

Université Lille II
Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales

Première année de Master de science politique

Lutter contre l'étalement urbain : une approche par l'action publique locale

Mémoire préparé sous la direction de Mme Anne-Cécile Douillet

Présenté et soutenu par Simon Jaussaud

Années universitaire 2022-2023

Remerciements :

Je remercie sincèrement mes ami.e.s Eugénie, Marius, Valentin, Léonard, Salomé et mes deux technocrates favorites Lina et Elsa sans qui l'exercice d'écriture de ce mémoire n'aurait pas été si plaisant.

Je témoigne ma gratitude à Henri Brianchon pour son aide précieuse. Aussi, je veux dire ma reconnaissance à mon encadrante Anne-Cécile Douillet qui m'a toujours accueilli dans son très grand bureau avec un regard bienveillant et instructif. J'ai réalisé avec ce travail de recherche le privilège qu'est l'accès au laboratoire de recherche du CERAPS.

Je remercie la directrice de l'aménagement avec qui je me suis entretenu. Elle aura participé à enchanter le métier de fonctionnaire territorial à mes yeux.

Enfin, je veux remercier Fabien Desage dont la lecture d'un texte m'a convaincu de rejoindre le master dans lequel je suis. Le séminaire de sociologie de l'action publique qu'il anime fut l'un des enseignements les plus enrichissants qu'il m'a été donné de suivre.

Table des matières

Introduction p. 4

I- Lutter contre l'étalement urbain ou l'impératif de sobriété foncière au coeur d'un changement de modèles p. 10

A - En finir avec la consommation d'espace : tourner la page de soixante dix ans d'étalement. p. 11

1. La contradiction structurelle entre le développement et la sobriété foncière p. 11
2. La prégnance de l'imaginaire de la maison individuelle p. 15
3. L'angle mort de la propriété individuelle dans la construction du problème public : l'exemple éclairant de la résidence secondaire p. 17

B - La difficile catégorisation du problème de l'étalement urbain p. 19

1. La retranscription déformée de l'enjeu énergétique dans l'arène publique p. 20
2. Limiter le bâti : une mosaïque d'angles d'approche et de définitions du problème p. 21
3. Une perception du changement aux contours et aux modalités flous p.24

C - Un contexte d'application de la ZAN déterminant pour l'action publique p. 26

1. L'application de la loi ZAN se heurtant à des structures sociales et juridiques préexistantes p. 26
2. L'inertie urbanistique accentuée par la mue du tissu politico-administratif local p. 29

II- Limiter l'étalement urbain ou la difficulté à aligner une pluralité d'acteurs p. 35

A- Des élus oscillant entre aménagements respectueux de la ZAN et ménagement des intérêts politiques p. 35

1. Des maires pris dans des contraintes de rôle allant parfois à l'encontre des textes nationaux p. 36
2. Le cumul des mandats locaux offrant des ressources politiques aux édiles p. 40

B- La communauté d'agglomération, un espace politique et administratif théâtre de luttes autour de l'étalement urbain p. 43

1. Le fonctionnement de l'intercommunalité freinant l'émergence d'une planification urbaine complète p. 44
2. La limitation du bâti : une opposition à armes inégales entre l'EPCI et la DDTM p. 46

Conclusion p. 49

Bibliographie p. 50

Annexes p. 55

« Nous devons à présent l'affirmer de façon claire, le modèle du pavillon avec jardin dont on peut faire le tour n'est plus soutenable et nous mène à une impasse écologique, économique et sociale. »

Ce sont les propos d'Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement, en octobre 2021 lors d'une conférence de presse. Cette déclaration est une petite révolution et a créé un scandale parce que vivre dans une impasse, c'est justement le rêve de beaucoup de français¹. Dans l'enquête barométrique « Conditions de vie et aspirations des Français » de 2008, le Crédoc avance un « constat sans ambiguïté » : 83 % des locataires qui désirent accéder à la propriété opteraient pour l'habitat individuel. En attaquant le pavillon, la ministre déléguée s'en est prise à un imaginaire tenace et face à la polémique, a du reculer et nuancer ses propos. Pourtant, les conséquences environnementales et économiques de l'essor de la maison individuelle ne font plus débat dans la communauté scientifique. La consommation de terrain, induite par la faible densité du pavillon, engendre un étalement urbain — gourmand en ressources — qui se marie mal avec l'émergence des enjeux environnementaux dans la sphère publique.

Pour se rendre compte de l'ampleur du phénomène, il suffit de visiter le site de l'IGN² qui permet de comparer, vue du ciel, la France de l'après-guerre et celle d'aujourd'hui. Le constat est saisissant. Les villes ont grossi, se sont étalées et ont été reliées entre elles par des axes routiers bordés de zones d'activité. Le paysage des années 1950 a été modifié distinctement et définitivement. C'est la traduction tangible de l'étalement urbain. Le déploiement de ce modèle urbanistique débute dans les années 1960 en parallèle au développement de la voiture individuelle. L'augmentation de la superficie des villes et l'éparpillement des activités sur le territoire ont été permis par l'automobile, tout en ayant participé à imposer cette dernière. Le lien vient de la réduction des temps de trajet que permettent la voiture et le réseau routier qui l'accompagne. Historiquement, l'augmentation de la vitesse de déplacement ne s'est pas traduite par une baisse des temps de trajet mais par une augmentation des distances parcourues. Quand il est possible d'aller plus vite, cela autorise à habiter plus loin. D'ailleurs, de manière générale, si les villes ont tant augmenté leur emprise foncière, ce n'est pas par des élargissements homogènes des centres-villes. C'est principalement l'apparition de ceintures résidentielles peu denses qui fit croître les villes. Il ne sera pas question ici d'évoquer exhaustivement les externalités positives et négatives de l'étalement urbain. Pour introduire la problématique liée à ce dernier, la focale sera mise, pour le moment, sur l'augmentation de la consommation énergétique afférente à ce modèle. En effet, un logement individuel nécessite davantage de matériaux³ à la construction par habitant qu'un logement collectif. Un quartier pavillonnaire demande davantage d'infrastructures par habitant (route, réseau électrique, canalisations, communications, couverture en services publics etc.) qu'une zone d'habitation plus concentrée. Vivre en périphérie implique une ou plusieurs voitures pour

1 Jean-Marc STÉBÉ. « La préférence française pour le pavillon », *Constructif*, vol. 57, no. 3, 2020, pp. 25-28.

2 Institut national de l'information géographique et forestière. Etablissement public assurant la production, l'entretien et la diffusion d'information géographique en France. URL : remonterletemps.ign.fr

3 Des matériaux qui entraînent une consommation énergétique par leur production, leur transport, leur installation et leur renouvellement.

effectuer les déplacements quotidiens quand les centres villes antérieurs à la seconde guerre mondiale, construits autour de la marche à pied, permettent de s'en passer. Enfin, l'habitat individuel dispersé en périphérie de ville engage des dépenses énergétiques considérables, principalement pour le transport et le chauffage. Ces quelques exemples permettent de saisir dans quelle mesure l'aménagement du territoire et les enjeux énergétiques⁴ sont intrinsèquement liés. Il en est de même pour la question de la destruction des écosystèmes, pour l'artificialisation des sols entravant le cycle de l'eau, pour des pollutions causées par la massification des flux motorisés, pour l'exposition aux chaleurs estivales ou encore pour les lourds impacts sociaux du modèle pavillonnaire⁵. L'urbanisme est au carrefour de multiples problématiques et en premier lieu, des questions environnementales.

La prise de conscience du revers de la médaille de l'étalement urbain par les pouvoirs publics s'est traduite au travers de plusieurs textes de lois antérieurs à l'intervention d'Emmanuelle Wargon. Dès 2016, la loi biodiversité inscrit la limitation de l'artificialisation des sols comme composante de la protection de l'environnement⁶. En 2021 dans la loi Climat Résilience, c'est l'objectif d'arrêter toute artificialisation nette pour 2050 qui est prononcé. La même année, madame Wargon verbalise explicitement la volonté de tourner la page du modèle de développement ayant cours depuis les années 1960. Les réactions indignées suscitées par cette annonce offrent une mesure des résistances à l'égard de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, autrement appelé ZAN.

Ce mémoire de recherche porte sur la mise en place de l'action publique en matière de lutte contre l'étalement urbain. Des textes nationaux ont annoncé la fin de l'étalement des villes sur les zones naturelles, agricoles et forestières mais la mise en pratique revient aux collectivités locales qui jouissent de la compétence urbanistique. Pourquoi cette mise en oeuvre est-elle difficile ? D'où viennent les résistances ? Comment les institutions locales interagissent entre elles au travers de la ZAN ? Le modèle de l'étalement urbain a émergé dans une France centralisée. Nous essayerons de voir comment la France décentralisée essaye d'en sortir.

Les recherches bibliographiques attrayantes à ce sujet ont mis en avant la faible quantité de travaux de science politique sur l'étalement urbain. Les textes lus traitaient généralement d'enjeux satellites qui furent par ailleurs très utiles à la recherche. Par exemple, plusieurs chercheurs et chercheuses se sont penchés sur les implications sociologiques du pavillon. C'est notamment le cas d'Anne Lambert dans l'ouvrage *"Tous propriétaires !". L'envers du décor pavillonnaire*⁷ qui trace une histoire des politiques publiques associées au développement du périurbain et pointe des enjeux sociaux autour de la propriété d'une maison individuelle. Elle parle de l'imaginaire collectif derrière le pavillon, le lie avec les stratégies individuelles d'ascension sociale et propose également

4 A ce propos, l'Agence Internationale de l'Energie estime que depuis 2007 l'Europe est en situation de baisse subie de son approvisionnement énergétique, en particulier pétrolier.

5 Simon COTTIN MARX. A propos de : « LAMBERT Anne, *"Tous propriétaires !". L'envers du décor pavillonnaire* », Paris, Seuil, 2015.

6 La lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation ne se superposent pas exactement, bien qu'elles se rejoignent plus qu'elles ne divergent. La différence découle de la mosaïque de catégorisations co-existantes sur le sujet de la limitation du bâti. Cette question sera développée dans la partie I- B- 2-.

7 Simon COTTIN MARX. *Ibid.* .

un constat très critique à l'égard des apports sociaux réels de ce mode de développement. L'étude de la place du pavillon est également abordée par Jean-Marc Stébé, dans son article « La préférence française pour le pavillon »⁸, qui pointe sa place prédominante dans les aspirations des individus.

Concernant le fonctionnement des instances politico-administratives locales, plusieurs textes de Anne-Cécile Douillet permettent de saisir le rôle du maire, ses relations avec l'administration et son rapport à l'expertise. Dans « Les élus locaux sont-ils des experts de l'action publique ? », la directrice du CERAPS explique l'investissement contingent des élus sur les dossiers d'action public. Ainsi, les procédures d'urbanisme étant complexes, il est peu probable que les maires puissent alimenter l'enquête d'informations exclusives. D'ailleurs, le seul entretien auprès d'une élue a donné raison à cette analyse. L'ouvrage de *Sociologie politique du pouvoir local*⁹ écrit par AC Douillet et R. Lefebvre a quant à lui offert des clés de compréhension des motivations des maires. Cela a permis de saisir qu'au delà du rejet de la ZAN, il y a des contraintes de rôle qui poussent les maires à contester la limitation du bâti.

L'enjeu satellite du fonctionnement de l'intercommunalité est largement documenté par les travaux de Fabien Desage. Ses différents textes ont permis de comprendre le poids qu'ont les édiles dans ces structures et le jeu de pouvoir qui s'opère avec l'administration. Ces éléments furent éclairant pour saisir les tendances structurelles qui animent la fabrique de l'action publique à l'échelle de l'intercommunalité étudiée dans le présent travail de recherche.

