrit dans cette dynamique avec le maintien d'un ancrage local fort comme atout pour développer les projets et le développement de produits investisseurs, notamment dans les secteurs en mutations, à proximité des agglomérations. Voir aussi, à ce sujet, les travaux de Camille Le Bivic sur le rôle des opérateurs privés locaux dans la définition des projets d'aménagements ruraux et périurbains.

<sup>365</sup> Terme employé par les opérateurs pour critiquer certaines pratiques de construction peu négociées avec les acteurs locaux et souvent faiblement insérée dans son contexte, au détriment de partenariats de long terme.

*construction, soit ils vont directement chez la société de construction avec le dessinateur qui lui fait le dessin et après on a deux métreurs et on a un conducteur et un responsable maison individuelle. On veut surtout garder auprès des gens l'image que l'on est une entreprise et que l'on travaille avec des entreprises et que l'on n'est pas constructeur. Bon en vrai on est constructeur, mais on veut d'abord donner l'image d'une entreprise. On veut donc que le terrain soit géré par la société de promotion et qu'après le CCMI soit signé chez la société de construction. Quand on est en VEFA, on est chez la société de promotion et là c'est une autre démarche ». (Opérateur, extrait de l'atelier n°2 de Montoire de Bretagne, le 3.05.2019)*

Dans ce contexte de difficulté d'accès au foncier, la figure du **constructeur-promoteur** semble se structurer avec le déploiement de filiales en promotion foncière et/ou immobilière. Les filiales en aménagement permettent ainsi de développer de la maison individuelle groupée, la filiale de promotion permet de développer de la VEFA sur des typologies de maisons groupées en bande voir de petits collectifs. Toutefois, plusieurs se développent sur des marchés tertiaires (cabinets médicaux, crèches...) ou des hangars industriels. Certains développent également des offres de services avec le déploiement de conciergeries en lotissement ou de villages seniors. Plusieurs marquent un intérêt pour le développement de dispositifs numériques. Néanmoins, ces dispositifs tendent à favoriser une « expérience client » renouvelée par le biais d'immersions dans les projets (lunettes immersives) plutôt que dans un cadre de conception réellement partagé de l'habitat (co-design).



Figure 91. Lotissement "Le Domaine du Matz" à Savenay (source : auteur)

Malgré tout, certains promoteurs envisagent la réalité virtuelle comme un outil d'aide à la décision pour les élus et les clients. Ceux-ci pourront évoluer vers des formes de co-conception à l'avenir selon eux, mais le caractère instantané de la conception les inquiète sur leur capacité à chiffrer le prix de sortie des projets en instantané.



Ces nouvelles activités impliquent un renforcement des coopérations avec l'architecte et une prise de risque commerciale, souvent moins maîtrisée, même s'ils disposent d'un ancrage local important. Ainsi, leur repositionnement se traduit principalement par l'extension de leurs domaines d'activités, leur permettant de rivaliser avec le marché des ensembliers du logement qui investissent encore peu ces marchés périurbains.

### **1.3. Les partenaires des collectivités – Un tiers secteur périurbain qui monte en puissance**

**Ce troisième segment se caractérise par un positionnement partenarial, voire intégré, de structures d'aménagement et de promotion immobilière sociale avec les collectivités locales. Ces structures, véritables bras armés des collectivités locales, sont pleinement intégrées dans les mondes de l'aménagement et sont de plus en plus invitées à dépasser leurs pratiques ordinaires afin de répondre aux enjeux de transitions socioécologiques. Ces structures se caractérisent par : une dépendance forte aux orientations de politiques publiques tant au niveau local que national, des formes d'actionnariat et de financement public ou mixte, une valorisation de la culture de l'action publique et de l'intérêt général, une production souvent plus innovante et abordable conformément à l'objectif de non ou de faible lucrativité qu'elles poursuivent.**

Dans un contexte de bipolarisation des marchés du logement en France, entre le locatif social et l'accession privée en habitat individuel ou collectif, plusieurs de ces acteurs tendent à proposer des alternatives du logement dans le périurbain. Ils s'inscrivent dans des logiques d'accessions abordables (PSLA ou Bail Réel Solidaire [BRS]) portées par des OPH, des ESH, mais aussi des coopératives HLM (SCP ou SCIC), qui par une promotion immobilière encadrée d'intérêt général, et des logiques de partenariats publics-privés tendent à structurer un tiers secteur<sup>366</sup> du logement (Meyfroidt, 2016).

Plusieurs formes de MOA sont ici repérées :

- Les entreprises publiques locales : aménageurs publics organisés en SEM/SEMOP (pour des opérations uniques) et SPL/SPLA (spécialisé en aménagement) ;
- Les organismes HLM : OPH et ESH, mais aussi les coopératives HLM organisées en SCP HLM ou en SCIC.

---

<sup>366</sup> Dans ses travaux, Aurore Meyfroidt pointe la dimension générique du terme de « tiers secteur », mais loue sa capacité à définir une multiplicité de sous-segments de la production du logement ayant pour points communs d'hybrider les logiques du marché du logement social et du logement privé, de mobiliser des acteurs conventionnels et innovants. De manière plus concrète, ce tiers secteur peut définir des coopératives HLM, des coopératives privées ou d'habitants, mais aussi des organismes sans but lucratif. Ce tiers secteur permet de corriger des effets du marché privé par la production de logements abordables subventionnés. Toutefois, Aurore Meyfroidt précise que la dynamique de privatisation et le passage à une conception résiduelle du logement social en France, tendue vers une acception « très sociale », entraîne une dynamique de marchandisation impactant le tiers secteur. Dans un contexte économique néolibérale, ces acteurs semblent confrontés à une distorsion entre intérêt général et logique marchande.

Leurs secteurs d'interventions sont conditionnés par leurs partenaires financeurs et sociétaires, qui, pour beaucoup, se trouvent être des collectivités locales aux périmètres institutionnels définis, de l'intercommunalité (Nantes Métropole Habitat, SONADEV) au département (Habitat 44, LAD SELA). En situations périurbaines, nous retrouvons ces opérateurs principalement sur ce que certains appellent les « têtes de réseaux ferrés », c'est-à-dire les polarités et pôles relais définis par les SCOT servant ainsi la stratégie territoriale. Peu d'entre eux investissent les communes périurbaines éloignées des axes de transports, en dehors de projets « réellement structurants » en renouvellement urbain pour la commune. Leur production se caractérise dans le périurbain par une volonté de dépasser les formes éprouvées de l'habitat pavillonnaire en accession individuelle libre, en cherchant à développer des typologies groupées et intermédiaires aux modes d'accessions diversifiées (libre, abordable, social).

D'abord, **les aménageurs publics** sont créés par les collectivités locales et agissent pour leur compte dans le cadre de concessions d'aménagement publiques. Leur activité se structure principalement autour de l'aménagement de parcelles dans le cadre de projets d'ensemble, souvent conduits sous le régime de la ZAC (multi-sites ou non), plus rarement en lotissement. Ils se définissent comme « bras armés des collectivités » et observent un rôle de tiers de confiance à leur égard, mais aussi de pédagogie dans le cadre des politiques de luttés contre l'étalement urbain. Ils se posent aussi en coordonnateur des opérations d'aménagement et de construction en conduisant des dispositifs de concertation des publics, puis par la mise en place de dispositifs de concours pour le développement d'opérations de logements ou de « petits concours » à destination de constructeurs pour de la maison individuelle groupée. La multiplication des interlocuteurs, notamment des constructeurs se positionnant sur ces opérations, leur apparaît comme une contrainte forte en coordination. Ils cherchent à se positionner là aussi en pédagogue, voire en formateur sur les enjeux d'aménagements et d'énergie participant d'une régulation de leurs pratiques.

Néanmoins, c'est sans doute l'enjeu de préservation des sols, la raréfaction du foncier et la transformation des modèles structurels de ces aménageurs publics qui bousculent leurs modèles d'action.

*« Le ZAN peut sonner comme un vrai point de rupture. Nous avons besoin de ruptures. De toute façon, associer ZAN et développement nous conduit inéluctablement à un objectif de densité, c'est mathématique, c'est scientifique. Cela va poser la question du développement d'ailleurs, doit-on le poursuivre ? Dans tous les cas, les entrepreneurs vont devoir revoir leurs modes de faire et nous aussi ». (Directeur de LAD SELA, extrait de la table ronde<sup>367</sup>, le 15.11.19)*

Ainsi, le métier d'aménageur est d'abord réinterrogé sur la production de lots libres en extension, consommateurs de fonciers, mais aussi sur la taille des opérations de logements, aujourd'hui

---

<sup>367</sup> À l'occasion des 60 ans de Loire-Atlantique développement, LAD SELA a organisé le 15.11.2019 une table ronde autour de la thématique suivante : De l'équipement d'hier à l'aménagement d'aujourd'hui, et demain ?

encore importante. L'un d'entre eux nous explique que « l'avenir c'est 15/20 logements et aujourd'hui on n'y arrive pas »<sup>368</sup>.

*« Avant on achetait sans compter, aujourd'hui on fait des binômes avec les chargés d'opérations et on est obligé d'avoir un projet avant d'acheter ». (Chargé de développement LAD SELA, extrait du colloque « Terre à partager », le 12.12.2017)*

Dans le même temps, ces derniers témoignent de la montée en puissance de l'aménagement privé via le développement des PUP et facilité par la mise en concurrence des concessions d'aménagements<sup>369</sup>.

Dans ce contexte d'incertitude, nous assistons à deux dynamiques au sein du monde des aménageurs publics : une dynamique de regroupement des opérateurs publics et un repositionnement élargi sur la chaîne de production de l'habitat notamment.

Les dynamiques de regroupements s'inscrivent dans des objectifs de mutualisation des moyens généraux (création de Groupements d'Intérêt Economique [GIE]). À l'occasion de ces regroupements, les SPL sécurisent juridiquement l'action des aménageurs et renforcent la maîtrise publique des opérations. Elles permettent en outre de l'extraire d'une mise en concurrence par les contrats in/house dans un contexte concurrentiel.

En outre, ces regroupements permettent de porter des projets hybrides (aménagement-tourisme /aménagement-énergie), interterritoriaux, et de proposer de nouvelles offres de services permettant d'assurer des missions d'études, d'aménagement et de construction, puis de gestion, voire de promotion territoriale. Ainsi, les aménageurs publics revendiquent de dépasser leur rôle d'aménageur en se positionnant notamment sur la promotion immobilière. Bien qu'émergente, celle-ci se traduit par la création de sociétés de projets avec des promoteurs privés, l'investissement de fonds propres, le plus souvent dans des opérations de renouvellement urbain, ou dans le cadre de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD) pour le développement de l'habitat participatif. D'autres marchés sont évoqués autour de maisons de santé et de crèches par les différentes SPL que nous avons rencontrées. Cette mise à l'agenda des activités immobilières et la montée en puissance de **la figure de l'aménageur-promoteur** participe au décloisonnement de la chaîne de l'aménagement, mais réinterroge le modèle économique des structures et le portage du risque par la collectivité. Plusieurs, soulignent l'enjeu du renforcement de l'expertise foncière et de partenariats avec les Etablissements Publics Foncier (EPF)<sup>370</sup> afin de favoriser l'émergence de projets en centres-bourgs de communes périurbaines.

---

<sup>368</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 10.01.2019.

<sup>369</sup> La Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 a ouvert à la concurrence les concessions d'aménagements. Toutefois, en 2006, la France autorise l'expérimentation de SPLA qui seront pérennisés par la Loi 25 mars 2009 permettant aux SPLA de réaliser des opérations d'aménagements telles que définies les articles L.300-1 à L.318-9 du Code de l'urbanisme, sans procédure de publicité. Le champ d'action des SPL a par ailleurs été étendu par la Loi du 28 mai 2010.

<sup>370</sup> En 2020 l'Agence Foncière de Loire-Atlantique ne prélève pas la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE), limitant ses capacités d'actions sur le territoire.

Du côté des **organismes HLM**, leur trajectoire d'action en secteur périurbain apparaît relativement récente, d'abord parce que certains organismes locaux (OPH) ont vu évoluer leur rattachement à des agglomérations/métropoles récemment<sup>371</sup>, mais aussi parce que les politiques de développement des logements HLM se sont historiquement déployées dans le cadre de projets d'aménagement d'ensemble au sein ou en proche périphérie des villes. Si plusieurs organismes départementaux y interviennent historiquement (notamment l'OPH Habitat 44), certains OPH et ESH revendiquent un déploiement dans le périurbain depuis le début des années 2000 avec de l'habitat semi-individuel tandis que d'autres se positionnent seulement depuis quelques années sur ces territoires. Ces derniers voient dans les communes périurbaines l'opportunité de développer de nouveaux partenariats avec les collectivités et assurer le développement de l'accession sociale au-delà de l'offre locative qui reste néanmoins leur cœur de métier. Toutefois, ces territoires sont décrits comme des espaces de fortes concurrence, notamment par les OPH, avec le marché de la maison individuelle, mais également avec les autres ESH implantées sur ces territoires limitant les possibilités de déploiement de projets de collectifs. Par ailleurs, les projets posent plusieurs contraintes : faible volume de logements, renforcement de l'ingénierie paysagère, culture du logement social pas toujours développée par les collectivités. Ces contraintes sont également relayées par **les coopératives HLM** qui développent de l'accession sociale et parfois de l'accession libre dans ces territoires, préférant concentrer leurs activités dans les secteurs tendus de la métropole nantaise et sur le littoral ou dans le cadre d'opérations avec un nombre de logements plus important. Par ailleurs, ces dernières disposent d'une forte culture de l'action publique et se posent comme des partenaires des collectivités en participant aux appels à projets, ZAC publiques. Ils apparaissent de plus en plus partenaires des OPH et ESH, avec qui ils mettent en place des stratégies de développement de nouveaux modes d'accès au logement.



Figure 92. Les jardins du bois de la cour à Saint-Reine-de-Bretagne - SILENE (source : auteur)

<sup>371</sup> En 2016 pour Nantes Métropole Habitat.

De manière transversale, dans un contexte concurrentiel et de diminution des ressources locatives<sup>372</sup> les coopérations entre ces organismes se renforcent à plusieurs niveaux et tendent à élargir le spectre d'action de ces organismes. Ainsi, nous observons :

- Des coopérations entre OPH et ESH<sup>373</sup> impulsées par la loi ELAN qui permettent de mutualiser les ressources financières, mais qui bouleversent certaines activités des OPH par le renforcement de l'accession sociale et un positionnement de quasi-promoteur prenant ainsi le risque commercial des opérations ;
- Des coopérations entre OPH, ESH et coopératives HLM de manière plus ponctuelle visant à déployer de l'accession sociale et du logement en accession libre en secteurs périurbains mobilisant les capacités de MOA des OPH-ESH ainsi que la maîtrise des enjeux commerciaux des coopératives HLM.

Au-delà du positionnement de ces organismes HLM sur l'accession, plusieurs coopératives renforcent leur image de « moutons à cinq pattes » et diversifient leurs activités par la mise en place de projets d'habitat participatif. Par ailleurs, tandis que la promotion privée se positionne peu dans le périurbain pour le développement de formes d'habitats denses et qualitatives, les coopératives HLM voient leur rôle renforcé avec la mise en place du BRS, notamment dans les secteurs où le marché se tend.

#### **1.4. Les « pionniers » – Des modalités plus écologiques et coopératives de production du logement**

**Ce quatrième segment se distingue des trois autres par un positionnement en marge des formes de production ordinaires du logement, que ce soit dans le type de porteurs de projets (habitants, coopératives de construction SCIC) ou leur positionnement par rapport aux mondes classiques de la production : un rejet du modèle de production industrielle du logement, une valorisation des réseaux de proximité ou militants, un travail coopératif entre structures coopératives et une conception en lien avec le ou les futurs habitants (pas de produit type ou de vente en VEFA) voire des dispositifs de co-conception.**

Plusieurs formes de MOA sont ici repérées :

---

<sup>372</sup> La loi ELAN, loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, a notamment engagé une transformation du secteur HLM en obligeant les bailleurs à se regrouper au sein de nouvelles organisations si elles ne disposent pas d'un patrimoine minimum de 12 000 logements. Par ailleurs, le dispositif de réduction de loyer de solidarité, introduit par la loi de finances 2018, a amputé les recettes des bailleurs sociaux les obligeant à trouver de nouvelles ressources financières, notamment par la vente de leur patrimoine.

<sup>373</sup> Voir à ce sujet le projet UNITER réunissant SILENE — Habitat 44 et Atlantique habitation dans le département de la Loire-Atlantique.

- **Des groupes d'habitants réunis en SCI (notamment les SCIA<sup>374</sup> et SAA<sup>375</sup>), en sociétés coopératives habitantes (coopératives d'habitants<sup>376</sup> ou SCCC<sup>377</sup>), mais aussi dans le cadre de sociétés en commandite par actions<sup>378</sup> (SCA) ou d'associations foncières urbaines<sup>379</sup> (AFU).**
- **Des entreprises de MOE réunies sous la forme de coopératives se positionnant sur le marché de l'écoconstruction et développant parfois des opérations en tant que MOA.** Nous avons ici fait le choix de distinguer les sociétés coopératives de construction (SCOP ou SCIC) et coopératives HLM, car ces dernières se posent davantage dans un rôle de partenaire des collectivités en produisant notamment de l'accession abordable. De plus, elles jouent un rôle de « tiers » — au sens de tiers secteur — qui diffère du segment décrit ci-dessous qui lui s'inscrit davantage dans une conception des projets plus coopérative et écologique (écoconstruction). Certaines Coop HLM investissent également ces champs, preuve que ces segments sont poreux.

À l'origine, qu'il s'agisse de groupes d'habitants ou d'entreprises de MOE, ces derniers ne connaissent pas ou peu les mondes de l'aménagement et de la promotion immobilière et apprennent en participant à des réseaux. Pour les groupes d'habitants, ces réseaux sont le plus souvent des réseaux associatifs qui se construisent autour de l'habitat participatif, tandis que pour les sociétés coopératives, ils se structurent autour des réseaux de SCOP, ou de manière plus ciblée autour de la construction bois (AFCOBois, Atlanbois). Ces derniers restent néanmoins critiques vis-à-vis des réseaux professionnels « historiques » (Fédération Française du Bâtiment [FFBA], Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment [CAPEB]...) eu égard les modèles de sociétés et les systèmes de constructions promues qui vont à l'encontre des logiques de coopérations et de leur engagement pour l'écoconstruction. Alors qu'il y a peu de temps, les outils juridiques pour porter ce type de projet ainsi que les filières de matériaux biosourcés n'étaient pas encore créées, ils se définissent comme des « pionniers ».

---

<sup>374</sup> Les sociétés civiles immobilières d'attribution (SCIA) visent dans l'acquisition ou la construction d'un projet immobilier destiné à être partagé entre les associés. La SCIA perdure jusqu'au transfert de propriété individuel et n'a pas vocation à assurer la gestion de parties communes.

<sup>375</sup> Les sociétés d'attribution et d'autopromotion (SAA), introduites par la loi ALUR de 2014, sont des sociétés d'habitat participatif. Leur objet est de fournir à des personnes associées l'usage d'un logement privé, mais aussi d'entretenir des parties collectives, elles peuvent en outre développer des activités et services — compatibles avec leur objet social — à destination d'un public extérieur.

<sup>376</sup> Les coopératives d'habitants visent à fournir aux associés la jouissance d'un logement et assurent le développement de la vie collective au sein du projet, elles permettent de définir le projet très en amont et se basent sur la non-spéculation.

<sup>377</sup> Les sociétés civiles coopérative de construction (SCCC) sont des SCI constitués en coopératives. Elles visent à la construction de logements (collectifs ou individuels) en vue d'une division par lots et cédés sous la forme de la location accession ou en attribution. Comme en SCIA, la société perdure jusqu'à la mise en place d'une copropriété pour la gestion des espaces communs.

<sup>378</sup> Les sociétés en commandite par actions (SCA) est une société commerciale gérée par deux groupes d'associés : les commanditaires et les commandités. Dans le cadre de l'habitat participatif, cela peut permettre à un groupe d'habitants associés de s'associer à, une SPL par exemple, pour la réalisation d'un projet de logements.

<sup>379</sup> Les associations foncières urbaine (AFU) constitue un regroupement de propriétaires fonciers souhaitant s'impliquer dans l'aménagement et la valorisation de leurs terrains. (Source : CEREMA)

Les opérations développées se caractérisent par des typologies groupées, mais aussi par des projets individuels différenciants en écoconstruction, réunis sous la forme de écohomeau ou sur des parcelles diffuses. D'ailleurs, malgré la montée en puissance de « marchés urbains », autour de Nantes (seconde couronne), les sociétés coopératives de construction témoignent d'un marché concentré dans le diffus, sur la presqu'île Guérandaise et les marches bretonnes, hors des opérations d'aménagements (lotissements, ZAC) plutôt réservées « aux primo-accédants ». D'ailleurs, c'est en Bretagne que l'on retrouve un nombre important d'expériences d'habitat participatif, berceau historique des premières expériences d'habitats autogérés (Biau, 2020, p. 95).

D'abord, **les sociétés coopératives** sont issues d'anciennes entreprises de maçonnerie ou de charpente qui se sont organisées pour développer une activité de construction en mobilisant notamment la filière bois. Face à la concurrence du modèle du CCMI, plusieurs se sont donc regroupées en coopératives (SCOP ou SCIC) maintenant l'ensemble des corps de métiers en interne pour une maîtrise de l'ensemble de la chaîne de construction. Leur statut de société coopérative est présenté à la fois comme un impératif de démocratie au sein de la société, mais aussi comme un levier marketing permettant de mettre en exergue une plus faible lucrativité des activités et un engagement local. Cet engagement local se traduit par l'idée que les sociétaires sont du « coin » ou « du pays », mais aussi par le maintien de secteurs de prospection commerciale restreints.

Ainsi, leur activité se structure autour d'un nombre relativement faible de constructions par an (inférieur à 50 par an), dans une logique de projets sur-mesure. Chaque projet est ainsi conçu par des dessinateurs au sein de BET internalisés ou dans le cadre de partenariats avec des architectes. Les projets se caractérisent par l'écoconstruction qui passe notamment par une conception bioclimatique, mais aussi l'usage de matériaux biosourcés, « *avant le bois à tout prix* »<sup>380</sup> pour du moyen, haut de gamme. Maison BBC, maison dite environnementale et maison biosourcée constituent le cœur de l'activité pour laquelle ils tentent d'obtenir certifications et labels énergétiques (E+C- notamment).

L'aide qu'ils reçoivent est le fruit de la construction de réseaux personnels où ils recrutent, forment et rassemblent autour d'eux un certain nombre de professionnels en vue d'accomplir les différentes missions de conception et de réalisation où la mutualisation est de rigueur que ce soit pour le volet administratif ou l'achat de matériaux. En dehors, leur communication est principalement basée sur les panneaux de chantiers, du « proche en proche » ou du « bouche à oreilles ».

Dans le contexte concurrentiel du contrat de CCMI, et face à la difficulté de livrer des projets « clés en main », certains ont développé les contrats de CCMI d'abord en sur-mesure, puis, en tentant

---

<sup>380</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 22.06.2018.

des modèles types au moment de la crise de 2008 avant un retour à des logiques de sur mesure. L'un d'entre eux évoque un « *mauvais créneau, en contradiction avec la politique de la coopérative* »<sup>381</sup> et la réputation qu'elle s'était construite sur les maisons écologiques. D'ailleurs, ces projets souvent réalisés en structure et ossature bois, autrefois différenciants, sont de mieux en mieux acceptés par les collectivités facilitant les relations avec les services instructeurs. Néanmoins, loin de s'en tenir à ce seul marché, ils développent des stratégies de diversifications de leurs activités soit en se positionnant sur le marché de la rénovation, soit en développant des projets tertiaires (crèches, maisons des assistantes maternelles, maisons de santé).

Concernant **l'habitat participatif**, nous n'avons pas mené de séries d'entretiens avec un corpus d'opérations, mais nous avons vu ressurgir au fil de l'enquête ce modèle de maîtrise d'ouvrage du logement nous permettant de collecter des matériaux hétérogènes. Aussi, il nous semblait important de pouvoir inscrire ce modèle de MOA, inscrit notamment dans les secteurs diffus, qui regroupe des formes d'autopromotion du logement, de coopératives habitantes et apparaît de plus en plus prégnant dans les opérations d'aménagement<sup>382</sup>. Les projets se caractérisent par la mise en place d'un règlement commun visant à fixer des objectifs de qualité constructive (performances énergétiques, matériaux...), mais surtout de la mise en place de communs (salles collectives...) gérés dans le cadre de copropriétés. Le rôle du « bouche à oreille » et de la diffusion dans des réseaux spécialisés autour de l'écoconstruction (magazine *Ecologik* par exemple) est apparu structurant dans la constitution d'un groupe (exemple du clos d'Émile à Bouvron). Sur ce point, les collectivités se positionnent de plus en plus en accompagnement ou relais de ces démarches que ce soit par l'engagement de techniciens ou par le biais d'un portage foncier au sein d'opérations d'aménagements plus vastes. Cette insertion dans des projets plus vastes — notamment des écoquartiers — tend à intégrer ces projets plus largement au quartier et à la commune ainsi qu'à penser un projet territorial au-delà du projet architectural. Ainsi, saisie par les collectivités — au risque de la récupération —, mais aussi encouragé et structuré juridiquement par les lois récentes ALUR, ce modèle croit et intègre l'action publique (Devaux, 2013). Avec la mise à l'agenda des enjeux de durabilité et de participation, certains pionniers se font de plus en plus partenaires des collectivités et s'institutionnalisent.

---

<sup>381</sup> Extrait d'un entretien avec un opérateur, le 22.06.2018.

<sup>382</sup> À ce titre, un technicien de la ville de Guérande, en charge de la ZAC de Moulin Neuf nous confiait que les ZAC portées par des organisations publiques intègrent dans la plupart des nouveaux projets des parcelles dédiées à l'habitat participatif. Entretien du 18.06.2018.





Figure 93. Habitat participatif "Les petits ensembles" à Guérande (source : Germain Herriau)

Pour conclure cette première section, nous observons de manière générale un accroissement de la porosité entre des segments autrefois distincts de l'aménagement, de la construction et du service. Preuve s'il en est, le syndicat des Constructeurs et Aménageurs de la Fédération Française du Bâtiment (LCA-FFB)<sup>383</sup> devient le Pôle habitat FFB et indique vouloir s'adapter à « *l'évolution des métiers de la construction ainsi qu'aux enjeux sociaux, territoriaux et écologiques* »<sup>384</sup>. Ces segments se transforment et émergent via des individus que l'on peut qualifier de circulants, contribuant à favoriser la porosité entre mondes, le transfert de bonnes pratiques.

## **2 - Des mondes professionnels en interaction, individus circulants et transferts de bonnes pratiques**

Après avoir décliné les différents régimes d'aménagement périurbains, les hybridations entre procédures et typologies dans le chapitre 7 caractérisant des perméabilités entre régimes, nous avons abordé dans cette troisième partie les transformations au sein de la MOA. Celles-ci nous ont permis de caractériser des trajectoires de segments professionnels. À présent, nous proposons de mettre la focale sur la manière dont ces ingénieries et références circulent au sein de scènes ainsi que sur les médiums qui favorisent leur mise en commun.

*« La structuration de l'urbanisme en un ensemble cohérent de connaissances et de techniques peut donc se concevoir, d'une part, à travers les trajectoires des individus qui créent et transforment des institutions dans le but de légitimer leur action, et d'autre part, à travers*

<sup>383</sup> La LCA FFB est la première organisation représentative de la construction immobilière en France et regroupe, des constructeurs, des aménageurs et des promoteurs.

<sup>384</sup> Source : <http://www.lyonpoleimmo.com/2020/09/16/61094/lca-ffb-devient-le-pole-habitat-ffb/>

*les textes instaurateurs qui sont autant d'indices permettant de retracer l'épistémè de la discipline où le modèle tient une place prépondérante. » (Dupuis, 2011, p. 31)*

Ainsi, les transformations de conventions décrites plus hauts sont le fruit de la circulation de savoirs, de savoir-faire et de dispositifs véhiculés par :

- Des individus qui circulent et véhiculent des compétences professionnelles incorporées (savoir-faire, normes incorporées), mais aussi des savoirs (Arab, 2007) et parmi eux des modèles (références architecturales, règles, chartes ...)
- Des instruments, méthodes, outils dont les bonnes pratiques (Devisme, Dumont et Roy, 2008).

### **2.1. Des « faiseurs<sup>385</sup> du périurbain » en circulation – Galerie de portraits individuels**

Afin d'aborder la circulation des acteurs investis dans la production de l'habitat périurbain, nous proposons quatre portraits mobilisant des récits de vie. Ces portraits ont été construits à partir d'entretiens ou de discussions en marge des ateliers avec des acteurs ayant accepté de nous raconter leurs expériences de l'action publique aménagiste.

Selon Pauline Ouvrard, « *le récit de vie et de pratique, à travers son analyse permet de renseigner la manière dont les individus produisent et donnent sens à leurs actions, aux façons dont ils l'inscrivent dans l'espace et dans le temps. S'attacher à la fois au contenu du récit et ses modalités de production renseigne à la fois le monde social et la manière dont les individus s'y inscrivent* » (Ouvrard, 2016, p. 216). Aussi, les portraits que nous proposons ci-dessous permettent de mettre l'accent sur des parcours individuels d'acteurs du périurbain, leurs engagements, mais également sur la manière dont ils construisent du sens à partir de ces multiples expériences. À partir de la typologie des segments professionnels esquissée plus haut, nous repositionnerons ces portraits au regard de leurs engagements dans l'action publique aménagiste. Le caractère circulant de ces individus nous permettra de renforcer l'hypothèse de l'hétérogénéité des acteurs peuplant ces segments et surtout de leurs transformations à l'aune de parcours individuels.

---

<sup>385</sup> Nous remobilisons ici la notion de « faiseurs » empruntée à Thierry Paquot dans son ouvrage *Les faiseurs de villes* qui propose 26 monographies de concepteurs de villes, rédigé par des aménageurs, des urbanistes, mais aussi des architectes (Paquot, 2010). Laurent Matthey remobilise cette notion dans un article sur le paysage, *Les faiseurs de paysage* étendant ainsi la notion de faiseur à d'autres formes de conception. Dans notre cas, les portraits décrivent des acteurs de la conception des espaces périurbains, architectes, urbanistes, ingénieurs de formation dont les parcours témoignent de circulations entre MOA et MOE, organisations publiques et privées (Matthey, 2013).

### **De l'action publique territoriale à la construction de maisons individuelles – Un chargé de développement à la croisée des mondes de l'immobilier et de l'action publique**

Politiste de formation, il exerce aujourd'hui en tant que directeur associé et chargé de développement d'une entreprise de construction de maisons individuelles d'envergure régionale. Il débute sa carrière au parlement en tant qu'attaché parlementaire puis poursuit son parcours professionnel sur la côte Atlantique, à Pornichet, en tant que technicien. De Pornichet à Saint-Nazaire il n'y a qu'un pas, ce pourquoi il poursuit son parcours à la DDRN en tant que chargé de projet sur des sujets de développement économique. Ces années ont, semble-t-il, été longues pour un homme qui souhaitait « *entrer dans l'action* ». « *La lenteur des réunions qui servent à ne rien décider* » aura eu raison de lui, il décidera alors de se diriger vers le monde de la construction qui lui apparaît alors nettement plus opérationnel. Cet « outing », tel qu'il le qualifie, ne semble pas se faire si facilement pour lui. Passer de la « norme aménagiste » à « la construction de maisons individuelles » se révèle difficile à faire accepter auprès des praticiens qu'il a côtoyés. Il se défend de toute forme de compromission et y voit plutôt un engagement en faveur du développement de la qualité architecturale de ces projets « ordinaires », tout en maintenant une économie du projet, se positionnant ainsi dans une logique de transformation des pratiques prudentes propre aux professionnels intégrés. De ses années passées à l'Assemblée Nationale, il conserve une bonne connaissance des rouages législatifs. Il lui arrive de rédiger des propositions de lois qu'il fait remonter au député de la circonscription, la dernière en date concerne la fiscalité en renouvellement urbain. Aujourd'hui, il crée une structure « *mouton à 5 pattes* » au sein du groupe de construction pour devenir un multispécialiste de la promotion foncière et immobilière. Un vrai couteau suisse. Ce positionnement lui permet d'élargir ses secteurs d'activités et de répondre davantage aux attentes des collectivités territoriales en renouvellement urbain sur des projets de maisons groupées et de petits collectifs. D'ailleurs, il répond régulièrement aux sollicitations des collectivités et des SEM-SPL dans le cadre de groupes de réflexions ou d'appels à projets, un engagement qu'il attribue à son « *atavisme pour l'action publique territoriale* ».

### **Des Groupements d'Intérêt Public (GIP) parisiens aux ZAC nantaises - Une urbaniste positionnée entre prospective et développement foncier pour l'habitat**

Urbaniste de formation, elle occupe aujourd'hui un poste de chargée de développement partagé au sein de deux structures partenaires, une entreprise sociale pour l'habitat et une coopérative HLM. Formée à l'école des Ponts et chaussés où elle obtient un Master en aménagement et MOA urbaine, elle complétera sa formation par un passage à l'école des métiers de l'information avant d'obtenir plus récemment un Mastère spécialisé en Management des projets de construction, spécialité construction durable. Elle débute sa carrière en tant que chargée de mission en renouvellement urbain sur des Grands Projets de Ville (GPV) parisiens avant de devenir chef de projet au sein de GIP pour la mise en œuvre des programmes européens au local. Elle témoigne d'une « *culture de la transversalité* » au sein de ces GIP permettant d'avancer sur ces projets transcommunaux dans un contexte de faible interterritorialité politique. Par la suite, elle met cette culture de l'interterritorialité à profit avec l'accompagnement d'un projet de territoire au sein de l'IAU, dans le cadre du développement de la Seine Aval et ce, avant de rejoindre Seine Amont Développement pour préfigurer ce qui deviendra le futur EPA ORSA à partir d'études prospectives.

À son arrivée à Nantes, elle explique avoir voulu à la fois se repositionner en cherchant un poste chez un bailleur social par conviction, tout en confirmant son appétence et valorisant ses compétences dans le domaine de l'habitat. Elle décrit sa fonction de chargée de développement comme hybride, entre la location sociale et la vente en accession libre (ou maitrisée). Elle se positionne entre des filières relevant du « privé » inscrites dans des « *logiques partenariales et sociales* » limitant ce qu'elle appelle un « *choc des cultures avec le pur privé* » décrivant ainsi le rôle de ces organismes HLM à but non lucratif. Cette hybridation est aussi perceptible dans ses missions qui la positionnent à la fois sur du développement foncier opérationnel où elle doit « *capter du foncier* », mais aussi dans une approche plus prospective de l'aménagement avec les collectivités locales en répondant à des projets ambitieux sur le plan du développement durable se positionnant en « *partenaire des collectivités* ». Un rôle qu'elle justifie par la mission d'intérêt général que se donne l'organisme HLM auquel elle appartient et pour laquelle elle remobilise sa « *forte culture des collectivités et des structures publiques* ». Elle réinvestit sa maîtrise des codes de l'action publique territoriale pour répondre aux concours d'aménagements publics et aux appels à projets portés par les collectivités avec qui elle essaye « *d'entretenir de la proximité* ».