Le texte le plus proche du sujet d'étude qui a été trouvé est l'article de Christian Garnier « Réduire l'étalement urbain : missions (im)possible ? »¹⁰. il y explique la manière dont l'étalement se fait par « mitage », c'est-à-dire par le développement de zones urbanisées le long de routes autour d'une agglomération et dans des bourgs périphériques, ce qui morcelle les terres agricoles et les rend difficilement exploitables.

Enfin, de nombreux textes¹¹ sur l'expertise et le cadre cognitif ont été explorés à un état d'avancement du travail où ces dimensions étaient parties prenantes de la recherche. L'abandon de ces approches n'a pas permis de réellement exploiter les réflexions à ce sujet.

Une franche volonté politique est affichée dans les textes nationaux : cesser tout étalement urbain. Les outils d'action publique, permettant d'encadrer les constructions, sont d'ailleurs largement développés. L'urbanisme est un domaine encadré par des règles

⁸ Jean-Marc STÉBÉ. « La préférence française pour le pavillon » *op. cit.*

⁹ Anne-Cécile DOUILLET, Rémi LEFEBVRE. *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin. Collection U, 2017.

¹⁰ Christian GARNIER. « Réduire l'étalement urbain : missions (im)possible ? » *F.F.E. Annales des Mines - Responsabilité et environnement*. 2018/3 N° 91 | pages 74 à 81.

¹¹ Corinne, DELMAS. *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, 2011 ;

Guilhem BLANCHARD et Taoufik SOUAMI, « Expertise énergétique et décision publique locale dans les opérations d'aménagement « innovantes » », in F. Benchendikh (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, LexisNexis, 2017 ;

Pierre MULLER « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. » Presses de SciencesPo. *Revue française de science politique* 2005/1 Vol. 55 page 155 à 187.

contraignantes et des procédures administratives strictes sur lesquelles les autorités politiques sont supposées avoir une certaine prise. Pourtant, la lutte contre l'étalement urbain est lente et difficile. L'observatoire de l'artificialisation des sols montre l'amplitude des nouvelles urbanisations de terrains agricoles, naturels et forestiers¹². L'application des modalités de la ZAN reste floue et les dynamiques ciblées par les lois sur la consommation de terrain persistent. Le modèle de l'habitat à faible densité reposant sur l'usage quotidien d'un véhicule personnel peine à être réformé. **Comment expliquer, au travers d'une analyse de l'action publique locale, la difficulté à endiguer la progression de l'étalement urbain ?**

Les hypothèses portent principalement sur la réticence des maires dont l'amère réception de la ZAN est de notoriété publique. Cependant, sans enquête empirique, l'ampleur et les modalités de ce rejet constituent un angle mort. Une autre piste envisagée est la manière dont les différents acteurs publics, prenant part à la question, définissent le problème et ses enjeux. Si leurs perceptions divergent entre les entités présentes, cela pourrait constituer un frein à l'application des textes. Enfin, le concept de la dépendance au sentier¹³ est également une hypothèse importante. Cette notion intervenant dans de nombreux champs de l'action publique d'une part, et l'urbanisme étant un domaine attaché au temps long d'autre part, supputer que la dépendance au sentier joue un rôle sur le sujet de l'étalement semble pertinent.

L'entrée de ce mémoire de recherche fut les questions énergétiques et écologiques qui devaient d'abord être traitées sous l'angle cognitif. Une trace de cela est visible dans les lectures effectuées et dans la grille d'entretien en annexe. Une réorientation s'est effectuée en suivant les conseils des enseignants chercheurs ayant suivi ce travail. L'idée étant de se concentrer sur la fabrique et la mise en pratique de l'action publique, un domaine mieux maîtrisé davantage et auquel les données de terrain répondaient mieux. Des textes critiques comme celui de Fabien Desage et Jérôme Godard sur le rôle des idées ont fini de rediriger le mémoire vers la direction qui est présentée ici.

L'enquête a permis de faire 4 entretiens semi-directifs auprès : du directeur général des services d'une commune périurbaine ; de la vice présidente de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en charge de la transition écologique et énergétique ; de la Directrice Générale Adjointe (DGA) en charge de l'aménagement dans le même EPCI¹⁴ et de la directrice du syndicat mixte du ScoT¹⁵. Ces entretiens avaient pour but de cerner le rôle de chaque acteur et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ils ont aussi éclairé certains des mécanismes de fond faisant l'étalement urbain et de tracer les contours des différentes catégorisations du problème. En outre, une analyse de la documentation produite par les services de l'Etat a permis de saisir les aspirations de ces derniers dans la fabrique de l'action publique. Tous les entretiens ont été faits en visioconférence, ce qui n'a pas entravé la communication avec les intervenants. L'enquête a également rencontré des difficultés. L'évolution de l'angle d'approche durant le travail de recherche n'a pas

¹² Voir en annexes le graphique de l'évolution de quantité de terrain artificialisé à l'échelle nationale.

¹³ Paul PIERSON. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), American Political Science Association. pp.251-267

¹⁴ La retranscription de cet entretien est disponible en annexes.

¹⁵ *Idem*.

permis de réellement exploiter les deux premiers entretiens réalisés. Quoiqu'il en soit, la compréhension progressive du sujet laisse à penser que ces acteurs n'auraient pas dévoilé des informations cruciales à l'enquête¹⁶. En revanche, les tentatives d'obtenir un entretien auprès de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) ayant été vaines, il n'a pas été possible de recueillir des informations auprès de cette institution ayant pourtant un rôle significatif. Le préjudice pour l'enquête est atténué par les descriptions similaires du fonctionnement de la DDTM faites par les autres acteurs interrogés. Il ressort de ce travail que les deux derniers entretiens — d'une durée de deux heures chacun — auprès de la DGA à l'aménagement et de la directrice du ScoT, furent centraux et apportèrent la majorité du matériel de recherche. Les limites méthodologiques engendrées par la faible quantité d'entretiens sont indéniables. Par ailleurs, certaines zones d'ombre persistent. L'objectification poussée de la mesure de l'étalement urbain manque (ce qui n'empêche pas d'analyser l'action publique pour autant). Aussi, le rôle de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) n'a pas été bien cerné¹⁷. Enfin, des entretiens auprès de la préfecture et de maires auraient permis de solidifier la réflexion. Ce mémoire de recherche a, par ailleurs, fait l'objet d'un travail d'anonymisation par de légères modifications des citations, retirant le nom des lieux.

Plusieurs précisions quant à certains termes utilisés dans ce mémoire doivent être explicitées. Au cours du développement, les termes « intercommunalité », « EPCI » et « agglomération » seront utilisés comme des synonymes et désigneront toujours la même institution¹⁸. Aussi, le terme « étalement » pourra être utilisé seul mais désignera toujours l'étalement urbain. Le SCoT est un document d'urbanisme. Cependant, il arrivera que ce terme désigne aussi l'institution en charge de son élaboration comme dans la formulation : « la directrice du SCoT »¹⁹. En réalité, il s'agit évidemment de la directrice du syndicat mixte du SCoT. De plus, la directrice adjointe en charge de l'aménagement sera aussi désignée comme la « directrice de l'aménagement ».

Le terrain d'enquête est un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) situé sur le littoral du Sud-Ouest de la France. Cette intercommunalité est singulière à plusieurs égards. D'abord sa taille importe, elle recouvre la moitié du département, est constituée de 158 communes et abrite une diversité de contextes économiques et démographiques. Chaque année, environ 3000 nouveaux habitants se joignent aux 300 000 résidents formant une densité de 104 personnes à l'hectare²⁰. Le littoral est densément peuplé et jouit d'une croissance économique et démographique notable²¹ s'appuyant sur un secteur touristique en essor. *A contrario*, les espaces à l'intérieur des terres sont ruraux et en dépression démographique. D'ailleurs, le territoire est divisé en trois parties par les

16 De part leurs positions, ni l'élue, ni le DGS n'étaient entièrement impliqués dans les procédures urbanistiques. En revanche, ces entretiens ont constitué une utile entrée progressive dans l'enquête. Ils furent formateurs et ont permis de mener les entretiens suivants avec une plus d'aisance.

17 De fait, cette institution n'est apparue qu'une seule fois au cours du travail de recherche.

18 Cet amalgame est aussi présent dans les propos des enquêtés.

19 L'acceptation de ce raccourci de langage tient à son utilisation par tous les acteurs interrogés lors de l'enquête, y compris par la directrice du syndicat elle-même.

20 La moyenne nationale est à 106 personnes à l'hectare. INSEE Tableaux de l'économie française. Régions – Départements. Édition 2020.

21 Croissance de la population de 0,9% chaque année sur la période 2013-2019 selon l'INSEE. La source ne peut-être explicitée davantage par souci d'anonymisation.

administrations locales interrogées et ce morcellement sera repris comme outil d'analyse dans la restitution de la recherche. Le « littoral » désigne les communes situées directement sur la côte et celles à l'embouchure du fleuve. Le « rétro-littoral » constitue une bande de terre moins urbanisée à l'Est du littoral. Ce sont majoritairement des espaces périurbains qui sont dans l'ère d'attraction des principales communes situées sur le littoral. Dans la continuité, il y a enfin « l'intérieur ». Cette dernière partie rurale est la moins dense et perd des habitants. D'un point de vue de l'action publique, le terrain d'étude est intéressant car l'EPCI est jeune. Il fut créé en 2017 et l'enquête a d'ailleurs montré que, du point de vue urbanistique, la transition est toujours en cours. Cela permet d'observer les ajustements et les frictions dans la recomposition du tissu politico-administratif local, ce qui a des répercussions sur l'action publique. De plus, des parties du territoire étudié voient leurs populations augmenter rapidement. Concernant la progression objective du bâti, l'EPCI étudié a vu sa consommation de terres naturelles, agricoles et forestières réduire depuis 2013 avec un pic, cette année là, culminant à 215 hectares. Globalement, sur la période 2009-2017, la consommation annuelle est de 180 hectares. Elle se stabilise autour de 140 hectares artificialisés par an sur la période 2017-2021²². L'artificialisation et l'étalement urbain ne sont pas des synonymes mais ils se recouvrent en partie. La définition de l'étalement est floue et aucune donnée ne permet de l'objectifier sur le territoire étudié, les données sur l'artificialisation permettent néanmoins d'avoir une idée générale de la dynamique. Le choix de ce territoire tient à trois facteurs. D'abord, y ayant grandi, je connaissais géographiquement la région et j'avais une facilité d'accès au terrain. Ensuite, la taille de l'EPCI permet de voir le déploiement de l'action publique dans des conditions variées. Enfin, la progression substantielle de l'étalement urbain sur ce terrain offre une observation concrète de la manière dont les pouvoirs publics s'y confrontent.

Ce terrain d'enquête a ainsi pu montrer, dans un premier temps, que remettre en cause l'étalement urbain bouscule un modèle urbanistique en place. La sobriété foncière entre en contradiction avec des structures sociales (l'imaginaire pavillonnaire par exemple) et le développement démographique et économique des collectivités. De plus, la définition de la limitation de l'étalement urbain est floue et elle côtoie plusieurs enjeux parallèles comme la protection des terres agricoles. Enfin, le changement appelé par la ZAN est difficile de part la transition dans laquelle est le tissu politico-administratif étudié, ce qui alimente l'inertie urbanistique. Une seconde partie s'affaire à analyser l'action publique locale avec, en première analyse, le rôle des maires. Ces derniers sont soumis à des contraintes, liées à leur fonction, qui vont à l'encontre de la ZAN. D'ailleurs, cette opposition se retranscrit au niveau de l'EPCI qui porte une partie de leurs revendications. En effet, l'intercommunalité étudiée est amenée à jouer sur les interprétations de la loi, pour cela, elle s'appuie sur des ressources en expertise importantes.