### **Entre action publique territoriale et militantisme - Un techno-militant multi positionné, entre mondes professionnels et associatifs**

Ingénieur agronome de formation, il dit avoir une formation de « *technicien avant tout* ». Son parcours témoigne d'un attachement à l'action publique locale. Passé par une formation en « urbanisme des villes petites et moyennes » à l'université de Clermont-Ferrand, il poursuit sur une formation « technique » à l'institut horticole d'Angers avant de devenir responsable de services d'urbanisme dans plusieurs communes de Loire-Atlantique. Puis, quelques années plus tard, il rejoindra l'Ille et Vilaine où il devient chargé de mission du SCOT pour une intercommunalité. De chargé de mission dans une petite intercommunalité, il devient par la suite chargé d'étude à Rennes Métropole où il s'occupe de l'accompagnement de communes et d'un projet labellisé « Ecocité ». Cet attachement aux questions écologiques l'amène à occuper, un an plus tard, un poste de chargé de mission PLU et écoquartier, dans une petite commune de Loire-Atlantique. Après plusieurs fonctions de chargés de mission, il passe responsable d'équipe, d'abord à Châteaubriant avant de se rapprocher de « *son pays* » à Pont-Château. Néanmoins, ce nomade des institutions conserve un rôle dans les études, car il intervient dans des intercommunalités souvent faiblement structurées sur le plan de l'ingénierie. Son engagement est marqué en faveur d'une approche durable de l'aménagement qui passe par la revendication d'une approche écologique et participative de l'urbanisme. Aussi, il essaye de pousser les élus à mettre en œuvre un PCAET ambitieux, mais il reconnaît avoir « *subi des désillusions au fil du temps à cause d'inerties politiques* ». Sa passion pour les cartes l'amène à concilier une passion personnelle pour l'*open street map* et son activité professionnelle qui l'amène sur le terrain. Il milite en cartographiant des zones humides. Par ailleurs, ses convictions pour l'urbanisme de projet le mènent à une pratique négociée de l'urbanisme : « *Je suis plutôt en faveur de laisser les gens faire ce qu'ils souhaitent, ce sont leurs projets et il n'y a pas d'un côté les experts et de l'autre le petit peuple* ». D'ailleurs, il participe activement dans les réseaux de l'habitat participatif en témoignant aux rencontres nationales, en tant qu'urbaniste, mais aussi sur son temps libre par divers engagements associatifs. Relais des « pionniers » de l'habitat participatif, il souhaite contribuer à la structuration de ce qu'il appelle des « *filiales locales de l'habitat* », que ce soit en construction ou pour le développement de coopératives habitantes pour lesquelles il affirme l'enjeu d'un soutien des collectivités locales.

## **De l'agence d'urbanisme publique à la MOE – Une traversée des mondes la fabrique périurbaine**

S'il est des portraits qui illustrent l'engagement de segments professionnels dans l'action publique aménagiste, celui-ci se démarque par sa relative traversée des segments décrits plus hauts, dominé par un intérêt particulier pour l'habitat individuel.

Formée à l'architecture à l'ENSA de Nantes, elle explique y être entrée en 1993, « *non pas par passion, mais par envie* », un bon compromis entre ses différentes envies et traits de caractère. Elle se dit créative. Son père était architecte, enfin, il n'était pas Dplg, « *plutôt MOE avec récépissé, il avait obtenu l'agrégation* ». Elle témoigne à la fois d'un sentiment de fierté de ce parent qui bien qu'à « *la marge et sans le diplôme officiel* », a tout de même réussi à construire. Intéressée par le logement et la sociologie avant tout, elle construit son TPFE — Projet de fin d'études — comme « un totem », témoignant de son engagement et positionnement dans les « mondes de l'architecture » autour du logement. Le projet « Un toit pour tous » s'intéressait « *à ceux qui construisent la maison individuelle en France* », en enquêtant auprès de constructeurs, d'architectes et même des architectes<sup>386</sup>. Un travail d'un an à la fin duquel elle fera « *une proposition de maison, parce qu'il fallait bien en faire un de projet* ».

Après plusieurs « petits boulots » qu'elle décrit comme « *sans importances* », elle évoque son insertion dans le réseau des agences d'urbanisme en tant que partenaire des collectivités locales. D'abord à Saint-Nazaire, où elle y occupe un poste de chargé d'études, en proximité avec les architectes de l'agence, mais aussi les élus qu'elle a accompagnés sur des règlements de ZAC autour de Saint-Nazaire. Puis, après quatre années à réaliser des études urbaines, elle quitte Saint-Nazaire et une agence « *trop tournée autour de sa ville-centre* », selon elle et des décisions politiques peu concertées. Elle poursuit son parcours professionnel à l'agence d'urbanisme d'Angers, « *c'est plus facile quand tu es inséré dans le réseau* ». Ce retour à sa ville natale ouvre de nouvelles perspectives de travail : une échelle de travail élargie, un travail sur les centres-bourgs et les lotissements. Elle se décrit alors comme « *Miss cartographie des polarités* », son travail consistant à réaliser principalement des cartographies et des études sur les lotissements en accompagnement des élus. La place accordée à la MOE en agence d'urbanisme reste trop peu satisfaisante selon elle. Elle précise y avoir construit un apprentissage de l'articulation des échelles, mais une envie de concevoir davantage, de voir les projets se réaliser, des sentiments associés à un manque de légitimité dans les jurys de projet.

Elle décide alors de faire une pause de deux ans pendant laquelle elle se met au graphisme, à la photo « *des disciplines pas si éloignées de l'architecture* » et réalise quelques PC en indépendante pour des maisons et des extensions pour des sociétés de charpente bois. Un retour à l'habitat

<sup>386</sup> Créé en 1981, la compagnie des Architectes bâtisseurs devenue aujourd'hui Architecteurs vise à répondre à la demande de projets clés en main et garantie prix et délais, se rapprochant ainsi de l'offre de service des constructeurs de maisons individuelles.

individuel qui facilite aussi un rapprochement des habitants, des commanditaires, à qui il est possible d'apporter une réponse architecturale et de les accompagner dans la réalisation plus proche des logiques d'actions coopératives des « pionniers ». Elle mobilise ainsi son expérience au sein des agences d'urbanisme pour saisir les attentes des « élus » ou des instructeurs lors de la conception des projets, valorisant ici moins le rôle de transfuge que de connecteur.

Suite au constat d'une impossibilité de générer une économie stable autour de la maison individuelle en agence, elle cherche à s'insérer dans une société de construction de maisons individuelles, car « *ce sont eux qui font de la maison* ». Embauchée rapidement dans une première société de construction, elle est missionnée sur la « *mise en place d'un process pour la rénovation extension* ». Elle développe alors un process en ciblant les anciens clients qui auraient potentiellement besoin de faire évoluer leur habitat, « *on connaît le produit, on a les plans et le client nous fait confiance* ». Puis, elle intègre une seconde société où elle réalise des maisons neuves, souvent à partir de catalogues mobilisés comme des références, « *les gens en ont besoin* » selon elle, car leur prix est inférieur au sur-mesure et optimisé. Néanmoins, elle témoigne d'une forme de compromis entre développement de projets sur-mesure et des missions plus classiques de dessinateur, chez un constructeur, décrivant ici le positionnement de « professionnels intégrés ».

*« Ce sont eux qui savent le mieux faire une maison qui tient debout et avec des qualités constructives, puis toi en tant qu'architecte tu apportes le petit plus. [...] Une casquette au bon endroit, la couleur du crépi, le petit muret en pierre qui va bien ».*

Néanmoins, elle décrit des marges de manœuvre liées à son statut d'architecte, recherché par les sociétés de construction. Par exemple, elle explique avoir la possibilité de rencontrer le client à rebours des pratiques commerciales habituelles, mais aussi de développer des missions spécifiques comme des projets sur-mesure ou de la promotion immobilière sur des projets d'aménagement d'ensemble. Sur ces derniers, elle évoque notamment son passage en MOA comme un atout pour la négociation des projets que ce soit avec les ABF ou avec les urbanistes de ZAC. Elle explique notamment avoir développé un projet d'habitat groupé dans un écoquartier du sud Loire à la suite d'un appel à projets développé par une SEM. Cette expérimentation architecturale, mais aussi technique (BBC) l'a amené à bénéficier de l'expertise d'EDF, de GDF et d'autres experts en écoconstruction participant ainsi à la circulation des savoir-faire. Néanmoins, les évolutions du management au sein de la société et la mise en place d'un système de gestion analytique qui accompagne le développement de l'entreprise ne lui conviennent pas et se rapproche d'une société de MOE plus petite.

## **2.2. Des pratiques en circulation, instruments, méthodes et arènes**

Tout au long de l'enquête, nous avons pu circuler entre des scènes de traductions — arènes organisationnelles — qui se multiplient concernant l'aménagement en situations périurbaines :

rencontres du RNA, rencontres de la FNAU, Atelier des territoires sur le périurbain, mais aussi, à une échelle plus locale, le colloque annuel sur le foncier organisé, par le Département de Loire-Atlantique, les rencontres du CAUE, l'atelier des élus du SCOT métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Au cours de notre enquête, ce sont aussi des espaces éditoriaux que nous avons pu repérer : guides des DDT, guides des CAUE, observatoire des CAUE, le guide des 7 clés pour réussir une opération d'habitat dense publié par le département de Loire-Atlantique, *La revue foncière* ou encore la revue *Tous urbains*. Ce sont aussi des revues à la croisée de la recherche et de la pratique, comme celle du réseau ERPS, plus récemment des espaces numériques et audio avec des podcasts sur les « campagnes urbaines » dirigés par le PUCA. En outre, les démarches que nous suivons sont aussi, à leur échelle, des lieux de cette mise en circulation. Nous reviendrons sur leurs spécificités à la fin de ce chapitre.

Aussi, il nous semble que les hybridations (ingénieries et typologies) développées au chapitre 7 puis les transformations des pratiques aménagistes développées aux chapitres 8 et 9 se sont construites au sein des démarches (AAP, ateliers), mais aussi à l'occasion de nœuds qui sont principalement de deux ordres :

- des arènes organisationnelles : colloques et séminaires au sein de réseaux par exemple (RNA, FNAU, SNAL ...), réunions inter-institutions, visites de sites collectives ;
- des espaces éditoriaux : guides et publications.

Notons tout d'abord que les collectivités sont ici très présentes à la fois en tant que participantes, mais surtout organisatrices de ces scènes et de ces publications — notamment les guides de « bonnes pratiques » — pour l'aménagement dans le périurbain.

*« Ces « bonnes pratiques » peuvent être entendues comme ensemble théorico-pratique issu de demandes d'informations sur les manières de faire et menant, le cas échéant, à leurs réorientations en fonction de référentiels vus comme exemplaire. » (Devisme, Dumont et Roy, 2008)*

De fait, les collectivités et leurs services, en charge de ces événements et de ces démarches, investis dans la gouvernance locale, produisent elles-mêmes des références à travers les attentes qu'elles expriment pour le périurbain tout autant qu'elles semblent en attentes de méthodes et d'outils qui permettent de réorienter leurs politiques publiques. Aussi nous proposons ici de répondre à deux questions principales. D'abord, qu'est-ce qui circule en termes de pratiques et de méthodes ? En filigrane, que nous révèle la mise à l'agenda de ces « bonnes pratiques » ? Deuxièmement, comment circulent-elles ?

Nous aurions pu ici poursuivre une démarche comparative entre les deux démarches. Néanmoins, il est une arène récurrente où les différents projets et acteurs que nous avons suivis au cours de ces dernières années se sont retrouvés à plusieurs reprises pour évoquer ensemble, les enjeux de l'aménagement en Loire-Atlantique. Il s'agit du colloque départemental sur l'aménagement. Le



suivi de ce colloque sur trois années, résolument inscrit dans le champ de l'action publique territoriale périurbaine, nous permet de saisir ce qui y circule (pratiques, méthodes...) et s'élabore (agrégation, transformation...), au-delà d'une approche des effets de socialisation que nous avons pu y observer, on y échange bien des cartes de visite et des contacts. Nous avons pour cela assisté à deux colloques organisés en 2017 et 2019 avant de participer, pour l'ADDRN, à l'élaboration d'une intervention pour celui de 2020.

- ***Continuité des mots d'ordres, évolution et convergence de modes faire***

D'abord, la focale mise par le Département sur le foncier et les enjeux de préservation des espaces naturels et agricoles, permet de la légitimer dans l'organisation de ce colloque puisqu'elle en détient une partie des compétences<sup>387</sup>. Néanmoins, nous observons une nette évolution de l'approche entre les deux premiers colloques de 2017 et 2019 puisque nous passons d'enjeux de « *partage des terres* » à leur « *ménagement* » aidant la collectivité à se situer sur le ZAN<sup>388</sup>.

Si la focale principale est mise sur le foncier, les programmes déclinent en outre d'autres thématiques afférentes à l'aménagement. Ainsi en 2017, on voit des tables rondes sur la préservation des espaces naturels, mais aussi l'acceptabilité de la densité et la cohabitation des usages. En 2019, la politique du ZAN permet à la collectivité de renforcer les mots d'ordre autour de la préservation des sols, mais les approches sont davantage orientées vers l'action, il s'agit d'enrichir la biodiversité, de changer le rapport à la propriété, de comparer les coûts de l'aménagement, de réutiliser les espaces abandonnés, même si l'on retrouve des approches similaires autour de l'acceptabilité de la densité ou encore de la préservation des terres agricoles.

Sur les deux années, nous pouvons faire le constat qu'en matière d'habitat périurbain, l'on reste dans des injonctions autour de l'acceptabilité de la densité, de l'enjeu du renouvellement urbain et notamment d'une densification douce via le BIMBY. Néanmoins, au-delà de ces bonnes pratiques nous avons pu observer une évolution de la conception, du rapport au sol et à la propriété visant plus largement à « faire avec » plutôt que « partager » ou « sanctuariser » ces espaces. À l'échelle de l'habitat, la question de l'analyse économique des opérations a semblé émerger avec une table ronde spécifique sur l'économie du foncier au regard des pressions foncières plus ou moins faibles en situations périurbaines. En 2020, certains intervenants vont plus loin et appellent à une massification des ingénieries pour le renouvellement urbain. Cela témoigne d'un intérêt de la collectivité pour la traduction des objectifs de politiques publiques de renouvellement urbain dans des situations de projets aux équilibres économiques difficiles. Lors

---

<sup>387</sup>L'article L. 1111-2 du CGCT précise : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, (...) et à l'amélioration du cadre de vie. (...) ». En outre les départements disposent de la compétence sur la protection et la mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains suivant les dispositions du Décret n°2006-821 du 7 juillet 2006. Toutefois, les politiques d'acquisitions foncières et de développement de l'habitat et des activités restent menées par les communes et EPCI.

<sup>388</sup> Le colloque du 12 décembre 2017 s'intitulait « Terre(s) à partager — Comment se développer dans un espace limité en Loire-Atlantique ? » tandis que celui du 17 juin 2019 s'intitulait « Terre(s) à ménager — colloque national ». En 2020, le colloque s'est tenu le 9 novembre en format webinaire pour raisons sanitaire, il s'intitulait à nouveau « Terres à ménager ».

du premier colloque, le Vice-Président à l'aménagement de la CARENE évoquait à ce titre un investissement public conséquent<sup>389</sup> pour chaque opération d'habitat intermédiaire, collectif dans le périurbain nazairien.

Sur le plan organisationnel, les tables rondes et échanges constituent l'essentiel des dispositifs mobilisés. Néanmoins, un espace complémentaire visant aux échanges de bonnes pratiques et à la présentation de solutions opérationnelles est organisé. La première année sous la forme de rencontres professionnelles en salle, et, la seconde, par le biais d'un « forum des solutions » dans « l'allée des acteurs ».

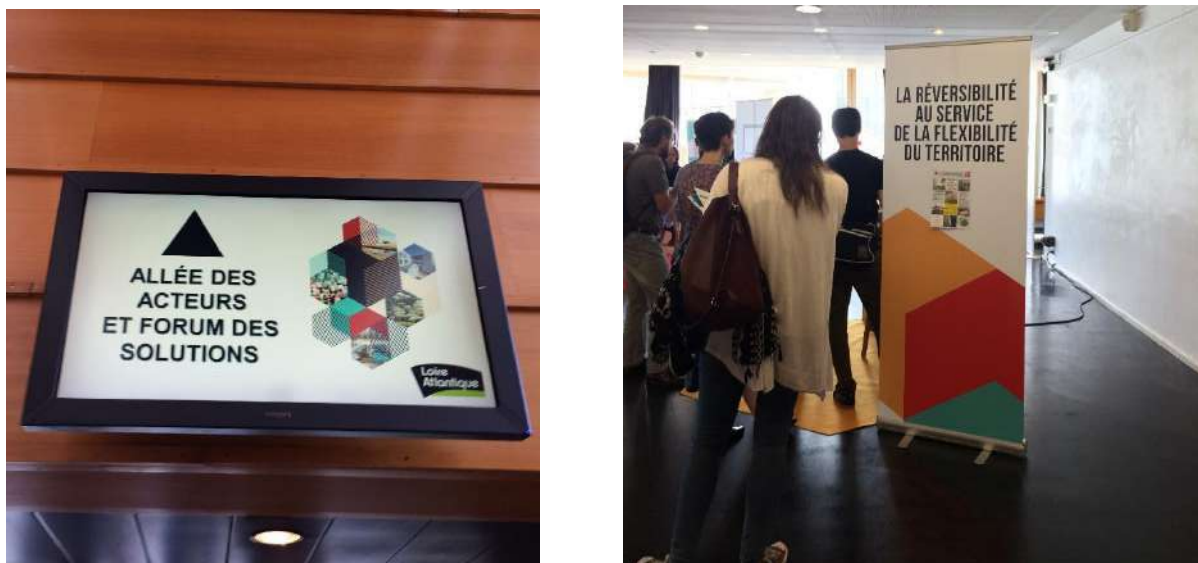


Figure 94. Photos du Forum des solutions du colloque "Terres à ménager" - 2019 (source : auteur)

*« Les « bonnes pratiques » constituent un angle d'attaque particulièrement pertinent pour analyser en France, l'effectivité d'un nouvel agencement des rapports de pouvoir qui produisent la ville en la maîtrisant et en l'organisant ». (Devisme, Dumont et Roy, 2008)*

Parmi les solutions estampillées « bonnes pratiques », on retrouve en 2017 des outils de planifications (PEAN), de visualisation de la consommation (BDMOS44) et de caractérisation du foncier, mais aussi des outils de l'aménagement (approche ERC). À cette approche institutionnelle, visant le déploiement des instruments d'action publique, le second colloque oriente les instruments et outils présentés vers une approche projet mobilisant des acteurs publics, mais aussi privés. Ainsi, on observe la présence de l'agence de webdesign BASIC venue présenter l'outil Parcel pour évaluer les surfaces agricoles nécessaires pour se nourrir localement. Nous retrouvons l'entreprise solagro venue présenter le projet Afterres 2050 autour des enjeux alimentaires et l'association Hamosphère venue évoquer le principe de réversibilité des sites.

<sup>389</sup> Le Vice-président à l'aménagement de la CARENE évoque un investissement de la collectivité de 20 à 25 000€ par logement dans le cadre des opérations en centre-bourg.

Néanmoins, du côté des projets et solutions « prêtes à l'emploi » les institutions prennent leur part : projets MORECO et ASTUS sur l'objectivation des coûts de mobilité des ménages par la région Auvergne Rhône Alpes, l'outil URBANSIMUL du CEREMA sur les gisements fonciers.

Ainsi, le glissement vers des formats « partages de solutions » se traduit par la mise en exergue, non plus uniquement d'outils d'observation et de dispositifs de protection, mais bien d'outils de simulation visant à aider la traduction de politiques foncières et à la matérialisation de politiques publiques de densification. Au registre des méthodes, ces modes de faire semblent converger autour de l'association de dispositifs numérique et de dispositifs de recherche-action.

- ***Des genres d'experts (et d'expertises) convoqués – Entrepreneurs institutionnels de la densification, universitaires-consultants et « consultants » en urbanisme et aménagement***

Une des premières manières dont circulent ces pratiques fait référence aux individus eux-mêmes. Aussi, les professionnels convoqués ici renvois à différentes figures que nous avons tenté de décrire ci-dessous.

Des « **entrepreneurs<sup>390</sup> institutionnels de la densification** » (urbanistes, architectes, mais aussi écologues) travaillant au sein de collectivités territoriales (Département, Communes et EPCI) et d'organismes publics (ADDRN, AURAN, CEREMA, ADEME, EPF) ou parapublics (CCI, Conservatoire du littoral, ADEME...). Ces professionnels ont développé une expertise sur la consommation foncière, son observation et sa mesure, ses effets sur la biodiversité et portent avec eux des expériences de préservation, ou de densification en matière d'habitat, pointant par là même les difficultés de mise en œuvre (acceptabilité, coûts...). Les élus sont également mobilisés en relais de ces interventions. On y retrouve des Vice-Présidents d'EPCI, en charge de l'aménagement, dont le rôle vise à affirmer la nécessité de densifier davantage, des élus de petites communes témoignant de difficultés, lorsque d'autres relayent des expériences réussies visant à montrer que cela est possible. Ces derniers sont souvent membres de réseaux associatifs intercommunaux et de partages d'expériences (BRUDED...).

Des **enseignants-chercheurs** sont également conviés afin de partager des connaissances en revenant sur des trajectoires périurbaines, mais surtout en convoquant des analyses spécifiques dans les domaines du droit de l'urbanisme, de l'économie de l'aménagement ou encore sur l'analyse économique des densités. Aussi, même si certains se disent « *universitaires regardant les opérations de loin* », ils se positionnent souvent à l'articulation entre production de connaissances et participation active aux débats publics en s'essayant à des approches plus prescriptives et à des formes de consultance. Ainsi nous avons pu entendre : « *il faut créer des espaces publics, avec des*

---

<sup>390</sup> Lascoumes et Le Galès (Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 69) proposent une définition « d'entrepreneurs de cause » : « *Au début des années 1960, Howard S. Becker (1985, chap. 6) fut un des premiers à mettre l'accent sur le rôle des « entrepreneurs de morale » et des « do gooders » (progressiste ou traditionnalistes) dans la définition des problèmes et l'orientation des politiques publiques. Il a montré l'importance des « ligues de vertu » dans le développement de la politique de prohibition de l'alcool.* »

*infrastructures communes. Des lieux de vie recomposés, avec des usages mixtes » ou encore « il ne faut pas penser que construction, mais donner des espaces libres, des arbres, des places. »<sup>391</sup>*

Une autre figure professionnelle est également convoquée lors du second colloque et traduit le glissement vers une approche « solution » et partage de « bonnes pratiques ».

On observe la présence de **consultants en urbanisme et aménagement** centrés sur des enjeux de développement du logement, de zones d'activités ou d'agriculture suivant des pratiques relevant de l'économie sociale et solidaire (Synopter, Terres de liens...). Pour cela, ils se présentent comme des médiateurs entre propriétaires privés et collectivités locales et déploient des méthodologies de projets coopératives, des recherches-actions. D'autres consultants associent cette dimension sociale et collaborative à des logiques de déploiements de solutions, qu'ils tentent d'essaimer sur l'ensemble du territoire national : ainsi de Villes Vivantes venu présenter le concept de densification BIMBY ou encore de Reforest'action venu présenter des solutions de reforestation ou de végétalisation pour les collectivités et entreprises.

Enfin, nous avons vu mobiliser quelques **représentants de syndicats professionnels**, de l'aménagement, de l'économie de l'aménagement ou encore de la dépollution qui critiquent les modalités de densification actuelles pour leur coût mobilisant à l'appui des expériences opérationnelles.

- **Les enjeux communicationnels et de relais des initiatives du Département et de ses partenaires**

La seconde modalité de circulation observée est constituée par différents dispositifs organisationnels et cognitifs proposés au sein de cette arène que constitue le colloque.

### **Des « grandes messes » - Temps de mobilisation général et de concernement local**

D'abord, ces colloques sont introduits par des « plénières d'ouverture » visant à mobiliser l'auditoire. La première année, une animation sur la consommation foncière — plutôt simplificatrice — est diffusée après une ouverture du président du département invitant au débat et « *au dépassement des réflexions techniques qui doivent s'associer à des approches aussi philosophiques* », avant d'ajouter : « *Là où l'on n'a pas la pleine compétence juridique, on peut avoir compétence à faire le débat* ». Après une mobilisation par le politique, le choix opéré pour le second colloque est de mobiliser l'approche critique de journalistes d'envergure nationale permettant d'inscrire la perspective (a)ménagiste à d'autres échelles. Audrey Pulvar<sup>392</sup> et Olivier Razemon<sup>393</sup> vont alors témoigner de deux expériences de voyages au cours desquelles des situations problématiques « d'artificialisation des sols » sont relatées. Les discours se veulent

<sup>391</sup> Extraits du colloque « Terres à partager » du 12 décembre 2017

<sup>392</sup> Audrey Pulvar est journaliste de formation, elle intervient notamment à ce colloque en tant que journaliste et ancienne présidente de la Fondation pour la Nature et l'Homme fondée par Nicolas Hulot (cf. programme).

<sup>393</sup> Olivier Razemon est un journaliste indépendant et auteur. Il a notamment publié un essai en 2016 intitulé : *Comment la France a tué ses villes*, à la suite d'une enquête sur les centres des villes moyennes.

**mobilisateurs** : « *0 artificialisation, ce n'est plus une question, on va devoir mobiliser et passer à l'action* », « *nos choix ont des conséquences majeures* » et empruntent au registre civique « *les Yanomamis n'ont cessé de voir leurs terres détruites et empoisonnées injustement* », « *Cela est une question de justice sociale* ». Ils empruntent aussi à celui du projet : « *Nous avons un monde à bâtir ensemble* », « *pensons global et agissons localement* », « *beaucoup demandent de nouvelles lois, mais seront-elles suffisantes ? Ce serait une réponse, mais pas un nouveau modèle...* », « *cette journée doit permettre d'acculturer tout le monde y compris les citoyens alors ne montrons pas les élus du doigt et voyons ensemble comment faire.* ». Mais au-delà de l'enjeu d'une « traduction locale » de nouvelles normes en matière d'aménagement périurbain (exemple du ZAN), nous observons, dans le même temps, l'affirmation de spécificités locales visant à concerner élus et techniciens présents. Ce temps est aussi l'occasion, pour les associations et les élus, de prises de positions politiques sur des dossiers locaux structurants : l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le surf park de Saint-Père en Retz ou encore l'implantation de l'entrepôt Amazon à Montbert.

### **Des « tables rondes » - Espaces de croisements des démarches et des acteurs**

Les tables rondes sont à la fois des relais — chambre d'écho des démarches — et des lieux de croisements entre elles, participant tant à leur mise en débat qu'à la circulation de celles-ci. D'ailleurs, à l'occasion des troisièmes rencontres, les démarches « Habitat périurbain », « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » ainsi que « Réinventer rural » sont sollicitées pour organiser un retour croisé avec des élus des EPCI concernées. En tant qu'arènes de débats, elles contribuent à mobiliser et traduire des pratiques au local, tout autant qu'elles ont permis d'élaborer de nouvelles normes d'action publique dont les perspectives intéressent le département qui veut se faire davantage « intégrateur » de ces solutions.

*« L'enjeu pour le département c'est de mutualiser les bonnes pratiques et de les diffuser à l'ensemble du département [...] L'enjeu c'est que cela se diffuse à tous, les élus, les collectivités locales, le grand public est aussi une cible [...] sur le 0 artificialisation nette on est beaucoup sur les objectifs, mais les outils ne sont pas encore mis en œuvre [...] Le dernier colloque, on ne s'est pas attaqué aux sujets durs, c'était gentil bon, mais là on veut aller vers l'opérationnel ». (Technicien du CD 44, le 1.10.2020)*

### **Une allée des acteurs et un « forum des solutions » - Relais des initiatives territoriales et des outils émergents**

Enfin, le relais des initiatives territoriales passe par une arène organisationnelle « l'allée des acteurs », associée à « un forum des solutions », dans laquelle nous retrouvons différents dispositifs cognitifs. De fait, au sein de cette allée des acteurs, différents panneaux, dépliants papiers et guides sur présentoirs se déploient et relatent des expérimentations d'outils d'observation et de simulation en lien avec le foncier, l'agriculture et l'habitat. Néanmoins, on peut également y voir des formes de démonstrations de méthodes par des simulations numériques, celles-ci sont notamment mises en scènes à l'occasion du forum des solutions. Aussi,

aux classiques dépliants sur présentoirs, vient s'ajouter une dimension démonstratrice et performative dont on peut faire l'hypothèse qu'elle s'inscrit dans l'objectif transactionnel de création de nouveaux partenariats.

### **3 - Vers un repositionnement de l'action publique territoriale**

#### **3.1. Des démarches d'expérimentation, entre néo libéralisation et régulation des pratiques d'aménagement en situations périurbaines**

Tandis que ces démarches tendent à démontrer une nouvelle prise pour les collectivités avec les acteurs de l'aménagement périurbain, il nous apparaît important — au-delà des nouveaux segments professionnels décrits plus haut — d'interroger ce que signifie cette présence-absence de l'action publique dans ces mondes de l'aménagement. Si nous avons vu que des modalités de coordination politiques se mettaient en place (concertation, agir collectif...), elles s'appuient également sur un enjeu de production de logements dans une perspective « donnant-donnant » entre acteurs publics et opérateurs immobiliers (cf. chapitre 5).

Ce questionnement nous semble révéler une double dynamique pour l'action publique. Ainsi, elle est marquée par l'usage de « techniques de gouvernementalité », inscrites dans des logiques d'attractivité et de compétitivité, marqueurs de comportements néolibéraux. Dans le même temps, nous observons des formes de régulations des systèmes d'actions locaux, par les élus, mais aussi un renforcement de la capacité d'action foncière et opérationnelle des collectivités locales. Il s'agit là, pour le chercheur, de montrer en quoi les transformations et l'émergence d'instruments d'action publique opérationnels constituent également des leviers de régulation politique du système de production du logement, pour les collectivités. Ces dynamiques ne peuvent être résumées uniquement à des dynamiques néolibérales ou à des formes de bureaucratisation de l'aménagement et de la production du logement.

- ***Des dynamiques de néolibéralisation dans le gouvernement des espaces périurbains***

Ainsi, nous poursuivons ici notre questionnement sur les manières de gouverner ces territoires périurbains dans une perspective de réflexion critique sur les pratiques d'aménagement. Loin de nous, l'idée de présenter ces dynamiques néolibérales comme le fruit d'un discours imposé « d'en haut ». De fait, ce sont ces dynamiques résultant de « *l'assemblage de différentes techniques de gouvernementalité* » (Pinson, 2020, p. 22) visant à rendre les territoires plus compétitifs et attractifs qui nous ont mis sur la piste du néolibéralisme. Dans une perspective foucauldienne, Gilles Pinson ajoute que la particularité de cette approche est bien de considérer que « *les acteurs ne sont ni des victimes, ni des « artefacts » de la néo libéralisation, mais bien les protagonistes actifs de la généralisation de l'éthos concurrentiel* » avec un rôle central de l'État dans la construction de cette subjectivité qui n'est pas absent, mais modifie ses objectifs et techniques de gouvernement.

Analyser la dynamique d'aménagement périurbain sous ce prisme apparaîtra évident aux géographes critiques tenants du néo-marxisme, tant les situations périurbaines se caractérisant

par des politiques historiques de néolibéralisation du logement : spéculation foncière, accession à la propriété, financement par des crédits encouragés par l'État, accumulation du capital. Néanmoins, la dynamique nous apparaît plus subtile ici, car elle s'inscrit dans un contexte de renouvellement urbain où les opérateurs se positionnent encore peu voire en sont absents. Au-delà des instruments déployés, il nous semblait important d'interroger cet « *éthos concurrentiel* » qui se diffuse dans les démarches et vise à attirer des capitaux par l'image d'un périurbain durable, associé à des logiques de marginalisation de pratiques identifiées comme « non vertueuses » dans le périurbain : étalement urbain, voiture (Reigner, 2015, p. 182).

Dans un premier temps, ces démarches s'inscrivent dans une logique de développement et de « promotion de formes d'accession au logement », l'idée sous-jacente est ici que c'est aux mécanismes du marché de loger la majorité de la population (Pinson, 2020, p. 70). Le logement social est d'ailleurs exclu au départ de l'une des deux démarches, ce sont bien les acteurs privés qui sont envisagés comme producteurs de l'offre. Cela tend à amplifier la résidualisation du logement social, dans la continuité des objectifs actuels de la loi ELAN qui passe notamment par une vente de la partie du patrimoine des bailleurs à leurs locataires dans l'idée de promotion de l'accession à la propriété, ici à l'habitat individuel.

Dans le cadre de ces logiques d'actions, plusieurs instruments sont mis en place.

D'abord, sans aller jusqu'à l'idée d'une « dépossession » des collectivités locales de leurs prérogatives en matière d'aménagement par des agences comme les *Urban Development Corporations* (UDC) en Angleterre, les organisations parapubliques — notamment les SPL — assurent ici certaines tâches de négociation foncière par exemple. Les collectivités sont ici perçues comme partiellement responsables des difficultés à faire émerger ces projets de logements en centre-bourg, soit qu'elles maîtrisent mal les outils en place ou qu'elles ne s'inscrivent pas dans cette logique de densification. Ainsi, au-delà de l'accompagnement par ces organisations publiques, différents instruments visant à faire revenir les investisseurs sont déployés. De fait, rappelons que si les espaces en extensions des bourgs, où se déploient principalement du pavillonnaire, sont attractifs, les centres-bourgs ne sont pas investis par les promoteurs eu égard de la complexité des montages de projets.

*« Les modalités d'actions des UDC sont censées rompre complètement avec les pratiques des municipalités en matière d'urbanisme. Il s'agit de dépasser l'urbanisme réglementaire, jugé passif et obstructif, et de faire des agences les protagonistes d'un urbanisme proactif fondé sur l'activation des marchés immobiliers. Les UDC s'emploient donc à créer les conditions d'un retour des opérateurs immobiliers dans des zones qu'ils avaient abandonnées en dépolluant les sols et en assouplissant le cadre réglementaire et fiscal des investissements immobiliers ». (Pinson, 2020, p. 50)*

Aussi, nous avons pu observer dans les deux démarches une prise en charge par la collectivité de la dépollution des sols, de démolitions, des négociations du règlement, ainsi qu'une réflexion autour d'une diminution de la fiscalité en aménagement.

Néanmoins, comme l'explique Gilles Pinson, « *le néolibéralisme urbain ne relève pas de l'anti-planning pur et simple* » (2020, p. 66). De fait, les instruments de planification sont bien présents ici pour « activer des marchés immobiliers » et rassurer les investisseurs dans certains secteurs, mais aussi pour réguler les effets de la dérégulation. Ils visent notamment à réguler la spéculation foncière (notamment dans le périurbain de l'agglomération nantaise) ou encore les difficultés d'accès au logement abordable dans certains secteurs (notamment dans le périurbain proche autour de Nantes et Saint-Nazaire).

En outre, l'externalisation de certaines actions interroge le positionnement de la puissance publique. La conduite de ces démarches expérimentales, bien que validées par des instances politiques élues, est pilotée par différentes institutions et organisations publiques. Ainsi, la multiplicité des institutions et l'externalisation de certaines missions par le PMNSN aux agences d'urbanisme et institutions (études, appels à architectes) favorisent la construction d'une culture partagée et permettent de la diffuser. Néanmoins, le risque de perte en ligne est présent et renforcé par des changements d'individus au sein de ces agences ainsi que par l'externalisation de certaines missions (concertation citoyenne) à des prestataires privés. Au-delà du risque de dilution de l'expérience partagée, ces potentielles « ruptures » ne permettent pas de discuter des enseignements sur « le long terme » avec un risque de pérennisation de subventionnements, même indirects, par des fonds publics, de programmes privés sans en mesurer les effets réels pour la collectivité.