²² Chiffres venant de l'observatoire de l'artificialisation des sols, un graphique de l'évolution à l'échelle de l'EPCI est visible en annexes.

-I-

Lutter contre l'étalement urbain ou l'impératif de sobriété foncière au coeur d'un changement de modèles

Les politiques publiques associées à l'étalement urbain font face à de multiples structures administratives, sociales et économiques qu'il convient de se figurer pour comprendre la problématique. Dans un premier temps, il sera question d'aborder le tournant que constitue la lutte contre l'étalement urbain et la remise en cause profonde du modèle urbanistique et social qu'elle représente. Ensuite, il sera question des nuances dans la catégorisation du problème au travers du domaine énergétique et des approches de la limitation du bâti. Enfin, une approche par l'action publique au travers du contexte dans lequel elle intervient sera proposée.

A- En finir avec la consommation d'espace : tourner la page de soixante dix ans d'étalement.

La fin de la Seconde Guerre mondiale marque le début d'une période de croissance économique sans précédent qui accompagne la reconstruction et le développement des économies occidentales. Il ne sera pas question dans cette partie de s'attarder sur les soubassements ou les caractéristiques des 30 glorieuses, ni même sur les débats questionnant la pertinence du récit qui est aujourd'hui fait de cette période. Deux points seront cependant développés en introduction : les contextes énergétiques et urbanistiques.

L'évolution du produit intérieur brut est corrélé à la quantité de pétrole extrait et l'après guerre, jusqu'au choc pétrolier des années 1970, est une période où la consommation d'énergie explose. Cela permet de reconstruire une Europe en ruines dans laquelle les outils productifs de nombreux pays étaient largement endommagés, en particulier l'Allemagne qui fut anéantie industriellement. La consommation de pétrole bondit et des politiques publiques, en faveur du développement de la voiture individuelle, voient le jour. Des constructeurs automobiles proposèrent des modèles abordables censés accompagner la reprise économique. La France eut la 2CV, l'Allemagne la Coccinelle, l'Italie la Fiat500. Cette période voit à la fois une augmentation significative du parc de voitures en circulation (de 2 310 000 en 1950 à 13 710 000 véhicules en 1970²³) et un développement des infrastructures routières. Les villes sont modifiées pour accueillir davantage de trafic, le réseau de routes nationales se voit doublé d'autoroutes et se

23 Alain BARRÉ, « Quelques données statistiques et spatiales sur la genèse du réseau autoroutier français », *Annales de géographie*, Persée - Portrait des revues scientifiques en SHS, vol 106, n°597, 1997, p. 229-240.

consolide un imaginaire de la voiture individuelle comme gage d'indépendance et d'émancipation.

Cette adaptation des villes fut largement influencée par la charte d'Athènes, un texte compilant une partie des connaissances en urbanisme et en architecture élaboré sous l'oeil de Le Corbusier en 1933. Il trace alors les grands principes de l'urbanisme dont certains sont encore en vigueur aujourd'hui. Cette charte est liée au courant de l'urbanisme fonctionnaliste et entend la voiture comme un outil essentiel au fonctionnement de la ville moderniste. Elle prône par exemple un aménagement de la ville selon une séparation de 4 types d'activité : le loisir, l'habitat, le travail et les infrastructures de transport. Ce type de développement suppose des zones dévolues à une seule et même activité. Cette structure génère donc un trafic routier important puisque les distances entre les différentes activités augmentent. Ce principe se retrouve encore aujourd'hui dans la construction de zones commerciales en périphérie des villes et qui sont trop isolées pour recevoir des visiteurs autrement que via la voiture par exemple. D'ailleurs, ce développement de la voiture individuelle n'a pas eu comme effet de diminuer les temps de trajet. En effet, empiriquement, quand les moyens de transport sont plus rapides, c'est l'extension spatiale des villes qui s'observe. C'est notamment par cette relation que le développement de la voiture individuelle a induit tout en ayant motivé ce modèle urbanistique. A noter que dans un premier temps, les pouvoirs publics financèrent également la construction d'habitats sociaux collectifs qui sont plus favorables aux transports collectifs et à la marche. C'est l'apparition des grands ensembles qu'il était facile de relier avec des transports en commun car proposant un habitat concentré. Cependant, dans les années 1970 un tournant s'observe dans les politiques d'aménagements, freinant alors le développement des HLM au profit de subventions pour les constructions du parc privé, mettant davantage l'accent sur l'habitat individuel²⁴ et l'accession à la propriété. C'est ici que la sociologue Anne Lambert place le commencement de la construction du rêve pavillonnaire qui sera abordée en 2.

1. La contradiction structurelle entre le développement et la sobriété foncière

Le terrain d'enquête cumule plusieurs facteurs générant une crise du logement. Il est important de souligner que cette crise touche le territoire de l'EPCI de manière très inégale : elle est très présente sur le territoire littoral et rétro-littoral tandis que les espaces ruraux dans les terres sont plutôt en déprise démographique. Quelles sont pistes d'explication de cette crise ? D'abord, le terrain d'enquête n'échappe pas à la dynamique nationale. La pression de la demande de logements s'explique notamment par la fragmentation croissante des cellules familiales liée à l'augmentation des divorces, le recul des solidarités intra-familiales propices à la cohabitation inter-générationnelle ou encore la massification de l'enseignement supérieur favorisant la mobilité étudiante. Ensuite, l'attractivité du territoire est déterminante. Certes, des chercheurs comme Fabien Desage avancent que l'attractivité relève du mythe politique et que cette notion est mobilisée dans les discours

24 Simon COTTIN MARX, A propos de : LAMBERT Anne, "Tous propriétaires !". L'envers du décor pavillonnaire, Paris, Seuil, 2015.

politiques pour légitimer des projets s'insérant dans le processus de métropolisation des villes²⁵. Quoi qu'il en soit, les dynamiques démographique et touristique sont vérifiées factuellement et contribuent à accentuer la tendance nationale évoquée précédemment. Un territoire d'environ 300 000 habitants voyant une augmentation continue de 1% par an de sa population depuis de nombreuses années est soumis à une pression immobilière forte. La renommée internationale des stations balnéaires, la desserte par le TGV et la proximité avec l'Espagne pour ne citer qu'elles, amènent une quantité importante de touristes l'été. L'office de tourisme de l'EPCI estime à plus de 11 millions le nombre de visiteurs en 2020²⁶, dont 2 600 000 touristes logeant sur place. Comme en Catalogne, à Amsterdam ou à Paris pour évoquer les derniers exemples médiatisés, le territoire étudié est face à un développement important du meublé de tourisme. Ce phénomène est symbolisé par l'essor des plateformes en ligne de location comme AirBnB. Ce dernier est catégorisé par les autorités communautaires comme un problème public, la directrice de l'aménagement l'évoquait d'ailleurs :

« Beaucoup de gens sont propriétaires d'un second logement [...] pour se faire un revenu locatif et comme la rentabilité du meublé de tourisme rapporte plus, bah ils font ça et ça fait un phénomène spéculatif important. ».

Cela participe ainsi à retirer du marché locatif ouvert aux autochtones des logements qui sont occupés seulement une petite partie de l'année, par les propriétaires ou des touristes. Enfin, les résidences secondaires sont un facteur important. Il y a un certain consensus politique trans-partisan sur le constat d'une crise du logement et la question des résidences secondaires a une large place dans l'arène publique. Un benchmarking des programmes électoraux sur une commune littorale emblématique lors des élections départementales de juin 2021 en témoigne²⁷. L'INSEE pointe d'ailleurs la combinaison des phénomènes de résidences secondaires et de dynamisme démographique qui alimentent la crise du logement²⁸. L'institut recense²⁹ 16,7% de résidence secondaire sur le littoral³⁰ contre 11,9% pour l'intérieur. A titre de comparaison, ce taux est autour de 13% pour les littoraux normands et des Hauts-de-France et à 17,5% en PACA. Cependant, la part de logements secondaires peut aller jusqu'à 50% dans certaines communes du terrain d'enquête.³¹ De plus, il est intéressant de constater que le territoire étudié présente une spécificité dans le taux particulièrement élevé de propriétaires de résidence secondaire venant de l'étranger.

25 Gilles PINSON. *La ville néolibérale*, Presses Universitaires de France, hors collection. 2000

26 Source, Flux, Vision Tourisme 2020, Enquête de clientèle régionale 2019. Si le sérieux de l'étude n'est pas connu, ses chiffres donnent néanmoins un ordre de grandeur utile à notre propos.

27 Par souci d'anonymisation, le document de benchmarking ne pourra pas figurer en annexes.

28 « Dans les territoires où la population augmente particulièrement, le poids ou la croissance des résidences accentuent les tensions sur le marché du logement, notamment dans les zones où interfèrent des logiques urbaines et touristiques ». Les résidences secondaires du littoral, facteur de tension sur le logement dans certaines zones. INSEE *Analyses Nouvelle-Aquitaine*, n°125, Septembre 2022

29 INSEE. Tableau de l'économie française. Logement. Paru le 27/02/2018.

30 Difficile de dire si les limites de cette partie « littorale » employée par l'INSEE sont les mêmes que celles formulées par l'EPCI mais l'idée générale est là.

31 Notons que l'augmentation du nombre de résidences secondaires est proportionnel à celle de la population sur le littoral tandis qu'elle est supérieure dans les terres. Mais la pression foncière étant bien plus grande sur la côte, la problématique n'y est pas la même.

Cela tient probablement de l'effet combiné de la proximité avec l'Espagne et de la renommée internationale de la région.

Tous ces facteurs participent à alimenter une crise du logement adossé à une spéculation foncière importante. Cela engendre une difficulté à se loger pour les autochtones ce qui constitue un leitmotiv des campagnes électorales et des revendications associatives de la vie politique locale. La directrice du syndicat mixte du SCoT évoquait d'ailleurs cela à propos des associations avec lesquelles son institution met en place de la « concertation ». Elle l'évoquait dans ces termes : « des associations qui se mobilisent beaucoup pour le logement avec même des fédérations d'associations ». La directrice de l'aménagement l'évoquait également de la manière suivante :

« On a Alda niveau logement et le collectif « Habiter au pays », [...] Cette société civile elle anime le débat politique. « Se loger au pays » ont fait une manifestation en novembre avec 3000 personnes dans la rue pour dire qu'il y avait un besoin de logement. »

Les différents facteurs de la crise du logement actuelle témoignent d'une tension dans le modèle de développement. La pression immobilière et locative — engendrant, selon les fonctionnaires interrogées, une spéculation foncière — rend le renouvellement urbain et l'émergence de nouveaux projets en ville difficile. La directrice de l'aménagement y référerait en expliquant leur difficulté à élargir des infrastructures communautaires :

« Donc s'il faut que j'achète des maisons à un million pour pouvoir réussir à faire une déchetterie, ça va commencer à faire cher la déchetterie . »

Il en résulte une tendance à la construction en périphérie où le terrain est moins cher, étendant les villes. Explication soutenue encore par la directrice de l'aménagement :

« Le sujet qui va venir dans les années qui viennent [...], c'est la question des équilibres économiques. La ville depuis les années 60 repose sur un équilibre économique d'un terrain pas cher. **C'est ça le modèle français**, c'est ça les entrées de ville moche, c'est ça la zone d'activité économique, c'est ça le lotissement. **C'est un terrain qui pèse rien dans l'opération globale**, [...]. Or, le ZAN, va nous obliger à changer de modèle mais on sait pas encore qui va payer en fait. »

En somme, pour divers facteurs évoqués précédemment, le territoire étudié subit une crise du logement qui est entremêlée avec la question de la sobriété foncière et la celle de la propriété privée. Ce dernier aspect sera développé dans le 3., mais avant cela il conviendra de parler du caractère contradictoires des multiples objectifs de la communauté d'agglomération, qui se retranscrit dans le fonctionnement des services.

L'enquête a relevé la discordance entre divers objectifs de l'EPCI, portés par des directions différentes. La collectivité se saisit de la compétence du développement

économique et les documents d'urbanisme sont tenus de planifier les orientations commerciales et industrielles du territoire. La question des équilibres économiques est apparue plusieurs fois lors des entretiens, notamment avec la directrice de l'aménagement :

« Pour revenir sur l'entente entre votre service et les autres services de la communauté d'agglomération, comment est-ce que ça se passe ? »

Bah ça se passe vachement bien ! [rire]

Je me doute, mais je suppose aussi que vous avez des obligations légales contraignantes.

La principale difficulté porte sur le dévéco

Qu'est-ce que le dévéco ?

Le développement économique, [sur le territoire] et ailleurs en France, la dynamique économique est très forte sur le service et le commerce. Là franchement ils ont besoin de personne mais pour l'économie productive, c'est compliqué. On est un territoire qui est à la traine [...]. Ce secteur a besoin d'être aidé, l'agglo donne des aides économiques et elles (les entreprises) ont aussi besoin de s'étendre, de passer de la pépinière au bâtiment propre etc. Pour le moment le modèle de développement éco est un modèle bien classique d'étalement urbain. On essaye de faire bouger les lignes avec nos collègues mais c'est compliqué. [...]

Mais vous me parlez de ça comme ça parce que c'est mon sujet ou c'était réellement le noeud important de tensions ?

Je dis parce que les collègues nous disent qu'ils ont besoin de foncier éco et qu'il faut qu'on limite surtout l'habitat pour leur laisser l'espace. Et en plus ils veulent du plat sauf que le plat chez nous, c'est là où y'a de l'eau donc des bêtes.³² »

Cette tension se retrouve dans l'exemple d'un village d'artisan raconté par la directrice de l'aménagement :

« Je vais prendre l'exemple de la zone d'activité sur le côté du boulevard où y'a un village d'artisans. On construit des bâtiments comme des maisons individuelles mais en bande. On développe ça pour limiter la conso foncière mais on arrive toujours pas à mettre les ateliers les uns sur les autres. »

Pour résumer, la lutte contre l'étalement urbain se heurte à des dynamiques structurelles du territoire étudié qui se répercutent à leur tour dans les oppositions entre services au sein de l'EPCI. Une crise du logement frappe la région et cela se marie mal

³² En parlant de « bêtes », il est fait référence à la biodiversité protégée par des dispositifs comme Natura 2000 qui encadrent la construction dans les zones humides.

avec la rareté de la ressource foncière. De plus, l'arrivée de nouveaux habitants et le développement des différents secteurs économiques entrent en contraction avec la limitation de l'étalement urbain. Il faut ajouter à cela qu'une population qui augmente implique pour les collectivités la construction de nouveaux équipements de service public. En pratique, ces aménagements publics peinent à se faire au travers d'un renouvellement urbain³³.

Le renouvellement urbain désigne un développement sur des terrains déjà considérés urbanisés, soit par la revalorisation d'une friche par exemple, soit par la démolition d'un bâti existant, libérant ainsi du terrain. Le renouvellement mène généralement à une densification de la ville.

Néanmoins, cette rareté du foncier ne résulte pas uniquement de facteurs matériels. Elle résulte notamment du prix du foncier et des nombreux logements vacants (presque un logement sur cinq sur le terrain étudié). Cela révèle une partie de la construction sociale de ce problème public et c'est ce qui sera abordé ultérieurement. Il sera à présent question de la remise en cause du rêve pavillonnaire, dimension structurante de la lutte contre l'étalement urbain.

2. La prégnance de l'imaginaire de la maison individuelle

Il existe un imaginaire de la maison avec jardin qui est associée à l'affirmation d'un statut social ascendant. Souvent synonyme de propriété, la maison individuelle s'insère dans les stratégies individuelles d'ascension sociale pour une partie de la population. Cet imaginaire va au delà du confort matériel et revêt également une dimension sociale forte conscientisée par plusieurs des enquêtés, notamment la directrice de l'aménagement :

« Sur le plan social c'est plus ambiguë parce que ça reste le rêve français et d'ailleurs j'habite dans une maison individuelle donc je suis bien en discordance. **On projette la maison individuelle comme étant une référence.** Mais cette question du vivre ensemble, elle est mise en question avec un étalement urbain qui est cloisonné et qui ne permet pas le commun³⁴. En [terrain d'enquête], l'étalement urbain [...] c'est des maisons le long des routes où y'a même pas de trottoir ».

La sociologue Anne Lambert explique dans son ouvrage comment, dans les années 2000, l'évolution du foncier combiné à des politiques publiques valorisant l'accès à la propriété vont participer à l'accentuation des différences socio-spatiales. Les grands ensembles développés majoritairement avant les années 1970 ont vu leur réputation ternie car associés

³³ Dimension explorée dans la partie I- C- 1-.

³⁴ Il serait intéressant d'étudier plus spécifiquement les stratégies discursives déployées par les agents porteurs du changement de modèle urbanistique pour justifier ce dernier. Les notions de « vivre ensemble », des « espaces communs », de « l'urbanisme heureux » semblent représenter une rhétorique importante chez les fonctionnaires interrogées et la question de la mobilisation de ces dernières auprès des élus qu'elles essayent de convaincre se pose.

à la pauvreté, à la violence et à une densité synonyme de mal-être urbain, engendrant un stigmatisme résidentiel fort³⁵. Le rôle d'événements médiatisés ayant trait aux « banlieues » ou encore la stigmatisation de certains de ces ensembles par la catégorie d'intervention publique des « quartiers sensibles »³⁶ est à interroger. *A contrario*, la faible densité et le calme du pavillon ne pâtit pas, ou moins, de ce stigmatisme. A noter pourtant que les inégalités socio-spatiales se recomposent, voir se renforcent, pour les catégories populaires quittant les ensembles urbains pour les banlieues pavillonnaires, selon Anne Lambert. En 2007, le candidat UMP en campagne pour l'Élysée Nicolas Sarkozy³⁷ utilise l'accession à la propriété comme réponse à la crise financière et sociale. Ses discours avancent une relance du secteur de la construction et une meilleure intégration à la société des ménages possédant leur logement. Une fois passé des Hauts-de-Seine à la rue du Faubourg-Saint-Honoré, Nicolas Sarkozy applique une partie de ses promesses électorales et des mesures d'aide à la construction sont mises en place. Elles ont été une nouvelle étape du développement du périurbain renforçant le triptyque maison-jardin-voiture au cœur des stratégies individuelles d'ascension sociale. Cela se retrouve dans le terrain d'enquête avec un rejet fort du coup d'arrêt à la maison individuelle. Ce changement de direction est difficile à accepter dans les aires rurales et périurbaines où le stigmatisme de l'habitat collectif reste fort.

Dans les « communes intérieures, les élus entendent qu'il faut changer de modèle mais mettent en avant le maintien de la maison individuelle, ils maintiennent qu'on ne vient pas habiter à la campagne pour se retrouver en appartement et ils ne sont pas prêts à accepter une limitation de la consommation de terrains agricoles et forestiers qui est sous-tendue par la loi climat résilience ³⁸».

La directrice de l'aménagement de l'EPCI

Aussi, les opérations de résidences dans ces zones là étaient presque toujours plus modestes qu'elles ne le sont dans les zones urbaines, selon elle, car les promoteurs repoussés des villes plus denses par l'inflation des prix du foncier se reportent dans les zones rurales et périurbaines. En effet, pour répondre à la perte de pouvoir d'achat d'une partie de la population causée par l'inflation foncière, les promoteurs sont contraints de développer leurs programmes là où le terrain est moins cher, c'est-à-dire en zones rurales et périurbaines.

« Aujourd'hui [nom d'une petite ville en zone rétro-littorale] attire les « promot' » qui n'arrivent plus à faire d'opérations sur le littoral et vont faire

35 Pierre GILBERT. « L'effet de légitimité résidentielle : obstacle à l'interprétation des formes de cohabitation dans les cités HLM. » *Sociologie*. Presses Universitaires de France 2012/1 Vol. 3 | pages 61 à 74

36 Sylvie TISSOT, « Identifier ou décrire les "quartiers sensibles" ? Le recours aux indicateurs statistiques dans les politiques de la ville. » *Genèses*, Belin, 2004/1 no54, pages 90 à 111.

37 A ne pas confondre avec Nikolay Sarkisov, même si les deux sont liés.

38 Passage légèrement modifié par souci d'anonymisation.

des opérations jusqu'à [la même ville en zone rétro-littorale], voir [autre ville semblable], ça se reporte toujours un petit peu plus loin.

Quand vous dites les promoteurs s'y reportent, c'est pour faire du logement collectif? Plutôt des petits pavillons? Ce sont des lotisseurs?

Non le promoteur ne change pas de métier, c'est surtout du collectif. Alors évidemment ils le font moins haut, moins nombreux, moins dense mais... on a pas... c'est à peu près partout en France, on a très peu de promot' pour sortir des opérations d'habitat individuel dense. C'est un produit qui se fait peu, ça fait partie des choses qui sont mystérieuses, on passe de la maison individuelle isolée de tous ses cotés, ou au moins 3 cotés, à la réalisation de petits collectifs en R+1, R+2 avec une maille de logements qui peut commencer à 8-12 ».

La directrice de l'aménagement de l'EPCI

Il est aussi possible d'avancer la piste de la plus grande acceptabilité perçue des projets plus discrets de la part des municipalités. Ce rejet de la densité est plus fort dans les terres, plus rurales et moins peuplées que la côte, et l'attachement à la maison individuelle y est proportionnel. On voit ici une rupture difficile avec un modèle de développement lié à la fois à un mode de vie et à un imaginaire, ce qui se retranscrit dans les revendications des élus. Ce qui est certain, c'est que les nouvelles législations en place entravent déjà, et le feront encore davantage dans les années à venir, le développement de nouvelles zones pavillonnaires isolées. Cela n'empêche cependant pas la construction de maisons individuelles sur les zones déjà considérées comme constructibles, ni l'aboutissement des réclamations des maires qui veulent construire ce type de projets. Les motivations des édiles à cet égard seront explorées en deuxième partie.

Jusqu'alors, la focale fut mise sur les logements individuels hébergeant majoritairement les catégories sociales moyennes inférieures et supérieures. La pertinence de la catégorie d'analyse des « classes moyennes » est discutée³⁹, son emploi par les enquêtés et par Anne Lambert nous autorisera à la mobiliser avec précaution cependant. La spécificité du terrain d'enquête mène à envisager également les résidences secondaires comme un objet en tant que tel. D'une part, car ces dernières jouent un rôle non négligeable dans la crise du logement actuelle et, d'autre part, car cette question est symptomatique des limites des outils d'action publique.

3. L'angle mort de la propriété individuelle dans la construction du problème public : l'exemple éclairant de la résidence secondaire.

Le constat sur la crise du logement alimentant l'étalement urbain est maintenant établi. Pour rappel, un vecteur essentiel de cette crise sont les résidences secondaires qui représentent presque un logement sur cinq sur le territoire étudié. Cette question est

39 Les limites de l'approche uniquement par le revenu (quid de la place dans l'outil de production et du patrimoine ?) et le caractère homogénéisant de cette catégorie d'analyse constituent une partie des critiques faites à l'égard de la notion de « classes moyennes ».

omniprésente sur la scène publique locale. Il conviendra à présent d'interroger la manière dont le problème est catégorisé au travers des outils d'action publique à dispositions des collectivités. Comment les fonctionnaires de l'agglomération parlent de ce sujet ?