Enfin, cette généralisation d'un *ethos* concurrentiel se traduit ici par la mise en concurrence des territoires à travers la logique de mise en concurrence dans le cadre des appels à manifestation d'intérêts des différentes collectivités, mais aussi, dans un second temps des appels à projets. Dans une perspective de « *locational policies*<sup>394</sup> », il s'agit de subventionner les territoires qui feront « bonne figure » dans la compétition territoriale (Pinson, 2020, p. 93), au-delà des objectifs de redistributions territoriales. C'est ainsi que dans le cadre de la sélection des sites de projets, il s'est agi au-delà des critères physiques et juridiques des sites, de valoriser des collectivités dont les élus démontraient une volonté politique concernant le renouvellement urbain et la préservation des paysages locaux en rupture avec le modèle de l'habitat pavillonnaire.

Du côté des instruments de politiques territoriales, ces appels à manifestations d'intérêts et appels à projets introduisent ce que Renaud Epstein nomme « l'allocation compétitive des ressources » (Epstein, 2013b).

---

<sup>394</sup> Voir à ce sujet les travaux de Neil Brenner sur l'évolution des modèles de financement par l'État et la montée en puissance de politiques publiques localisées.



*« Le développement de ce que Epstein appelle "l'allocation compétitive des ressources" relève de la même logique. Les dispositifs d'appels à projets, ou encore la distribution des labels et de récompenses (labels Écoquartier, French Tech, Cit'ergie, Capitale européenne de la culture ou capitale verte de l'Europe) relèvent d'une logique similaire : il s'agit à la fois de "pousser les villes à se dépasser et à innover pour faire mieux que les autres" et à fournir aux villes perdantes des modèles et des répertoires de bonnes pratiques dont elles peuvent s'inspirer pour s'améliorer ». (Pinson, 2020, p. 123)*

- ***Mais aussi des dynamiques de régulations par la mise en place de nouveaux instruments et outils d'action publique d'aménagement***

Ces comportements néolibéraux témoignent moins d'un retrait de l'État ou de la puissance publique, mais plutôt d'une logique de repositionnement des objectifs et des instruments associés qui s'ils tendent à favoriser les investissements d'opérateurs, entraînent avec eux des formes de régulations. Ces modalités de régulations se déploient sur différents plans à partir d'une capacité d'action foncière et opérationnelle renforcée pour les collectivités locales.

La régulation par les instances politiques élues perdure et produit des arbitrages politiques au fil des projets, la plupart du temps à l'échelle communale. Néanmoins, d'autres modalités de régulations émergent avec l'enjeu de coordination entre les différentes organisations publiques, mais aussi par la mise en place de nouveaux instruments.

La première modalité de régulation se traduit dans les expérimentations, portées par des organisations publiques, introduisant une forme de régulation de l'action aménagiste en situations périurbaines, tout en laissant une forme d'autonomie dans les négociations entre MOA et MOE. Ainsi, les démarches postulent que face à la non-venue de certains opérateurs en situations périurbaines, seule l'action publique peut contribuer à transformer ces pratiques. Ce faisant, les démarches cherchent à mobiliser opérateurs et architectes tout en posant des règles du jeu souples (chartes, ateliers...) dont les acteurs espèrent qu'elles permettent de générer de « bonnes pratiques » appelées à se déployer sur le territoire métropolitain. Aussi, dans le cadre de cette « régulation » des pratiques, nous avons pu observer un accompagnement continu par les deux organisations en amont des dispositifs d'appels à projets (AAP, AMI, réunions de coordination). Cet accompagnement se poursuit également en phase pré opérationnelle par le biais de la mise en place d'une assistance juridique, l'organisation de temps d'ateliers collectifs (type workshops d'idéation, partage de bonnes pratiques) dans le cas du PMNSN ou encore de comités croisés réunissant les différentes collectivités pour l'ADDRN. Dans les deux cas, les organisations cherchent à assurer une continuité des démarches, et à « donner le rythme » dans un contexte où le relais en coordination<sup>395</sup>, assuré par les intercommunalités et communes, est

---

<sup>395</sup> Cela renvoie à la difficulté évoquée plus haut de coordination entre institutions (PMNSN-SEM-Agences d'urbanisme-collectivités), mais aussi d'explication de la gouvernance et des missions du PMNSN /ADDRN alors que certains participants peinent à saisir leur positionnement institutionnel.

attendu en phase opérationnelle. Ce relais, garantissant la continuité de l'action publique, se révèle efficient pour certaines collectivités dont ce type de démarche est éprouvée. Il s'avère plus complexe pour d'autres, soit par manque de temps ou par approche procédurale introduisant une régulation supplémentaire et déconstruisant certaines transformations proposées (refus de double instruction, application de normes de voiries, révision des aides...). Dans ce contexte, le principal risque observé est celui du désengagement de certains opérateurs critiquant la longueur du processus ou d'architectes s'interrogeant sur le tarissement de la logique d'action expérimentale.

Toutefois, le suivi de ces démarches a également révélé — plus largement — des dynamiques de développement d'instruments et d'outils d'action publique qui contribuent au renforcement des capacités d'actions foncières et opérationnelles dans un contexte de faible structuration de la MOA périurbaine. Ces instruments et outils se construisent à la fois « avec » et « en marge » des démarches et sont régulièrement mobilisés par les acteurs publics et débattus au sein des arènes mises en place.

Un premier élément témoignant d'une capacité de régulation de l'action publique concerne le renforcement des capacités d'actions foncières au-delà des capacités d'actions usuelles des collectivités locales en matière d'utilisation des sols (PLU, ZAC, lotissements...) et de droit de préemption urbain (DPU). Ainsi, nous avons pu observer, à l'occasion de nos entretiens avec les opérateurs et les élus, un renforcement des logiques de partenariats publics-privés dans le périurbain conduisant la collectivité à un rôle d'accompagnement des opérateurs privés via les ZAC et les PUP. Toutefois, dans le cadre de notre enquête, il apparaît aussi que de nombreuses communes — hors des agglomérations —, développent pour tout ou partie des opérations de logement sous forme de lotissements communaux ou interviennent en renouvellement urbain traduisant ici une forme d'intervention foncière. Afin d'accompagner le portage foncier dans les centres-bourgs, l'Agence Foncière de Loire-Atlantique<sup>396</sup>, créée en 2012, développe ses activités avec une nouvelle compétence en assistance à maîtrise foncière publique en tant que tiers négociateur depuis 2018, mais aussi en favorisant le déploiement de nouveaux outils de prospection foncière depuis 2019 (URBANSIMUL). Parallèlement, un Organisme Foncier Solidaire (OFS) — Atlantique Accession Solidaire — est créé en 2019 et vise à développer de l'accession abordable, d'abord dans les agglomérations où le marché du logement est tendu et la connaissance des marchés maîtrisée, mais aussi dans les polarités périurbaines nous explique le département.

---

<sup>396</sup> Si l'agence foncière déploie des activités de négociation, d'acquisition, de portage et de rétrocession, son modèle économique limite son développement. De fait, son modèle économique repose uniquement sur les contributions des collectivités ainsi que sur le recours à l'emprunt, celle-ci n'a pas opté pour le prélèvement de la taxe spéciale d'équipement (TSE) sur les territoires de ses membres jusqu'en décembre 2020. L'instauration de la TSE a néanmoins été adoptée par les membres du conseil d'administration le 8 décembre 2020, seule Nantes Métropole a voté contre l'instauration de la TSE. Par ailleurs, l'AFLA est devenu un Etablissement Public Foncier en décembre 2020.

*« On veut proposer ce produit partout où cela est possible même dans le périurbain [...], mais plutôt uniquement sur les polarités où il y a le marché ».*  
(Technicien du CD 44, le 27.08.2020)

En outre, nous avons pu observer un renforcement des capacités pré-opérationnelles et opérationnelles des collectivités en situations périurbaines grâce à l'extension des territoires d'action de bailleurs sociaux (Nantes Métropole Habitat [NMH]) ainsi que d'organisations publiques (AURAN, ADDRN, LAD SELA...). Ces dernières tendent à déployer une approche plus transversale en assurant un diagnostic, une démarche de programmation urbaine et architecturale associée, de plus en plus, à du suivi opérationnel. Du côté des instruments d'action publique, nous retrouvons également les aides à la pierre visant à aider la production de logements sociaux. Ainsi, même si le rapport sénatorial Dallier de 2018 démontre un « véritable retrait de l'État du financement de la construction de logements sociaux par les aides à la pierre. » (Dallier, 2018, p. 50), le développement de la prise de compétence des collectivités de ces aides contribue à repositionner la collectivité dans le jeu d'acteur pour la construction de logements sociaux et aidés.

De ce fait, ces démarches, instruments et outils, bien que parfois encore à l'état d'annonce, participent d'une forme d'action publique en contribuant à la mise à l'agenda de ce problème public de la production de logements en situations périurbaines. Ici, les solutions envisagées par les organisations publiques caractérisent une volonté de réforme de l'action publique existante. Par là même, ces institutions font de cet enjeu, un enjeu politique, dont l'élaboration de nouvelles normes est source de débats tout autant qu'elles permettent de rendre gouvernable ce « problème public » (Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 66).

- ***Une tentative d'élaboration de nouvelles normes d'actions pour le périurbain à partir du renouvellement des principes d'actions***

Les démarches ont révélé quelques dynamiques témoignant de l'émergence d'une « gouvernementalité aménagiste » renouvelée (Brennetot, 2020, p. 62). Si celle-ci poursuit une logique de développement des territoires, héritage du paradigme moderniste, elle semble s'appuyer sur des principes d'actions renouvelés privilégiant la concertation, une meilleure prise en compte du contexte paysager et bâti (au-delà d'un objectif de densification à tous crins), ainsi que des logiques d'actions plus expérimentales, en rupture avec la logique règlementaire. De fait, les pratiques que nous avons observées au sein des différents ateliers participent à l'élaboration de nouvelles normes d'action publique. Celles-ci constituent des « règles de comportement qui cadrent les actions individuelles, collectives et celles des organisations. » (Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 93) et « se distinguent de la règle en ce que l'on s'y réfère sans y penser [...] » (Matthey et Gaillard, 2011).

Par conséquent, quatre principes d'action nous paraissent émerger : le développement de contractualisations verticales, le développement de coalitions publiques/privées, la concertation des citoyens et une reconsidération du modèle de l'habitat individuel dense.

D'abord, ces démarches s'inscrivent dans une dynamique **de contractualisations verticales** impulsées par les appels à projets et appels à manifestation d'intérêts. Au-delà des modalités contractuelles, ce sont les dispositifs cognitifs et organisationnels associés aux démarches qui tendent à favoriser une normalisation des pratiques. Pour exemple, le carnet des attentes citoyennes et ses attentes programmatiques étaient identiques sur l'ensemble des sites, tandis que pour l'ADDRN, les « chantiers cibles » étaient également similaires aux différents sites. Certes, les agences d'urbanisme et syndicats mixtes de SCOT ne sont pas l'État et invitent à questionner la « verticalité » de ces contractualisations. Néanmoins, dans un contexte de décentralisation, ces dernières assument une grande partie des missions (assistance aux communes, définition des orientations et plans d'urbanisme aux différentes échelles...) et sont financées pour partie par l'État et ses services déconcentrés.

Toutefois, au-delà de la perspective compétitive et normative introduite par ces contractualisations verticales, celles-ci favorisent un *empowerment*<sup>397</sup> des élus. De fait, bien qu'ils se retrouvent en compétition entre communes, ces démarches leur permettent de sortir parfois de ce que Gilles Pinson appelle une situation de « notable passif » (2020, p. 146) vis-à-vis des opérateurs fonciers et immobiliers.

Néanmoins, au-delà de l'idée d'une normalisation « à tous crins », plusieurs dynamiques témoignent aussi de formes de progrès social.

*« [...] si le but des sciences sociales n'est pas uniquement d'analyser le monde, mais aussi de le rendre meilleur, on peut considérer qu'il est du devoir des chercheurs de détecter et de documenter les germes d'un changement allant dans le sens du progrès social ». (Pinson, 2020, p. 144)*

Le second point concerne **la formation de coalitions publiques/privées** renouvelées dans l'aménagement périurbain. Ce renouvellement se traduit par la présence de propriétaires fonciers publics et d'opérateurs privés sur l'ensemble des sites, un seul OPH a été retenu et s'est lié à une coopérative HLM pour pouvoir développer de l'accession libre. En outre, si des promoteurs régionaux sont attendus, ces appels à projets inscrits à l'échelle départementale, ciblent des coopératives locales, des investisseurs « du coin », dans une perspective de coalitions d'acteurs locaux. Ces coalitions passent par une entente autour du projet et du coût du foncier, mais aussi

---

<sup>397</sup> Dans sa thèse Margaux Vigne revient sur la pluralité du sens du mot *empowerment*. Citant les travaux de Marie Hélène Bacqué, elle revient sur trois échelles de l'*empowerment* : émancipation individuelle, émancipation collective et projet politique d'une action sociale transformative. Dans notre cas, il ne s'agit pas d'un *empowerment* radical, autogestionnaire et émancipateur, ni d'un *empowerment* néolibéral de responsabilisation, mais plutôt un *empowerment* social-libéral qui semble ici combiner une incitation à faire et un accompagnement du projet par les organisations publiques.

par la mutualisation de moyens et de compétences entre les collectivités et les opérateurs ou entre les propriétaires fonciers et les collectivités (dans le cadre d'AFU par exemple). Nous avons notamment pu observer des tentatives de mutualisation de la commercialisation des opérations, de délégation d'études à la collectivité en amont ou de mise en partage des bilans économiques pour trouver une équation financière.

Ainsi, ces coalitions contribuent à structurer de nouvelles « filières » de l'aménagement s'appuyant sur le développement de nouveaux outils techniques et financiers ou plus largement en remobilisant des pratiques locales émergentes (développement de lots libres régulés de constructeurs, structuration de filières bois en habitats individuels, utilisation de matériaux biosourcés...). Si ces coalitions contribuent au développement d'un urbanisme plus collaboratif, elles entraînent également des logiques de normalisation des pratiques. Cette normalisation s'effectue notamment par l'intégration de savoirs et filières — principalement locales — au sein d'outils de planification ou de contractualisation (ex : Perspectives envisagées sur le bois pour le SCOT, carnet des attentes...) et plus largement via l'intégration de représentants de l'État au sein des démarches.

Par ailleurs, l'idée que les espaces périurbains ne peuvent plus se construire sans concertation citoyenne semble faire son chemin. De ce fait, **concerter les habitants en amont et tenir compte de leurs attentes** dans le périurbain s'est traduit de deux manières : la première a consisté dans la réalisation d'enquêtes, encadrées par des sociologues, visant à saisir les besoins, la seconde par des dispositifs de concertations citoyennes. Nous avons vu que ces dispositifs de concertations citoyennes avaient pu emprunter à des dispositifs éprouvés dans plusieurs métropoles inscrivant cette normalisation dans une logique d'acclimatation (Matthey et Gaillard, 2011, p. 119). De plus, nous avons pu observer que de l'action initiale de concertation nous sommes rapidement passés à la production de référentiels : la liste des cibles et le carnet des attentes citoyennes qui deviendront d'ailleurs des cahiers des charges. Si ces instruments apparaissent comme spécifiques aux démarches, ils participent d'une normalisation, moins formalisée que les normes énergétiques par exemple, mais néanmoins contraignante et appliquée à différents sites procédant ainsi d'une forme de « labellisation » des projets. De manière générale, ils tendent ainsi à normer ce qui rentre dans l'habitat périurbain « idéal » en suggérant de réinventer le modèle de l'habitat individuel. Néanmoins, on peut pointer le paradoxe et la mise en tension entre la montée en puissance des enjeux d'appropriation, de diversification des formes urbaines et dans le même temps la volonté de maîtrise du développement du cadre bâti que tendent à affirmer les projets dans les deux démarches.

Le quatrième principe d'action repéré concerne **la revalorisation des qualités d'usages de l'habitat individuel** et notamment l'intimité et l'évolutivité. La particularité des démarches est sans doute de favoriser des relations entre régimes d'aménagement périurbains intégrant des pratiques d'ordinaire, non estampillées comme étant de « bonnes pratiques », ce dont témoignent

les hybridations qui font une place au référentiel pavillonnaire et à son mode de production. D'ailleurs, certaines de ces pratiques, clairement identifiées du côté des « *worst practices* » par les urbanistes (lotissement pavillonnaire), ont pu donner lieu à discussion et ont permis d'en tirer quelques éléments pertinents à réintégrer dans les projets comme la commercialisation progressive et la possibilité de livrer un logement prêt à finir.

De manière plus concrète, les deux démarches tendent à affirmer un modèle d'habitat basé sur le « logement individuel maîtrisé » dense sur terrains à bâtir pour les deux démarches. À nouveau, la normalisation de ce type de projets, notamment sur le plan de l'ingénierie, passe ici par une tentative de codification, un travail juridique et de transcription des scripts (Akrich, 1990) dans des rapports d'étapes et de recherche. Ils sont ensuite présentés à des acteurs institutionnels (Département, État) ou associatifs (Atlanbois, Novabuild ...) intervenant à l'échelle régionale ou nationale.

Ainsi, les tentatives d'élaborations de nouvelles normes d'actions publiques s'inscrivent avant tout dans une dynamique de transformation des politiques publiques en aménagement. De manière transversale, si modèles et normes allogènes sont mobilisés, nous pouvons voir ici que « ce qui compte » pour les acteurs est la dimension endogène de l'action publique territoriale (faire avec les habitants, le local, les modèles existants et éprouvés) et l'innovation (le nouveau). Par ailleurs, même si ces outils et ces normes font l'objet de discussions et débats entre organisations, de dynamiques d'expérimentations « incertaines », ils semblent aujourd'hui se stabiliser (nécessité de processus de concertation) et tendent à se multiplier (action publique foncière, nouveaux dispositifs fiscaux...) preuve qu'une dynamique d'institutionnalisation<sup>398</sup> du cadre d'action aménagiste en situations périurbaines est en cours.

### **3.2. De nouveaux cadrages pour l'action publique**

- ***Le « périurbain durable » - L'affirmation d'un modèle d'urbanisme périurbain et sa lente conversion aux impératifs de transition écologique***

Au cours de cette thèse, nous avons montré l'évolution des modèles urbains et ses effets sur la conduite de l'urbanisme périurbain. Au cours du chapitre 3, nous avons notamment analysé le passage du modèle de « développement équilibré du territoire » des années 1960-1980 à une logique de planification stratégique dans les années 1980-2000, avant de décrire une montée en puissance du modèle de développement durable. Celui-ci se manifeste par une logique de limitation de l'artificialisation des sols, de prise en considération de l'environnement du projet, ainsi que d'une reconnaissance d'un droit au développement pour les espaces périurbains. Dans le même temps, ces modèles urbains se sont accompagnés d'une évolution des logiques d'actions

---

<sup>398</sup> Par institutionnalisation nous entendons « *Le processus d'institutionnalisation repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures sont élaborées, se développent pour structurer un espace social et produire les comportements des acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe lorsque des règles et des procédures se multiplient et se stabilisent, gagnent en précision et deviennent concrètement prescriptives.* » (Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 89).

marquées par une montée en puissance de l'urbanisme de projet, concerté, réinterrogeant par là même les pratiques de planification. Aujourd'hui, la mise à l'agenda du Zéro Artificialisation Nette poursuit cette logique de « développement maîtrisé » en mettant l'accent sur la limitation de l'artificialisation par des politiques de renouvellement périurbain. Néanmoins, elle permet d'insister sur le caractère limité des ressources, introduit une réflexion sur la valeur d'usage et de biodiversité des sols et invite à des perspectives d'actions plus proches du ménagement.

De notre enquête, il ressort une affirmation du modèle du développement durable et une lente émergence des approches transitionnelles, en rupture avec les valeurs cardinales de l'aménagement du siècle dernier. La lecture des cahiers des charges traduit cet horizon d'attente traduit par la quête de formes d'habitat plus denses, performantes énergétiquement et privilégiant l'usage de matériaux biosourcés. Sur le plan des processus, nous avons aussi pu observer l'affirmation de l'enjeu participatif à travers le déploiement de dispositifs de concertation citoyennes visant à favoriser une prise du futur habitant sur la conception de son logement, mais aussi des espaces collectifs.

*« Aménager, ce serait alors ménager la terre des ressources finies et se préparer à traverser les effondrements engendrés par la phase extensive des deux derniers siècles. Convenons d'appeler provisoirement cette perspective celle de la post croissance ». (Vanier, 2020a, p. 22)*

Cette métapolitique des transitions se traduit ici par de nouveaux cadres d'actions visant à répondre à l'impératif écologique. Ainsi, même si l'émergence de ce nouveau paradigme apparaît lente dans les mondes de l'aménagement périurbain, nous avons pu observer des pratiques de ménagement impulsées par les acteurs publics. Cela se traduit concrètement par l'invitation au recyclage et au réemploi sur site, relayée par plusieurs MOE, inscrivant leur pratique dans une forme de « frugalité ». Cette politique du « faire avec » a également guidé plusieurs projets tenant compte du contexte environnemental en construisant « avec » et « autour » d'espaces boisés, en mobilisant les ressources des sites pour construire (par exemple le bois) ou encore en prônant une approche *low tech*. Toutefois, nous sommes ici loin d'une réelle politique transitionnelle qui remettrait en cause l'idée d'un équipement de l'espace ou d'une réalisation de « produits logements ». Les initiatives sont ici fragmentées, néanmoins, elles contribuent visiblement à l'opérationnalisation de pistes d'hybridations de ces modèles (construction en extension associée à du réemploi) et à réinterroger le paradigme du développement durable à défaut de le transformer radicalement.

Après avoir décrit quelques caractéristiques de ce « modèle urbain », nouveau cadrage de l'action publique périurbaine, il nous paraît pertinent de décrire les cadrages processuels qui semblent s'imposer. Ces cadrages processuels se voudraient au service du développement du modèle périurbain durable par :

- Un cadre d'expérimentation visant à produire des innovations de gestion et de formes urbaines dites durables ;
- Une évolution des modalités de construction des politiques publiques en matière d'habitat, interterritorial, qui permet de s'extraire de la logique de progrès, car elle ne sert pas uniquement ce modèle, mais invite aussi à réfléchir aux systèmes de dépendances des territoires.

Nous proposons de décliner davantage ces deux cadres d'actions ci-dessous.

- ***L'expérimentation – Le périurbain à l'épreuve d'un nouveau cadre d'action pour l'urbanisme***

« *Aujourd'hui toutes les collectivités veulent de l'innovation* », évoquait un opérateur en marge du lancement de l'appel à projets de la démarche « Habitat périurbain ». De fait, la logique d'action expérimentale semble avoir infusé l'ensemble de la fabrique urbaine et de l'action publique territoriale<sup>399</sup>, le périurbain devient ici une situation de projet comme les autres. L'expérimentation recouvre une variabilité d'acceptions<sup>400</sup>, pour lesquelles Marc Dumont nous invite à interroger plus largement les logiques d'actions qui y président et leurs objectifs.

*« Il nous apparaît en effet que le cœur du questionnement scientifique sur l'expérimentation gagnerait moins à porter sur une qualification des productions issues des situations d'expérimentation, à en caractériser les dispositifs, les démarches, les idées et les procédures comme peu ou très innovants, qu'à éclaircir les logiques d'action qui y président et que l'expérimentation, en pratiques et en situations révèle ». (Dumont, 2013, p. 60)*

Ainsi, nous avons vu aux chapitres 5 et 6 les logiques d'actions sous-tendues par ces démarches expérimentales avant d'analyser ce qu'elles produisaient sur le plan des ingénieries et des formes urbaines au chapitre 7. La troisième partie nous a permis d'en saisir les effets sur les pratiques professionnelles et les conventions des différents segments professionnels. Alors, que nous disent ces démarches de manière plus générale sur un cadre d'action expérimentale qui semble se développer ? Ce glissement est-il structurant pour l'action publique périurbaine, marqueur d'une distanciation des logiques de planification ? S'agit-il d'une rupture paradigmatique, privilégiant une approche par ajustements progressifs ou seulement d'un mot d'ordre de l'action publique ?

L'analyse des trajectoires des démarches et de leurs mises en pratique traduit ici plus sûrement des formes de compromis, parfois paradoxaux, que de finalités et de dispositifs stabilisés. Il

---

<sup>399</sup> Dans le cadre de l'analyse de dispositifs d'expérimentation institutionnels, Margaux Vigne pose un constat similaire voyant dans l'expérimentation « une nouvelle norme liminaire ». (Vigne, 2019, p. 654).

<sup>400</sup> Dans son HDR, Marc Dumont (2013) explique que la notion d'expérimentation recouvre une variété d'acceptions qui ont évolué au gré des époques, des disciplines et des paradigmes politiques. Nous rejoignons ici l'analyse qu'il porte sur la trajectoire de l'expérimentation dans le champ de la fabrique urbaine, d'abord mobilisée dans une perspective de recherche expérimentale puis se tournant progressivement vers des formes plus opérationnelles. A l'occasion d'une recherche sur les démonstrateurs avec Laurent Devisme, nous avons pu mettre en exergue l'orientation technique et marketing de l'investissement des champs de l'expérimentation et de l'innovation en urbanisme.



apparaît toutefois que l'expérimentation devient ici une « nouvelle norme d'action » à interroger pour le chercheur (Vigne, 2019, p. 655).

### **Des expérimentations, entre continuité et rupture des pratiques de projet**

Les dispositifs visant à expérimenter de nouvelles méthodes s'inscrivent dans l'idée de provoquer des ruptures avec une manière de conduire l'urbanisme dans le périurbain. Toutefois, ces dispositifs d'expérimentation visent à renouveler les procédures de groupement MOA-MOE, les logiques de conception, tout en s'appuyant sur des routines internes qui facilitent leur légitimité.

Ainsi, comme nous avons pu le montrer au chapitre 5, ces démarches s'appuient sur la transformation de dispositifs existants plutôt que de véritables ruptures. Les revendications à « faire autrement » sont relayées par le biais des dispositifs d'appels à opérateurs et architectes ou d'ateliers. Ils peuvent alors servir à justifier un régime d'urbanisme dérogatoire, mais aussi un droit à l'erreur face à l'incertitude des résultats.

À l'occasion du suivi des démarches, nous avons pu observer des injonctions à dépasser les formes classiques de consultation des équipes ou encore certaines normes pour le logement. Nous voyons bien ici la formulation d'attente à la mise en place de principes dérogatoires dans une optique d'expérimentation.

*« En plus avec IBA on passerait en régime d'exception pendant dix ans et l'on pourrait tester tout ce que l'on veut ». (Technicien du PMNSN, le 17.06.19)*

Ce régime dérogatoire peut à l'image des « routines », du gré à gré et des procédures critiquées, contribuer à entretenir des logiques de réseaux et réduire les enjeux d'ouverture relatifs aux expérimentations. Néanmoins, la perspective de généralisation, introduite par les acteurs des démarches, traduite dans des dispositifs de suivi et d'évaluation, tend plutôt à étayer l'hypothèse d'une dé-routinisation évoquée par Marc Dumont (2013). Cette perspective vise à transformer, sur le long terme, les pratiques des acteurs au sein du système de production de l'habitat, une dynamique qui diffère des observations que relate Margaux Vigne concernant des expérimentations institutionnelles dans l'espace public, révélant des difficultés de pérennisation des résultats et conduisant à une multiplication d'expérimentations « hors temps » (Vigne, 2019, p. 661).

Par ailleurs, alors que nous avons montré que les urbanistes se trouvaient parfois en limite de compétence et les démarches très incertaines quant à leur aboutissement, l'expérimentation peut aussi justifier un « droit à l'erreur ». Cette justification a surtout été mobilisée en amont des démarches alors que le lancement des dispositifs semblait primer sur les objectifs. Malgré tout, les démarches ont montré que si les urbanistes rencontraient des difficultés dans la mise en œuvre des dispositifs, la commande et les enjeux étaient affirmés dès l'amont du projet et faisaient l'objet d'un suivi régulier. Ainsi, ces démarches se distinguent des logiques d'appels à projets par la mise en exergue des « attentes citoyennes » — et expertes — plutôt que de s'inscrire dans le registre

de la carte blanche (Devisme et Ouvrard, 2015). Cela facilite la prise de décisions et limite la fuite<sup>401</sup> de ces temps de décision.

### **Des expérimentations, entre cadrage et ouverture des processus**

De manière transversale, les démarches révèlent une logique de cadrage du processus, de séquençage, permettant de garantir la mobilisation des équipes et d'assurer une équité dans les formats de rendus par exemple tout en veillant à maintenir une souplesse permanente dans la définition des procédures. Si ces deux logiques (procédurale et flexibilité<sup>402</sup>) apparaissent opposées, cette tension semble exacerbée dans le cadre de démarches d'expérimentations à l'ère de logiques d'action managériales (évaluation, comptabilité du temps de travail des acteurs). En filigrane, le risque des logiques procédurales et comptables est bien de rompre avec une logique exploratoire et de limiter l'émergence d'idées, de mettre rapidement à distance les projets non-sélectionnés, les « ratés », desquels nous pouvons tirer des enseignements concernant les contraintes d'action<sup>403</sup>. En outre, le risque principal est de faire retomber la logique exploratoire dans des contingences sectorielles (économie) ou temporelles (logiques électorales), notamment au moment du dépôt du permis de construire et de la définition des modalités de contractualisation entre MOA-MOE avec la collectivité. Face à cela, les démarches se sont plutôt distinguées par une logique d'adaptation progressive des dispositifs permettant de sortir du dualisme procédure hyperflexibilité avec : une adaptation du calendrier de rendu, un outillage sur les volets juridique et financement pour la contractualisation MOA-MOE et un ajustement des thématiques des réunions aux besoins des équipes. Toutefois, si l'approche exploratoire invite à assumer l'incertitude du processus, celle-ci implique un coût humain et financier d'autant plus important dans des territoires périurbains où l'ingénierie est déjà réduite. Ceci révèle l'enjeu de reconnaissance du rôle de coordination des démarches, en temps et financement. Malgré tout, l'évolution des projets « en cours de route » reste complexe comme nous avons pu le décrire au chapitre 6, car plus on avance et plus la capacité d'action semble se réduire même si l'incertitude diminue (Arab, 2007).

### **Le rôle de la démonstration dans l'expérimentation**

Une autre dimension de la logique d'action expérimentale affirmée par les acteurs consiste à réaliser des « démonstrateurs ». Cette dimension démonstratrice entraîne un premier

---

<sup>401</sup> Margaux Vigne (2019, p. 656), remobilisant la notion de « local sans idées » développée par Marc Dumont parle de « fuite de la décision » pour évoquer l'idée d'une action publique « sans idées » dont les commandes sont de moins en moins précises.

<sup>402</sup> Nous renvoyons ici le lecteur aux travaux de Nicolas Bataille dont la thèse intitulée « Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée. » interroge cette tension entre des logiques d'actions procédurales et exploratoires. (Bataille, 2020)

<sup>403</sup> Nous rejoignons ici l'analyse portée par Laurent Devisme (2014, p. 223) concernant l'enjeu de discuter -aussi- des projets « ratés » car « l'insistance sur les bonnes pratiques a toujours pour conséquence d'éviter la discussion sur les instances de labellisation, sur les regards comparateurs et évaluateurs et plus généralement sur le sens des mesures » introduisant un biais sur la réalité des pratiques aménageuses.

questionnement : s'agit-il de conduire des projets différenciants pour se démarquer des autres territoires ou pour tendre vers la réalisation d'un modèle reproductible ?

Dans un premier temps, nous avons montré que l'enjeu de singularisation se jouait à l'échelle locale, entre organisations. Ainsi cette distinction semble relever ici davantage de la lutte des places (Lussault, 2009) que d'une compétition interterritoriale. Néanmoins, l'enjeu de se différencier et de communiquer sur les démarches interroge sur la capacité des expérimentations à échouer et à valoriser l'expérience en vue de faire progresser les modalités de production de l'espace. Dans notre cas, nous avons pu voir que la dimension communicationnelle était peu développée hormis dans le cadre de la phase de mobilisation permettant, par la suite, de discuter de problèmes émergents et de réorientations possibles. Certains architectes ont d'ailleurs pu souligner la trop faible communication de la démarche à l'échelle nationale<sup>404</sup>, alors que la démarche fut selon eux assez différenciante par rapport à d'autres démarches d'appels à projets nationaux.

Dans les deux cas, il s'agissait plutôt d'aller vers une logique de reproductibilité de méthodes que de chercher à se distinguer. Néanmoins, cette logique de reproductibilité n'est pas sans interroger les urbanistes, qui font alors face au paradoxe de devoir proposer des innovations processuelles, voire architecturales, et, dans le même temps, de répondre à l'enjeu de standardiser ces processus pour pouvoir les exporter.

Cette dynamique tend à réintroduire une certaine normativité qui peut s'exercer sur des logiques programmatiques (la pièce commune, la pièce en plus, la capacité d'évolution...), mais aussi dans les ingénieries, introduisant des formes de standardisation. Cette forte similarité peut alors s'expliquer par ce paradoxe de double injonction à l'innovation et la standardisation. Selon Nicolas Rio, Vincent Josso et Lucille Gréco (2019), ceci s'explique par la tension entre une « logique produit » tendue vers des formes de normalisation et une « logique usage » tendue vers des adaptations au contexte local. Dans ce contexte, considérer la diversité des propositions (même celles non sélectionnées, celles qui dysfonctionnent) et leur complexité — notamment les formats hybrides — apparaît comme un moyen de dépasser cette logique normative et de saisir leurs apports au regard des configurations périurbaines.

En outre, cette injonction transforme le rôle du chercheur sur le terrain, qui est alors invité à décrire, déconstruire ces processus pour produire des connaissances sur l'action, mais aussi pour l'action à partir de la déconstruction des ingénieries de projets résidentiels. Il peut s'agir de pouvoir les décrire et les analyser finement, voire de valider le degré d'innovation réelle de ces dernières.

Ainsi, la dimension démonstratrice semble osciller entre un objectif de reproduction de processus transposables et la production de connaissances permise par des démarches de recherches

---

<sup>404</sup> Architecte, le 7.11.2019.

partenariales visant à documenter et objectiver ces processus (Girault, 2019, p. 333), au risque pour les chercheurs de modéliser certains principes et de les ériger en bonnes pratiques.

### **Des expérimentations, entre normalisation et ajustements**

Enfin, alors que nous avons montré des tentatives d'élaboration de nouvelles normes d'actions globales, les acteurs que nous avons suivis s'interrogent sur la dimension reproductible, affichée comme l'une des finalités des expérimentations. S'agit-il de reproduire des typologies urbaines et architecturales ? S'agit-il de reproduire des ingénieries de projets résidentiels ou la démarche d'appel à projets ? Comme nous avons pu le voir, il s'agit davantage de reproduire des ingénieries de projets résidentiels que des formes urbaines et architecturales, même si certains opérateurs témoignent de leur volonté de transposer certains principes.

Par ailleurs, cet enjeu d'essaimage des produits des démarches d'expérimentation se traduit par la volonté des urbanistes — mais aussi des élus — de généraliser certaines méthodes sur un territoire élargi tout en les adaptant aux contextes locaux, comme nous avons pu le montrer pour la démarche « Habitat périurbain ». Nous rejoignons ici l'analyse de Margaux Vigne selon laquelle, ces deux logiques (scalaire et reproductible) s'inscrivent dans des logiques institutionnelles imposées de manière *top down* (Vigne, 2019, p. 662).

Néanmoins, au-delà des objectifs de reproductibilité et de généralisation, il nous paraît important de prendre au sérieux la dimension mobilisatrice, formatrice et politique des démarches qui participent à mettre en débat des visions politiques de ce que signifie « habiter le périurbain ». De fait, comme le soulignent François Mathieu Poupeau, David Guéranguer et Stéphane Cadiou (2012), si certaines méthodes produisant des normes intermédiaires permettent de revendiquer une forme de neutralité politique, certains outils ou méthodes plus stratégiques (dispositifs fiscaux, normes environnementales...) doivent faire l'objet d'une mise en débat. C'est ce qui est proposé ici autour de l'habitat périurbain. Ainsi, il nous semble que ces cadres d'actions visent finalement moins à prouver qu'à éprouver collectivement des modalités de coordination vues comme innovantes (Peynichou, 2018, p. 116).

Aussi, même si les manières de conduire ces expérimentations relèvent d'une grande diversité d'approches, souvent de manière concomitante : quête de nouveauté et reproductibilité des process, critique de la règle et élaboration de nouvelles contraintes, processus agiles et procéduralisation, il semble que l'idée de prêter attention à l'expérience et aux trajectoires de ces dernières émerge — par des dispositifs de réflexivité et une documentation — et valorise l'idée d'une remise en question continue des modes de faire de l'aménagement par leur mise en débat.

- ***Grande échelle et interterritorialité - Une redéfinition de la gouvernance dans la production de l'habitat périurbain***

Le troisième cadrage, relève d'une évolution des échelles de construction des politiques publiques du logement, élargie, mais aussi d'une évolution dans les manières d'aborder la question de la

construction collective de ces politiques, davantage en réseaux. Ainsi, nous observons une dynamique de réflexion interterritoriale, entre territoires périurbains, mais aussi dans les secteurs agglomérés où le marché du logement apparaît plus tendu.

### **Émergence de nouvelles échelles de réflexion périurbaines**

Les démarches que nous avons enquêtées se déploient à des échelles métropolitaines élargies intégrant plusieurs EPCI souvent contiguës. Cet élargissement du cadre d'action apparaît aujourd'hui renforcé avec la multiplication d'organismes intervenants à grande échelle : le déploiement de l'OFS, mais aussi avec la montée en puissance d'opérateurs du logement social à l'échelle départementale<sup>405</sup>.

Alors que dans les centres urbains, les projets semblent se réduire à l'échelle d'ilots (ancienne prison de Nantes, Caserne Mellinet) de plus en plus petits, il semblerait que la dynamique d'aménagement périurbaine tende au contraire à élargir l'échelle de déploiement des projets (Projet écocité, Ambition maritime, Habitat périurbain...). Les réflexions en cours autour de la préfiguration d'une approche IBA en France pour les écocités<sup>406</sup>, dont l'espace métropolitain Nantes Saint-Nazaire fait partie, s'inscrivent dans cette perspective.

Ce renouvellement introduit des questionnements pour les acteurs sur la gouvernance, avec des dynamiques de superpositions des compétences, mais aussi sur la « fragmentation des dispositifs de planification » qui tendent à s'hybrider avec des dynamiques opérationnelles, les frontières se brouillent<sup>407</sup>. D'ailleurs, la grande échelle est ici vue comme la possibilité de tracer de grands principes pour la production du logement et d'apporter un volume d'affaires suffisant permettant de générer des économies de projets dans des secteurs où le marché est moins tendu, tout en répondant aux objectifs fixés par les PLH. Ce discours, introduit notamment par les opérateurs privés, est relayé par les chefs de projets pour qui l'idée d'une « massification<sup>408</sup> » de la production du logement est vue comme une alternative à la production actuelle à expérimenter.

Néanmoins, au-delà de la massification, ce cadre d'action élargi tend à faire émerger de nouvelles échelles de construction des politiques du logement à l'échelle départementale, par le biais d'une reconnaissance de problématiques similaires en matière de renouvellement urbain entre élus de communes périurbaines. Cela contribue à renforcer l'incarnation politique de ces communes périurbaines. Au-delà, ces projets permettent de faire prendre conscience aux élus de l'enjeu de partenariats interterritoriaux, entre acteurs politiques et techniques de l'urbanisme par une prise de conscience des dépendances entre les territoires.

---

<sup>405</sup> Voir à ce titre le projet Uniter réunissant SILENE, Habitat 44 et Atlantique habitation.

<sup>406</sup> Démarche consultable en ligne : <http://www.ecocites.logement.gouv.fr/prefiguration-d-une-approche-iba-pour-les-ecocites-a171.html>

<sup>407</sup> Cette hypothèse a notamment été discutée par Joël Idt à l'occasion d'une conférence dans le cadre de l'école d'été du Labex Futurs urbains en juillet 2019.

<sup>408</sup> Dans son ouvrage intitulé *Manifeste pour un urbanisme circulaire*, paru en 2020, Sylvain Grisot prône également une massification des solutions en renouvellement urbain.

« [...] l'espace ne fonctionne plus comme une juxtaposition d'entités relativement autonomes. Il est évident que depuis les années 1960, c'est la mise en système généralisée qui l'anime, à toutes les échelles au-delà du cadre national ». (Vanier, 2020b, p. 48)

### **Émergence de nouveaux projets interterritoriaux en réseaux**

Les démarches ont contribué à révéler plusieurs formes d'interdépendances entre les territoires. D'abord, métropolisation et périurbanisation sont deux dynamiques interdépendantes — confondues pour François Ascher —, aussi les migrations domicile-travail traduisent une interdépendance entre lieu de résidence et travail. De plus, les marchés du logement dépendent des politiques publiques (foncières notamment) menées par les territoires voisins, les configurations périurbaines sont marquées par une ressource foncière dont disposent peu les centres agglomérés tandis qu'à l'inverse ces derniers disposent d'une ingénierie qui fait défaut en contextes périurbains.

Ces interdépendances sont de fait le fruit de pratiques d'acteurs publics et privés qui se déploient dans l'espace et dont les intérêts sont variés. Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, ces interdépendances amènent les acteurs publics à s'associer entre collectivités, mais aussi à d'autres acteurs de la MOA en situations périurbaines contribuant à dépasser les périmètres d'actions classiques : formats de coopérations propriétaires-collectivités à des échelles micro-locales, des coopératives HLM qui participent à la structuration d'un tiers secteur du logement métropolitain (Carriou, 2020 ; Meyfroidt, 2016) en partenariat avec les collectivités.

Ces interdépendances invitent à renouveler l'approche de la construction des politiques publiques, notamment en aménagement. Il s'agit selon Martin Vanier de « *penser système, plutôt que catégories de territoires* » (Vanier, 2020b), il semble aussi important de dépasser la question des échelles, car il n'y a pas de « bonne échelle » a priori, mais des problématiques qui se déploient dans l'espace de manière réticulaire invitant au déploiement d'actions partenariales<sup>409</sup> entre institutions politiques territoriales et leurs organisations.

### **Conclusion du chapitre 9**

Au cours de ce chapitre, nous avons montré la transformation du système de production de l'habitat en situations périurbaines. Pour cela nous avons d'abord décrit des dynamiques de transformations des segments professionnels en MOA périurbaine à travers des stratégies de différenciations et de coalitions redéfinissant les conventions. Puis, nous avons, montrer que ces transformations relevaient de la circulation d'individus et de bonnes pratiques véhiculées au sein de différentes arènes. Enfin, dans un troisième temps, nous avons étayé l'hypothèse d'un

---

<sup>409</sup> Plusieurs exemples récents montrent des actions interterritoriales sur le long terme dans des PLH métropolitains avec par exemple une obligation de production de logements aidés en centres-bourgs périurbains pour un nombre de logements construits en accession sur la métropole par exemple (PLH de Rennes). D'autres démarches de coopérations foncières ont également été repérées comme par exemple le partenariat entre l'EPF de Nouvelle Aquitaine et l'EPA de Bordeaux Euratlantique dans le cadre d'une consultation conjointe entre Bordeaux et Angoulême.

repositionnement de l'action publique territoriale dans ce système de production, à l'aune de nouveaux cadrages.

Ainsi, notre analyse des reconfigurations des segments professionnels au sein des mondes de l'aménagement périurbain, à partir d'une série d'entretiens, nous a permis de définir les trajectoires de quatre segments hétérogènes : les industriels du logement, les professionnels intégrés, les partenaires des collectivités ainsi que les pionniers.

Dans un deuxième temps, les quatre portraits biographiques de faiseurs du périurbain nous ont permis de montrer que leur circulation entre les mondes du public et du privé facilite l'émergence de nouvelles coalitions d'acteurs entre collectivités et promoteurs, mais aussi avec d'autres mondes telles que l'habitat participatif par exemple. Puis l'analyse sur trois ans d'un colloque départemental réunissant différents acteurs des mondes de l'aménagement périurbain a permis de repérer une continuité des mots d'ordre autour de la limitation de l'étalement urbain et de la densification. Ils nous ont permis d'identifier certaines figures d'acteurs participants à la circulation des modèles entre recherche et expertise.

Enfin, dans un dernier temps, nous avons montré que les démarches que nous avons suivies participaient d'un repositionnement plus global de l'action publique dans le système de production du logement en situations périurbaines. Des dynamiques de néolibéralisation, introduites notamment par la logique d'appel à projets ont pu être repérées, toutefois c'est bien une logique de renforcement des capacités de régulation qui domine ici. Transformations des instruments d'actions, mais aussi des cadrages marqués par l'affirmation d'un modèle d'urbanisme périurbain plus durable, le déploiement de logiques d'expérimentations, mais aussi une évolution des logiques d'actions par un changement d'échelle et des dynamiques interterritoriales.

## Conclusion générale

### Vers un tiers urbanisme périurbain

À l'origine de la thèse, il y a ce questionnement sur l'évolution des pratiques d'aménagement en condition périurbaine et l'émergence d'une culture du projet urbain. Ce questionnement nous a amené à formuler trois hypothèses transversales. D'abord, une hypothèse épistémologique qui est celle de la possibilité de production de connaissances sur le périurbain et ses ingénieries, à partir d'une enquête articulant une recherche « pour » et « sur » les pratiques d'aménagement en situations périurbaines. La seconde fait l'hypothèse d'une pluralité de régimes d'urbanisation périurbains en dialogisme. Enfin, notre troisième hypothèse vise à interroger l'émergence d'une culture du projet périurbain, caractérisant de nouvelles logiques d'actions, associée à une évolution des pratiques et des segments professionnels intervenant dans le périurbain.

Pour y répondre, nous avons enquêté au cœur de la fabrique territoriale, entre Nantes et Saint-Nazaire. Nous avons construit notre terrain d'enquête autour de différents projets, nous permettant d'analyser à la fois la conduite de l'urbanisme ordinaire, mais aussi les épreuves et les effets de démarches expérimentales pour l'action publique locale. Par le biais d'une participation observante, permis par notre situation de CIFRE à l'ADDRN, nous avons ainsi mené une recherche collaborative « Démonstrateurs pour l'habitat individuel », accédé à l'observation participante de projets de territoires et d'habitat (Habitat périurbain, projet de territoire de la CCPSG, le PLUI de la CARENE). Cette approche, en immersion, a été complétée par une série d'entretiens auprès des acteurs de l'action publique territoriale investis dans ces projets, mais aussi avec les opérateurs de l'habitat, présents sur ces territoires.

Ainsi, en conclusion, nous proposons de revenir sur la question suivante : quelle thèse cette enquête nous permet-elle d'étayer ? Après avoir exploré les ressources et contraintes de l'action publique territoriale à l'épreuve de la périurbanisation (partie 1), enquêté sur les différents régimes d'aménagement périurbains (partie 2) puis analysé les effets de démarches expérimentales sur les mondes de l'aménagement périurbain (partie 3), cette enquête aboutit à la thèse de l'émergence d'un « tiers urbanisme » périurbain.

Afin d'étayer cette thèse, nous proposons au lecteur de reprendre nos hypothèses initiales, de montrer notre cheminement intellectuel, les déplacements, et de mettre en exergue les résultats de cette enquête tout en ouvrant de nouvelles perspectives de recherche. Nous concluons par une synthèse de nos perspectives de travail qui nous invitent à poursuivre nos recherches dans plusieurs directions.



## Les promesses de la « recherche partenariale » et de l’immersion

Notre première hypothèse consistait à développer l’idée de la possibilité d’une production de connaissances sur le périurbain à partir d’une enquête établie au sein de l’agence d’urbanisme de Saint-Nazaire articulant recherche pour et sur l’action.

Tout au long de notre enquête, notre travail a été guidé par des travaux en sciences sociales s’intéressant à la construction de collectifs de recherche (Callon, 1986 ; Latour et Woolgar, [1979] 1996), mais plus largement de travaux d’ethnographies (Becker, [1982] 2010 ; Houdart, 2007 ; Renahy, 2005) notamment ceux appliqués à l’aménagement et l’urbanisme (Bataille, 2020 ; Devisme, 2014 ; Matthey, 2013 ; Ouvrard, 2016 ; Vigne, 2019) dont plusieurs émanent de démarches d’observations participantes.

Cette approche de la fabrique périurbaine dans le cadre d’une recherche partenariale (CIFRE) en immersion nous permet d’offrir un point de vue différent sur la fabrique des espaces périurbains qui mobilise souvent analyses morphologiques ou série d’entretiens dans le cadre de démarches qualitatives.

Notre approche en immersion a d’abord permis de **révéler les ressources des enquêtés pour analyser leurs pratiques sociales**. Dans un premier temps, nous avons ainsi documenté les formes de « déprises » des urbanistes par rapport à la conduite de l’urbanisme en situations périurbaines : difficultés d’ordres politiques face à la montée en puissance des intercommunalités et aux positionnements de certains élus, difficultés de médiation quant aux enjeux de limitation de l’artificialisation et de renforcement des politiques de densifications, dans un contexte de revendication de droit aux développements de ces élus. Nous avons ainsi constaté les déplacements de rôles de ces individus pluriels<sup>410</sup> entre médiation et régulation, interprétation et sensibilisation. Au-delà du quotidien de ces projets de territoires, notre enquête a cherché à suivre des démarches traduisant des tentatives pour retrouver des prises dans la gouvernance de ces territoires. Notre observation participante a notamment permis de révéler l’avènement de logiques d’actions expérimentales en urbanisme, et de saisir les finalités de ces dernières, entre démonstration, exploration et transformation des modes d’action.

Le suivi de démarches, au long court, nous a en outre permis de documenter **les trajectoires des démarches et de révéler les épreuves** au cœur des arènes de débats et de réunions internes. Parmi ces épreuves, nous pouvons retenir ici des épreuves communicationnelles liées à la problématisation, des épreuves juridiques à l’occasion de la mobilisation, souvent liées à des volontés de dérégulation, des épreuves de légitimité de la critique et de négociation à l’occasion de la conception ou encore des épreuves d’ajustements dans la temporalité de réalisation des projets. De manière transversale, ces épreuves nous ont permis de qualifier une forme

---

<sup>410</sup> Cette notion d’individu pluriel est empruntée à Bernard Lahire qui a développé le concept d’homme pluriel décrivant ainsi des individus pris dans une pluralité d’engagements sociaux (Lahire, 1998).

d'engagement exploratoire dans le projet. **En outre, le suivi sur le temps long a permis de saisir les formes de régulations** introduites par ces différents dispositifs cognitifs et organisationnels. Nous avons aussi analysé les contingences impulsées par des arènes extérieures (élaboration d'un PLUI, évolution de dispositifs fiscaux nationaux) qui rendent difficile le maintien de l'exploration sur le temps long, au profit de dynamiques résolutoires ou d'un abandon du projet par les protagonistes qu'ils soient MOA ou MOE (par exemple Saint-Lyphard et Blain). Le suivi, sur le temps long, a en outre permis de saisir des trajectoires d'individus circulants entre structures publiques et privées, pratique, enseignement et consultance véhiculant avec eux des méthodes et bonnes pratiques que nous avons décrites pour partie au chapitre 9.

Par ailleurs, c'est en **glissant dans la peau du praticien « réflexif » puis du praticien « chercheur » que nous avons pu saisir les effets de ces démarches sur les cultures professionnelles**. D'abord des urbanistes, en éprouvant nous-mêmes certains déplacements, puis ceux de MOA et MOE, que nous avons documenté, fournissant ainsi un matériau de première main. Cela nous a d'abord permis de tester les outils du quotidien (les notes, les conventions...), mais aussi les outils *ad hoc* (chartes, appels à projets...) et de faire face aux problématiques de coordination auxquelles se confrontent les urbanistes dans une perspective réflexive. Nous avons ainsi documenté les difficultés du montage de telles expérimentations liées à la mobilisation, mais aussi la nature résolument dérogatoire de certains dispositifs qui nécessitent une connaissance et une maîtrise des dispositifs de consultation existants tout autant que des pistes ouvertes par d'autres. Les difficultés technico-politiques, entre organisations publiques, ont également été saisies par le suivi des démarches, entre scènes et coulisses, donnant à voir à la fois un déplacement des prérogatives de ces structures, par un positionnement dans le champ de l'aménagement et de formes de coopérations interterritoriales renforcées par les arènes. C'est ensuite dans la conduite des projets que nous avons identifié les atouts de certains dispositifs de négociation (carnet des attentes et ateliers) permettant à la fois d'explorer de nouvelles pistes d'ingénieries pour l'habitat périurbain tout en régulant certaines pratiques et propositions architecturales. Afin de dépasser certaines situations limites, la pratique réflexive fut déterminante, pas toujours évidente, mais facilitée par le format d'alternance entre structure d'accueil et laboratoire. Cela a notamment été permis par une longue collaboration acteurs/chercheurs qui s'est accompagnée d'une vigilance accrue sur l'articulation des temporalités de la thèse parfois décrites comme problématiques (Devisme, 2018).

De manière générale, cela nous a permis d'assister à un nombre important de situations de réunions, d'ateliers, dont les notes, d'abord utiles à notre action de chargé d'études constituent aujourd'hui un matériau de première main à analyser. C'est donc un accès au terrain que facilitent ces dispositifs d'enquête en immersion. L'accès au terrain étant entendu ici comme la possibilité de bénéficier d'un accès privilégié aux entretiens, aux scènes de ces démarches, mais aussi à leurs coulisses et aux discussions *off*, aux réunions internes nous permettant d'accéder à la boîte noire de ces démarches.

Néanmoins, les apports de cette recherche partenariale ne se cantonnent pas à ceux du chercheur. De fait, notre recherche a contribué au développement de savoirs et savoir-faire des praticiens au sein de l'agence d'urbanisme par le biais du partenariat, ainsi nous avons mis en place :

- Des dispositifs de médiation urbaine et architecturale (outils de concertation, carnets de références), mais aussi des méthodes d'analyses socio-économiques en aménagement réunis dans une « boîte à outils ». Celle-ci permet notamment d'appréhender les « jeux d'acteurs » de la fabrique ordinaire, les différents types de contractualisations, de gestion de l'opération ainsi que les capacités d'emprunts des ménages.
- La construction d'un dispositif de recherche-action en urbanisme pour les communes périurbaines, son financement, son déploiement. Ce dispositif a contribué à structurer les modalités d'accompagnement des élus et techniciens en commune, tout en mettant en exergue des questionnements sur la gouvernance de ces projets et leurs liens avec l'intercommunalité.
- Une réflexion sur le rôle de l'agence et des collectivités dans la « chaîne du projet d'aménagement ». La démarche a notamment révélé l'enjeu d'un positionnement encore plus en amont de la collectivité afin de pouvoir réellement orienter le projet et influencer sur sa programmation, mais aussi d'une maîtrise des enjeux fonciers.

Cette recherche partenariale en a ouvert une seconde avec le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire où nous sommes passés d'un statut d'observateur participant pendant trois ans à un statut de participation observante. Cette recherche partenariale a permis de :

- **Capitaliser les expertises à partir de la tenue d'un carnet de bord.** Ce carnet a constitué un moyen pour le chercheur de documenter la démarche en vue de l'analyser, mais aussi, pour la structurer, de bénéficier d'un accès permanent à la trajectoire de la démarche. Cela a notamment permis aux urbanistes de « mettre en récit » la démarche en rendant compte des épreuves et ajustements nécessaires à la concrétisation des projets. La documentation et l'analyse de la démarche, mais aussi des ingénieries de projets proposées, ont permis de « capitaliser » ces ingénieries en saisissant leurs atouts, inconvénients et les pistes de solutions qu'elles ouvrent pour l'action publique.
- **Faciliter la réflexivité des acteurs** (Demoulin et Tribout, 2014). Le rôle du chercheur a été celui de l'intranquillité permanente en interrogeant la démarche, mais aussi les pistes de solutions proposées — parfois érigées en modèles — dans des formes de pourparlers, sollicitées par l'organisation elle-même.
- **Formaliser un retour académique pour outiller l'action publique.** Le chercheur a ici conduit une analyse critique des projets, de leurs ingénieries (organisationnelle, financière) en tentant de décrypter la boîte noire de leur

élaboration. Plus largement, l'analyse des logiques socio-économiques en aménagement s'est révélée vectrice de nouvelles connaissances pour les acteurs, soucieux de se former davantage sur ces sujets, alors que, les économies sont ici ténues et les MOA peu structurées. Cet outillage permet ici d'armer leur critique dans le cadre de négociations futures avec les opérateurs.

Malgré tout, quelques limites de ces formes de recherche partenariale ont pu être éprouvées ici. D'abord, une difficulté quant au rôle parfois assigné « d'organisateur de la production scientifique » conduisant le chercheur à déléguer la production scientifique à d'autres acteurs (étudiants de Master, consultants...), mais aussi des difficultés quant à la capacité à orienter l'agenda de recherche, à décider, et à mobiliser les acteurs en interne. Enfin, c'est sans doute la visée évaluative et de retour sur le dispositif de recherche-action que nous avons conduit qui a révélé une tension entre pratique et recherche, en position de juge et partie.

Toutefois, enquêtes en immersion et recherche partenariale nous semblent offrir des pistes pour la recherche notamment sur le plan épistémologique.

L'observation participante au long cours a notamment permis de saisir la mobilisation de termes « indigènes » dont la portée heuristique est notoire. Ainsi, c'est à l'occasion d'un suivi ethnographique que nous avons pu identifier l'émergence de la terminologie de « démonstrateurs » dans le champ de la production urbaine. Bien que ce terme ne soit pas nouveau à l'heure de l'injonction à l'expérimentation — nous avons pu le démontrer dans un article co-écrit avec Laurent Devisme<sup>411</sup> —, nous avons pu analyser l'usage qu'en font les acteurs, tantôt, dans une perspective d'observatoire de pratiques, d'outillage de la gestion de projet, tantôt comme outil transactionnel ou encore modalité de capitalisation. Aussi, l'analyse de ces expérimentations, articulant contractualisations nationales et mobilisations plus locales, nous permet de documenter plus largement ce qui se joue dans les mondes de l'aménagement à d'autres échelles.

Entre les études urbaines réalisées à l'agence, et la recherche visant la production de connaissances, le statut du chercheur embarqué dans les recherches partenariales a été interrogé. Comment enquêter sur des pratiques urbanistiques dont les modalités de travail peuvent se révéler proches de notre démarche de recherche ? S'agit-il de révéler, de critiquer ou encore de normaliser des pratiques, perspective attendue dans ces expérimentations aux livrables incertains ? Dans tous les cas, ces recherches partenariales ont révélé une appétence des organisations publiques et des collectivités pour ce type de démarche, avec une attente forte en recherche et en expertise, alors que des structures privées s'emparent de ces sujets et que l'injonction à l'innovation se fait toujours plus grande. Ici, notre rôle a été d'accompagner ces démarches en opérant des traductions entre recherche et expertise, mais aussi, en rendant

---

<sup>411</sup> (Chesnel et Devisme, 2021) *La ville en mode « démonstrateurs urbains » : learning from Nantes city lab*, RIURBA, 9, (A paraître)

compte de la multiplicité des expressions des actants et des scénarios possibles. Dans une perspective plus heuristique, il s'est agi de documenter la réception des analyses et des propositions, de recueillir « la critique » afin de l'analyser et saisir des axiologies et des régimes à l'œuvre. Le fil est ici tenu et la position de traducteur inconfortable pour le chercheur qui risque à tout moment de se laisser dicter ses orientations de recherche, souvent rattrapé par des dynamiques résolutoires le conduisant à répondre à des requêtes sur le temps court, ou bien à devoir suivre des agendas politiques, laissant moins de place à la critique. Néanmoins, comme l'évoquait Nadine Roudil en conclusion des rencontres RAMAU de 2020, le chercheur en sciences sociales dispose de capitaux qui lui permettent — sans se faire ambassadeur des démarches — de poursuivre ce travail de traduction entre savoirs experts et profanes dans une perspective de co-invention plus que d'innovation.

*« Ils endossent avec plaisir une pluralité de rôles pour suivre en situation la vie quotidienne de leurs objets. Ils en tiennent le journal, et en constituent une mémoire, qu'ils tiennent à la disposition des acteurs. Chercheurs et acteurs coopèrent à la mise en place de nouvelles formes d'action publique, où les chercheurs ne tiennent pas la position de la communication, mais celle de l'intranquillité ». (Querrien, 2008)*

À ce titre, il nous semblerait pertinent, dans la continuité des travaux du réseau RAMAU sur « l'incertitude des savoirs et les nouvelles fabriques de l'expertise<sup>412</sup> », **d'identifier les nouvelles arènes où se croisent recherche et expertise**. Depuis quelques années, nous avons vu fleurir de nombreux lab' au sein de diverses organisations publiques et privées. Il serait intéressant d'analyser les objets saisis par ces organisations et d'observer ce que produisent ces arènes. En situations périurbaines, les PNR, les agences d'urbanisme, mais aussi les SPL semblent développer ce type d'espace à visée prospective, dans un contexte de transition socioécologique qui interpelle les métiers de la gestion de l'espace.

## Décrire les régimes d'aménagement périurbains

La seconde hypothèse que nous avons formulée est celle de l'existence de plusieurs régimes d'aménagement périurbains.

Ce travail d'enquête a consisté certes à tenir le regard ethnographique dans et hors des murs de l'agence pour aller voir différents MOA intervenants dans le périurbain, mais il s'est enrichi d'une approche socio-économique de l'aménagement à l'échelle fine des projets. Cette perspective nous a notamment conduit à dialoguer avec des travaux d'économie politique du détail (Lorrain, 2018). Ces travaux s'intéressent aux modalités de productions de valeurs (le marché), plus-values foncières et immobilières, ainsi qu'aux effets de politiques publiques mais se rapprochent surtout du paradigme de la fabrique urbaine en s'intéressant aux systèmes d'actions orientés vers la transformation matérielle des espaces : dans notre cas, la production de logements en

<sup>412</sup> <https://www.ramau.archi.fr/spip.php?article1109>

configurations périurbaines. Cette perspective nous permet ainsi de saisir différents niveaux de détermination géographiques et notamment « la parcelle », politiques (règles), mais aussi relatifs aux interactions entre individus à l'échelle de projets.

Cette approche socio-économique a d'abord **permis d'interroger ce que ces pratiques d'expérimentations visaient à construire en termes de nouveaux régimes d'aménagement périurbain, par rapport à des logiques d'actions ordinaires**. Au cours de l'enquête, il s'est avéré que les urbanistes cherchaient à agir sur le marché du logement, les acteurs en place et à construire de nouveaux moyens de régulations sur la production ordinaire par le développement de démarches proposant de renouveler les modalités de coordination. Ces démarches sont mises en place au nom de l'enjeu du développement d'un urbanisme plus durable pour le périurbain.

De ces positionnements — parfois binaires — de l'action publique territoriale, tout contre un modèle pavillonnaire, il nous est paru nécessaire de comprendre les régimes plus ou moins ordinaires qui se déployaient sur notre terrain d'enquête. Une série d'entretiens a été ici l'occasion d'interroger les MOA des projets (aménageurs, promoteurs, constructeurs...) sur leurs stratégies de déploiement, leurs interactions entre acteurs au cours de la conception et de la réalisation du projet ainsi que sur leurs représentations du modèle de développement durable.

À partir de cette série d'entretiens, nous avons **caractérisé différents régimes d'aménagement inscrits dans une fabrique ordinaire** autour de quatre entrées principales définies au chapitre 4 : des types de maîtres d'ouvrage et de marchés, des représentations et valeurs associées, des modalités de régulation du projet par l'institution en actes et le type de processus intégrant différents modèles de consultation et de négociation. Aussi nous avons montré que derrière l'idée de fabrique ordinaire de l'espace périurbain, se déployait une variété de régimes du plus privé au plus public en passant par des modèles plus négociés.

L'analyse des démarches en immersion, entre scène et coulisse, nous a ensuite permis de **caractériser l'émergence de nouveaux régimes périurbains**. À partir d'une focale sur les modalités de coordination convoquées, **nous avons montré qu'ils relevaient de logiques d'actions expérimentales**. Cette logique d'action a pu être caractérisée par la mobilisation de dispositifs cognitifs et organisationnels traduisant une visée de coordination du projet marquée par la négociation, la mobilisation d'une diversité d'acteurs ainsi qu'une approche plus intégrée (chapitre 5). Toutefois, au-delà d'engagements en plan dans les démarches, nous avons pu saisir des modalités d'engagements exploratoires des individus. Nous avons ensuite montré que ces expérimentations s'inscrivent avant tout dans une visée transformatrice des modalités d'aménagement du périurbain (chapitre 7). Ainsi, elles aboutissent à la transformation des coalitions d'acteurs, des formes urbaines par hybridations, déplacements, mais aussi augmentation dont nous avons décrit les formes au chapitre 7 : registres hybrides ville-campagne, mobilisation de l'habitat dense individualisé par exemple. Plus que de qualifier une seule manière d'expérimenter ou de les juxtaposer, notre enquête a révélé une mise en tension des visées

démonstratrices, exploratrices et transformatrices dont la dernière semble plus particulièrement à l'œuvre dans le périurbain nanto-nazairien, l'action publique étant ici soucieuse de « reprendre prise » sur l'urbanisation de ces territoires et d'y proposer de nouveaux modèles d'habitat.

La description des ingénieries et formes urbaines hybrides nous a permis de prouver l'existence d'une circulation des modèles et bonnes pratiques. Néanmoins, l'enquête a **révélé des liens entre les modèles socio-économiques d'aménagements proposés et les figures associées**. Lorsqu'il s'agit par exemple de développer de la VEFA tout en mixant des typologies pour identifier des péréquations économiques, le lien entre modèles socio-économiques et figures est établi. Celui-ci ne s'inscrit ni dans une perspective déterministe qui voudrait que la forme résulte de forces économiques, ni indépendantiste, qui voudrait que la forme urbaine soit pensée suivant des structures indépendantes du contexte. La construction conjointe des ingénieries au regard du contexte (foncier, marché ...) et du type de figure développée nous renvoie plus sûrement à ce que Laurent Devisme décrit comme une forme de « co-détermination des forces et des formes » (Devisme, 2005, p. 268).

Plusieurs limites et perspectives peuvent être exposées quant à notre approche des régimes d'aménagement ordinaires et émergents.

D'abord, nous avons fait le choix de suivre deux cas d'expérimentations locales qui nécessiteraient **une mise en perspective avec d'autres cas français et internationaux<sup>413</sup> d'expérimentations autour de l'habitat périurbain** (par exemple « Idées d'habitat pour un idéal habité » (88) ou EUROPAN 11) afin de donner davantage de corps à l'hypothèse de régimes associés à certains types de territoires. Cela permettrait de distinguer différentes situations périurbaines au regard de régimes d'aménagement à l'œuvre, de qualifier des trajectoires de territoires périurbains, une démarche proche de recherches enclenchées par des géographes à partir de dynamiques sociodémographiques visant à qualifier la « maturité » des communes périurbaines (Berger, Aragau et Rougé, 2014).

Par ailleurs, si nous avons suivi plusieurs dynamiques communales dans cette thèse, un travail **d'analyse focalisé sur une commune périurbaine littorale ou rétro-littorale en croissance démographique (Guérande ou Pornic par exemple) permettrait de caractériser davantage les spécificités d'un périurbain littoral, notamment du point de vue du pilotage des politiques de l'habitat**. La perspective d'économie politique du détail ouverte par Dominique Lorrain (2018) nous semble fertile pour aborder ces transformations périurbaines. Cette perspective permettrait entre autres d'introduire davantage la dimension individuelle et interactionniste comme composante de la fabrique des territoires périurbains. De fait, comme nous l'avons montré dans cette thèse, la construction de ces projets relève tout autant de facteurs

---

<sup>413</sup> A ce titre, des chercheurs comme Gérard Bauer et Jean Michel Roux prônent une attention aux expériences internationales en matière d'urbanisation diffuse, et invitent à s'inspirer des *Design Guides* anglo-saxons. Ces derniers proposent, dans une perspective culturaliste, de renouer avec une diversité architecturale (Bauer, 1979 ; Bauer, Baudez et Roux, 1980).

économiques (le marché) que d'approches volontaristes de techniciens, d'élus et de cultures professionnelles.

Outre ces deux perspectives de travail, il nous semble important, dans le contexte d'injonction à l'innovation, de prêter attention à la pluralité des régimes d'aménagement et de veiller à ne pas réifier certaines ingénieries et formes urbaines en modèles. Cela implique d'abord de **continuer à décrire les modalités de la fabrique urbaine ordinaire et expérimentale**, mais aussi **d'interroger les spécificités des modalités et formes d'expérimentations qui émergent au cœur des territoires périurbains**. À l'occasion du second séminaire du groupe de recherche des écritures du périurbain<sup>414</sup> du laboratoire AAU, nous avons approché les initiatives, transformations et adaptations habitantes. Afin de poursuivre cette entreprise, il serait intéressant **d'analyser comment ces mutations — plus ou moins discrètes — des modes de vie périurbains (modes d'habiter avec la densification, modes de travail, de consommation...) interrogent l'action publique territoriale et donnent lieu à de nouvelles modalités d'action publique**. Ainsi, l'évolution des professionnalités, du rapport entre initiatives locales et injonctions globales implique de **développer les pratiques d'ethno-aménagement** (Devisme, 2014) **dans le périurbain**.

Cette perspective de description, pragmatique, appelle un registre **critique d'un système de production du logement** et de ses effets. De fait, au cours de cette enquête nous nous sommes souvent posé la question de l'atterrissage de nos analyses. Devaient-elles relater de manière objective les coalitions et arrangements à l'œuvre dans les projets ? Devaient-elles au contraire donner à lire des formes de dominations d'acteurs sur d'autres ? Devaient-elles révéler des pratiques de dérogations aux dispositifs d'actions publiques ordinaires ? De négociations asymétriques ? Il semble nécessaire de **poursuivre la description critique des formes de l'urbanisme 1.0** (Lorrain, 2018), largement basées sur des modèles d'aménagement fonctionnaliste, de rente foncière et immobilière, associées à des régimes de négociations du proche, loin des enjeux de la ville durable. Par ailleurs, il s'agit **de ne pas ériger trop vite un urbanisme 3.0 en modèle** (Lorrain, 2018, p. 181) et de développer sa description critique au-delà des grands projets urbains. De fait, si la diffusion d'un modèle de ville néolibérale, sous contrainte de développement durable, se déploie principalement dans les centres urbains, l'injonction à « l'innovation dans les territoires » se traduit aussi par un renforcement des logiques compétitives, un déploiement de dispositifs financiers, réglementaires et fiscaux à destination de MOA et investisseurs au cœur de territoires périurbains (cf. chapitre 9). En outre, si les chefs de projets des démarches ont pu être attentifs aux enjeux d'accessibilité financière des logements, ils ne sont pas sans ignorer les risques de dynamiques de gentrification que peut opérer ce type

---

<sup>414</sup> Séminaire de recherche n°2 du groupe de recherche "Les écritures du périurbain" intitulé L'agir spatial et temporel des habitants du périurbain. Initiatives, transformations et adaptations habitantes, ENSA Nantes, le 30.09.2019. Disponible en ligne : <https://periurbain.hypotheses.org/category/compte-rendus>



d'opération avec des « effets reports » ou encore les « effets d'aubaines » qu'ils pourraient créer pour certains opérateurs privés au détriment d'autres groupes sociaux.