« Beaucoup aimeraient qu'on ait des outils pour lutter contre les résidences secondaires, **ce que l'on a pas.** »

La directrice de l'aménagement à l'agglomération

Relancée sur ce sujet, elle développe :

« Pour rebondir sur cette question du logement, vous m'avez dit que vous n'avez pas d'outil pour lutter contre les résidences secondaires et les logements vacants, pour quelle raison ?

Parce que y'a un machin qui s'appelle la propriété privée, un machin qui est assez puissant quand même comme concept. En quoi on peut empêcher quelqu'un d'acheter une résidence secondaire ?

Il n'y a pas de levier fiscal ?

Oui, c'est le seul qui existe aujourd'hui mais généralement quand on a une résidence secondaire c'est qu'on a un peu de moyens. Est-ce que payer 600 euros de fiscalité supplémentaire va faire la différence ? **Aujourd'hui ça ne marche pas, les résidences secondaires sont de plus en plus nombreuses.** Ici toutes les communes qui le pouvaient, les 24 communes du littoral, ont une fiscalité des résidences secondaires avec un taux majoré au max, ça leur rentre du fric, tant mieux pour elles, mais ça n'a pas limité le nombre de résidences [...] c'est un vrai souci. »

La directrice de l'aménagement à l'agglomération

On comprend ici trois choses, d'abord, les outils pour lutter contre les résidences secondaires sont faibles et c'est une dynamique qui ne parvient pas à être enrayerée. De ce fait, la mise en scène récurrente de la préoccupation des acteurs politiques de la question relève de la posture performative⁴⁰. Deuxièmement, il apparaît que la propriété privée est un noeud structurel du phénomène d'étalement urbain car elle entrave le renouvellement urbain.⁴¹ Enfin, bien que les législations nationales enterrent progressivement — et non sans difficultés — le développement du modèle pavillonnaire (logement au demeurant

40 Christian LE BART, « Leadership et impuissance décisionnelle. Les élus locaux face à la marée noire de l'Erika », *Sciences de la société*, n° 53, 2001, p. 25 – 41

41 La propriété privée engendre est liée à l'inflation des prix du fonciers, rendant l'usage du terrain couteux et repoussant les nouveaux projets là où les prix sont moindres. C'est à dire dans les espaces ruraux et périurbains.

situé socialement comme vu précédemment), les résidences secondaires dont la moitié sont des logements individuels⁴² ne sont pas réellement contrariées. Cela révèle une partie de la construction sociale de ce problème public. Pour reprendre les outils d'analyse de J. Gusfield⁴³, la catégorisation d'un problème se fait au travers de deux dimensions : structurale et culturelle. Dans la première, la propriété du problème public étudié se partage entre des acteurs associatifs et la puissance publique tandis que la responsabilité revient aux autorités locales. Dans la dimension culturelle, la catégorisation du problème présente un angle mort important que sont les logements vacants (majoritairement des résidences secondaires). Leur occupation soulagerait en partie la pression sur le marché locatif. Pourtant, aucun outil ne permet de s'en saisir comme levier, bien que cette crise du logement soit un rouage important du phénomène d'étalement urbain.

Deux pistes complémentaires peuvent expliquer cet angle mort. D'abord, la propriété privée a une valeur juridique forte et sa remise en question pourrait rentrer en contradiction avec le corpus de libertés fondamentales et avec des principes constitutionnels. Ensuite, l'impensée de la remise en question de la propriété privée peut se rattacher aux réflexions de l'historien Hans Jonas dans son ouvrage *Le Principe de responsabilité* sorti en langue allemande en 1979. Il avance que les systèmes démocratiques peinent à répondre à la crise écologique car les démocraties libérales sont fondées sur le principe de liberté individuelle. Or, ce principe se marie mal avec un contexte de limitation contrainte des ressources. Or, la lutte contre l'étalement accentue justement la rareté de la ressource foncière. En résulte alors cette catégorisation du problème public excluant la remise en cause de la propriété privée bien que cette dernière constitue empiriquement un des verrous du changement de modèle. Il convient de concéder que cette deuxième piste relève davantage de la philosophie politique que de l'analyse sociologique. Cela dit, la première explication par la loi présente également des limites puisque les normes juridiques restent des constructions sociales.

En conclusion, les contradictions structurelles (le développement contre la sobriété foncière) créent des freins au changement de modèle et cela tient notamment à l'entrave au renouvellement urbain que constitue la propriété individuelle. Cela révèle un angle mort de la remise en cause de la propriété privée dans la catégorisation du problème public. Plus généralement, cette partie a mis l'accent sur l'ampleur et le nombre des implications derrière le changement de modèle urbanistique soutenu par la ZAN.

42 INSEE. Tableau de l'économie française. Logement. Paru le 27/02/2018.

43 Joseph GUSFIELD, « L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique », *La Culture des problèmes publics*, 1981

B - La difficile catégorisation du problème de l'étalement urbain

1. La retranscription déformée de l'enjeu énergétique dans l'arène publique.

La question du changement des pratiques et des usages dans le débat public s'articule principalement autour du concept de transition écologique. La question de la transition énergétique est parfois isolée, parfois considérée comme un sous-enjeu de cette transition écologique. L'urgence climatique, appuyée par les travaux de GIEC, fait de la réduction des gaz à effet de serre (GES) une priorité de l'action publique, dans la dimension discursive du moins. Dans le même temps, l'Agence Internationale de l'énergie (IEA) constitue une autorité scientifique sur les questions énergétiques qui compile les publications scientifiques dans le domaine. Elle annonce une dynamique touchant aux bases des systèmes économiques thermo-industriels : le *peak oil*, ou pic pétrolier en français, est passé. Le siècle à venir sera celui d'une décrue de la quantité de pétrole disponible et la répartition de celui-ci a peu de chance d'être favorable aux pays importateurs comme la France. Or, l'accès à une énergie abondante et concentrée comme le pétrole est un pilier majeur des conditions énergétiques encadrant le développement des sociétés, occidentales au moins, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. La réduction du temps de travail, la consommation de masse ; le développement de la mobilité courte, longue et moyenne distance ; le tourisme de masse ; la quantité d'espace domestique disponible par personne ou même les systèmes politiques démocratiques tels que nous les connaissons⁴⁴ sont le fruit de constructions sociales et d'innovations technologiques combinées⁴⁵ certes, mais sont avant tout permis par l'abondance énergétique. Les possibilités matérielles sur lesquelles reposent ces exemples sont dépendantes d'une énergie pour alimenter les machines constitutives des systèmes productifs modernes. L'idée n'est pas ici d'avancer une relation mécanique entre la variable énergétique et la diversité des phénomènes donnés en exemple. Néanmoins, il est nécessaire d'appuyer sur l'omniprésence de l'énergie dans les activités humaines contemporaines.

La relation presque exclusive dans l'imaginaire collectif de la limitation des énergies fossiles et de la question climatique tient d'une construction sociale. La décarbonation de l'économie et des modes de vie ne répond pas seulement à un impératif climatique. Il s'agit également d'adapter les pratiques à une réalité physique soutenue par les travaux académiques compilés par l'IEA : le pétrole est une ressource qui se raréfie. La prédominance de la question climatique éclipse en partie les enjeux énergétiques propres derrière la décarbonation.

⁴⁴ Mitchell TIMOTHY, *Petrocratie. La démocratie à l'âge du carbone*, Alfortville, Edition Ere, 2011.

⁴⁵ Paul Marc COLLIN, Yves-Frédéric LIVIAN et Eric THIVANT. « VIII. Michel Callon et Bruno Latour. La théorie de l'Acteur-Réseau », Thierry Burger-Helmchen éd., *Les Grands Auteurs en Management de l'innovation et de la créativité*. EMS Editions, 2016, pp. 157-178.

Au delà de la timidité dans le débat public de l'enjeu de l'énergie, il y a également une déformation interne de celui-ci. Il s'observe une prédominance de la question de électrique dans la construction de la question énergétique, avec comme vecteur les débats autour de l'énergie nucléaire et des énergies renouvelables. Pourtant, le mixte énergétique français laisse avant tout la place aux produits pétroliers qui représentent 41,6% de l'énergie consommée en France, largement devant le nucléaire et les EnR électriques (25,1%), le gaz (19,9%) ou le charbon (0,7%)⁴⁶. L'imaginaire collectif de la transition énergétique se focalise sur les EnR électriques, omettant l'omniprésence de la ressource pétrolière dans tous les aspects de la vie quotidienne, de l'alimentation à l'habillement, dans la construction et les communications. Cela se retrouve dans les propos du DGS interrogé qui, lorsque la transition énergétique est évoquée, parle spontanément de l'économie de l'électricité pour l'éclairage et le chauffage⁴⁷. Cette perception générale déformée des enjeux de la transition énergétique peut-être un facteur de la difficile émergence à l'échelle nationale d'une prise de conscience des dangers de la dépendance au pétrole. Il en va de même pour la remise en cause de la voiture individuelle qui y est directement liée. Dans les discours politiques, cela peut tenir de la peur d'heurter des pratiques ancrées socialement dans la population. Quoi qu'il en soit, la question du développement des mobilités alternatives à la voiture dans le débat public semble être davantage sous-tendue par la limitation des GES que par l'inexorable indisponibilité future du pétrole. La catégorisation de cette question au travers d'un effort volontaire visant à contenir le réchauffement de l'atmosphère plutôt qu'une nécessité d'adaptation à une réalité bouleversant les fondements des systèmes productifs contemporains est à interroger.

En conclusion, le caractère diffus de la question énergétique dans le débat public et la sous représentation de la dépendance au pétrole dans l'imaginaire collectif de la transition participent à minimiser l'enjeu de l'usage de la voiture individuelle⁴⁸. Par extension, cela entrave la catégorisation du problème de l'étalement urbain dans sa dimension énergétique. Cette question du cadrage de l'étalement urbain se retrouve plus généralement dans la notion même de limitation des constructions humaines. C'est ce qui sera observé dans le développement suivant.

46 Source : SDES, Bilan énergétique de la France. Ministère de la transition écologique.

47 « Si je vous parle de la notion de sobriété, qu'est-ce que vous mettriez derrière ce mot ?

Sobriété euh... [expression de perplexité]

Sobriété énergétique j'entends.

Oui oui je comprends bien. Pour nous ça passe par la rénovation des bâtiments et de l'éclairage public. On a des bâtiments qui sont très anciens et qui sont pas au niveau sur la sobriété. ». Il est possible ici que la réponse soit biaisée par l'interprétation de la question comme ciblant seulement les politiques publiques. Quoi qu'il en soit, la question pétrolière n'est jamais apparue d'elle-même au cours de l'échange sur le sujet de l'énergie.

48 Les éléments empiriques que sont le pic pétrolier et l'omniprésence du pétrole dans le système productif constituent une base argumentaire permettant d'avancer que l'enjeu pétrolier est minimisé.

2. Limiter le bâti : une mosaïque d'angles d'approche et de définitions du problème

Loin d'être une politique homogène, la limitation du bâti recouvre en réalité une diversité d'approches et est soutenue par une myriade de justifications. Les vecteurs de sens derrière cette catégorie d'intervention publique peuvent s'additionner sans constituer véritablement de définitions concurrentes. Cependant, leur articulation par l'action publique mène à une production de critères et d'indicateurs divers, se recoupant et pouvant noyer la question de l'étalement sous d'autres considérations qui se chevauchent. Il conviendra de lister les différentes approches rencontrées lors du travail de recherche puis dans un second temps, d'explicitier les liens ou les divergences entre ces différentes définitions.

Limiter le bâti pour protéger la biodiversité. Tenant compte principalement de considérations environnementales, cette catégorisation se retrouve dans les dispositifs juridiques comme le réseau de zones Natura 2000 qui liste des milieux biologiques sensibles à l'échelle européenne. Les constructions y sont largement encadrées, voire interdites, pour protéger certaines espèces et écosystèmes.

Limiter le bâti pour limiter l'artificialisation des sols. L'artificialisation des sols recoupe en partie le sujet de l'étalement urbain mais se différencie par ses objectifs. Il est défini par l'INRAE comme étant un « changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels »⁴⁹. L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) se définit comme « un institut de recherche public œuvrant pour un développement cohérent et durable de l'agriculture, l'alimentation et l'environnement. »⁵⁰ C'est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) menant des recherches principalement sur l'agronomie, répondant à des commandes publiques et proposant une partie de ses travaux sur son site internet. Le résumé d'expertise scientifique collective sur la question met en avant l'usage des termes « artificialisation des sols » ou « artificialisés » masquant une fausse synonymie avec les phénomènes d'imperméabilisation des sols d'un côté, et d'urbanisation de l'autre, ce qui « entretient la confusion et rend difficile le débat entre scientifiques. »⁵¹. Par ailleurs, l'artificialisation des sols est mesurée par un l'observatoire de l'artificialisation des sols qui met à

49 INRAE. Résumé d'expertise scientifique collective. *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*. Décembre 2017.

50 Page d'accueil du site internet de l'INRAE en avril 2023.

51 INRAE. Résumé d'expertise scientifique collective. *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*. Décembre 2017.

disposition une base de données nationale et qui produit des analyses ainsi que des rapports pour suivre et objectiver l'évolution de ce phénomène. Alors que l'artificialisation des sols est la transformation d'un sol naturel en un sol artificiel, l'étalement urbain est l'expansion physique et géographique des villes. Ces deux phénomènes sont souvent liés, mais ils ont des impacts environnementaux distincts et ne se recoupent pas toujours.

Limiter le bâti pour préserver les terres agricoles. Les entretiens et des revues de presse ont mis avant l'importance de cette question dans l'arène publique locale où des associations et des personnalités politiques, notamment des maires de communes rurales, prêchent la protection des espaces agricoles. Cela passe notamment pas la limitation de l'étalement urbain, mais pour des raisons attenantes au maintien d'un tissu social rural, à la production alimentaire locale ou encore à la mise en avant de circuits dits courts. La protection des terres agricoles semble être un leitmotiv des justifications à l'opposition de projets immobiliers sur le terrain d'enquête⁵² et constitue une source de légitimité politique dans les contentieux.

« Vous semblez dire que certains élus sont ok avec la ZAN.

La prégnance de la question agricole est forte, c'est souvent plus une question agricole qu'une question environnementale. De ce point de vue là on a une caractéristique particulière, on a une société civile très organisée et très vivace. »

La directrice de l'aménagement de l'EPCI

Une des structures locales emblématiques est Lurzaindia, une foncière collective agricole qui achète des terrains pour des agriculteurs, qui participe à des recours juridiques et mène des actions de lobbying auprès des institutions compétentes. Elle fait partie des organisations invitées par le syndicat mixte du SCoT à des « concertations » autour de l'élaboration du dit SCoT. Bien que la question de la préservation des terres agricoles se repose notamment sur la limitation de l'élargissement des villes, les acteurs la défendant ne mobilisent pas les mêmes univers de sens que ceux luttant contre l'étalement.

Limiter le bâti pour lutter contre l'étalement urbain. Cette catégorisation tient, d'une part, à préserver les espaces qui pourraient être urbanisés et d'autre part, à agir sur le fonctionnement même de la ville. C'est par ce deuxième point que la lutte contre l'étalement se distingue des approches précédentes qui mettent davantage l'accent sur la protection ce qui précède le bâti. L'étalement urbain draine des questions environnementales (consommation d'espace et émission de GES), énergétiques (une ville étalée consomme davantage d'énergies, fossiles notamment) et sociales (lutte pour un imaginaire du « commun »⁵³ et de la « proximité » qui seraient propres au tissu urbain dense). Ces aspects se retrouvent à la fois dans les représentations, exprimées par des fonctionnaires interrogés dans le cadre de l'enquête de terrain, ainsi que dans les

⁵² Et pas seulement sur le terrain d'enquête il semblerait, mais la généralisation est délicate à défaut d'avoir des éléments empiriques pour la soutenir.

⁵³ Imaginaire présent chez les deux fonctionnaires du syndicat mixte du Scot et de l'EPCI interrogés.

documents officiels⁵⁴ formalisant les aspirations de l'Etat dans construction du SCoT par exemple. Son objectification est difficile car elle dépend de la définition donnée à « l'enveloppe urbaine » permettant de différencier les constructions qui participent à étaler la ville ou non. Il n'existe pas de critère national inscrit dans la loi, il revient donc aux instances locales de caractériser cela. Pour la mesurer, il est possible cependant de faire appel à une base de donnée nationale sur l'occupation des sols. Elle permet de faire un suivi de la progression du bâti et de mesurer l'étalement sur la base de la définition choisie de la délimitation de l'enveloppe urbaine. En région Nouvelle Aquitaine, c'est la base de données « PIGMA occupation du sol » qui fournit la donnée aux institutions locales en charge de l'urbanisme comme expliqué par les personnes interrogées issues de l'EPCI, du syndicat mixte du SCoT et d'après la documentation produite par la DDTM elle même.

Ainsi, aligner des acteurs aussi divers sur un sujet aussi complexe que l'étalement urbain ne se fait pas sans friction. La pluralité des approches de la limitation du bâti exposée ici permet de saisir, en partie, la source des différents qui seront mis en avant dans ce travail de recherche. Si derrière la limitation du bâti se cache en réalité une pluralité de justifications, il en va de même pour l'injonction au changement qui est loin d'avoir une signification homogène chez les différents acteurs interrogés.

3. Une perception du changement aux contours et aux modalités flous

Les quatre entretiens menés pour ce mémoire de recherche ont permis de mettre en avant une chose claire : la nécessité de changement est sur toutes les lèvres. Que ce soit chez les personnes interrogées directement ou dans la description que ces dernières font des élus de l'EPCI, un imaginaire d'une évolution sous-tendue par la contrainte climatique se dégage. La directrice de l'aménagement à l'EPCI et la directrice du syndicat mixte du SCoT sont toutes deux à l'interface entre la dimension politique représentées par les élus communaux et la dimension technique matérialisée par des injonctions légales contraignantes. Elles sont quotidiennement amenées à échanger avec les maires de l'EPCI étudié et elles font toutes deux part de la compréhension croissante d'un impératif de changement chez les édiles.

« Et il y a certains élus qui sont convaincus par la loi climat résilience [...], qui cherchent réellement à jouer le jeu et, pour certains, pour des raisons de climato-conscience. »

Directrice de l'aménagement à l'EPCI

À cet égard, il est rapporté que le Covid et la canicule de l'été 2022 ont été des accélérateurs de cette prise de conscience.

Quelle inférence tirer de ce constat ? L'approche par les idées est largement débattue en science politique et dans notre cas, les entretiens menés sont en accord avec les travaux

⁵⁴ Note d'enjeux État – SCoT — Juin 2020. Produite par la DDTM.

académiques appelant à nuancer cette dimension. Les travaux de Fabien Desage et Jérôme Godard sur les limites de l'approche cognitive⁵⁵ parlent de la multitude d'interprétations pouvant se cacher derrière un discours homogène. Leur appel à se « dépeindre d'une conception trop réifiante et trop mécaniste du rôle des idées » s'applique à la dite prise de conscience des élus décrite par les fonctionnaires. En effet, non seulement rien n'indique un lien mécanique entre la réalisation d'une nécessité du changement chez les acteurs concernés et la modification de leurs pratiques. Mais de plus, leur marge de manoeuvre reste restreinte par une structure⁵⁶ composée notamment d'intérêts politiques et d'obligations légales (voir la partie I-C- sur la dépendance au sentier et les injonctions juridiques à la construction).

De plus, la conscience générale d'un dérèglement climatique ne dit rien de la connaissance de ses conséquences concrètes. Il semble en effet ambitieux d'avancer que les 158 équipes municipales de l'EPCI aient intégré de la même manière ne serait-ce que les grandes lignes du résumé à l'attention des décideurs du dernier rapport du GIEC. Il en va de même concernant le choix des leviers d'action à disposition. Une étude quantitative portant sur la dimension cognitive ayant trait au changement climatique auprès du personnel politique municipal serait nécessaire pour vérifier concrètement cela⁵⁷. A défaut d'avoir accès à ces données, il sera ici question de l'entretien mené auprès du DGS d'une petite commune située sur la zone rétro-littorale. Cet échange orienté sur le cognitif a mis en avant un véritable flou quant aux implications concrètes du changement climatique⁵⁸. En outre, sur les quatre entretiens menés, deux ont fait ressortir une dominante portée sur une solution à la crise climatique par l'innovation (voitures électriques, énergies renouvelables) et deux autres sur la sobriété. Le faible nombre d'entretiens et l'évolution significative de la grille de questions au cours de la recherche constituent deux limites importantes. Cependant, les résultats illustrent un phénomène plus large et décrit par des travaux académiques solides⁵⁹ : derrière le consensus sur la crise actuelle se cache un dissensus politique fort sur les solutions écologiques à y apporter.

Au delà du flou sur la manière de réaliser le changement, un brouillard entoure aussi la répartition de l'effort. La limitation de l'étalement urbain dans un contexte d'inflation des prix du foncier met en tension le développement. Sans contradiction portée à l'augmentation de la valeur des terrains, les mairies et les opérateurs voient la viabilité de leurs projets remise en question. Par exemple, la directrice de l'aménagement faisait part de la difficulté des bailleurs sociaux à mettre en place des opérations de logements collectifs à cause des prix des matières premières et du prix du terrain (accentués par la ZAN), deux phénomènes dont l'inflexion est, pour le moment, improbable. Plus largement,

⁵⁵ Desage Fabien, et Jérôme Godard. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 4, 2005, pp. 633-661.

⁵⁶ Pierre MULLER - « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs » *op. cit.*

⁵⁷ Nota bene : cette proposition d'enquête reprend les contours du projet initial de ce mémoire de recherche.

⁵⁸ Une administration de la preuve par une citation aurait été bienvenue mais il semble difficile de démontrer la limitation des connaissances. Comment prouver l'absence ?

⁵⁹ Anne-Cécile DOUILLET, Rémi LEFEBVRE. *Sociologie politique du pouvoir local*. *op. cit.*

la difficulté des collectivités à faire face à des évolutions structurelles s'est également ressentie cet hiver lorsque l'augmentation des prix de l'énergie a fait vaciller l'équilibre financier de nombreuses collectivités. Il en ressort que le tissu politico-administratif s'affaire à mettre en place une politique aux effets multiples et dont la variété et l'ampleur des implications économiques restent floues aux yeux des acteurs interrogés. C'est la question que se posait la directrice de l'aménagement : « qui va payer ? ». Cette inquiétude était aussi présente chez le DGS qui disait qu'au sein du syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales, les questionnements sur la mise en place concrète de la ZAN est un sujet discuté :

« Et les questions d'étalement urbain, notamment les dernières lois qui limitent l'expansion des communes ? »

La loi ZAN oui, on en parle ça oui.

Et quelle est la teneur des discussions autour de ça globalement ?