Cette enquête en immersion combinée à une observation de pratiques et d'entretiens, a ici permis de reconnaître une pluralité de modalités de coordination, de pointer des champs aveugles de l'aménagement, des histoires plurielles, mais aussi de montrer que d'autres voies étaient imaginables. En ce sens, **l'activité descriptive<sup>415</sup> que nous avons mobilisée se présente comme un geste critique qui permet un ajustement des pratiques urbanistiques.** Aussi, l'enjeu est de pouvoir rendre opérationnelle cette critique, non pas en inventant de « nouvelles ingénieries pour l'habitat périurbain », mais en révélant, ce qui, dans les ingénieries proposées relève d'un urbanisme de projet, d'expérimentation et ce qui relève de logiques génériques. Notre recherche impliquée ainsi que la mise en place d'un groupe de recherche sur les écritures du périurbain, a permis l'organisation de pourparlers avec les acteurs de la fabrique périurbaine, mais le chantier reste ouvert.

### **La structuration d'un « tiers urbanisme » périurbain**

*« Le sens donné par Martin Vanier diffère : “ Le tiers espace [...] désigne un espace hybride, complexe, partagé entre villes et campagnes, relevant de logiques qui sont à la fois urbaines et rurales, autrement dit ni strictement les unes, ni strictement les autres. Ces logiques habitantes, sociales, économiques, techniques, etc., ne peuvent être prises en compte exclusivement au nom de la ville ou au nom de la campagne, et par leur système d'action respectif : là où la société périurbaine mélange à dessein les composantes urbaines et rurales de son épanouissement, il est très vraisemblable que l'action collective, et en son sein l'action publique, doivent trouver leur efficacité dans le même mélange, autrement dit dans l'interterritorialité”». (Desjardins, 2017, p. 499)*

Nous avons nourri l'hypothèse de la construction d'une « culture de l'urbanisme » chez les professionnels de l'action publique territoriale intervenants dans des territoires périurbains. Au fil des chapitres, nous avons montré comment les démarches d'expérimentations transformaient les mondes de l'aménagement périurbain, c'est-à-dire les cultures professionnelles (savoirs et savoir-faire). À cette occasion, nous avons analysé en quoi cette transformation des cultures professionnelles, modifiait plus largement le système de production de l'habitat que ce soit du point de vue des acteurs ou de l'action publique territoriale et ses dispositifs. Cette nouvelle manière de conduire l'urbanisme met en tension différents régimes, à l'origine de différentes ingénieries et formes urbaines hybrides. Cette hybridation des ingénieries, entre urbanisme de lotissement et projet urbain, des figures, entre ville et campagne, nous permet de conforter l'idée

---

<sup>415</sup> Nous renvoyons aux travaux de Laurent Devisme sur l'urbanisme descriptif (Devisme, 2014) ainsi qu'aux travaux du LAUA dans le cadre du Programme de recherche du PUCA « Du périurbain à l'urbain » (Devisme et al., 2014).

de la structuration d'une culture plus transversale de l'urbanisme et liée aux spatialités périurbaines.

La culture urbanistique et les pratiques associées que nous avons développées tout au long de la thèse se caractérisent par :

- La mise en place de dispositifs d'actions publiques **visant à réguler l'aménagement périurbain**. Ces dispositifs s'appuient notamment sur l'idée d'une diversification des acteurs de la MOA pour rompre avec un urbanisme du tout privé, une approche intégrée visant à dépasser les logiques d'aménagements séquentielles et sectorielles (Chapitre 5).
- Le choix de **déployer des ingénieries de projets à des échelles interterritoriales** soutenues par des organisations parapubliques œuvrant à l'échelle interterritoriale (agence d'urbanisme, Pôle métropolitain) (Chapitre 6).
- **Des ingénieries de projets résidentiels composites** mobilisant des acteurs de la scène urbaine et périurbaine, des outils de division foncière et de contractualisation qui hybrident des modalités de production du diffus et des centres urbains, comme le développement de lotissements en VEFA, ou de logements groupés en CCMI (Chapitre 7).
- **Des formes urbaines et architecturales hybrides**, mobilisant des figures de la ville et de la campagne ou ni de la ville ni de la campagne, résolument inscrites dans des politiques de développement durable visant à limiter l'artificialisation des sols et favorisant la densification (Chapitre 7).
- Une **évolution des pratiques professionnelles des MOA** marquée par une approche plus intégrée de la conception du logement, le développement de la concertation, une diversification de l'offre marquée par quelques innovations d'usages. Sur la question d'approches plus intégrées nous avons même pu voir émerger des formes de partenariats avec des entreprises issues de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) pour le développement de l'habitat senior et de services de mobilités participant à décroquer à leur échelle les politiques sectorielles (Chapitre 8).
- Enfin, c'est surtout la **reconnaissance des spécificités à la fois des modes d'habiter et des paysages périurbains, caractérisés par des lisières agro-forestières**, appelant notamment à des savoirs et compétences dans le champ du paysage (Chapitre 8).
- Le développement **d'une MOA périurbaine** qui semble se structurer autour d'un tiers-secteur du logement<sup>416</sup>.

---

<sup>416</sup> Nous renvoyons le lecteur aux travaux de Aurore Meyfroidt (2016) ainsi qu'aux travaux de HDR de Claire Carriou (2020, p. 122-157). Cette dernière propose notamment la constitution d'un champ de recherche sur les alternatives dans l'habitat

Cette culture urbanistique émergente s'inscrit dans une dynamique d'affirmation de la régulation de la consommation foncière, mais se caractérise moins par un urbanisme de limitation (cf. le périurbanisme (Charpentier, 2014)) ou de densification (stratégies post-suburbaines<sup>417</sup> (Touati, 2013)) que par des logiques d'essaimages et d'expérimentations. En ce sens, elle rejoint la thèse portée par Cécile Leroux et François Madoré (2015) concernant l'idée d'un nouvel urbanisme post pavillonnaire. L'urbanisme que caractérise ces chercheurs est décrit comme un urbanisme de renouvellement — « à bas bruit » — inscrit dans des logiques de densifications des centres-bourgs uniquement et mobilisant parfois des péréquations économiques avec des opérations d'extensions. Toutefois, les pratiques que nous avons pu observer, ainsi que les formes urbaines développées, se caractérisent moins « à défaut du pavillonnaire » que par des hybridations plus proches de l'idée d'un urbanisme endogène. En ce sens, nous rejoignons l'hypothèse développée par Monique Poulot (2016) d'un urbanisme qui s'appuie davantage sur les paysages locaux et initiatives locales, dans une perspective de limitation de l'étalement urbain. L'urbanisme que décrivent ces chercheurs est en outre caractérisé par une promotion de la mixité sociale et fonctionnelle au sein d'opérations de densifications dans les centres-bourgs et dans le cadre d'opérations multi-sites.

Nous proposons néanmoins de dépasser ces différents concepts, centrés notamment sur les formes urbaines (le pavillon, la densification ...), en privilégiant la dimension « politique » de cet urbanisme interterritorial qui nous semble émerger. Nous proposons ainsi d'évoquer un « tiers-urbanisme » périurbain.

La notion de « **tiers urbanisme** » nous permet ici plusieurs choses. D'abord, elle nous permet de **dépasser le dualisme urbain-rural** et les pratiques d'urbanisme qui peuvent y être associées, le projet urbain dense et l'étalement urbain diffus. Ainsi, cette approche nous permet de sortir du modèle de la ville européenne dense et diverse, mais aussi de modèles d'établissements humains hérités des activités agricoles. Elle permet en outre de rompre avec **l'idée de la construction de ces territoires par la diffusion d'un modèle urbain** visant à « mettre en ordre » des espaces périurbains vus comme situations urbaines « en devenir » (Vanier, 2002). La notion de tiers urbanisme permet à l'inverse de considérer d'abord le périurbain comme une **catégorie spatiale opératoire**, mais aussi comme **le fruit de pratiques d'urbanisme issues de la « combinaison complexe » de la ville et de la campagne**. Cet urbanisme « périurbain » permet de qualifier des cultures professionnelles, ainsi que des pratiques endogènes non stabilisées qui se caractérisent notamment par l'investissement des enjeux de l'ingénierie de projet résidentiel, du rapport entre l'urbanisation et les espaces agroforestiers et ouverts, mais aussi de logiques de relocalisation d'activités économiques à proximité. En ce sens, le terme de **tiers urbanisme permet aussi de**

---

qui nous semble fertile avec des perspectives de travaux comparatifs des alternatives, d'analyse de la circulation des expériences et des recompositions de l'action publique dans le domaine de l'habitat.

<sup>417</sup> La notion de *post suburbs* désigne, dans la littérature anglo-saxonne, le processus de diversification spatiale, sociale et fonctionnelles des *suburbs* caractérisés par la mono-fonctionnalité résidentielle. Dans ce contexte, les *post suburbs* apparaissent moins issus d'un processus de diffusion de la ville que de densification et de diversification fonctionnelle.

**montrer que ces cultures et pratiques professionnelles sont elles-mêmes porteuses de mutations**, c'est le sens des différents « nouveaux » régimes que nous avons analysés dans le chapitre 7.

Aussi, la notion de tiers renvoie à un usage avant tout politique. Néanmoins, aucune filiation n'est ici revendiquée avec les notions de Tiers État ou de Tiers monde, qui comme l'explique Martin Vanier traitent « *d'injustices et de revendications par rapport à des droits bafoués* » (Vanier, [2000] 2010, p. 53). Il s'agit ici plus sûrement de décrire une « action publique aménagiste » interterritoriale, un tiers urbanisme, qui se déploie dans un tiers espace entre ville et campagne.

Une question reste néanmoins en suspens. **Ce tiers-urbanisme est-il alors propre aux situations périurbaines ?** Est-il substantiel au périurbain ou relève-t-il de dynamiques plus générales en urbanisme ? Notre parti pris a été d'observer ce que l'évolution de logiques d'actions produisait sur l'espace et pour les groupes professionnels intervenants dans le périurbain. La logique d'action expérimentale est clairement mobilisée de plus en plus par l'ensemble des acteurs de l'urbanisme. Toutefois, nous avons pu saisir quelques pratiques endogènes par l'attention accrue à ce que les spatialités périurbaines impliquent pour les praticiens : le rôle du paysage, la prédominance des formes d'habitats individuels, mais aussi des déplacements quotidiens interterritoriaux impliquant de repenser les schémas classiques de la ville radioconcentrique.

Ainsi, le tiers urbanisme n'apparaît pas comme un processus tendu vers un « vrai » urbanisme de projet urbain. Il nous semble intéressant de continuer à décrire les transformations de pratiques à l'œuvre permettant notamment de saisir de nouvelles hybridations (ingénieries, formes...), de **saisir l'émergence de nouvelles figures résidentielles périurbaines**, de nouvelles professionnalités. Cela permettrait aussi d'observer des dynamiques d'émergence et de normalisations de pratiques à l'œuvre et de les interroger dans une perspective critique.

Concernant les professionnels de l'urbanisme, plusieurs perspectives de recherche nous semblent judicieuses à développer. D'abord, dans un contexte de transformation du paysage des opérateurs du logement social et de développement de nouveaux modèles de promotion immobilière, il nous semble pertinent d'interroger **l'émergence de nouvelles figures de MOA périurbaines**. De plus, alors que les situations périurbaines sont marquées par une présence importante des constructeurs de maisons individuelles dans la réalisation de l'habitat, nous pourrions explorer plus avant **les rôles de l'architecte en territoires périurbains et leur repositionnement au sein de ces territoires**<sup>418</sup>. Qui sont les architectes de la maison individuelle ? Comment interagissent-ils avec le grand public ? Quelles pratiques déploient-ils ? Enfin, dans la continuité des travaux du groupe de recherche sur les écritures du périurbain, il nous semble important de

---

<sup>418</sup> Des réflexions se développent sur la question des territoires et des professionnalités en milieu rural avec le réseau ERPS ou à travers quelques publications (Mulle, 2014). En ce qui concerne le périurbain, il nous semble que la réflexion sur la pluralité des rôles de l'architecte est encore peu explorée en dehors des travaux de Rémi Vigneron (Vigneron, 2018).

poursuivre **l'analyse des pratiques et parcours d'acteurs ordinaires**, habitants, mais aussi professionnels (instructeurs, lotisseurs, constructeurs) dans un contexte de transition socioécologique. Cette perspective de poursuite de l'analyse des pratiques urbanistiques périurbaines semble essentielle à l'heure où le poids des configurations périurbaines dans la construction de logements notamment apparaît aujourd'hui déterminant<sup>419</sup>.

Enfin, ce tiers urbanisme ouvre des perspectives de recherche sur **les relations entre planification et projets**. De fait, notre thèse a montré que le périurbain se construisait principalement hors de projets urbains et répondait plutôt à un urbanisme règlementaire. Les expérimentations suivies relèvent toutefois d'une volonté de dépasser les logiques d'opérations (basées sur le tout règlementaire) et de faire évoluer les modalités de coordination entre acteurs. Aussi, en soulignant les vertus des modèles de négociations et de contractualisations *ad hoc* la planification est ici réinterrogée. Elle permet visiblement d'assurer un rôle de régulation nécessaire, mais au cœur de notre enquête, plusieurs urbanistes ont souligné l'enjeu d'adapter les stratégies de planification et le plan à partir de ces expérimentations. Aussi, il serait pertinent d'analyser **dans quelle mesure les plans guides périurbains et les projets de renouvellement des centres-bourgs font évoluer les stratégies de planification**. Dans l'attente de mieux saisir les possibilités d'opérationnalisation de ces relations plans-projets, la perspective expérimentale que proposent les IBA métropolitains en France nous semble témoigner d'une opérationnalisation du concept de tiers urbanisme en proposant le développement d'un urbanisme interterritorial dont nous avons tenté de montrer de premières traductions spatiales, entre ville et campagne.

Plus largement, dans un contexte d'incertitude et d'évolution cognitive de l'action publique territoriale périurbaine, marquée par le développement de pratiques interterritoriales et de projets, certaines oppositions demeurent. En effet, la lutte contre l'étalement urbain continue de guider l'action publique urbaine dans ces territoires, l'avènement du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) traduit la perpétuation d'une approche quantitative et de modes de gouvernements à distance, au détriment d'une approche qualitative et située. Néanmoins, la multiplication des initiatives locales et des programmes nationaux en situations périurbaines (par exemple « Action cœur de ville », « Petites villes de demain ») ouvre des perspectives de recherche pour **l'analyse des transformations de la gouvernance des territoires périurbains, notamment en matière d'habitat, mais aussi de sobriété foncière**.

---

<sup>419</sup> cf. *Edge cities, desakota, citta diffusa*.

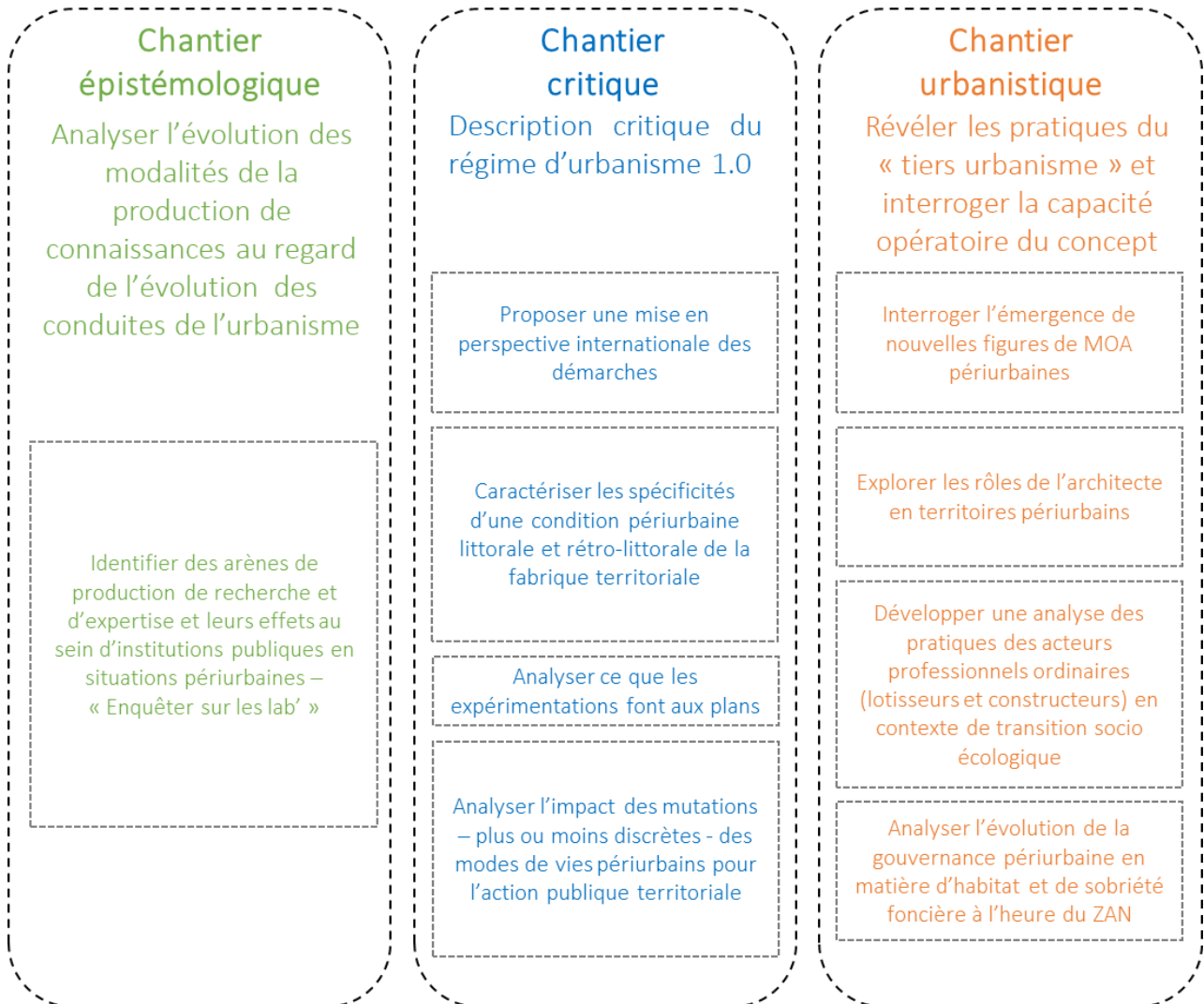


Figure 92. Trois chantiers et quelques travaux - schéma de conclusion - 2020 (source : auteur)

## Epilogue

Ces quatre années d'enquête sur les fabriques territoriales, en condition périurbaine, nous ont permis de faire l'expérience d'un positionnement de chercheur hybride, entre pratique et recherche, et de contribuer — pour partie — à une meilleure connaissance de l'action publique territoriale périurbaine. Nous avons vu que ce multi-positionnement n'était pas anodin quant aux conditions d'apprentissage de la recherche par la recherche. Il facilite un accès au terrain, aux scènes et aux coulisses, au lexique indigène, mais rend plus complexe la mise à distance d'une approche normative pour le chercheur, au sortir d'une formation en architecture. Ces formes de recherches collaboratives révèlent néanmoins de nombreux atouts pour la recherche (production de connaissances) et l'action publique territoriale (introduction de démarches réflexives), les expériences menées tant avec l'ADDRN que le Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire ont à ce titre tenues leurs promesses.

Ainsi, c'est dans cette perspective de recherche partenariale que nous poursuivons notre investissement dans le programme POPSU Métropoles Nantes, au sein de l'équipe CRENAU, notamment sur la mise à l'épreuve des figures de la métropolisation en temps de transition. Il s'agit ici autant d'interroger la réception de nouvelles figures urbaines que de saisir les pratiques ordinaires d'un service d'urbanisme, dans un contexte de mise en œuvre d'un nouveau document de planification métropolitain.

Par ailleurs, plusieurs chantiers de recherche s'ouvrent également dans le prolongement des réflexions de la thèse.

Le premier est celui d'un projet de recherche et d'édition, porté par le réseau de recherche international sur les villes et l'urbanisation diffuses sous l'égide du Labex Futurs Urbains (DCUN), pour lequel nous avons été engagé. Investi sur l'analyse et la comparaison des processus d'urbanisation diffuse dans le monde, le réseau souhaite développer un dictionnaire international de l'urbanisation diffuse en ligne. Ce projet va nous permettre de poursuivre la mise en perspective des dynamiques et des effets de l'urbanisation diffuse, à l'international, dans des contextes de gouvernances variées. Ce passage par les mots est aussi l'occasion, au-delà du souci sémantique, d'affirmer le rôle qu'ils tiennent, avec les discours, dans la construction des problématiques, des concepts et des débats scientifiques qui constituent des espaces majeurs du travail de recherche<sup>420</sup>. Gageons-que cette démarche permette de poursuivre le débat sur l'évolution de nos urbanités contemporaines et les pratiques d'urbanisme qui les accompagne. Observons-nous le développement d'un tiers-urbanisme ailleurs qu'en France ? Quelles formes prend-il ?

---

<sup>420</sup> Nous renvoyons le lecteur à la préface du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* sous la direction Jacques Lévy et Michel Lussault. Le pluralisme théorique et l'approche systémique, hypertextuel, revendiqués par les auteurs nous semble inspirants pour la suite du projet de dictionnaire international sur l'urbanisation diffuse. (Lussault et Lévy, [2003] 2013)

Enfin, le dernier chantier de recherche est celui de la poursuite des réflexions menées au sein du groupe de recherche « Les écritures du périurbain » (imaginaires et représentations du périurbain, pratiques ordinaires) et de leur actualisation au regard des enjeux contemporains de l'action publique. Cela ouvre une nouvelle perspective de débats scientifiques et de recherches collectives pour poursuivre l'analyse des ressorts d'une condition périurbaine commune.



## Liste des acronymes

<b>AAP</b>	Appel A Projets
<b>AAU</b>	Ambiances Architectures Urbanités
<b>ADCEL</b>	Association pour le Développement Culturel de l'Estuaire de la Loire
<b>ADCF</b>	Association Des Communautés de France
<b>ADDRN</b>	Agence pour le Développement Durable de la Région Nazairienne (transformée en Agence d'Urbanisme de la Région de Saint-Nazaire avec le même sigle)
<b>ADEME</b>	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
<b>ADEUPA</b>	Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest (transformée en Agence d'Urbanisme de Brest-Bretagne avec le même sigle)
<b>ADEUS</b>	Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise
<b>AFLA</b>	Agence Foncière de Loire-Atlantique
<b>AFU</b>	Association Foncière Urbaine
<b>AIVP</b>	Association Internationale des Villes Portuaires
<b>AJAP</b>	Albums des Jeunes Architectes et Paysagistes
<b>ALUR</b>	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
<b>AMI</b>	Appel à Manifestation d'Intérêt
<b>AMO</b>	Assistance à Maitrise d'Ouvrage
<b>AMU</b>	Assistance à Maitrise d'Usage
<b>ANCT</b>	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
<b>APECABL</b>	Association Pour l'Exécution d'un Contrat d'Agglomération en Basse-Loire
<b>APL</b>	Aides Personnelles au Logement
<b>APUI</b>	Appel à Projets Urbains innovants
<b>ASL</b>	Association Syndicale Libre
<b>ATESAT</b>	Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire
<b>Atu</b>	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours
<b>AU</b>	A Urbaniser
<b>AURAN</b>	Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise
<b>A'urba</b>	Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine
<b>BEPOS</b>	Bâtiment à énergie positive
<b>BET</b>	Bureau d'Etudes
<b>BIMBY</b>	Build In My Backyard
<b>BRS</b>	Bail Réel Solidaire
<b>BTP</b>	Bâtiment et Travaux Publics
<b>CA</b>	Communauté d'Agglomération
<b>CAP Atlantique</b>	Communauté d'Agglomération de la Presqu'île de Guérande Atlantique
<b>CAPEB</b>	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
<b>CARENE</b>	Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire
<b>CAUE</b>	Conseil Architecture Urbanisme Environnement
<b>CC</b>	Communauté de Communes
<b>CCI</b>	Chambre de Commerce et d'Industrie
<b>CCMI</b>	Contrat de Construction de Maison Individuelle
<b>CCPSG</b>	Communauté de Communes du Pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois
<b>CCTP</b>	Cahier des Clauses Techniques Particulières
<b>CD</b>	Conseil Départemental
<b>CEREMA</b>	Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

<b>CERTU</b>	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
<b>CESER</b>	Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
<b>CETE</b>	Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement
<b>CGET</b>	Commissariat Général à l'Egalité des Territoires
<b>CIFRE</b>	Convention Industrielle de Formation par la Recherche
<b>CMI</b>	Constructeur de Maisons Individuelles
<b>CRENAU</b>	Centre de Recherche Nantais Architectures Urbanités
<b>CROAPL</b>	Conseil Régional de l'Ordre des Architectes des Pays de la Loire
<b>CSP</b>	Catégorie Socio-Professionnelle
<b>CU</b>	Communauté Urbaine
<b>CVA</b>	Club Ville Aménagement
<b>DATAR</b>	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
<b>DDTM</b>	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
<b>DETR</b>	Dotations d'Équipement des Territoires Ruraux
<b>DGALN</b>	Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature
<b>DGD</b>	Dotations Générales de Décentralisation
<b>DGF</b>	Dotations Globales de Fonctionnement
<b>DGS</b>	Direction Générale des Services
<b>DGUHC</b>	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
<b>DHUP</b>	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
<b>DIA</b>	Déclaration d'Intention d'Aliéner
<b>DIACT</b>	Délégation Interministérielle à l'Aménagement du territoire et à la Compétitivité des Territoires
<b>DIVD</b>	Démonstrateurs Industriels pour la Ville Durable
<b>DOG</b>	Document d'Orientations Générales
<b>DP</b>	Déclaration Préalable
<b>DREAL</b>	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
<b>DUP</b>	Déclaration d'Utilité Publique
<b>EDGT</b>	Enquête Déplacement Grand Territoire
<b>EHESS</b>	Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
<b>ELAN</b>	Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
<b>ENSA(P)</b>	Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage
<b>EPA</b>	Etablissement Public d'Aménagement
<b>EPCI</b>	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
<b>EPF</b>	Etablissement Public Foncier
<b>EPL</b>	Entreprise Publique Locale
<b>EPTB</b>	Enquête Prix des Terrains à Bâtir
<b>ESH</b>	Entreprise Sociale pour l'Habitat
<b>ESS</b>	Economie Sociale et Solidaire
<b>EUROPAN</b>	EUROpe Programme Architecture Nouvelle
<b>FFBA</b>	Fédération Française du Bâtiment
<b>FNAU</b>	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
<b>GEMAPI</b>	Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
<b>GEP</b>	Groupement d'Etablissement Publics
<b>GIE</b>	Groupement d'Intérêt Economique
<b>GIP</b>	Groupement d'Intérêt Public
<b>GPV</b>	Grand Projet de Ville

<b>HLM</b>	Habitat à Loyer Modéré
<b>HQE</b>	Haute Qualité Environnementale
<b>IAU</b>	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme
<b>IEP</b>	Institut d'Etudes Politiques
<b>IGN</b>	Institut National de l'Information Géographique et forestière
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>LAD-SELA</b>	Loire-Atlantique Développement - Société d'Equipeement de Loire-Atlantique
<b>LAUA</b>	Laboratoire Langages, Actions Urbaines, Altérités
<b>LCA FFB</b>	Les Constructeurs et Aménageurs de la Fédération Française du Bâtiment
<b>LOF</b>	Loi d'Orientation Foncière
<b>LOMA</b>	Loire Océan Métropole Aménagement
<b>MOA</b>	Maitrise d'Ouvrage
<b>MOD</b>	Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
<b>MOE</b>	Maitrise d'Œuvre
<b>MOP</b>	Maitrise d'Ouvrage Publique
<b>MOS</b>	Mode d'Occupation du Sol
<b>MRA</b>	Maison Régionale de l'Architecture
<b>NIMBY</b>	Not In My BackYard
<b>NMH</b>	Nantes Métropole Habitat
<b>OAP</b>	Orientation d'Aménagement et de Programmation
<b>OFS</b>	Office Foncier Solidaire
<b>OPH</b>	Office Publique de l'Habitat
<b>OREAM</b>	Organisme Régional d'Etude et d'Aménagement d'Aire Métropolitaine
<b>ORES</b>	Observatoire Régional Economique et Social
<b>PA</b>	Permis d'Aménager
<b>PADD</b>	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
<b>PAE</b>	Programme d'Aménagement d'Ensemble
<b>PAN</b>	Programme Architecture Nouvelle
<b>PC</b>	Permis de Construire
<b>PCAET</b>	Plan Climat-Air-Energie Territorial
<b>PCVD</b>	Permis de Construire Valant Division
<b>PDU</b>	Plan de Déplacement Urbain
<b>PEAN</b>	Périmètres de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels périurbains
<b>PEL</b>	Plan Epargne Logement
<b>PGD</b>	Projet Global de Développement
<b>PLH</b>	Plan Local de l'Habitat
<b>PLU</b>	Plan Local d'Urbanisme
<b>PLUI</b>	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
<b>PMNSN</b>	Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire
<b>POS</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>PPA</b>	Personnes Publiques Associées
<b>PSLA</b>	Prêt Social Location-Accession
<b>PTZ</b>	Prêt à Taux Zéro
<b>PUCA</b>	Plan Urbanisme Construction Architecture
<b>PUP</b>	Projet Urbain Partenarial
<b>R&amp;D</b>	Recherche et Développement

<b>REHAL</b>	Réseau Habitat Logement
<b>REX</b>	Réalisations Expérimentales
<b>RSE</b>	Responsabilité Sociétale des Entreprises
<b>SAA</b>	Société d'Attribution et d'Autopromotion
<b>SAMOA</b>	Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique
<b>SCA</b>	Société en Commandite par Actions
<b>SCCC</b>	Société Civile Coopérative de Construction
<b>SCI</b>	Société Civile Immobilière
<b>SCIA</b>	Société Civile Immobilière d'Attribution
<b>SCIC</b>	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
<b>SCOP</b>	Société Coopérative et Participative
<b>SCOT</b>	Schéma de Cohérence Territoriale
<b>SDAAM</b>	Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine
<b>SDAU</b>	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
<b>SEM</b>	Société d'Economie Mixte
<b>SIERNA</b>	Syndicat Intercommunal de l'Estuaire de la Région Nazairienne
<b>SIG</b>	Système d'Information Géographique
<b>SILENE</b>	Office publique de l'habitat de Saint-Nazaire
<b>SIRNA</b>	Syndicat Intercommunal de la Région Nazairienne
<b>SIVOM</b>	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
<b>SIVU</b>	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
<b>SNAL</b>	Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
<b>SONADEV</b>	Société Nazairienne de Développement
<b>SPL</b>	Société Publique Locale
<b>SRADDET</b>	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires
<b>STECAL</b>	Secteurs de Taille Et Capacité d'Accueil Limitées
<b>TSE</b>	Taxe Spéciale d'Equipeement
<b>UDC</b>	Urban Development Corporations
<b>UNAM</b>	Union National des Aménageurs
<b>UNCFMI</b>	Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles
<b>VEFA</b>	Vente en Etat Future d'Achèvement
<b>VRD</b>	Voirie et Réseaux Divers
<b>ZAC</b>	Zone d'Aménagement Concertée
<b>ZAD</b>	Zone d'Aménagement Différée
<b>ZAN</b>	Zéro Artificialisation Nette
<b>ZPIU</b>	Zone de Peuplement Industriel et Urbain
<b>ZUP</b>	Zone d'Urbanisation Prioritaire

## Bibliographie

ADISSON F., 2015, De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie, Thèse de doctorat, Université Paris-Est ; Politecnico di Milano, 593 p.

AKRICH M., 1987, « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques et cultures*, 9, p. 49-64.

AKRICH M., 1990, « De la sociologie des techniques à une sociologie des usages : l'impossible intégration du magnétoscope dans les réseaux câblés de première génération », *Techniques et cultures*, 16, p. 83-110.

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 2006, *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 303 p.

ALBARELLO L., 2003, *Devenir praticien-chercheur*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur (Méthodes en sciences humaines), 136 p.

ANADON, M. (dir.), 2007, *La recherche participative : multiples regards*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 225 p.

ARAB N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier.*, Thèse de doctorat, Ecole des Ponts ParisTech, 509 p.

ARAB N., 2007, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme, Abstract », *Management & Avenir*, 2, 12, p. 147-164.

ARAB N., 2008, « À quoi sert l'expérience des autres ? Innovation », *Espaces et sociétés*, 4, 131, p. 33-47.

ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P., 2015, « L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine », *Espaces et sociétés*, 160-161, 1, p. 189-203.

ARAB N., LEFEUVRE M.-P., 2011, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « entrepreneurs métropolitains » », *Politiques et management public*, 28, 4, p. 339-415.

ARAB N., VIVANT E., 2018, « L'innovation de méthodes en urbanisme : freins et leviers d'une entreprise incertaine », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère*, 1.

ARGYRIS C., SCHÖN D.A., 2001, *Apprentissage organisationnel*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur (Management), 380 p.

ARLAUD, S., JEAN, Y., ROYOUX, D. (dirs.), 2005, *Rural-urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, Presses universitaires de Rennes, Rennes (Espaces et territoires), 510 p.

ASCHER F., 1995, *Métapolis ou L'avenir des villes*, Paris, Editions Odile Jacob, 346 p.

ASCHER F., 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube (Monde en cours), 103 p.

AUDOUX C., GILLET A., 2011, « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 43.

- AURAY N., 2016, *L'alerte ou l'enquête : Une sociologie pragmatique du numérique*, Paris, Presses des mines (Sciences sociales), 164 p.
- AURAY N., VETEL B., 2013, « L'exploration comme modalité d'ouverture attentionnelle », *Réseaux*, 6, 182, p. 153-186.
- AUST J., CRESPIY C., EPSTEIN R., REIGNER H., 2013, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90, p. 3-21.
- AUTHIER J.-Y., COUDROY DE LILLE L., 2015, « Chantiers pour l'étude des espaces périurbains. Problèmes de définition », dans *Aux marges de la ville. Paysages, sociétés, représentations, L'Harmattan (Villes, histoire, culture, société)*, p. 17-32.
- BACKOUCHE I., MONTEL N., 2007, « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, 2, 19, p. 5-9.
- BARAUD-SERFATY I., JACQUOT C., 2016, « Les recompositions de l'aménagement et de l'immobilier »,.
- BARAUD-SERFATY I., TRAUTMANN F., 2016, « Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs ? », *La revue foncière*, 9, p. 9-14.
- BARIOL, B. (dir.), 2012, « Les agences d'urbanisme. Une ingénierie en réseau pour les politiques territoriales »,.
- BARIOL B., SANNIER C., 2013, « Les promesses du design territorial », *Urbanisme, Hors série*, 47, p. 54-55.
- BARLES S., 2018, « L'aménagement et l'urbanisme : disciplines de l'interface, interdisciplines », *Revue européenne des sciences sociales*, 56, 1, p. 203-218.
- BARTHE Y., BLIC D. DE, HEURTIN J.-P., LAGNEAU É., LEMIEUX C., LINHARDT D., BELLAING C.M. DE, REMY C., TROM D., 2014, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 103, 3, p. 175-204.
- BARTHE Y., LINHARDT D., 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », *Centre de Sociologie de l'Innovation, Mines ParisTech*, 13.
- BARTHELEMY J.-R., 2005, « Les constructeurs régionaux et le marché de la maison individuelle », dans *Maison individuelle, architecture, urbanité, éditions de l'aube, La Tour d'Aigues (Monde en cours)*, p. 197-208.
- BATAILLE N., 2019, « Dans l'ombre de la décision : les fonctions multiples des rapports d'études dans la délégation marchande de l'expertise en politiques urbaines », *Revue internationale de politique comparée*, 26, 4, p. 83-107.
- BATAILLE N., 2020, *Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée*, Thèse de doctorat, Université de Tours, 635 p.
- BATTEUX J.G., 2012, *Vouloir sa ville*, Paris, Cherche midi (Documents), 447 p.
- BAUER G., 1979, *Un Urbanisme pour les maisons*, Paris, Union générale d'éditions (10/18), 255 p.
- BAUER G., BAUDEZ G., ROUX J.M., 1980, *Banlieues de charme ou l'Art des quartiers-jardins*, Aix-en-Provence, Pandora, 221 p.
- BAUER G., ROUX J.-M., 1976, *La Rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Seuil, 189 p.