Comme je vous ai dit, la problématique contradictoire d'objectif de construction et de préservation des espaces. On parle aussi du manque d'info sur la manière dont tout ça va se faire à long terme. »

A noter qu'*a contrario*, le coût de l'étalement urbain pèse plutôt sur les particuliers. Ce modèle de développement allongeant les distances, les populations logées dans les zones périurbaines constituées par l'étalement prennent en charge les frais de carburant de leurs déplacements. L'autorité municipale, quant à elle, n'a pas d'obligation légale de soutenir financièrement le surcoût énergétique du logement isolé qu'elle participe à faire émerger bien qu'au demeurant, le coût des déplacements de ses services municipaux augmentent eux aussi.

En définitif, une nécessité du changement est conscientisée par les acteurs rencontrés lors de l'enquête empirique mais ses modalités restent floues et ce schéma se retrouve aussi dans les implications de la limitation de l'étalement urbain. Pour reprendre les mots de F. Desage et J. Godard : « derrière une idée peut se cacher une pluralité d'interprétations ». Cela participe à rendre difficile l'application des lois limitant le bâti, appelant à un travail de traduction délicat (voir partie II- A-) de la part des fonctionnaires en charge de faire respecter la loi.

C - Un contexte d'application de la ZAN déterminant pour l'action publique

La limitation de l'étalement urbain prend place dans un contexte singulier. D'abord au niveau national où la ZAN appelle un changement radical dans la manière de développer les villes. Et aussi au niveau local par le cas étudié, la constitution récente de l'EPCI en 2017 a nécessité un « rodage » des pratiques internes et des relations avec les

autres organisations du territoire (services de l'Etat, autres collectivités, tissu associatif etc.). De fait, la limitation de l'étalement urbain prend place dans un contexte où à la fois l'application de la loi et le fonctionnement des acteurs impliqués participent à rendre l'entreprise ardue.

1. L'application de la loi ZAN se heurtant à des structures sociales et juridiques préexistantes

La Zéro Artificialisation Nette est un objectif fixé à 2050 par le plan biodiversité lancé en 2018. Cette disposition fut reprise par la Convention citoyenne pour le climat et elle figura parmi les mesures survivantes au tri sélectif effectué par le président Emmanuel Macron. Ainsi, la ZAN apparaît également dans la loi Climat et Résilience promulguée en août 2021. Elle se décompose en deux temps, d'abord une réduction de moitié de l'artificialisation des sols d'ici 2030, pour viser 20 ans plus tard l'arrêt de toute artificialisation nette.

Les recherches au sujet de l'application de cette loi ont fait resurgir des interrogations non résolues qui étaient aussi exprimées par les enquêtés lors du travail de recherche. Deux points soulevés étaient évoqués lors d'une conférence, donnée par l'ingénieur Philippe Bihoux, datant du 20 mai 2022 intitulée « En finir avec l'espoir fou des métropoles vertes » organisée par la société française des architectes (SFA) en partenariat avec le CNRS. D'abord, la loi prévoit de « renaturer » 25 000 hectares par an ainsi que de compenser les nouvelles consommations d'espace par une désartificialisation équivalente. Renaturer un espace, c'est-à-dire effacer l'urbanisation, est d'une part très coûteux financièrement ainsi qu'énergétiquement et d'autre part, nécessite de trouver un espace à renaturer. Or, il semble qu'à l'heure actuelle, le doute quant à l'application de cet aspect de la loi soit permis. Doute soutenu par les contraintes spatiales, énergétiques et financières évoquées précédemment. Lorsqu'une collectivité peine à trouver de l'espace pour construire ses infrastructures publiques, réclamer de désurbaniser des espaces sans subventions attenantes est un pari ambitieux.

De plus, la loi ZAN se heurte à des considérations sociales. Il est difficile à dire dans quelle mesure le propos suivant est spécifique au terrain d'enquête, il ne l'est probablement pas. C'est la directrice de l'aménagement qui faisait part de cela et bien qu'il ne soit pas possible actuellement de soutenir ses propos avec des travaux académiques, la réflexion sera tout de même partagée ici. En effet, elle semble illustrer la tension réelle entre les objectifs dictés par la ZAN et les pratiques sociales en place. La tradition successorale sur le terrain d'enquête est basée historiquement sur le modèle suivant : l'aîné hérite de la maison familiale qui sert également d'outil de production agricole. On voit encore les traces de cela dans les imposantes bâtisses qui logeaient une grande partie de la famille ainsi que les bêtes. Les autres frères et sœurs étaient alors laissés sans héritage. Cette situation générait des contestations qui trouvaient un débouché via des divisions parcellaires lors de la succession. Le droit d'aînesse subsistait via la transmission de la maison familiale constitutive de l'identité locale mais le terrain agricole était lui divisé en

parcelles léguées aux autres membres de la fratrie. Cela permettait de concilier les intérêts intra-familiaux tout en réduisant les frais de succession. Ce schéma s'est trouvé être une pratique courante à partir des années 1950. Or, cela engendre un étalement urbain important puisque dans la pratique, cela mène à construire sa propre maison sur la parcelle agricole reçue en héritage. Il en ressort que le droit à construire son logement dans la campagne est perçu comme un héritage socio-culturel essentiel⁶⁰ par une partie des autochtones. Limiter l'étalement c'est interdire la construction de maisons en pleine campagne et donc casser l'arrangement établi pour perpétuer la tradition du droit d'ainesse. On comprend ici que les résistances à la ZAN ne tiennent pas simplement de ressorts purement matériels mais également de pratiques sociales ancrées, suscitant des résistances de la part des particuliers. C'est dans ce cadre que les citoyens peuvent faire appel à leur maire pour relayer leurs mécontentements, phénomène explicité en partie II- A- 1).

Egalement, il est pertinent d'avancer une analyse avancée par Philippe Bihoux et évoquée par l'article de C. Garnier⁶¹ qui fait intervenir le financement indirect du système agricole français via l'étalement urbain. Le constat des difficultés économiques rencontrées par une partie significative du monde agricole français n'est plus à prouver. Il se trouve que dans les communes rurales, où siégeaient notamment des agriculteurs au conseil municipal⁶², l'urbanisation des terres en périphérie des petites villes et villages était une manne financière pour les propriétaires des terrains. En faisant passer sa parcelle agricole en constructible, un agriculteur pouvait multiplier sa valeur à la revente lorsque sa retraite approchait. Ce système dépendant de l'expansion urbaine, finance indirectement le système agricole et voit donc la ZAN mettre un coup d'arrêt à cette pratique. C'est un facteur de plus expliquant des tensions quant à l'application de la ZAN.

Plus généralement, l'arrêt de l'étalement urbain remet en cause des pratiques routinières et appelle à changer la manière de faire la ville. Ce changement est d'autant plus difficile quand la loi elle-même entrave le processus au travers d'injonction à la construction. Le contexte rend la ressource foncière rare et met en tension les collectivités qui peinent à trouver du terrain pour mener à bien leurs projets comme l'illustre ces propos de la directrice à l'aménagement :

« C'est à dire qu'on a des obligations de réalisation de logements sociaux pour répondre à la loi SRU, et il faut en faire beaucoup. On a des obligations parce qu'on crée de nouveaux services publics, on crée des universités, on crée des espaces pour la mobilité avec des parkings relais. [...] Donc on a des besoins de consommation foncière qui sont importants. On peut avoir de grands projets économiques qui arrivent. Donc les élus ne peuvent pas imaginer qu'on ait un développement qui se ferait exclusivement en renouvellement urbain, dans un territoire qui n'a quasiment pas de friches, qui n'a pas un passé industriel comme le nord et où les valeurs foncières sont délirantes. »

⁶⁰ Et pas qu'un héritage socio-culturel d'ailleurs, un héritage tout court en fait.

⁶¹ Christian GARNIER. « Réduire l'étalement urbain : missions (im)possibles ? » *op. cit.*

⁶² La part d'agriculteurs à des positions politiques ayant reculé à mesure de l'avancée de la technicisation du pouvoir local participant à fermer socialement ces positions, bien que la possession d'une exploitation agricole reste un facteur de légitimité dans les territoires ruraux.

Ce manque de terrain tient notamment au dynamisme démographique (1% de croissance par an) amenant 3000 nouveaux habitants chaque année ; à la crise du logement alimentée par la progression d'un parc de résidences secondaires déjà important (jusqu'à 50% dans certaines communes littorales⁶³) ; à l'augmentation vertigineuse du prix du foncier et à la construction d'infrastructures publiques servant l'accueil des nouvelles populations⁶⁴. Plusieurs acteurs interrogés m'ont alors évoqué la loi SRU qui oblige, en principe, les collectivités à construire 20% de logement social.

« *Considérez vous que la législation actuelle est satisfaisante ? Pour vous, du point de vue de votre poste.*

[...]

Nous on est entre guillemets au bout de la chaîne et on se retrouve en applicateur de l'ensemble des dispositions qui nous sont adressées donc on est parfois confronté à des sujets contradictoires. [...] on est une commune soumise à l'obligation de 25% de logements sociaux, on est soumis à cette obligation là. Donc avec obligation de réaliser des logements pour satisfaire ce pourcentage et d'un autre côté des mesures environnementales assez poussées. On en parlait tout à l'heure, Natura 2000, les évaluations environnementales et aussi maintenant le nouveau texte zéro artificialisation nouvelle qui vient encore rajouter une couche de difficultés aux objectifs de construction qu'on est obligé d'avoir. Donc y'a beaucoup d'éléments et à un moment il y en a qui sont opposés en fait. »

Directeur général des services (DGS) d'une commune rétro-littorale

En réalité, bien que les amendes pour les contrevenants aient été relevées, cela n'empêche pas de nombreuses communes d'être bien en deçà du seuil fixé par la loi SRU ou encore de trier les bénéficiaires⁶⁵. Plusieurs exemples de communes ne respectant pas le taux de 25% sont d'ailleurs présents au sein de l'EPCI étudié. Pour autant, il est aussi vrai que pour les communes rétro-littorales voyant leur nombre d'habitants augmenter rapidement, le respect de la loi SRU est perçu comme contradictoire avec les objectifs de la ZAN. Le contexte évoqué précédemment rend le renouvellement urbain difficile. *In fine*, la construction de logements sociaux se fait souvent au travers d'une urbanisation poussée par une loi et réprimandée par une autre. De manière plus générale, la ZAN bouscule un modèle en place dont la contradiction juridique et la remise en cause de pratiques sociales sont des émanations. Nous comprenons que la loi ZAN constitue un tournant des politiques urbanistiques qui rencontre des résistances. Au delà des structures évoquées précédemment, il convient de parler du fonctionnement même de l'action publique urbanistique qui participe à la lenteur d'application de la ZAN.

63 INSEE, RP2019 exploitation principale en géographie au 01/01/2022

64 La directrice de l'aménagement me parlait de l'extension d'une station d'épuration qui devait se faire sur des zones non urbanisées, contrevenant à la ZAN et limitant de fait les marges de manoeuvre pour d'autres projets.

65 Desage FABIEN. « Un peuplement de qualité ». Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 015, no. 3, 2016, pp. 83-112.

2. L'inertie urbanistique accentuée par la mue du tissu politico-administratif local

L'urbanisme est un domaine hautement règlementé et suivant le temps long. L'Etat dans toute sa gouvernementalité⁶⁶ contrôle les constructions et a développé des outils pour planifier les aménagements urbains, ou du moins dire ce qui est interdit et ce qui est imposé. Il n'est pas question ici de prétendre décrire le processus de construction sociale ayant mené aux institutions et aux procédures actuellement en place. En revanche, il apparaît que du point de vue juridique, ce sont empiriquement les règles urbanistiques qui contraignent les constructeurs à respecter les normes environnementales, d'hygiène, de confort, de sécurité etc. Plus encore, c'est aussi l'urbanisme (entendu comme catégorie d'intervention publique) qui a impulsé, ou du moins accompagné, le modèle de développement centré autour de la voiture. Modèle ayant des implications sociales, énergétiques et environnementales jugées aujourd'hui comme néfastes et étant contrecarré par des lois. Ces dernières sont alors appliquées par les mêmes services de l'Etat qui ont prôné la construction du modèle urbanistique de la voiture individuelle, et ayant à présent la tâche de mettre en pratique le changement de cap.