- BEAUD S., WEBER F., [1997] 2010, Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques, 4<sup>e</sup> édition, Paris, La Découverte (Grands repères), 334 p.
- BECKER H.S., 2002, Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales, Paris, La Découverte (Grands repères), 352 p.
- BECKER H.S., [1982] 2010, Les mondes de l'art, Paris, Flammarion (Champs.Arts), 379 p.
- BECKER H.S., 2016, La bonne focale : de l'utilité des cas particuliers en sciences sociales, Paris, La Découverte (Grands repères), 267 p.
- BEGOUT B., 2013, Suburbia : autour des villes, Paris, Éditions Inculte (essai), 356 p.
- BEHAR D., 2000, « Habitat : pour une politisation de l'action publique territoriale », Pouvoirs Locaux, 45, p. 2-10.
- BEHAR D., BELLANGER E., DELPIROU A., 2018, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », Métropolitiques.
- BELORGEY N., 2010, L'Hôpital sous pression : enquête sur le nouveau management public, Paris, La Découverte (Textes à l'appui. Enquêtes de terrain), 329 p.
- BENDJADOR Y., 2007, Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : des outils évolutifs ?, Thèse de doctorat, Université de Tours, 590 p.
- BENQUET M., 2015, Encaisser ! Enquête en immersion dans la grande distribution, Paris, La Découverte (La Découverte Poche), 334 p.
- BENTHAM J., 1977, Le panoptique, Paris, Belfond, 221 p.
- BERGER M., ARAGAU C., ROUGE L., 2014, « Vers une maturité des territoires périurbains ? Développement des mobilités de proximité et renforcement de l'ancrage dans l'ouest francilien », EchoGéo, 27.
- BERGER M., FRUST J.-P., PLET F., ROBIC M.-C., 1980, « Rurbanisation et analyse des espaces ruraux péri-urbains », L'Espace géographique, 9, 4, p. 303-313.
- BERQUE, A., BONNIN, P., GHORRA-GOBIN, C., CENTRE CULTUREL INTERNATIONAL DE CERISY-LA-SALLE (dirs.), 2006, La ville insoutenable, Paris, Belin (Mappemonde), 366 p.
- BEVORT H., 2020, « Est-ce bien de nouveaux concepts dont l'Etat a besoin pour aménager le territoire ? », dans CORDOBES S., DESJARDINS X., VANIER M. (dirs.), Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy, Boulogne-Billancourt, Berger Levrault (Au fil du débat-Etudes), p. 93-103.
- BIAU V., 2020, Les architectes au défi de la ville néolibérale, Marseille, Parenthèses (Eupalinos), 248 p.
- BIAU, V., TAPIE, G. (dirs.), 2009a, La fabrication de la ville : métiers et organisations, Marseille, Parenthèses (Eupalinos), 217 p.
- BIAU V., TAPIE G., 2009b, « Fabriquer les espaces bâtis, concevoir et coopérer », dans La fabrication de la ville : métiers et organisations, Marseille, Parenthèses (Eupalinos), p. 167-204.

- BILLARD G., BRENNETOT A., 2009, « Le périurbain a-t-il mauvaise presse ? Analyse géoéthique du discours médiatique à propos de l'espace périurbain en France », *Articulo - Journal of Urban Research*, 5.
- BLANC M., 2010, « Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres », *Espaces et sociétés*, 142, 2, p. 131-150.
- BLANCHARD G., 2018, Comment la maîtrise d'ouvrage urbaine conçoit-elle les choix d'aménagement ? Elaboration et assemblage des choix énergétiques à Bordeaux Euratlantique, Thèse de doctorat, Paris Est, 508 p.
- BLANDIN A., 2018, « Les nouveaux habits du droit de l'urbanisme », dans LEGER J.-M., MARIOLLE B. (dirs.), *Densifier, Dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, Marseille, Parenthèses, p. 191-199.
- BOINO P., DESJARDINS X., 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation Française, 213 p.
- BOISSEUIL C., 2018, « Les études urbaines en France : une méthodologie sans discipline ? », *Environnement Urbain / Urban Environment*, 13.
- BOISSONADE J., 2009, « Les apports de la sociologie pragmatique à la transaction sociale », *Pensée plurielle*, 20, 1, p. 37-50.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard (NRF essais), 843 p.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard (NRF essais), 483 p.
- BOMBENGER P.-H., 2011, *L'urbanisme en campagne : pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises*, Thèse de doctorat, Université de Tours, 589 p.
- BOMBENGER P.-H., 2013, « L'urbanisme en campagne. Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises », *Annuaire des Collectivités Locales*, 33, 1, p. 763-769.
- BONERANDI E., LANDEL P.-A., ROUX E., 2003, « Les espaces intermédiaires, forme hybride : ville en campagne, campagne en ville ? », *Revue de Géographie Alpine*, 91, 4, p. 65-77.
- BONNET F., 2015, « Aménager les territoires ruraux et périurbains », *Rapport officiel*, Paris, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.
- BONNEVAL L., POLLARD J., 2017, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles*, 20.
- BONNIN P., DE VILLANOVA R., 1999, *D'une maison l'autre, parcours et mobilités résidentielles*, Grane, Créaphis, 371 p.
- BONNIN-OLIVEIRA S., 2012, *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 600 p.
- BONY L., DONNADIEU B., HARRARI J., 2005, « Urbanités domestiques face au territoire », dans *Maison individuelle, architecture, urbanité*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube (Monde en cours), p. 150-164.



- BOSSE A., 2012, « La visite, une approche microspatiologique. », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, 26-27, p. 150-157.
- BOSSE A., GUENNOC M.-L., 2013, *Villagexpo, un collectif horizontal*, Grane, Créaphis (Lieux habités), 151 p.
- BOSSE A., ROY É., 2015, « Les mondes de l'architecture », *Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA*, 17, p. 10-22.
- BOTH J.-F., 2005, « Régimes d'urbanisation et rythmes urbains », *Urbia - Les cahiers du développement urbain durable*, 1, p. 9-22.
- BOURDIEU P., 2000, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil (Points. Essais), 289 p.
- BOURDIEU P., BOUHEDJA S., CHRISTIN R., GIVRY C., 1990, « Un placement de père de famille », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81, 1, p. 6-33.
- BOURDIN, A., LEFEUVRE, M.-P., MELE, P. (dirs.), 2006, *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie (Les Urbanités), 316 p.
- BOUTIN G., 1997, *L'entretien de recherche qualitatif*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 169 p.
- BOUTINET J.-P., [1990] 2012, *Anthropologie du projet*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige. Manuels), 441 p.
- BRENNER, N. (dir.), 2013, *Implosions - explosions : towards a study of planetary urbanization*, 2<sup>e</sup> édition, Berlin, Jovis, 576 p.
- BRENNETOT A., 2020, « Les déboires de la pensée aménagiste à l'heure de la décentralisation : des espoirs déçus aux nouveaux horizons », dans CORDOBES S., DESJARDINS X., VANIER M. (dirs.), *Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault (Au fil du débat-Etudes)*, p. 59-66.
- BRES A., BEAUCIRE F., MARIOLLE B., 2017, *Territoire frugal : La France des campagnes à l'heure des métropoles*, Genève, Métis Presses (Vues d'ensemble), 251 p.
- BULKELEY H., MARVIN S., PALGAN Y.V., MCCORMICK K., BREITFUSS-LOIDL M., MAI L., WIRTH T. VON, FRANTZESKAKI N., 2019, « Urban living laboratories : conducting the experimental city? », *European Urban and Regional Studies*, 26, 4, p. 317-335.
- CAILLY L., 2008, « Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ? », *EspacesTemps.net*.
- CAILLY L., 2011, « L'espace périurbain : un géotype universel ? », dans *Dynamiques des espaces ruraux dans le monde*, Paris, Armand Colin (U. Géographie), p. 46-62.
- CAILLY, L., VANIER, M. (dirs.), 2010, *La France, une géographie urbaine*, Paris, Armand Colin (U. Géographie), 368 p.
- CALLEN D., 2011, *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la Grande Couronne francilienne*, Thèse de doctorat, Paris 1, 402 p.
- CALLON M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, p. 169-208.

- CALLON M., 1997, « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », *Stoa*, 2, p. 88-94.
- CALLON M., BARTHE Y., 2005, « Décider sans trancher », *Négociations*, 4, 2, p. 115-129.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil (Points. Essais), 437 p.
- CARRIOU C., 2020, *Les habitants (in)visibles - Essai pour une autre histoire de la fabrique de l'habitat*, HDR, Paris, Paris-Est, 219 p.
- CARTIER M., COUTANT I., SIBLOT Y., MASCLET O., 2008, *La France des « petits-moyens »: enquête sur la banlieue pavillonnaire*, Paris, La Découverte (TAP / Enquêtes de terrain), 324 p.
- CASTEL J.-C., 2007, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux-tiers des maisons construits en diffus », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 102, 1, p. 88-96.
- CASTEL J.-C., 2010, « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation », *Etudes foncières*, 147, p. 14-20.
- CAVALIERI C., VIGANÒ P., 2020, *HM the horizontal metropolis: a radical project*, Zürich, Park Books, 232 p.
- CEFAÏ D. (dir.), 2010, *L'engagement ethnographique*, Paris, EHESS (En temps et lieux), 637 p.
- CEFAÏ D., 2015, « Mondes sociaux. Enquête sur un héritage de l'écologie humaine à Chicago », *Sociologies*.
- CEFAÏ D., 2016, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... », *Questions de communication*, 30, p. 25-64.
- CERTU, 2009, *Pour un habitat dense individualisé*, Lyon, CERTU (Références), 238 p.
- CHAMPY F., 2001, *Sociologie de l'architecture*, Paris, La Découverte (Repères), 121 p.
- CHANARD A., CHASSAGNE V., 2009, « Nouvelles gouvernances, nouveaux territoires : dix-huit enquêtes sur le dialogue urbain-rural », Paris, Mairie-conseils CDC.
- CHARLES S., 2020, *L'élu, le citoyen et le praticien : chroniques urbaines : l'expérience du projet urbain participatif dans les petites villes*, Thèse de doctorat, HESAM Université, 519 p.
- CHARMES É., 2005, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises), 219 p.
- CHARMES E., 2007, « Le Malthusianisme foncier », *Etudes foncières*, 125, p. 12-16.
- CHARMES É., 2011, *La ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France (La ville en débat), 304 p.
- CHARMES E., 2019, *La revanche des villages : essai sur la France périurbaine*, Paris, Seuil (La République des idées), 105 p.
- CHARPENTIER S., 2014, *Du périurbain au périurbanisme : analyse des (bonnes et mauvaises) pratiques de lutte contre l'étalement urbain dans l'aire urbaine du Mans*, Thèse de doctorat, Le Mans Université.

- CHARRUADAS PA., SOSNOWSKA P., 2013, « Petit béguinage et architecture vernaculaire », *Revue belge d'archéologie et d'histoire de l'art*, 82, p. 5-44.
- CHATEAURAYNAUD F., 2006, « Les asymétries de prises. Des formes de pouvoir dans un monde en réseaux »,.
- CHATEAURAYNAUD F., 2011, *Argumenter dans un champ de forces : essai de balistique sociologique*, Paris, Pétra (Pragmatismes), 477 p.
- CHATEAURAYNAUD F., 2015, « L'emprise comme expérience. Enquêtes pragmatiques et théories du pouvoir », *SociologieS*.
- CHAUVIER E., 2011, *Contre Télérama*, Paris, Allia, 64 p.
- CHESNEL K., 2019, « Imaginer l'habitat périurbain de demain », *Place Publique*, 72, p. 120-129.
- CHESNEL K., DEVISME L., 2021, « La ville en mode « démonstrateurs urbains » : learning from Nantes city lab », *RIURBA*, 9.
- CHOAY F., [1965] 2014, *L'urbanisme : utopies et réalités : une anthologie*, Paris, Seuil (Points. Essais), 445 p.
- COMMAILLE J., 2004, « Sociologie de l'action publique », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (Références), p. 413-421.
- CORDOBES S., HUREL K., FRUCHART A., 2013, « Les campagnes urbaines mises en prospective », *Urbanisme*, Hors série, 47, p. 63-64.
- COUTURE C., BEDNARZ N., BARRY S., 2007, « Multiples regards sur la recherche participative. Une lecture transversale. », dans *La recherche participative*, Québec, Presses de l'université du Québec, p. 205-221.
- DALLIER P., 2018, « Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ? », *Rapport d'information*, 3, Paris, Sénat.
- DARLY S., 2008, « La spatialité des conflits d'usage au sein des zones périurbaines en Île-de-France : analyse empirique d'une modalité peu connue de la gouvernance des territoires », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 209, p. 127-146.
- DE JARCY X., REMY V., 2010, « Comment la France est devenue moche », *Télérama*, 3135.
- DE TERSSAC G., 2012, « La théorie de la régulation sociale : repères introductifs », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 45.
- DEBARBIEUX, B., LARDON, S. (dirs.), 2003, *Les figures du projet territorial*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube (Bibliothèque des territoires), 269 p.
- DEBARBIEUX B., SCHAFFTER M., 2008, « Y'a t'il une question périurbaine ? », dans *Territoires périurbains et gouvernance. Perspectives de recherche*, Montréal, Editions du Laboratoire développement durable et dynamiques territoriale, p. 13-21.
- DEBARRE A., 2005, « Les architectes de la maison individuelle », dans *Maison individuelle, architecture, urbanité*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues (Monde en cours), p. 222-234.

- DEBRY J.-L., 2012, *Le cauchemar pavillonnaire*, Montreuil, *L'Échappée (Pour en finir avec)*, 163 p.
- DEMOULIN J., TRIBOUT S., 2014, « Construire des espaces de réflexivité pour analyser et transformer les pratiques professionnelles : un travail de légitimation », *Interrogations*, 19.
- DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve.*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 527 p.
- DESJARDINS X., 2017, « Les espaces périurbains : une marge urbaine à soigner ou une nouvelle banalité territoriale ? », *Bulletin de l'association de géographes français*, 94, 3, p. 489-501.
- DESJARDINS X., DURET H., TUAL M., 2010, « Aménager la métropole parisienne - Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ? », *Rapport de recherche*, Paris, CSTB.
- DESJARDINS X., LEROUX B., 2007, « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, 69, 3, p. 6-20.
- DEVAUX C., 2013, *L'habitat participatif : de l'émergence d'une initiative habitante à son intégration dans l'action publique*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 813 p.
- DEVISME L., 2000, « La centralité, entre configurations et interactions », dans *Logiques de l'espace, esprit des lieux : géographies à Cerisy*, Paris, Belin (Mappemonde), p. 177-189.
- DEVISME L., 2005, *La ville décentrée. Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises), 302 p.
- DEVISME L. (dir.), 2009, *Nantes : petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses (La ville en train de se faire), 267 p.
- DEVISME L., 2014, *Urbanographie/urbanologie : les traverses de la fabrique urbaine. Tome 1 : parcours réflexif et promesses urbanographiques*, HDR, Lyon, ENS de Lyon, 323 p.
- DEVISME L., 2015, « Figures urbanistiques en régime prospectif. Pour une critique des pouvoirs de l'évocation », *Articulo - Journal of Urban Research*, 7.
- DEVISME L., 2018, « Les aventures insoupçonnées de la thèse en alternance », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère*.
- DEVISME L., AUGUSTIN G., DEBRE C., DELILE J., DUMONT M., 2008, « Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise », *Rapport de recherche*, Nantes, DREAL Pays de la Loire.
- DEVISME L., BOSSE A., DEBRE C., PASQUIER E., ANDRIEUX F., BERTOLOTTI A., ERTAUD G., GROSJEAN B., HEAULME M., PINARD E., 2014, « Péri-ville invisible ? Enjeux et outils d'un urbanisme descriptif », *Rapport de recherche*, Du périurbain à l'urbain, Paris, PUCA.
- DEVISME L., BREUX S., 2018, « Présence-absence des études urbaines en France : enjeux et perspectives », *Environnement Urbain / Urban Environment*, 13.
- DEVISME L., CHESNEL K., COLIN F., FINGEROVA M., 2020, « Rêve pavillonnaire, gare au modèle... », *Les écritures du périurbain*.
- DEVISME L., DUMONT M., ROY É., 2008, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 131, p. 15-31.

- DEVISME L., OUVRARD P., 2015, « Acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale : les enseignements des démarches de prospective-action », *Lien social et Politiques*, 73, p. 73-93.
- DEZES M.-G., 2001, *La politique pavillonnaire*, Paris, L'Harmattan (Habitat et sociétés), 313 p.
- DHUYS J.F., 1975, *Les promoteurs*, Paris, Seuil (Economie et société), 204 p.
- DODIER N., 1991, « Agir dans plusieurs mondes », *Critique*, 529-530, p. 427-459.
- DODIER N., BARBOT J., 2016, « La force des dispositifs », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 71, 2, p. 421-450.
- DODIER, R. (dir.), 2012, *Habiter les espaces périurbains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), 219 p.
- DONADIEU P., 2000, « Campagnes et natures urbaines », dans PAQUOT T., LUSSAULT M., BODY-GENDROT S. (dirs.), *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte (Textes à l'appui. série l'état des savoirs), p. 156-168.
- DONZELOT J., 2009, *La ville à trois vitesses*, Paris, Editions de La Villette (Penser l'espace), 111 p.
- DRIANT, J.-C. (dir.), 2008, *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française (Problèmes politiques et sociaux. Articles et documents d'actualité mondiale), 120 p.
- DUBAR C., TRIPIER P., BOUSSARD V., [1998] 2011, *Sociologie des professions*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin (U. Sociologie), 376 p.
- DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Res publica), 222 p.
- DUBOIS J., 2017, « Quand la densité s'invite dans la France du quotidien. Une analyse des effets cumulés des évolutions réglementaires françaises et du marché foncier dans les communes périurbaines », *RIURBA*, 4.
- DUBOIS-TAINE G., 2007, *La ville émergente : Résultats de recherches*, Lyon, CERTU-PUCA (Recherche), 232 p.
- DUBOIS-TAINE, G., CHALAS, Y. (dirs.), 1997, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube (Monde en cours), 285 p.
- DULAUANS M., 2012, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation*, 41, p. 195-210.
- DUMEZ H., [2013] 2016, *Méthodologie de la recherche qualitative : les 10 questions clés de la démarche compréhensive*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Vuibert, 245 p.
- DUMONT M., 2013, *Entre urbanisme et géographie : un parcours d'enseignant-chercheur. Introduire des perplexités, rendre intelligible la dimension spatiale des sociétés*, HDR, Rennes, Université Rennes 2, 100 p.
- DUMONT, M., HELLIER, E. (dirs.), 2010, *Les nouvelles périphéries urbaines : formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), 218 p.

- DUMOULIN L., SAURUGGER S., 2010, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48, 3, p. 9-24.
- DUPUIS B., 2011, « Des modèles mobiles. Genèse, réseaux et performativité de l'urbanisme néo-traditionnel », *Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA*, 14, p. 27-51.
- DUPUY G., 2010a, « Le maire, le promoteur et l'accession sociale. Les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logements. », *Métropolitiques*.
- DUPUY G., 2010b, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique. », *Rapport d'étude, ANIL*.
- ÉCREMENT, B. (dir.), 2004, *Les agences d'urbanisme : repères et témoignages*, DGUHC, 212 p.
- ELEB M., 2002, *A deux chez soi. Des couples s'installent et racontent leur maison.*, Paris, Editions de la Martinière (Mouvements d'époque), 296 p.
- EPSTEIN R., 2006, « Gouverner à distance », *Esprit*, 11, p. 96-111.
- EPSTEIN R., 2013a, « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 34, 2, p. 91-102.
- EPSTEIN R., 2013b, *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Domaine Gouvernances), 377 p.
- ESTEBE P., 2008, *Gouverner la ville mobile*, Paris, Presses Universitaires de France (La ville en débat), 76 p.
- ESTEBE P., 2019, « Les trois âges de l'intercommunalité », *L'Observatoire*, 54, 2, p. 21-23.
- FABUREL G., GIRAULT M., 2015, « L'évolution des professionnalités et métiers de l'urbain vue par des praticiens : quels enseignements pour les formations ? Apports par enquête sur la région urbaine Lyon - Saint-Etienne et à l'échelle nationale. », *Rapport d'étude*, Lyon, UMR Triangle, Labex IMU.
- FAURE A., 2013, « Les campagnes urbaines à l'épreuve des mots. », *Urbanisme, Hors série*, 47, p. 24.
- FONTICELLI C., 2018, *Construire des immeubles au royaume des maisons. La densification des bourgs périurbains franciliens par le logement collectif : modalités, intérêts et limites*, Thèse de doctorat, Paris, AgroParisTech, 523 p.
- FORESTER J., 1989, *Planning in the face of power*, Berkeley, University of California Press, 283 p.
- FORUM VIES MOBILES, 2013, *Réhabiliter le périurbain, comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?*, ROUGE L., GAY C., LANDRIEVE S., LEFRANC-MORIN A., NICOLAS C. (dirs.), Paris, Loco, 144 p.
- FOUCAULT M., [1994] 1999, *Dits et écrits : 1954-1988. Tome 4 : 1980-1988*, Paris, Gallimard (Bibliothèque des sciences humaines), 895 p.
- FOUCAULT M., 2001, *Dits et écrits, 1954-1988. Tome 2 : 1976-1988*, DEFERT D., EWALD F. (dirs.), Paris, Gallimard (Quarto), 1736 p.
- FOURNY M.-C., LAJARGE R., 2011, « Au-delà de la banlieue, c'est encore la périphérie. Les espaces périurbains au prisme de la norme aménagiste », *Les banlieues, ou la périphérie en tant que laboratoire de l'emprise de la norme*.

- FRANÇOIS P., 2008, Sociologie des marchés, Paris, Colin (U. Sociologie), 311 p.
- FRILEUX P., 2013, Le bocage pavillonnaire : une ethnologie de la haie, Grane, Creaphis (Lieux habités - histoire urbaine), 287 p.
- FRITSCH B., 2006, « Nantes – Saint-Nazaire, métropole exemplaire ? », L'Information géographique, 70, 4, p. 25-45.
- GAGLIO G., 2011, Sociologie de l'innovation, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 128 p.
- GALLICHET G., 2015, Aménager en territoire péri-urbain : pièges et démarche, Paris, L'Harmattan, 251 p.
- GARAT I., 2009, « L'emballage immobilier et ses effets urbains. L'exemple de Nantes », Norois. Environnement, aménagement, société, 212, p. 23-39.
- GARCEZ, C. (dir.), 2009, Le littoral en projets, Marseille, Parenthèses (Grands territoires), 141 p.
- GARFINKEL H., 1967, Studies in ethnomethodology, Cambridge, Polity Press, 288 p.
- GHORRA-GOBIN C., CHARBONNEAU J.-P., 2018, « Plaidoyer pour des urbanistes de l'ordinaire », Urbanisme, 406, p. 76-77.
- GIMAT M., 2017, « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », Métropoles, 20.
- GIRAULT M., 2019, Professionnalités de l'urbain et crises écologiques : politiser l'urbanisme et ses métiers par la reconnaissance de leur constellation mythologique, Thèse de doctorat, Lyon, Université de Lyon, 699 p.
- GOZE M., 2002, « La stratégie territoriale de la loi S.R.U. », Revue d'Economie Regionale Urbaine, 5, p. 761-776.
- GRANJOU C., 2003, « L'expertise scientifique à destination politique », Cahiers internationaux de sociologie, 114, 1, p. 175-183.
- GREBOT B., 2018, « L'alliance des territoires : penser la coopération territoriale à l'heure des réseaux ? », Pouvoirs locaux, 111, p. 43-49.
- GROSJEAN B., 2010, Urbanisation sans urbanisme : Une histoire de la « ville diffuse », Wavre, Mardaga (Architecture), 349 p.
- GROSJEAN B., 2017, « Les figures territoriales que recouvre la "métropole horizontale". Analyse comparative des contributions au Symposium Latsis de l'EPFL 2015 », Cahiers thématiques, 17, p. 51-65.
- GUILLUY C., 2015, La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires, Paris, Flammarion (Champs.Actuel), 185 p.
- GUTH S., TRIVIERE F.-X., 2015, Lotissement avec architectes : les Jardins de la Piroterie à Rezé, Grane, Créaphis (Lieux habités), 233 p.
- HABERMAS J., 1987, Théorie de l'agir communicationnel. Pour une critique de la raison fonctionnaliste., Paris, Fayard (L'espace du politique), 480 p.

- HAËTJENS J., 2009, *Le pouvoir des villes ou l'art de rendre désirable le développement durable*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 160 p.
- HAUMONT B., 2000, « Savoirs pratiques et savoirs savants. Convergences, concurrences et indifférences dans le projet architectural et urbain. », dans SÖDERSTRÖM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R.J., BARBEY G. (dirs.), *L'usage du projet*, Lausanne, Payot Lausanne, p. 67-81.
- HENAULT P., 2017, *Les lotissements*, Paris, Dominique Carré, 294 p.
- HERNANDEZ F., 2017, « Éclairer les mécanismes de conception par les simultanités : les imbrications entre planification et projets », *RIURBA*, 3.
- HERRMANN L., 2014, « Quels leviers pour la fabrique ordinaire de la ville durable ? Le cas du Clos des Éparviers », *Cahiers de géographie du Québec*, 58, 165, p. 467-489.
- HOUDART S., 2007, *La cour des miracles: ethnologie d'un laboratoire japonais*, Paris, CNRS (Société), 351 p.
- IDT J., 2015, « Quand le niveau technique de l'urbanisme opérationnel structure la régulation politique de l'action publique urbaine. Le cas des projets d'aménagement urbain », *RIURBA*, 1.
- IDT J., 2019, « Should We Compare the Processes of Urbanization in Paris, London, and Shanghai, or Paris, Marseille, and Vesoul? Strategies of Comparison in Urban Research », *Diffuse Cities & Urbanization Network*.
- IDT J., PELLEGRINO M., 2018, « Les acteurs publics face à la densification spontanée : une comparaison franco-italienne. », dans LEGER J.-M., MARIOLLE B. (dirs.), *Densifier, Dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, Marseille, Parenthèses, p. 41-53.
- JABLONKA I., 2017, *L'Histoire est une littérature contemporaine. Manifeste pour les sciences sociales*, Paris, Seuil (Points. Histoire), 352 p.
- JAILLET M.-C., 1982, *Les pavillonneurs : la production de la maison individuelle dans la région toulousaine*, Paris, Editions du C.N.R.S. (Sciences sociales), 313 p.
- JAILLET M.-C., 1985, « Quelques paradoxes périurbains », *Actes du colloque d'Angers*, p. 270.
- JAILLET M.-C., 2004, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », *Esprit*, p. 40-61.
- JARLIER P., 2012, « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme », *Rapport d'information*, 654, Paris, Sénat.
- JAUSS H.R., 1990, *Pour une esthétique de la réception*, Paris, Gallimard (Tel), 312 p.
- JEANMONOD T., CHADOIN O., CHAUVIER E., 2016, « La ville ordinaire et la métropolisation - Hors de l'ombre portée des métropoles, des territoires ruraux hétérogènes », *Rapport de recherche*, *La ville ordinaire et la métropolisation*, PUCA.
- JEANNOT G., 2005, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du Travail*, 47, 1, p. 17-35.
- JEANNOT G., [2005] 2011, *Les métiers flous : travail et action publique*, 2<sup>e</sup> édition, Toulouse, Octarès (Travail et activité humaine), 175 p.



- JODELET D., 2003, « Les représentations sociales : un domaine en expansion », dans JODELET D. (dir.), *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 45-78.
- JOURDHEUIL A.-L., 2017, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, 20.
- JOUSSEAUME V., 1998, *L'ombre d'une métropole : les bourgs-centres de Loire-Atlantique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), 209 p.
- KAUFMANN J.-C., [1996] 2016, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin (128), 126 p.
- LABORIE J.-P., LANGUMIER J.-F., 1982, « L'industrialisation périurbaine : une extension de la division spatiale du travail et du morcellement social », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 53, 1, p. 35-50.
- LABUSSIÈRE O., 2015, « La performance énergétique des bâtiments à l'ère des politiques européennes de démonstration. Le cas du programme CONCERTO et du projet de la ZAC De Bonne (Grenoble, France) », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement*, 14, 3.
- LACROIX G., 2019, *Les équilibristes du développement durable. Une ethnographie des experts et de l'expertise en durabilité dans la fabrique urbaine.*, Thèse de doctorat, Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, 495 p.
- LAHIRE B., 1998, *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Paris, Nathan (Essais et Recherches), 271 p.
- LAJUS P., RAGOT G., 1997, *L'architecture absente de la maison individuelle : conditions d'intervention de l'architecte sur la conception de maisons individuelles*, Paris, PCA (Programmer concevoir), 55 p.
- LAMBERT A., DETRAIGNE Y., MEZARD J., SIDO B., 2010, « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », *Rapport d'information*, 495, Paris, Sénat.
- LAMBERT G., 2010, « Les premières réalisations expérimentales du Plan Construction, entre laboratoire et démonstration », *Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA*, 13, p. 55-73.
- LAMBERT G., 2014, « "De l'industrialisation de la maison individuelle" au "collectif horizontal" », *Archiscopie*, 132, p. 28-29.
- LANGUMIER J.-F., 1982, « Pour une prospective de l'espace périurbain en France », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 15, 1, p. 72-97.
- LAPLANTINE F., 2012, *La description ethnographique*, Paris, Nathan (128. Sciences sociales), 128 p.
- LARCHER G., 1998, « L'avenir des espaces périurbains », *Rapport d'information*, 292, Paris, Sénat.
- LASCOUMES P., 1996, « Rendre gouvernable : De la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France (Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie), p. 325-338.
- LASCOUMES P., GALES P.L., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po (académique), 369 p.

- LASCOUMES P., LE GALES P., 2018, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin (128), 126 p.
- LATOUR B., 2001, *Pasteur : guerre et paix des microbes ; suivi de Irréductions*, Paris, La Découverte (La Découverte-poche. Sciences humaines et sociales), 363 p.
- LATOUR B., [2002] 2004, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte (La Découverte Poche / Sciences humaines et sociales), 319 p.
- LATOUR B., [1995] 2005, *La science en action : introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte (La Découverte Poche / Sciences humaines et sociales), 663 p.
- LATOUR B., WOOLGAR S., [1979] 1996, *La vie de laboratoire*, Paris, La Découverte (La Découverte Poche / Sciences humaines et sociales), 308 p.
- LE COUËDIC D., 2005, « L'identité à l'encan », dans TAPIE G. (dir.), *Maison individuelle, architecture, urbanité*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'aube (Monde en cours), p. 86-100.
- LE COUËDIC D., 2010, « La maison d'abord », dans DUMONT M., HELLIER E. (dirs.), *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Espace et territoires), p. 39-56.
- LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95.
- LEFEBVRE H., [1968] 2009, *Le droit à la ville*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Economica : Anthropos (Anthropologie), 135 p.
- LEMIEUX C., 2012, « Problématiser », dans PAUGAM S. (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige), p. 27-51.
- LEMIEUX C., 2018, *La sociologie pragmatique*, Paris, La Découverte (Repères), 127 p.
- LEROUX C., MADORE F., 2015, « Vers un urbanisme post-pavillonnaire ? L'urbanisation en densification comme prémisses d'une rupture à l'étalement urbain dans le périurbain entre Rennes et Nantes », *Cahiers nantais*, 2, p. 25-35.
- LEVY J., 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin (Mappemonde), 400 p.
- LEVY J., LUSSAULT M., 2013, « Périphérisation de l'urbain. », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p. 764-768.
- LEVY L., 2016, « L'urbaniste, professionnel de l'improvisation ? », *Cybergeog : European Journal of Geography*.
- LIU M., 1997, *Fondements et pratiques de la recherche-action*, Paris, France, L'Harmattan (Logiques sociales), 350 p.
- LLORENTE M., VILMIN T., 2018, « Les filières d'une densification source, organisée et abordable », dans LEGER J.-M., MARIOLLE B. (dirs.), *Densifier, Dédensifier. Penser les campagnes urbaines.*, Marseille, Parenthèses, p. 113-146.
- LORRAIN D., 2002, « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, 30, 3, p. 7-31.

- LORRAIN D., 2018, *L'urbanisme 1.0. Enquête sur une commune du Grand Paris*, Paris, *Raisons d'agir*, 223 p.
- LOUARGANT S., ROUX E., 2011, « Futurs périurbains : de la controverse à la prospective », *Territoires 2040 : revue d'études et de prospective*, 2, p. 33-49.
- LOUBIERE, A. (dir.), 2013, « Campagnes urbaines - 34<sup>e</sup> rencontre des agences d'urbanisme à Amiens », *Urbanisme*, Hors série n°47, p. 74.
- LUSSAULT M., 1997, « Des récits et des lieux : le registre identitaire dans l'action urbaine », *Annales de géographie*, 106, 597, p. 522-530.
- LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil (La couleur des idées), 363 p.
- LUSSAULT M., 2009, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset (Mondes vécus), 220 p.
- LUSSAULT M., 2019, « Des ronds-points et de la condition périurbaine », *AOC media*.
- LUSSAULT M., LEVY J., [2003] 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1127 p.
- MAGNAGHI A., 2003, *Le projet local*, Sprimont, Mardaga (Architecture + recherches), 123 p.
- MAGRI S., 2008, « Le pavillon stigmatisé. », *L'Année sociologique*, 58, 1, p. 171-202.
- MANCEBO F., 2014, « Périurbanisation et durabilité : inverser la perspective », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- MANGIN D., 2004, *La ville franchisée : Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de la Villette (SC), 480 p.
- MANGOLD M., 2019, « La « maison durable » dans les espaces périurbains en Alsace : entre héritage et renouvellement de l'habitat « pavillonnaire » », *Espace populations sociétés*, 3.
- MARTIAL KERIVEL L., 2015, « Familles en campagne. La fabrique individuelle de l'étalement urbain », *Rapport d'étude*, Saint-Nazaire, ADDRN.
- MASBOUNGI A., 2008, *Faire ville avec les lotissements*, Paris, Le Moniteur (Projet urbain), 160 p.
- MASSARDIER G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan (Logiques politiques), 285 p.
- MATTHEY L., 2013, « Les faiseurs de paysage. Ethnographie d'un projet urbain », *Information géographique*, 77, 1, p. 6-24.
- MATTHEY L., 2014, *Building up stories : sur l'action urbanistique à l'heure de la société du spectacle intégré*, Genève, A-Type, 157 p.
- MATTHEY L., GAILLARD D., 2011, « La norme et le label. Production de la norme et logiques d'hybridation dans la fabrique de la ville durable : le cas des écoquartiers », *Lieux communs : les cahiers du LAUA*, 14, p. 113-129.
- MERLIN P., CHOAY F., [1988] 1996, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1024 p.

- MEYFROIDT A., 2016, Le tiers secteur du logement dans la région métropolitaine Vienne-Bratislava. Recompositions d'une offre de logement abordable et fabrique métropolitaine, Thèse de doctorat, Université de Lyon ; Universität Wien, 580 p.
- MIDLER C., BOUDES T., CHARUE-DUBOC F., 1997, « Formation et apprentissage collectif dans les entreprises : une expérience dans le domaine du management de projet », *Revue Internationale de Gestion*, 22, 3, p. 2-12.
- MIRLOUP J., 1984, « Tourisme et loisirs en milieux urbain et péri-urbain en France », *Annales de géographie*, 93, 520, p. 704-718.
- MOREL-BROCHET A., 2006, Ville et campagne à l'épreuve des modes d'habiter : approche biographique des logiques habitantes, Thèse de doctorat, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 570 p.
- MORELLI R., 2018, « Densification pavillonnaire : de l'évaluation environnementale au projet de territoire », dans LEGER J.-M., MARIOLLE B. (dirs.), *Densifier, Dédensifier. Penser les campagnes urbaines.*, Marseille, Parenthèses, p. 169-180.
- MOUILLARD M., FRIBOURG A.-M., DRIANT J.-C., ROBERT C., BALLAIN R., 2006, « Crise et politique du logement », *Regards sur l'actualité*, 320, p. 3-77.
- MULLE F., 2014, « L'architecte, médecin de sa campagne », *Criticat*, 13.
- MUSSELIN C., 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 51-71.
- MUZARD, F., ALLEMAND, S. (dirs.), 2018, *Le périurbain, espace à vivre*, Marseille, Parenthèses (Territoires en projets), 277 p.
- NARRING P., DECOURCELLE J.-P., PEYRAT J., 2015, « Requalifier les campagnes urbaines. Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires périurbains », *Rapport officiel*, 009794-01, Paris, CGEDD.
- NICOL, C. (dir.), 2012, « La CARENE, une décennie de projets », *Place Publique - Hors Série*, p. 32.
- NICOLAS A., 2012, « Recherche architecturale, recherche urbaine : comment l'histoire nous traverse ? », *Lieux communs : les cahiers du LAUA*, 15, p. 10-23.
- NIVET S., 2006, *Architecture d'auteur versus produit commercial ? L'immeuble-villas et les Villas suspendues® : deux stratégies de communication*, Thèse de doctorat, Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, 316 p.
- NOIZET H., 2013, « Fabrique urbaine » LEVY J., LUSSAULT M. (dirs.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p. 389-391.
- OGIEN A., 2016, « Garfinkel et la naissance de l'ethnométhodologie », *Institut Marcel Mauss – CEMS*, Paris, 2016.
- OREAM NANTES SAINT-NAZAIRE, 1970, « Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine Nantes Saint-Nazaire », *Rapport général de présentation*, OREAM Nantes Saint-Nazaire.
- ORFEUIL J.-P., SOLLEYRET D., 2002, « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et longue distance ? », *Recherche Transport Sécurité*, 76, p. 208-221.

- OUVRARD P., 2016, *Le nouvel esprit de l'urbanisme, entre scènes et coulisses : une ethnographie de la fabrique du territoire de Saint-Nazaire à Nantes.*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 687 p.
- OUVRARD P., RIO N., 2014, « Acteur et/ou chercheur de son objet ? La recherche doctorale en SHS à l'épreuve de la double-appartenance professionnelle », *L'observation participante : défis et opportunités du chercheur acteur de son objet.*
- PAOLETTI M., 1999, « Les maires. Communication et démocratie locale », dans BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dirs.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Les Presses de Sciences Po (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques), p. 429-445.
- PAQUOT, T. (dir.), 2010, *Les faiseurs de villes : 1850-1950*, Gollion, Infolio (Archigraphy poche), 510 p.
- PARADEISE C., 2003, « La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », dans DE TERSSAC G. (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte (Recherches), p. 41-49.
- PASSERON, J.C., REVEL, J. (dirs.), 2005, *Penser par cas*, Paris, EHESS (Enquête), 291 p.
- PENEFF J., 2009, *Le goût de l'observation : comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, Paris, La Découverte (Grand repères. Guides), 254 p.
- PERALDI M., SAMSON M., 2005, *Gouverner Marseille : enquête sur les mondes politiques marseillais*, Paris, la Découverte (Cahiers libres), 309 p.
- PERIPHERIQUES, 1998, *36 modèles pour une maison : Exposition itinérante, inaugurée à Bordeaux, Arc en rêve Centre d'architecture, 16 octobre 1997-11 janvier 1998*, Paris, Éditions Périphériques, 223 p.
- PERRENOUD, M. (dir.), 2013, *Les mondes pluriels de Howard S. Becker : travail sociologique et sociologie du travail*, Paris, La Découverte (Recherches), 237 p.
- PERSYN N., 2014, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 484 p.
- PERSYN N., 2017, « Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes », *Métropoles*, 20.
- PEYNICHOU L., 2018, *Quand les promoteurs immobiliers produisent la ville de demain : étude de deux projets urbains de standing en France et au Mexique*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 352 p.
- PIGANIOL M., 2016, « Pouvoir statutaire, pouvoir relationnel. Une analyse organisationnelle des architectes en situation de travail », *Sociologie du travail*, 58, 3, p. 253-272.
- PINSON D., THOMANN S., 2001, « Les territoires de la maison des "campagnes urbaines" : la conciliation difficile du repli rustique et des activités urbaines », *Urbanisme - Publications d'architecture et d'urbanisme*, p. 44-47.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po (Sciences Po. Gouvernances), 420 p.
- PINSON G., 2010, « La gouvernance des villes françaises », *Pôle Sud*, 32, 1, p. 73-92.

- PINSON G., 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, 65, 2, p. 483-516.
- PINSON G., 2020, *La ville néolibérale*, Paris, Presses Universitaires de France (La ville en débat), 160 p.
- PIRON O., 2014, *L'urbanisme de la vie privée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube (Bibliothèque des territoires), 202 p.
- PLAN CONSTRUCTION, 1972, « Réflexions sur l'expérimentation dans l'habitat », *TEL*, 180, p. 23-30.
- POLLARD J., 2009, *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 530 p.
- POLLARD J., 2010, « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail*, 52, 3, p. 323-339.
- POTTIER P., 2012, « Un littoral sous pression : l'urbanisation du littoral de Loire-Atlantique », *Pornic*, 13 mars 2012.
- POULOT M., ARAGAU C., ROUGE L., METTETAL L., 2016, « L'"urbanisme endogène" dans le périurbain ouest francilien : des morphologies négociées ? », *ERPS*, 6, p. 118-135.
- POUPEAU F.-M., GUERANGER D., CADIOU S., 2012, « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public*, 29, 1, p. 9-19.
- POUVREAU B., CAROUX H., 2012, *Réinventer la maison individuelle en 1945 : la cité expérimentale de Noisy-le-Sec*, Paris, Somogy, 166 p.
- PRETECEILLE E., 2006, « La ségrégation contre la cohésion sociale : la métropole parisienne », dans LAGRANGE H. (dir.), *L'épreuve des inégalités*, Paris, Presses Universitaires de France (Le lien social), p. 195-246.
- PREVOT M., BENTAYOU G., CHATELAN O., DESAGE F., GARDON S., LINOSSIER R., MEILLERAND M.-C., VERDEIL E., 2008, « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles*, 3.
- PUCA, 2012, *Rendre possible du Plan construction au PUCA : 40 ans de réalisations expérimentales*, PERROCHEAU C., CLOAREC G. (dirs.), Paris, PUCA (Recherche), 224 p.
- PUMAIN D., 2004, « Configuration », *Hypergéométrie*.
- QUERRIEN A., 2008, « L'expertise au miroir de la recherche », *Les Annales de la recherche urbaine*, 104, p. 3-5.
- REIGNER H., 2015, « Une gouvernementalisation néohygiéniste et néolibérale des conduites », dans BOISSONADE J. (dir.), *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Pétra (Pragmatismes), p. 171-195.
- RENAHY N., 2005, *Les gars du coin*, Paris, La Découverte (Textes à l'appui. Enquêtes de terrain), 284 p.
- RENAHY N., 2010, « Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion », *Regards sociologiques*, 40, p. 9-26.

- RENARD J., 2004, « Les territoires de la métropole nantaise : de la ville à l'agglomération, de l'agglomération à la métropole », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 192, p. 135-142.
- RENARD V., 2003, « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », dans PRAGER J.-C. (dir.), *Villes et économie*, La documentation française, Paris, p. 95-108.
- REYNAUD J.-D., 2005, « Ce que produit une négociation collective, ce sont des règles », *Négociations*, 4, 2, p. 139-159.
- RIO N., GRECO L., JOSSO V., 2018, « Les « Réinventer » : un concours de programmation... sans programmiste ? », *Métropolitiques*.
- RIO N., JOSSO V., GRECO L., 2019, « "Réinventer" les villes : Effet de mode ou vraie transformation ? », *Réflexions en partage*, Paris, PUCA.
- ROGERS E.M., [1962] 1995, *Diffusion of innovations*, 4<sup>e</sup> édition, New York, Free Press, 519 p.
- ROLLIN J., 2015, « L'ingénierie publique périurbaine dans la tourmente : la réponse des professionnels », *Urbia*, 17, p. 63-82.
- ROSENTAL C., 2009, « Anthropologie de la démonstration », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3, 2, p. 233-252.
- ROUGE L., 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, Thèse de doctorat, Toulouse, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 381 p.
- ROUX E., VANIER M., 2008, *La périurbanisation, problématiques et perspectives*, DIACT (dir.), Paris, Documentation française (Travaux), 87 p.
- ROUX J.M., 2006, *Des villes sans politique : étalement urbain, crise sociale et projets*, Nantes, Gulf stream (Génération urbaine), 152 p.
- ROUX J.M., 2013, « Pour en finir avec le périurbain », *Esprit*, 3-4, p. 109-120.
- ROUX J.M., 2018, « La densité, une passion corporatiste. », dans LEGER J.-M., MARIOLLE B. (dirs.), *Densifier, Dédensifier. Penser les campagnes urbaines.*, Marseille, Parenthèses, p. 149-155.
- RUBY C., 2018, « La scène politique n'est pas une scène de théâtre », *Nonfiction*.
- SCHERRER F., 2010, « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 10, p. 187-195.
- SCHERRER F., 2013, « Le champs de la recherche en urbanisme existe-t-il ? », *Urbia*, Hors série 1, p. 225-231.
- SECCHI B., 2002, « L'émergence de la ville diffuse », *Diagonal*, 156, p. 10-12.
- SECCHI B., INGALLINA P., 2006, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Parenthèses (Eupalinos), 155 p.
- SIEVERTS T., 2004, *Entre-ville : une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Parenthèses (Eupalinos), 188 p.

- SOULE B., 2008, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, 27, 1, p. 127-140.
- SPRADLEY J.P., 1980, *Participant observation*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 195 p.
- STAR S.L., GRIESEMER J.R., 1989, « Institutionnal ecology, "Translations", and Boundary objects : amateurs and professionals on Berkeley's museum of vertebrate zoologie. », *Social Studies of Science*, 3, 19, p. 387-420.
- STEBE J.-M., [1998] 2016, *Le logement social en France : 1789 à nos jours*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 127 p.
- STEINMETZ H., 2013, « Les Chalandonnettes », *Politix*, 101, 1, p. 21-48.
- STONE C.N., 1993, « Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, p. 1-28.
- TANNEAU C., 2019, *Pouvoirs et influence des parcs naturels régionaux en matière d'habitat : l'exemple du PNR d'Armorique*, Thèse de doctorat, Brest, Université de Bretagne occidentale, 493 p.
- TAPIE G., 2005a, « J'habite une maison », dans TAPIE G. (dir.), *Maison individuelle, architecture, urbanité*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube (Monde en cours), p. 58-71.
- TAPIE, G. (dir.), 2005b, *Maison individuelle, architecture, urbanité*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube (Monde en cours), 251 p.
- TARDY C., JEANNERET Y., HAMARD J., 2007, « L'empreinte sociale d'un outil d'écriture : PowerPoint chez les consultants », dans TARDY C., JEANNERET Y. (dirs.), *L'écriture des médias informatisés : espaces de pratiques*, Paris, Hermès Lavoisier (Systèmes d'information et organisations documentaires), p. 141-171.
- TARICAT J., 2013, *Suburbia, une utopie libérale*, Paris, Editions de La Villette (Études et perspectives de l'École d'architecture de la ville & des territoires à Marne-la-Vallée), 160 p.
- THEURILLAT T., 2011, « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité », *Geographie, économie, société*, 13, 3, p. 225-254.
- THEVENOT L., 1985, « Les investissements de formes », dans PIORE M.J., SABEL C.F., THEVENOT L. (dirs.), *Conventions économiques*, Paris, Presses Unitaires de France et Centre d'Etudes de l'Emploi, p. 21-72.
- THEVENOT L., 2006, *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte (Textes à l'appui. Politique & sociétés), 310 p.
- THOMASSIAN M., 2009, « Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale », *Négociations*, 11, 1, p. 185-198.
- TOPALOV C., 1974, *Les promoteurs immobiliers : Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris ; La Haye, Ecole Pratique des Hautes Etudes (La recherche urbaine), 413 p.



- TOUATI A., 2010, « Les systèmes d'acteurs constitués autour des politiques de densification : quelles rationalités et quelles pratiques pour la fabrication de la ville ? »,.
- TOUATI A., 2013, Economie politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire : l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées, Thèse de doctorat, Université Paris-Est.
- TOUSSAINT J.-Y., 1995, « Le collectif d'énonciation de l'espace ou l'histoire des acteurs que cachait l'architecte », Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA, 3, p. 7-20.
- VANIER M., 2000, « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique », Revue de Géographie Alpine, 88, 1, p. 105-113.
- VANIER M., 2002, « Développement autour des villes. Un tiers espace voué à l'innovation. », Economie et humanisme, 362, p. 53-58.
- VANIER M., 2003, « Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace », Revue de Géographie Alpine, 91, 4, p. 79-89.
- VANIER M., [2000] 2010, Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Economica (Géographie), 186 p.
- VANIER M., 2011, « La périurbanisation comme projet - Métropolitiques »,.
- VANIER M., 2012, « Dans l'épaisseur du périurbain », Espaces et sociétés, 148-149, p. 211-218.
- VANIER M., 2020a, « De l'épuisement à la réinvention », dans Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy 2019., Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault (Au fil du débat-Etudes), p. 13-24.
- VANIER M., 2020b, « Blocages catégoriels et défi systémique », dans CORDOBES S., DESJARDINS X., VANIER M. (dirs.), Repenser l'aménagement du territoire. Colloque de Cerisy, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault (Au fil du débat-Etudes), p. 47-48.
- VANIER M., LAJARGE R., 2011, « Rapport final du groupe de prospective sur les futurs périurbains de la France en Europe », Rapport d'étude, Paris, DATAR.
- VERGRIETE P., 2013, La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012), Thèse de doctorat, Paris, Université Paris-Est, 309 p.
- VERPRAET G., 1988, « Experts ou médiateurs ? Les Professionnels de l'urbanisme », Les Annales de la Recherche Urbaine, 37, p. 98-105.
- VEYNE P., 1979, Comment on écrit l'histoire : suivi de Foucault révolutionne l'histoire, Paris, Editions du Seuil (Points. Histoire), 242 p.
- VEZINAT N., 2016, Sociologie des groupes professionnels, Paris, Armand Colin (128), 125 p.
- VIGANO P., [2010] 2016, Les Territoires de l'urbanisme : Le projet comme producteur de connaissance, 3<sup>e</sup> édition, Genève, Métis Presses (Vues d'ensemble), 293 p.
- VIGNE M., 2019, Occuper les lieux – Occuper les habitants. Ethnographie de deux expérimentations institutionnelles. Bruxelles, Nantes., Thèse de doctorat, Nantes, Université de Nantes, 734 p.

VIGNERON R., 2016, *Formes et enjeux sociotechniques du périurbain durable : comparaison de Bimby et du New Urbanism*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 445 p.

VIGNERON R., 2018, « L'architecte face aux marchés du renouvellement périurbain », *Cahiers RAMAU*, 9, p. 170-185.

VILMIN T., 2015, *L'aménagement urbain, acteurs et système*, Marseille, Parenthèses (Eupalinos), 140 p.

VUILLAUME F., 2015, « Droit de préemption urbain et territoires », *Civitas Europa*, 35, 2, p. 77-94.

WALDHEIM C., 2016, *Landscape as urbanism : a general theory*, Princeton, Princeton University Press, 205 p.

YANEVA A., 2009, *Made by the Office for Metropolitan Architecture : an ethnography of design*, Rotterdam, 010 Publishers, 111 p.

ZEPF, M. (dir.), 2004, *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires Romandes (Collection des sciences appliquées de l'INSA de Lyon), 188 p.

## Liste des figures et tableaux

Figure 1. Carte des EPCI de Loire-Atlantique - 2020 (source : auteur).....	12
Figure 2. Cartographie des espaces urbanisés de l'estuaire de la Loire - 2018 (source : addrn)..	13
Figure 3. Vue aérienne de Saint-Joachim - 2013 (source : ADDRN) .....	24
Figure 4. Schéma de synthèse du cadre d'analyse de la recherche sur les transformations de l'action publique territoriale organisée dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme - 2020 (source : auteur) .....	48
Figure 5. Géographie des terrains de l'enquête - 2020 (source : auteur) .....	68
Figure 6. Schéma du terrain, de la recherche collaborative et des observables - 2020 (source : auteur) .....	78
Figure 7. Carte des périmètres des agences d'urbanisme — 2018 (source : FNAU) .....	93
Figure 8. Carte des collectivités et SCOT membres de l'ADDRN et dates d'adhésions — 2020 (source : auteur) .....	94
Figure 9. Extrait de la présentation — Surfaces artificialisées (2012) et polarités — 2017 (source : ADDRN) .....	119
Figure 10. Extrait de la présentation — Représentation des distances en voiture entre communes — 2016 (source : ADDRN).....	120
Figure 11. Extrait de la présentation — Banalisation des « nouvelles ambiances périurbaines » — 2017 (source : ADDRN).....	122
Figure 12. Extrait de la présentation — Cartographie des marchés immobiliers locaux — 2016 (source : ADDRN) .....	123
Figure 13. Extrait de la présentation — Les enseignements de l'enquête — 2016 (source : ADDRN) .....	124
Figure 14. Cartographie de la part des résidents actifs occupant un emploi hors des unités urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire — 2019 (source : ADDRN) .....	126
Figure 15. Extrait de la présentation — Diapositive de synthèse de l'étude Familles en campagne — 2016 (source : ADDRN).....	127
Figure 16. Extrait de la présentation — Questions ouvertes par les résultats de l'étude Familles en campagne — 2016 (source : ADDRN) .....	129
Figure 17. Chronologie des documents de planification et de coopérations supra-communales - 2020 (source : auteur).....	144
Figure 18. Schéma prospectif d'aménagement de l'aire métropolitaine Nantes Saint-Nazaire — 1973 (source : OREAM).....	148
Figure 19. Schémas des principes d'aménagements existants et à préconiser pour la Brière — 1976 (source : SDAU).....	149
Figure 20. Vue depuis le parvis de la salle des petits moulins de Saint-Gildas-des-Bois — 2017 (source : auteur) .....	172

Figure 21. Proposition de schéma de synthèse des projets en cours et à venir sur l'intercommunalité — 2019 (source : ADDRDN).....	179
Figure 22. Schématisation des scénarios d'élaboration du projet à partir de la figure de « l'entonnoir » — 2018 (source : auteur) .....	180
Figure 23 — Schémas des instances de gouvernance du PLUI – 2016 (source : ADDRDN).....	183
Figure 24 - Schéma des acteurs du projet de PLUI de la CARENE – 2018 (source : auteur).....	184
Figure 25. Support cartographique pour la définition des villages, hameaux et écarts — 2017 (source : ADDRDN) .....	188
Figure 26. Calendrier de la réalisation des OAP du PLUI de la CARENE — 2017 (source : ADDRDN) .....	192
Figure 27. Vue aérienne de la ZAC Clos du Moulin à La Chapelle des Marais – (source : ADDRDN) .....	218
Figure 28 — Évolution de l'attractivité des communes — 2015 (source : Familles en campagne, ADDRDN) .....	226
Figure 29 — Carte de l'urbanisation de la région de Saint-Nazaire, territoire multipolaire — 2017 (source : ADDRDN) .....	227
Figure 30 — Évolution des paysages insulaires en Brière — 2009 (Source : Étude paysagère [Lemoine-Phytolab et SPOT] CNES) .....	228
Figure 31. Carte de l'évolution de l'occupation du sol entre 1949 et 2016 - 2020 (source : auteur — Données : BD MOS 1949, orthophotographie 2016) .....	229
Figure 32. Carte de l'évolution de l'occupation du sol entre 1949 et 2016 - 2020 (source : auteur — Données : BD MOS 1949, orthophotographie 2016) .....	229
Figure 33. Carte de l'évolution de l'occupation du sol entre 1949 et 2016 - 2020 (source : auteur — Données : BD MOS 1949, orthophotographie 2016) .....	230
Figure 34 — Nombres de logements commencés par type entre 2009 et 2016 par EPCI — 2019 (Source : auteur — Données : Sitadel) .....	232
Figure 35. Nombre de logements commencés entre 2009 et 2016 par type et par commune — 2019 (Source : auteur — Données : Sitadel) .....	233
Figure 36. Les marchés immobiliers locaux en 2015 - 2017 (source : ADDRDN) .....	236
Figure 37. Croquis du principe d'Ecorempart à Guérande — 2009 (source : Eduardo Souto de Moura).....	239
Figure 38. Plan masse de la ZAC Moulin Neuf — 2011 (source : Tekhnê) .....	240
Figure 39. Plan masse du domaine du Matz — 2012 (source : arka-studio) .....	242
Figure 40. Plan masse du permis d'aménager des Grands arbres — 2013 (source : Citty Claes) .....	244
Figure 41. Photo aérienne du lotissement communal, La Dibouillais — 2016 (source : Loire-Atlantique, vue du ciel).....	245
Figure 42. Schéma du modèle de coordination en promotion immobilière — 2020 (source : auteur) .....	247

Figure 43. Schéma du modèle de coordination pour une opération de lotissement — 2020 (source : auteur).....	248
Figure 44. Schéma du modèle de coordination en diffus — 2020 (source : auteur) .....	249
Figure 45. Localisation des constructeurs de maisons individuelles en région de Saint-Nazaire — 2019 (source : auteur — Données : SIREN) .....	256
Figure 46. Pourcentage de « parts de marchés » sur la construction de maisons individuelles — 2017 (source : auteur — Données : EPTB - DREAL 2017) .....	258
Figure 47. Chaîne « classique » de production de l’habitat individuel — 2018 (Source : auteur, adapté de Baraud-Serfaty et jacquot 2015).....	262
Figure 48 — Sujets de négociations dans le cadre d’une opération d’aménagement — 2020 (source : auteur, adapté de Delphine Callen).....	285
Figure 49. Schéma de l’ingénierie publique locale en urbanisme et aménagement - 2020 (source : auteur) .....	293
Figure 50. Répartition des autorisations d’acquisition par EPCI – 2017 (Source : PP 2018-2020 de l’AFLA).....	299
Figure 51. Schéma des notions et concepts de l’analyse des démarches - 2020 (source : auteur) .....	309
Figure 52. Frise chronologique de la structuration, des coopérations et des missions du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire – 2019 (source : auteur) .....	312
Figure 53. Diagramme des scénarios de la démarche "Habitat périurbain" - 2017 (source : PMNSN) .....	317
Figure 54. Déroulé de la démarche "Habitat périurbain" - 2020 (source : auteur, adapté de PMNSN) .....	318
Figure 55. Cartographie des acteurs et des légitimités PMNSN/SAMOA/ADDRN/AURAN - 2020 (source : auteur) .....	320
Figure 56. Cartographie des acteurs et des légitimités PMNSN/LAD SELA - 2020 (source : auteur) .....	321
Figure 57. Cartographie des acteurs et des légitimités PMNSN/MRA/CROAPL - 2020 (source : auteur) .....	323
Figure 58. Vues aériennes des sites de projets (source : Google Maps) .....	331
Figure 59 – Diagramme des profils acquéreurs ou locataires sur des programmes collectifs – 2018 (Source : PMNSN).....	337
Figure 60. Scénario retenu pour la démarche de recherche-action « Démonstrateurs pour l’habitat individuel » – 2017 (source : ADDRN) .....	347
Figure 61. Cartographie des acteurs et des légitimités ADDRN/DDTM/PNRB - 2020 (source : auteur) .....	351
Figure 62. Cartographie des acteurs et des légitimités ADDRN/ADO/CRENAU - 2020 (source : auteur) .....	354
Figure 63. Vues aériennes des sites de projets (source : Google Maps) .....	358

Figure 64 - Extrait du document de communication de la démarche 4 pages – 2018 (Source : ADDRN, auteur).....	360
Figure 65. Arènes de la démarche "Démonstrateurs pour l'habitat individuel" - 2019 (source : auteur) .....	361
Figure 66. Lancement des démarches / Des dispositifs de mobilisation (Présentations, intervention d'élus...) - 2018, 2019 (source : auteur).....	367
Figure 67. Carte des sites de projets retenus dans les deux démarches - 2020 (source : auteur) .....	368
Figure 68. Ateliers / Des diagnostics en marchant - 2018, 2019 (source : auteur).....	372
Figure 69. Ateliers / Des dispositifs cognitifs (tableaux, maquettes, cartes) - 2018, 2019 (source : auteur) .....	372
Figure 70. Restitutions et comités scientifiques / Des temps de publicisation et de relai des démarches - 2018, 2019 (source : auteur).....	374
Figure 71. Schéma de synthèse des préconisations thématiques- Carnet des attentes citoyennes - 2018 (source : PMNSN et SCOPIC) .....	386
Figure 72. Extraits des publications, dispositifs de mobilisation des opérateurs et des architectes — 2018 (source : Facebook, LinkedIn et site internet du PMNSN).....	388
Figure 73. Sujets débattus dans le cadre des ateliers négociés — 2020 (source : auteur).....	398
Figure 74. Schéma du positionnement des régimes d'aménagement périurbains identifiés - 2020 (source : auteur) .....	418
Figure 75. Le concept de cité-jardin - 1902 (source : Ebenezer Howard "Garden Cities of tomorrow", Sonnenschein publishing) .....	420
Figure 76. Vue en plan de la Broadcare city -1958 (source : ARS NY The living city. 1958) .....	420
Figure 77. Les jardins de la Piroterie - Rezé (source : CAUE 44).....	423
Figure 78. Modèle de maison "Mouette" au Villagexpo de Saint-Herblain (source : Tony Gulyty) .....	423
Figure 79. Projet pour la commune de Brains (source : Vendredi architecture et urbanisme)...	449
Figure 80. Béguinage de Dixmude - Belgique (source : Willemd).....	449
Figure 81. Projet pour la commune de Brains (source : Drodolot architectes) .....	450
Figure 82. Projet pour la commune de Malville – Plan masse (source : FAAR architectes).....	452
Figure 83. Projet pour la commune de Malville (source : FAAR architectes) .....	452
Figure 84. Projet pour la commune de Malville (source : TICA – Place Publique n°72, octobre 2019) .....	453
Figure 85. Atelier citoyen "Habitat périurbain" à Bouvron - 2018 (source : auteur) .....	462
Figure 86. Modèle d'ingénierie de la démarche portée par l'ADDRN — 2020 (source : auteur) .....	468
Figure 87. Modèle d'ingénierie de la démarche portée par le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire — 2020 (source : auteur).....	468
Figure 88. Synthèse des transformations de la chaîne de production de l'habitat observées — 2020 (Source : auteur, adapté de Baraud-Serfaty et jacquot 2015).....	474

Figure 89. Synthèse du circuit de validation d'un projet chez un opérateur de l'habitat - 2020 (source : auteur) .....	493
Figure 90. Maison Phénix sur division parcellaire - Crossac - 2019 (source : auteur) .....	522
Figure 91. Lotissement "Le Domaine du Matz" à Savenay (source : auteur) .....	526
Figure 92. Les jardins du bois de la cour à Saint-Reine-de-Bretagne - SILENE (source : auteur) .....	530
Figure 93. Habitat participatif "Les petits ensembles" à Guérande (source : Germain Herriau) .....	535
Figure 94. Photos du Forum des solutions du colloque "Terres à ménager" - 2019 (source : auteur) .....	544
Figure 95. Trois chantiers et quelques travaux - schéma de conclusion - 2020 (source : auteur) .....	579

Tableau 1. Évolution des logiques de l'action publique aménagiste en situations périurbaines — 2020 (source : auteur) .....	163
Tableau 2. Synthèse des modèles de l'action publique aménagiste, logiques d'actions et dispositifs associés — 2020 (source : auteur) .....	164
Tableau 3. Etapes de la construction d'une visite et de sa restitution à l'écrit — 2020 (source : auteur) .....	168
Tableau 4. Tableau de pondération des critères de définition de la capacité d'aménagement — 2017 (source : ADDR) .....	187
Tableau 5. Surfaces moyennes (SHON en m <sup>2</sup> ) des logements individuels purs par intercommunalité entre 2008 et 2016 - 2019 (source : auteur - Données : Sitadel) .....	234
Tableau 6. Objectifs, ressources et contraintes des acteurs — 2020 (source : auteur) .....	287
Tableau 7. Tableau de synthèse des régimes périurbains traduisant une fabrique ordinaire de l'habitat — Un urbanisme 1.0 - 2020 (source : auteur) .....	301
Tableau 8. Les arènes de la démarche "Habitat périurbain" - 2019 (source : auteur) .....	339
Tableau 9. Liste des documents visant à diffuser les objectifs et assurer l'engagement des acteurs - 2020 (source : auteur, d'après les catégories proposées par Labussière, 2014, 14) .....	369
Tableau 10. Modèles de décision et dispositifs de régulation des démarches - 2020 (source : auteur) .....	373
Tableau 11. Formats de négociation identifiés dans les démarches - 2020 (source : auteur) .....	375
Tableau 12. Tableau des formats d'ateliers identifiés et des engagements — 2020 (source : auteur) .....	397
Tableau 13. Épreuves repérées suivant les temporalités de la démarche « Habitat périurbain » — 2020 (source : auteur) .....	414
Tableau 14. Synthèse des régimes d'aménagement périurbains - 2020 (source : auteur) .....	419
Tableau 15. Synthèse des ingénieries de projets résidentiels hybrides - 2020 (source : auteur) .....	446

## Annexes

- **Annexe 1 - Liste des entretiens**

Un peu plus de 80 entretiens ont été réalisés dans le cadre de cette enquête et sont classés ci-dessous par projet pour plus de lisibilité pour le lecteur. Ces entretiens ont permis de croiser les nombreuses observations et discussions informelles conduites lors de cette enquête.

### **Tour d'agence – Agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire**

<b>Technicien ADDRN 1</b>	Le 08.09.17
<b>Technicien ADDRN 2</b>	Le 09.05.17
<b>Technicien ADDRN 3</b>	Le 10.04.17
<b>Technicien ADDRN 4</b>	Le 15.05.17
<b>Technicien ADDRN 5</b>	Le 16.06.17
<b>Technicien ADDRN 6</b>	Le 22.06.17
<b>Technicien ADDRN 7</b>	Le 22.09.17
<b>Technicien ADDRN 8</b>	Le 22.08.17
<b>Technicien ADDRN 9</b>	Le 24.10.17
<b>Technicien ADDRN 10</b>	Le 28.06.17
<b>Technicien ADDRN 11</b>	Le 26.04.17
<b>Technicien ADDRN 12</b>	Le 12.04.17
<b>Technicien ADDRN 13</b>	Le 03.04.19
<b>Technicien ADDRN 14</b>	Le 12.04.17
<b>Technicien ADDRN 15</b>	Le 11.10.19 / 29.03.18

### **Entretien avec des aménageurs, constructeurs et promoteurs locaux**

<b>Opérateur 1</b>	Le 21.02.18
<b>Opérateur 2</b>	Le 09.03.18
<b>Opérateur 3</b>	Le 18.04.18
<b>Opérateur 4</b>	Le 28.03.18
<b>Opérateur 5</b>	Le 10.02.18
<b>Opérateur 6</b>	Le 23.08.17 / 13.03.18
<b>Opérateur 7</b>	Le 12.04.18
<b>Opérateur 8</b>	Le 11.04.18
<b>Opérateur 9</b>	Le 12.01.18
<b>Opérateur 10</b>	Le 22.03.18
<b>Opérateur 11</b>	Le 06.03.18
<b>Opérateur 12</b>	Le 26.05.18
<b>Opérateur 13</b>	Le 18.07.18



<b>Opérateur 14</b>	Le 17.07.18
<b>Opérateur 15</b>	Le 16.07.18
<b>Opérateur 16</b>	Le 08.08.18
<b>Opérateur 17</b>	Le 20.08.18
<b>Opérateur 18</b>	Le 23.08.18
<b>Opérateur 19</b>	Le 04.09.18
<b>Opérateur 20</b>	Le 24.08.18
<b>Opérateur 21</b>	Le 12.09.18
<b>Opérateur 22</b>	Le 04.09.18
<b>Opérateur 23</b>	Le 03.09.18
<b>Opérateur 24</b>	Le 19.09.18
<b>Opérateur 25</b>	Le 12.10.18
<b>Opérateur 26</b>	Le 12.12.18
<b>Opérateur 27</b>	Le 19.12.18
<b>Chargé de mission -Atlanbois</b>	Le 22.06.18

#### **PLUI de la CARENE**

<b>Technicien ADDRN 16</b>	Le 05.07.18
<b>Technicien ADDRN 2</b>	Le 16.07.18
<b>Technicien ADDRN 3</b>	Le 16.10.18
<b>Technicien ADDRN 11</b>	Le 06.09.19
<b>Technicien ADDRN 17</b>	Le 03.08.17

#### **Démarche « Habitat périurbain »**

<b>Consultant 1</b>	Le 6.12.18
<b>Technicien LAD SELA 1</b>	Le 10.01.19
<b>Technicien PMNSN 1</b>	Le 10.10.19
<b>Technicien PMNSN 2</b>	Le 25.10.19
<b>Technicien PMNSN 3</b>	Le 18.10.19
<b>Administrateur MRA</b>	Le 6.02.20
<b>Technicien AURAN</b>	Le 19.11.18
<b>Opérateur 28</b>	Le 11.12.19
<b>Opérateur 29</b>	Le 10.10.19
<b>Opérateur 30</b>	Le 15.11.19
<b>Opérateur 31</b>	Le 09.12.19
<b>Opérateur 32</b>	Le 15.11.19
<b>Opérateur 33</b>	Le 05.12.19

**Démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel »**

<b>Elu Saint-Lyphard</b>	Le 05.06.18
<b>Elu Crossac</b>	Le 19.12.18
<b>Technicien Montoir-de-Bretagne</b>	Le 23.11.18
<b>Technicien Guérande</b>	Le 18.06.18
<b>Chargée de mission PNR</b>	Le 05.07.18
<b>Chargée de mission habitat CD44</b>	Le 24.08.18
<b>Opérateur 34</b>	Le 31.01.19
<b>Opérateur 35</b>	Le 30.01.19

**Enquête Démonstrateurs (avec Laurent Devisme)**

<b>Chargée de projet SCOPIC</b>	Le 11.07.18
<b>Chargée de projet SAMOA</b>	Le 29.08.18
<b>Chargé de mission PUCA</b>	Le 11.09.18
<b>Chargé de projet SAMOA</b>	Le 17.09.18
<b>Chercheur</b>	Le 15.09.18
<b>Chercheur</b>	Le 19.09.18
<b>Directeur de l'innovation NMH</b>	Le 26.09.18
<b>Directeur R&amp;D innovation Bouygues construction</b>	Le 7.12.18

**Autres entretiens**

<b>Architecte - Garo Boixel</b>	Le 01.02.18 / 21.10.19
<b>Architecte - TLPA</b>	Le 06.07.18
<b>Architecte - Atelier Belenfant Daubas</b>	Le 06.12.18
<b>Urbaniste - Boite de l'espace</b>	Le 04.05.17
<b>Chargée de projet BRUDED</b>	Le 25.05.18

• **Annexe 2 - Liste des études sur le périurbain**

Dates	Etat et Ministères (DATAR / CDEDD / CGET / DDTM)	PUCA	CETE / CERTU / CEREMA
1960 - 65			
1965 - 70			
1970-75			
1975-80	1979 - Mayoux Burdeau - Demain, l'espace, l'habitat individuel périurbain		
1980-85	1981 - Noyon et Dreux - Enjeux périurbains et modes de vies 1982 - Langumier - Périurbanisation et aménagement du		
1985-90			
1990-95			
1995-00	1998 - Larcher - Terroirs urbains et paysagers : pour un nouvel équilibre des espaces périurbains	1996 - la ville émergente	
2000-05		2000 - Vers des lotissements denses 2001 - 2012 VUD - Villa urbaine durable 2002-2008 - Futur de l'habitat 2003-2010 - Territoire et développement durable	2000 - CERTU - La forme des villes - Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'actions 2004 - CERTU - La densité des formes résidentiel 2006 - CERTU - Formes de la croissance urbaine et mobilité : une comparaison Lille - Lyon - Marseille
2005-10	2010 - Vanier Martin / DATAR : « La prospective d'un tiers espace, le périurbain : vers des périurbains assumés » in Territoires 2040, n° 2,	2005-2010 - Puca - 2010 - Habitat individuel pluriel 2006-2009 Lieux, flux, réseaux dans la ville des services 2006-2010 - Trajectoires résidentielles des ménages 2006-2012 - L'attractivité des territoires 2007 - Polarisation sociale de l'urbain 2008-2012 - L'intercommunalité à l'épreuve des faits 2009 - 2014 - La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable : ménager les territoires de vie des périurbains	2008 - CERTU et DGHUC - Les captifs du périurbain, dix ans après 2008 - CERTU - Prestation d'étude sur la connaissance du phénomène de l'étalement urbain et des paramètres définissant une utilisation rationnelle de l'espace 2009 - CERTU - « Pour un habitat dense individualisé » 20 formes urbaines diverses et contextuelles - 2010 - CERTU - La consommation d'espace par l'urbanisation. Panorama des méthodes d'évaluation
2010-15	2013 - Rossignol - Val - Représentations et transformations sociales des mondes ruraux et périurbains 2013 - DRAC Bretagne - Etude sur les lotissements pavillonnaires en Bretagne 1945 à 2013 - CGEDD - La ville diffuse peut elle être durable ? 2014 - CGDD + Min éco logie - PAYTAL – Paysage et étalement urbain : dynamiques physique et culturelle et modélisation.	2010-2014 - Localisation des activités économiques et développement durable des territoires 2011 - Métropolisation 2011-2013 - Du périurbain à l'urbain 2013-2017 - La ville ordinaire et la métropolisation 2013-2018 - Vers des politiques de densification et d'intensification douces	2011 - CERTU - Ecoquartier en milieu rural, Aménager durablement les petites communes 2011 - Les espaces périurbains habités par le numérique ? 2012 - CERTU - « L'habitat individuel et conception architecturale 2013 - CERTU - La maison individuelle dans les projets d'aménagement 2014 - CERTU - Fabrique pavillonnaire et qualité urbaine 2014 - CERTU - Le processus de métropolisation et l'urbain de demain
2015-20	2015 - CGET - Urbain et périurbain - Dossier 2015 - Min lgt - Les territoires périurbains 2015 - Rapport Decourcelle - Requalifier les campagnes urbaines - Une stratégie pour la gestion des espaces périurbains 2016 - Rapport Bonnet - Aménager les territoires ruraux et périurbains 2015 - DDT Lot - Compositions urbaines, habitat individuel et vivre ensemble	2015-2017 - Politiques de l'habitat et territoires : connaissances et controverses	2015 - CEREMA - Maison individuelle et qualité urbaine : Vers des opérations d'aménagements contextualisées 2015 - CEREMA - Zones d'activité économique en périphérie : les leviers pour la requalification 2015 - CEREMA - Un réseau de transports collectifs pour les territoires périurbains 2016 - CEREMA - Synthèse de la journée technique sur l'aménagement dans le périurbain
<p>Rouge = Projet / Recherche-action Noir = Rapport d'étude</p>			

- **Annexe 3 - Rapport d'activité 2017-2020**

## **1. Présentation des travaux**

### **1.1 Liste des travaux conduits au sein de l'entreprise (ADDRN)**

#### **[RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT]**

##### **\*Chef de projet – Recherche action démonstrateurs, « Habitat individuel » (2017-2020)**

- Organisation du partenariat d'innovation avec un MOE, mobilisation et activation des acteurs dans le cadre d'une recherche-action multi-sites sur l'habitat individuel.
- >Construction de la gouvernance projet (comités, ateliers...)
- >Conventionnement avec la DDTM et contractualisation du partenariat de R&D avec l'Atelier de l'Ourcq
- >Mobilisation des partenaires locaux (communes, opérateurs ...)
- >Méthodologie de la recherche-action
- >Animation des ateliers sur les 3 sites de projet (12 ateliers entre mars 2019 et juin 2019)
- Valorisation des travaux étudiants
- >Réalisation de 3 films courts (5') : *Vous avez dit standard ? Production de l'habitat individuel, qui fait quoi ? Habitants et habitats.*
- >Rédaction d'une synthèse
- Enquête sur les fabriques de l'habitat individuel périurbain
- >Enquête par entretien auprès de constructeurs et promoteurs de maisons individuelles de la région
- >Analyse des données et rédaction d'un rapport pour l'agence d'urbanisme
- Participation à des colloques et événements autour des enjeux de l'habitat périurbain organisés par des acteurs institutionnels
- >Participation au Colloque « Agir pour la revitalisation de nos territoires », Doué en Anjou, 18.10.2018
- >Participation aux rencontres nationale de l'atelier des territoires, « Le périurbain, espace à vivre », 20.11.18
- >Participation au lab n°2 ATU Tours, « Renouveler l'offre d'habitat des espaces périurbains », 29.01.19
- >Participation au 1er chantier prospectif du projet de territoire de l'agglomération de Pornic « la croissance, jusqu'où ? », 1.04.19

##### **\*Chef de Projet – Participation aux ateliers du SCOT Nantes Saint-Nazaire (2018 – 2020)**

- >Suivi des réunions avec les partenaires locaux et croisement des approches autour de l'habitat au sein des espaces périurbains.

##### **\*Recherche urbaine - « marches urbaines du vendredi » (2019 – 2020)**

- >Organisation, pour les partenaires de l'agence, de parcours de (re) découverte du territoire le long d'un itinéraire singulier dans la poursuite du travail initié par l'ADDRN sur les marches métropolitaines.

##### **\*Accueil de formations universitaires (2017-2020)**

- > Master 2 « Villes et territoires » de l'université de Nantes, septembre 2018
- > University of the West of England, Bristol, mars 2019
- > Master 2 « urbanisme et aménagement » de L'IUAR Aix Marseille, mars 2019

#### **[OBSERVATOIRES SOCIETAUX]**

##### **\*Rédaction de diverses publications**

- BIMBY (2017), Temps et ville (2018), Fait métropolitain (2019)

#### **[PLANIFICATION]**

##### **Participation au projet de territoire de la CC de Pont-Château Saint-Gildas-des-Bois (2017-2020)**

- >Organisation de 9 visites d'immersion avec des élus dans les communes à raison d'une visite par mois (préparation des parcours, animation de la journée de visite, production de « road book », animation d'ateliers thématiques).
- >Organisation d'un cadre d'échange avec les territoires voisins afin de considérer les perspectives et opportunités de coopérations territoriales, notamment en vue de la mise en révision du SCOT.
- > Conception et organisation d'un temps de clôture et de restitution des visites communales.
- >Conception et organisation de 3 temps d'ateliers prospectifs avec l'ensemble des élus de la CCPSG en partenariat avec la chambre d'agriculture et un BET en conseil.

> Conception et organisation d'un temps de restitution des ateliers prospectifs et rédaction d'une synthèse « illustration du scénario prospectif »

#### [VIE DE L'AGENCE]

\* **Participation aux différentes réunions internes** (séances plénières, réunions équipe projet...)

\* **Participation au comité de rédaction de l'ADDRN**

\* **Participation à l'organisation de l'accueil de l'aurba Bordeaux, 4.06.18**

#### 1.2 Liste des travaux universitaires

#### [ENQUETES]

\* **Enquête par entretiens auprès des constructeurs et promoteurs de maisons individuelles dans la région nazairienne (27 entretiens), (2017-2019)**

\* **Enquête sur la notion de « démonstrateurs » urbains (8 entretiens), depuis décembre 2017 avec Laurent Devisme**

\* **Enquête par entretiens réalisée par les étudiants de Licence 3 dans le cadre du TD « Les mondes de l'architecture – Architectes des villes, architectes des champs » (Préparation du guide d'entretien et apport méthodologique), entre février 2018 et juin 2018 avec Pauline Ouvrard et Gaspard Guillouet**

\* **Entretiens avec des praticiens (architectes, urbanistes...) investis dans des projets de territoire et/ou projet d'habitats individuels dans la région de Saint Nazaire**

\* **Enquête dans le cadre de l'enseignement « Une semaine, une ville », « les architectes au travail » à Nevers, parcours, pratiques et réseaux, avec Gaspard Guillouet (2018)**

> Réalisation d'une série d'entretiens auprès d'architectes nivernais visant à saisir les conditions de travail des architectes dans le cadre d'un territoire décrit comme en déclin.

> Réalisation d'une vidéo restituant un récit collectif au travers des thématiques issues des entretiens comme la proximité au politique, le rapport de Nevers à la capitale, les outils de redynamisation d'un territoire.

\* **Participation à l'École d'été du LABEX Futurs urbains - « Production, pratiques et gestion des environnements périurbains : paradoxes et enjeux pour la recherche urbaine », (2019)**

> Élaboration d'une problématique et d'un protocole de recherche en équipe, puis enquête ethnographique in situ (observations, entretiens ...)

> Réalisation d'un rapport d'étude – Que nous disent les processus de densification sur le périurbain ? Le cas de Marcheprime à travers la méthodologie du transect

\* **Suivi académique de la démarche « Habitat périurbain », PMNSN et CRENAU, (2017-2020)**

> Analyse de la gouvernance de la démarche, des ingénieries de projets résidentiels proposés et bilan perspective via des entretiens avec des acteurs de la production du logement

> Réalisation d'un rapport de recherche et organisation de débats avec les acteurs du projet

#### [PROJETS DE RECHERCHE]

\* **Participation au programme de recherche POPSU Métropoles NANTES, depuis janvier 2019**

> Mobilisation dans le cadre de l'axe 2 sur « La mise à l'épreuve des figures de la métropolisation en temps de transition » et plus spécifiquement sur la partie 2 intitulée « Interroger l'acceptabilité de nouvelles formes urbaines, questionner les figures de la métropolisation. »

\* **Proposition d'une recherche-action à Redon dans le cadre de l'appel à projets de recherche « POPSU Territoires », septembre 2018, avec Jeanne Chauvel, Laurent Devisme et Pauline Ouvrard – (Non sélectionné)**

#### [Groupe de recherche]

\* **Participation au groupe de recherche « les écritures du périurbain », AAU-CRENAU**

- **Organisation d'un séminaire de recherche – « Le périurbain en projet » avec Laurent Devisme et Florie Colin (2018)**

- **Organisation d'un séminaire de recherche avec le REHAL– « L'agir spatial et temporel des habitants du périurbain. Adaptations, transformations et initiatives habitantes »** avec Laurent Devisme, Florie Colin et Markéta Fingerová (2019)

**\*Participation au groupe de recherche « les distributions de la fabrique urbaine », AAU-CRENAU**

#### [VIE DU LABORATOIRE]

- \*Représentant des doctorants au sein du comité de direction de l'équipe CRENAU du laboratoire AAU.**
- \*Représentant des doctorants au sein de la commission recherche et du conseil pédagogique et scientifique de l'ENSA Nantes**
- \*Participation aux AG de l'UMR 1563 AAU**

### 1.3 Travaux d'enseignement (Vacations)

**\*Enseignements / ENSA Nantes, Ecole Centrale de Nantes, université de Nantes**

Domaines : ville et territoires, sciences humaines et sociales pour l'architecture, théorie et pratiques de la conception urbaine et architecturale

Nombre d'heures d'enseignement : + **220 heures**

Enseignements : Projet urbain et architectural, politiques urbaines, bibliographie critique, sociologie de l'habitat contemporains, observatoire du renouvellement urbain, mondes professionnels de l'architecture, outils et méthodes de la recherche, mémoire.

## 2.Colloques, conférences et séminaires

### 2.1 Colloques

**\* « Rurallons y ! l'aménagement du peri-rural au-delà des métropoles ! »**

21.10.16, colloque annuel de l'ANAU, ENSA Nantes

**\* Colloque « Du périurbain à l'urbain »**

07 et 08.11.16, colloque du PUCA, Paris.

**\* Colloque « Etre métropole dans un monde incertain »**

14 et 15.09.17, colloque du PUCA dans le cadre du POPSU, Cité de l'architecture et du patrimoine, Paris

**\*Colloque – « Terres à partager »**

12.12.17, Conseil Général 44

**\*Colloque "Terres (à) ménager »**

17.06.19, Département de Loire-Atlantique, Cité des Congrès, Nantes

**\*Colloque en ligne - Webinaire "Terres (à) ménager »**

19.11.20, Département de Loire-Atlantique, Nantes

### 2.2 Conférences et séminaires

**\*Journée d'étude, "Le devenir des morts"**

06.12.16, Frédéric Barbe, Elisabeth Pasquier et Anne Bossé, CRENAU.

**\*Séminaire « la circulation des modèles urbain, entre local et global »**

- **« Nantes, la révolution numérique »**, interventions de Renaud Epstein, Lionel Pouget et Raphaël Suire, Maison des Sciences et de l'Homme, 16.12.16, MSH Nantes
- Participation au séminaire sur la circulation des modèles urbain, entre local et global, **« Gestion de la diversité »**, interventions de Anouk Flamant, Anne Bossée et Elisabeth Pasquier, 10.03.17, MSH Nantes

**\* « Utopiades, Natures périurbaines »**

Interventions d'urbanistes, paysagistes lors d'une journée de « colloque », participation en tant que grand témoin, 24.03.17, mairie de la Baule.

**\* Séminaire du GRINGAU, « Le rapport de l'ingénierie à la recherche en SHS »**

21.06.17, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes.

**\*« Habiter son territoire rural demain »**

09.10.17, conférence organisée par LAD SELA, intervention du CAUE et de V.Jousseume, Ville de Pont-Château

**\*Journées d'études « La ville et les mots : marqueurs, masques et interprétations »**

6.12.17 UMR AUSSER, ENSA Belleville et Paris Malaquais,

**\* Conférence « Trans rural lab »**

05.12.17, Intervention de Catherine Rannou (architecte et plasticienne), Lieu Unique, ENSAN

**\*Le périurbain, espace à vivre »**

20.11.18, Rencontres nationales de l'atelier des territoires, Paris

**\*L'aménagement du Territoire : entre la Mayenne et le Grand Paris**

17.04.18, Aurélien Bellanger, Lieu Unique, Nantes

**\*Secondes journées doctorales – ED STT**

28/29/30.05.18, ED STT, Vannes

**\*« Appréhender le fait périurbain des métropoles aux petites villes »**

14.06.18, Séminaire de recherche du REHAL, « Trajectoires des espaces périurbains », Paris Nanterre

**\*DCUN – Wording urban diffusion**

21.11.18 Diffuse Cities & Urbanization Network, ENSA Paris Belleville, Paris

**\*Eprouver et vivre les espaces périurbains**

7 et 8.03.19, Séminaire de recherche du REHAL, « Trajectoires des espaces périurbains », Caen

**\*Maire et démocratie locale à un an des élections municipales**

28.01.19, Martial Foucault – CEVIPOF, CCO, Nantes

**\*Journée d'études sur l'OREAM Nantes Saint-Nazaire, PlanPaysage**

31.01.2019

**\*Participation à l'atelier des thèses et séminaires SHS – CRENAU (Depuis 2017)**

### **3.Articles et communications**

#### **3.1 Articles dans une revue**

**Kévin Chesnel.**, « Vers une co-production de l'habitat au sein des espaces périurbains, entre exploration et régulation - Les apprentissages de deux démarches entre Nantes et Saint-Nazaire », Cahiers Ramau 11, De l'incertitude des savoirs aux nouvelles fabriques de l'expertise. Expertises valorisées/contrariées en architecture, urbanisme et paysage, 2020 (A paraître)

**Kévin Chesnel. Laurent Devisme.**, La ville en mode « démonstrateur urbain » : learning from Nantes City Lab, RIURBA, L'urbain en ses objets : une nouvelle matérialité de la ville ? 2020, Numéro 9 (A paraître)

**Kévin Chesnel.**, Imaginer l'habitat périurbain de demain. Place Publique, 2019, Nantes, capitale de la Vendée ? pp.120-129.

#### **3.2 Communications**

**14.06.17 - Atelier des thèses du CRENAU / Nantes**

Présentation « Implication du chercheur dans son terrain »

**11.12.17 - Journées de l'école doctorale STT / Angers**

Communication « Enquêter sur les pratiques de projet dans les espaces périurbains – le cas d'une CIFRE en agence d'urbanisme »

**08.06.18 - Groupe de recherche « Les écritures du périurbain » - Le périurbain en projet / Nantes**

Communication « Les élus locaux face au développement résidentiel en région de Saint-Nazaire »

**14.06.18 - REHAL - « Trajectoires des espaces périurbains » / Nanterre**

Communication « Discours et pratiques d'innovation d'acteurs institutionnels autour de projets d'habitat dans les espaces périurbains – Le cas de Nantes-Saint Nazaire »

**06.06.19 – Planing in the sprawl (En anglais) / Nantes**

Communication « Planing in the sprawl of Nantes – How to turn the sprawl of Nantes into more livable spaces »

**17.10.19 - POPSU Métropole / Rouen**

Communication avec Laurent Devisme « Lutte contre l'étalement urbain et positionnement transitionnel : coopérations et démarcations institutionnelles en Loire-Atlantique » dans le cadre du premier atelier national POPSU Métropole - Coopérer pour mieux gouverner ? Du leadership métropolitain à la construction d'une capacité transactionnelle

**21.09.20 – Réseau RAMAU / Paris**

Communication « Vers une co-production de l'habitat au sein des espaces périurbains, entre exploration et régulation - Les apprentissages de deux démarches entre Nantes et Saint-Nazaire »



## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>6</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>8</b>
<b>Note aux lecteurs</b> .....	<b>11</b>
<b>Cartographies</b> .....	<b>12</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>14</b>
<b>Partie 1. La périurbanisation, problématiques et promesses de l'action publique</b> .....	<b>25</b>
<b>Chapitre 1. Enquêter sur l'action publique territoriale en situations periurbaines, entre Nantes et Saint-Nazaire</b> .....	<b>27</b>
1 - Origines et positionnement du sujet de recherche .....	28
1.1. Comment les pratiques d'aménagements dans le périurbain sont étudiées en recherche urbaine ? .....	28
1.2. Une typologie des « études périurbaines » (Cailly et Vanier, 2010) .....	29
1.3. Un objet de recherche : les transformations de l'action publique territoriale aménagiste en situations périurbaines .....	34
2 - Notions et concepts de la recherche .....	34
2.1. Des situations et configurations périurbaines, une condition commune .....	34
2.2. Des pratiques entre urbanisme et aménagement .....	36
2.3. Différents régimes d'aménagement entre opérations, projets négociés et expérimentations .....	38
2.4. Des cultures et des segments professionnels variés au sein des mondes de l'aménagement périurbain .....	39
3 - Problématique et hypothèses .....	40
3.1. Généalogie de la problématique de recherche .....	40
3.2. Problématique et questions de recherche .....	42
3.3. Hypothèses .....	43
4 - Une recherche en études urbaines mobilisant la sociologie pragmatique et des travaux sur la gouvernance .....	43
4.1. Analyser des démarches « en train de se faire » - Une approche pragmatique .....	44

4.2. Saisir la construction de réseaux et la mobilisation d'outils et d'instruments dans l'action - Une approche par la traduction.....	45
4.3. Mobiliser, construire et diffuser des savoirs - Une approche par l'expérience .....	45
4.4. Être gouverné et gouverner l'action en sociologie de l'action publique .....	46
4.5. Synthèse - Une sociologie de l'action publique territoriale organisée émergente.....	48
5 - Les méthodes de la recherche – Une approche combinatoire .....	48
5.1. Une CIFRE entre pratique réflexive et recherche sur les pratiques .....	49
5.2. Enquêter dans une posture locale, entre approche ambulatoire et focalisée .....	66
5.3. Enquêter en « praticien-chercheur » (Albarello, 2003) – Les entretiens compréhensifs et la pratique de l'écriture .....	70
5.4. Affirmer une posture de chercheur – Un contrat de recherche avec le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire.....	75
6 - Retour croisé sur la constitution d'une collection de cas.....	75
<b>Chapitre 2. La condition périurbaine saisie par l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire – Etudes et représentations .....</b>	<b>79</b>
1 - Une agence d'urbanisme en territoires périurbains.....	80
1.1. Un outil d'ingénierie original pour l'action publique locale - Origines et rôles.....	80
1.2. L'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire - Missions et territoires d'intervention .....	84
1.3. Une agence d'urbanisme périurbaine ? Une brève histoire de l'agence d'urbanisme à partir de l'évolution de son organisation, son équipe et ses partenaires.....	92
1.4. Le périurbain, un sujet émergent pour les agences d'urbanisme ? Regard historique sur les études périurbaines au sein de la FNAU.....	102
2 - Les représentations du périurbain - Discours et regards d'urbanistes .....	107
2.1. Le périurbain comme espace difficile à saisir (Authier et al, 2015, p. 17) .....	108
2.2. Des dynamiques sociospatiales locales, marqueurs d'une diversité de conditions périurbaines en région de Saint-Nazaire.....	117
2.3. La périurbanisation comme « problématique » pour les urbanistes.....	129
<b>Chapitre 3. L'action publique territoriale à l'épreuve de la périurbanisation - Instruments d'action publique et rôles des urbanistes .....</b>	<b>139</b>
1 - Le périurbain, un sujet d'étude récurrent pour l'action publique .....	139

2 - De la mesure du phénomène à la logique d'aménagement - Analyse de l'évolution des logiques de l'action publique territoriale en situations périurbaines.....	141
2.1. 1960 – 1980 : accompagner le développement urbain des territoires par le modèle résidentiel de la maison individuelle et la fin des ZUP.....	145
2.2. 1980-2000 : de la quête de la bonne échelle de planification stratégique aux premières intercommunalités de projet.....	149
2.3. 2000 – 2010 : quantifier l'étalement urbain, contenir la ville diffuse et agir sur la ville agglomérée.....	155
2.4. Depuis 2010 : aménager durablement les espaces périurbains et ruraux — Une reconsidération au prisme de l'aménagement avec la loi Grenelle 2.....	158
3 - La périurbanisation à l'épreuve des pratiques - Enjeux et contraintes de l'action publique territoriale périurbaine.....	164
3.1. Médier et interpréter : les défis de la gouvernance interterritoriale périurbaine - L'exemple du projet de territoire de la CCPSG.....	165
3.2. Réguler et sensibiliser : les défis de la périurbanisation au prisme de la planification - L'exemple du PLUI de la CARENE.....	181
3.3. Expérimenter : les défis de la périurbanisation au prisme opérationnel - L'exemple des démonstrateurs d'habitats individuels.....	197
<b>Transition de la partie 1 – L'impossible « projet périurbain » ?.....</b>	<b>212</b>
<b>Partie 2. L'action publique territoriale à l'épreuve de nouvelles ingénieries de projets résidentiels - Logiques d'actions, épreuves et ressources.....</b>	<b>219</b>
<b>Chapitre 4. Une fabrique ordinaire de l'habitat - Un urbanisme 1.0 ? (Lorrain, 2018).221</b>	
1 - Une périurbanisation générique en contextes spécifiques.....	224
1.1. L'Ouest ligérien - Des configurations périurbaines différenciées.....	225
1.2. Des programmes immobiliers en cours.....	230
1.3. Des figures pour qualifier cette mosaïque de situations communales et de configurations spatiales.....	236
2 - Acteurs et processus de construction de l'habitat.....	245
2.1. Trois modes d'interventions récurrents dans la construction de l'habitat – Les opérations groupées, les lotissements et le diffus.....	246
2.2. Une typologie des acteurs et leurs stratégies immobilières.....	249
2.3. Des logiques d'actions séquentielles et peu d'innovations.....	259

3 - Des modèles de régulation locaux plus ou moins outillés – L'élu local, la commune et les structures d'ingénieries parapubliques .....	263
3.1. Un rôle déterminant des communes dans les opérations d'aménagements – L'urbanisme au prisme de la régulation locale.....	264
3.2. Des contraintes de l'action communale.....	269
3.3. Des modèles de négociation divers.....	284
3.4. Des structures d'ingénieries publiques plus ou moins mobilisées .....	292
<b>Chapitre 5. Une nouvelle trame pour la coordination publique-privée ? Analyse croisée de deux dispositifs d'expérimentation sur le logement dans le périurbain .....</b>	<b>305</b>
1 - La démarche « Habitat périurbain » - PMNSN.....	310
1.1. Finalités de la démarche, justifications et temporalités .....	310
1.2. Des acteurs de la mobilisation « mobilisés » .....	318
1.3. Cibles de la mobilisation - Citoyens, opérateurs et configurations périurbaines.....	326
1.4. Supports de mobilisation et dispositifs de négociation .....	332
2 - La démarche « Démonstrateurs pour l'habitat individuel » - ADDRN.....	341
2.1. Finalités de la démarche, justifications et temporalités .....	342
2.2. Les acteurs de la mobilisation .....	348
2.3. Cibles de mobilisation – Acteurs et territoires .....	355
2.4. Supports de mobilisation et dispositifs de négociations .....	359
3 - Expérimenter un modèle de conception négocié dans le périurbain .....	363
3.1. De l'identification des problématiques de négociations périurbaines à l'élaboration de dispositifs organisationnels et cognitifs.....	363
3.2. Des modèles de coordination qui mobilisent une diversité d'acteurs – Une évolution de l'urbanisme du « tout privé ».....	366
3.3. Des modèles de coordination marqués par une approche intégrée – Une transformation des logiques séquentielles d'aménagement.....	370
3.4. Des modèles de coordination, entre régulation et logique marchande – Organiser le jeu des acteurs sans contraindre .....	374
<b>Chapitre 6. Les épreuves de la démarche « Habitat périurbain », témoins d'engagements exploratoires.....</b>	<b>379</b>
1 - Problématiser une démarche - Concerter les citoyens, synthétiser les attentes et matérialiser le carnet des attentes, un référentiel d'habitat innovant.....	381

1.1. Cahier des charges ? Carnet citoyen ? Carnet expert ? Un carnet des attentes et inspirations citoyennes coconstruit ?.....	381
1.2. Une synthèse « consensualiste » - Tous experts ?.....	382
1.3. Pistes d'innovations ou critères de qualité ? Un carnet d'attentes entre boîte à idées et instrument de contrôle .....	384
2 - Mobiliser des acteurs - L'appel à projets à l'épreuve des répondants.....	387
2.1. Lancer deux appels à projets pour une démarche - Assurer la venue d'une diversité d'opérateurs et d'architectes à partir de dispositifs originaux.....	387
2.2. Désigner des lauréats - S'assurer de l'engagement des professionnels et de la représentativité des lauréats.....	391
3 - Concevoir des projets - Constituer les équipes, négocier le projet et sélectionner des projets et des équipes .....	393
3.1. Constituer les équipes de MOA-MOE – Un travail d'équilibriste pour constituer des duos inédits.....	393
3.2. Négocier le programme – Faire le périurbain par « ateliers », un format de coordination qui articule exploration et régulation .....	396
3.3. Sélectionner des projets et des équipes - Epreuves technico-politiques et valorisation de la valeur innovation.....	402
4 - Réaliser les expérimentations - Faire aboutir en continuant d'explorer, capitaliser et valoriser l'expérimentation .....	405
4.1. Faire tenir l'écosystème et ses arènes - Affirmer une ouverture attentionnelle aux aléas tout en faisant aboutir .....	405
4.2. Étendre les réseaux - Identifier des porte-paroles et des relais de communication de l'objectif.....	407
4.3. Évaluer in itinere et capitaliser de nouvelles ingénieries.....	409
<b>Chapitre 7. Urbanisme ordinaire et exceptionnel – Hybridations et transformations des pratiques de projet.....</b>	<b>417</b>
1 - Des logiques d'actions ordinaires et expérimentales.....	417
1.1. Deux logiques d'actions pour différents régimes d'aménagement périurbains.....	417
1.2. Une logique d'action expérimentale qui s'inscrit dans une histoire de l'expérimentation d'habitat en configurations périurbaines .....	420
2 - Des régimes d'aménagement en discussion - Les produits des démarches expérimentales .....	425

2.1. Nouvelles coopérations, coalitions d'acteurs et traductions des principes de l'urbanisme durable.....	427
2.2. Vers de nouvelles ingénieries de projets résidentiels .....	431
2.3. Vers de nouvelles typologies urbaines et architecturales .....	448
3 - Des hybridations entre innovations, traductions et transformations.....	456
<b>Transition de la partie 2 - Vers la construction d'une « culture de l'urbanisme » en situations périurbaines.....</b>	<b>460</b>
<b>Partie 3. Transformation du système de production de l'habitat dans le périurbain Cultures professionnelles, acteurs émergents et nouveaux cadrages .....</b>	<b>463</b>
<b>Chapitre 8. Les effets de l'émergence de logiques d'action expérimentales sur les « mondes de l'aménagement périurbain » .....</b>	<b>465</b>
1 - Une redistribution des rôles des acteurs de l'aménagement .....	467
1.1. Une descente des acteurs de l'amont en aval (Baraud-Serfaty et Jacquot, 2016) .....	469
1.2. Une remontée des acteurs de l'aval très en amont (Baraud-Serfaty et Jacquot, 2016) .....	470
1.3. Un renforcement du rôle du MOE sur la chaîne de réalisation .....	472
2 - Une mise à l'épreuve technique et politique des relations entre organisations publiques .....	474
2.1. Entre transformation et déplacement des prérogatives des organismes de l'action publique.....	474
2.2. Une concurrence inter-institutionnelle et interterritoriale.....	476
2.3. Des coopérations qui facilitent la coordination interinstitutionnelle et plus largement interterritoriale.....	480
3 - Une mise à l'épreuve des mondes de l'aménagement périurbain et de leurs conventions .....	481
3.1. Faire dialoguer culture commerciale et architecturale - Des relations MOA-MOE complexes .....	482
3.2. Des luttes interprofessionnelles persistantes en territoires périurbains .....	486
3.3. Des luttes internes aux organisations - Les routines d'une structure de promotion foncière et immobilière.....	492
4 - Une transformation des pratiques professionnelles des opérateurs et des architectes - De nouvelles conventions .....	496
4.1. Diversification des acteurs et pratiques de conception intégrées.....	496

4.2. Une transformation de l'offre et des logiques de commercialisation marquées par l'attention à l'utilisateur-habitant pour les opérateurs .....	498
4.3. Une culture de la recherche et développement discrète, mais émergente chez les opérateurs.....	503
4.4. Une transformation des savoirs et des savoir-faire pour les MOE et MOA.....	508
<b>Chapitre 9. Vers une redéfinition du système de production de l'habitat en situations périurbaines - Acteurs émergents, circulation de dispositifs et repositionnement de l'action publique territoriale.....</b>	<b>517</b>
1 - Trajectoires de « segments professionnels » des opérateurs de l'habitat.....	518
1.1. Les industriels du logement – Entre permanence des modèles préfabriqués et perte de légitimité.....	520
1.2. Les professionnels intégrés – Entre normalisation des pratiques et restructurations professionnelles par extension des domaines d'activités.....	523
1.3. Les partenaires des collectivités – Un tiers secteur périurbain qui monte en puissance .....	527
1.4. Les « pionniers » – Des modalités plus écologiques et coopératives de production du logement.....	531
2 - Des mondes professionnels en interaction, individus circulants et transferts de bonnes pratiques.....	535
2.1. Des « faiseurs du périurbain » en circulation – Galerie de portraits individuels.....	536
2.2. Des pratiques en circulation, instruments, méthodes et arènes .....	541
3 - Vers un repositionnement de l'action publique territoriale.....	548
3.1. Des démarches d'expérimentation, entre néo libéralisation et régulation des pratiques d'aménagement en situations périurbaines.....	548
3.2. De nouveaux cadrages pour l'action publique .....	556
<b>Conclusion générale - Vers un tiers urbanisme périurbain.....</b>	<b>566</b>
<b>Epilogue.....</b>	<b>581</b>
<b>Liste des acronymes.....</b>	<b>583</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>587</b>
<b>Liste des figures et tableaux .....</b>	<b>609</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>614</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>623</b>







**Titre :** Promesses, épreuves et effets des fabriques territoriales en condition périurbaine. Enquête entre Saint-Nazaire et Nantes.

**Mots clés :** Périurbain, Fabrique territoriale, Expérimentation, Habitat, Tiers urbanisme

**Résumé :** À travers, une enquête en immersion, à l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire, cette thèse analyse les promesses, les épreuves et les effets de la mise en place de démarches d'expérimentations interterritoriales autour de l'habitat périurbain. D'abord, elle documente les ressources et contraintes des acteurs dans la conduite de l'urbanisme en situations périurbaines. L'analyse révèle le multi-positionnement des urbanistes qui tentent de trouver des prises à travers la transformation des ingénieries de projet. Ces dernières montrent l'émergence d'une logique d'action expérimentale et d'engagements exploratoires. Néanmoins, ces démarches génèrent des épreuves alors que les modalités de coordinations en aménagement, dans le périurbain, se caractérisent par des logiques d'action ordinaires (approche réglementaire, forte présence des

acteurs privés, urbanisme du court terme et séquentiel). Toutefois, des ingénieries de projets résidentiels hybrides sont construites, favorisant de nouvelles coalitions d'acteurs publics-privés, ainsi que de figures urbaines hybrides valorisant les qualités de l'habitat dense individualisé. Enfin, l'analyse des effets des expérimentations révèle une transformation des systèmes de production de l'habitat périurbain marquée par l'émergence d'une culture urbanistique. Ce travail caractérise ainsi la structuration d'un « tiers urbanisme » périurbain permettant de dépasser le dualisme urbain-rural, de rompre avec l'idée de la diffusion d'un modèle urbain et de considérer les configurations périurbaines comme le fruit de pratiques d'urbanisme issues de la combinaison de la ville et de la campagne.

**Title :** Promises, tests and effects of territorial constructions in peri-urban conditions. Investigation between Saint-Nazaire and Nantes.

**Keywords :** Peri-urban, Territorial constructions, Experimentation, Housing, Third party urban planning

**Abstract :** Through an immersion survey at the Saint-Nazaire region urban planning agency, this thesis analyzes the promises, tests and effects of setting up inter-territorial experimental approaches around peri-urban housing. First, it documents the resources and constraints of the actors in the conduct of urban planning in peri-urban situations. The analysis reveals the multi-positioning of urban planners who try to find catches through the transformation of project engineering. The latter shows the emergence of a logic of experimental action and exploratory engagements. Nevertheless, these approaches generate tests, whereas the modalities of coordination in planning, in the peri-urban area, are rather characterized by ordinary logics of action (regulatory approach, strong presence of private actors, short-term and sequential urban

planning). However, engineering of hybrid residential projects is being built, favouring new coalitions of public-private actors, as well as hybrid urban figures promoting the qualities of individualized dense housing. Finally, the analysis of the effects of the experiments reveals a transformation of the production systems of peri-urban housing marked by the emergence of an urbanistic culture. This work thus characterizes the structuring of a peri-urban "third urbanism" that makes it possible to overcome urban-rural dualism, to break with the idea of the diffusion of an urban model and to consider peri-urban configurations as the fruit of urban planning practices resulting from the combination of the city and the countryside.