« D'ailleurs l'étalement urbain fut une politique d'Etat ! La question de l'accès à la propriété individuelle, [...] c'est une politique nationale. Les documents d'urbanisme dont on a hérité, on a récupéré les documents d'urba qui ont été faits par nos collègues de l'Etat qui faisaient les PLU. Et c'était les mêmes hommes, je pense notamment à un monsieur qui a passé tout son début de carrière à dessiner des zones constructibles et qui à la fin de sa carrière a dû aller expliquer aux maires qu'il connaissait depuis des décennies qu'ils ne devaient plus faire ça. »

Directrice de l'aménagement à l'EPCI

Ainsi, la compréhension de ces outils urbanistiques est cruciale pour concevoir pratiquement la lutte contre l'étalement urbain dans la mesure où ils sont la courroie de transmission entre la loi nationale et le terrain. La décentralisation a par ailleurs fait déléguer une partie importante des compétences d'aménagement à des collectivités locales. Il ne reste guère que les services déconcentrés de l'Etat (la DDTM, la DREAL⁶⁷ et la préfecture) et la loi votée au parlement pour manifester en ligne directe les volontés centrales.

Pour apprécier l'argument avancé ici, il convient donc de se plonger dans les méandres des rouages politico-administratifs urbanistiques locaux. En effet, la complexité et la lenteur des procédures ainsi que le phénomène de dépendance au sentier sont liées à la fois à la nature même du champ urbanistique et à au fonctionnement administratif de ce dernier. En outre, le raisonnement soutenu ici est peut-être un des plus importants de la

⁶⁶ Michel FOUCAULT, La gouvernementalité, *Dits et écrits*, 1954-1988, Volume 3, p.642

⁶⁷ La DREAL est la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement.

réflexion de ce mémoire de recherche. Certes, il n'a pas nécessité une enquête empirique pour comprendre que si l'application de la ZAN est lente, c'est parce que construire est lent mais c'est bien la prise d'informations sur le terrain qui a permis d'expliquer concrètement pourquoi. La restitution de cela suit.

Le PLU (Plan Local d'Urbanisme) est le document d'urbanisme essentiel, Il régit l'aménagement et l'utilisation des terrains au sein d'une commune ou d'une collectivité territoriale. Il s'agit d'un outil de planification qui fixe les règles d'occupation, de construction et d'utilisation des sols dans une zone géographique spécifique. Le PLU est élaboré par la collectivité territoriale compétente, il peut s'agir de la commune mais sur notre terrain d'enquête, l'EPCI a cette compétence et la charge d'approuver le document et les modifications. Le PLU a pour objectif de définir les orientations d'aménagement du territoire, de préserver le patrimoine naturel et architectural, de réglementer les constructions jusque dans les spécificités esthétiques. Le PLU se compose de plusieurs éléments, tels que le rapport de présentation (synthèse du PLU) ; le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le règlement qui fixe zone par zone ce qui est autorisé ou non, obligatoire ou pas. Il est consultable par les habitants de l'intercommunalité et sert de référence pour l'instruction des demandes d'autorisation de construire ou de modifier un bien immobilier. Le PLU peut être révisé ou modifié périodiquement pour s'adapter aux évolutions de la commune et aux besoins de développement urbain. Les PLU se déclinent ainsi en PLU intercommunaux (PLUi) mis sur pied par l'intercommunalité compétente et comme pour les PLU, ils doivent être en accord avec le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) qui définit les orientations stratégiques à une échelle plus large. Le PLU doit s'y conformer mais c'est une obligation de non contrariété. C'est à dire que cela relève de l'interprétation des autorités compétentes, en l'occurrence le syndicat mixte du SCoT dont j'ai interrogé la directrice et les services de l'Etat (Direction Départementale des Territoires et de la Mer et les services juridiques de la préfecture effectuant en contrôle de légalité). Une fois un PLU voté, des modifications sont possibles et cela constitue une partie importante du travail des agents qui suivent une procédure longue et complexe qui sera détaillée ci-dessous sur la base de la description par les enquêtés, recoupée par des recherches personnelles :

La procédure de révision d'un Plan Local d'Urbanisme et des PLU intercommunal est la suivante :

1. Décision de révision : La décision de révision du PLU(i) est prise par le conseil municipal ou le conseil communautaire. Cette décision est généralement motivée par des raisons liées à l'évolution du territoire, aux enjeux d'aménagement ou à la nécessité de mettre en conformité le PLU(i) avec les nouvelles dispositions législatives.

2. Élaboration du diagnostic : Une phase de diagnostic est entreprise pour évaluer l'état actuel du territoire couvert par le PLU(i) et identifier les enjeux à prendre en compte dans la révision. Cela peut inclure l'analyse démographique, l'évaluation de l'offre de

logements, l'étude des espaces naturels, l'émergence de projets d'infrastructure de transports publics etc.

3. Élaboration du projet de PLU(i) : Sur la base du diagnostic, un projet de PLU(i) est élaboré. Il comprend notamment le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui définit les grandes orientations d'aménagement et les objectifs de la collectivité pour le territoire.

4. Consultations et concertations : Le projet de PLUi est soumis à une procédure de participation publique. Des consultations sont organisées auprès des personnes publiques associées (Préfecture, Syndicat Mixte du SCoT, DDTM etc.) et du public. Des réunions publiques, des enquêtes publiques ou des débats peuvent être organisés pour recueillir les observations et les contributions des parties prenantes.

5. Arrêt du projet de PLU(i) : Une fois la consultation publique terminée, le projet de PLU(i) est arrêté par un vote du conseil municipal ou communautaire. Il peut être modifié en fonction des observations reçues lors des consultations et concertations. A noter qu'à ce stade, les avis du syndicat mixte du SCoT et de la DDTM peuvent ne pas avoir été pris en compte. Il appartient à la commune ou à l'EPCI de juger son degré d'exposition en cas de litige juridique ou de rejet par le contrôle de légalité.

6. Enquête publique : Le projet de PLUi est soumis à une enquête publique durant laquelle le public peut formuler des observations et des suggestions. Un commissaire enquêteur est désigné pour examiner les observations et rédiger un rapport. C'est un espace permettant aux associations d'intervenir et de se saisir de l'expertise avancée par les personnes publiques associées. C'est également un espace de confrontation des différents services en charge de l'urbanisme qui avancent leur vision.

7. Approbation finale : Après l'enquête publique, le projet de PLU(i) révisé est soumis à un vote de l'instance politique pour approbation finale. Si le projet est approuvé, il devient le nouveau PLU(i) de la collectivité. Il est ensuite transmis aux autorités compétentes pour contrôle de légalité par les services préfectoraux qui s'appuient sur l'expertise de la DDTM. L'enquête empirique a laissé entrevoir que l'expertise avancée par le syndicat mixte du SCoT peut aussi influencer l'analyse de la DDTM car ces administrations sont en étroite collaboration.

Construire un PLU est long, nécessite une expertise importante et fait intervenir des enjeux politiques qui se retranscrivent dans la procédure par le vote final du texte. Dans notre cas, aucun PLUi n'existe à l'heure actuelle. Les documents en vigueur sont antérieurs à la création de l'EPCI et certains datent de plus de 10 ans. Bien que des modifications furent apportées, ils sont aujourd'hui perçus comme en inadéquation avec la nouvelle organisation politico-administrative en place. Ainsi, des terrains qui furent déclarés constructibles à l'époque où l'étalement urbain n'était pas catégorisé comme problématique le sont toujours aujourd'hui. Or, la valeur d'un terrain constructible est de manière générale bien supérieure à celle d'un terrain qui ne l'est pas. Il est difficile d'aller jusqu'à avancer qu'il y a ici un effet cliquet mais il est certain que le classement en terrain

inconstructible expose l'autorité responsable à des recours devant le juge administratif par les propriétaires. De plus, une partie du territoire de la communauté d'agglomération qui n'était pas dans un EPCI avant l'organisation actuelle est soumis au régime de la carte communale ou au Règlement National d'Urbanisme (RNU). Ce sont majoritairement des communes rurales qui, à défaut de s'appuyer sur une structure politique locale disposant de l'expertise nécessaire, se voient déléguer cette compétence aux services de l'Etat. L'enquête empirique a laissé apparaître que ces cartes communales peuvent s'avérer assez souples vis-à-vis des constructions. Pour uniformiser ses outils urbanistiques et exercer sa compétence, L'EPCI actuel a découpé son territoire en cinq PLUi, les trois PLUi à l'intérieur des terres sont en train d'être mis sur pied, les 2 PLUi littoraux sont l'étape suivante. L'objectif affiché par la communauté d'agglomération est de finaliser les cinq documents d'ici la fin du mandat en cours. La directrice du syndicat mixte du SCoT émet des doutes quant au respect de cette échéance. Quoi qu'il en soit, l'élaboration d'un PLUi prend plusieurs années et nécessite de mettre en adéquation les intérêts politiques avec la loi tout en développant une connaissance fine du territoire qu'il s'agit de régler.

En outre, l'EPCI s'est engagé à accompagner les 158 communes du territoire dans leurs démarches. Ce fut probablement un gage politique pour l'intercommunalité unique en 2017. Cela met les services communautaires face à la gestion des procédures dans les différents régimes variés encore en vigueur tout en élaborant de nouveaux documents.

« Y'a eu un pacte⁶⁸ de départ, il faut laisser du temps pour que ça se mette en place et ça ira mieux quand ils auront les PLUi, ça sera véritablement l'agglomération qui instruira les documents d'urbanisme. Les problèmes ne seront pas les mêmes, je pense même qu'ils seront évacués.

La période de transition est source de friction de ce que je comprends.

Ouais clairement parce que ce sont des méthodes de travail différentes. »

Directrice du syndicat mixte du SCoT

Les services doivent donc faire un travail de traduction auprès des élus qui avancent leurs propres intérêts locaux, dimension développée dans la partie II-A-. Il est visible ici que le local fait sa mue tout en devant appliquer les changements de modèle impulsés par le législateur national. Cela prend du temps et mobilise des ressources humaines importantes, le service d'aménagement à l'EPCI compte quatre-vingt personnes d'après sa directrice.

Au delà de cette période de transition qui a lieu à toutes les échelles, il s'observe ici une dépendance au sentier forte qui se combine avec les difficultés de fonctionnement évoquées précédemment. Les projets urbanistiques se font sur le temps long et ne suivent pas les évolutions rapides de la législation et de l'organisation politique. Au cours des entretiens, plusieurs projets de longue haleine contrariés par les nouvelles réglementations furent évoqués. Un projet de terminal de fret ferroviaire sera donné comme exemple⁶⁹.

⁶⁸ Est évoqué ici l'engagement de l'EPCI d'accompagner les communes dans leurs démarches urbanistiques le temps de se doter des PLUi.

⁶⁹ Exemple donné par la directrice de l'aménagement puis vérifié auprès de la directrice du syndicat mixte du SCoT.

Depuis 20 ans Brittany Ferries prévoit de mettre en place une autoroute ferroviaire entre Cherbourg-en-Cotentin et le centre européen de fret installé sur le territoire de l'EPCI. Ce projet nécessite d'étendre une zone industrielle sur des terres naturelles. Or, la consommation de cet espace et la destruction de la biodiversité qui auraient lieu posent problème et cela fait des années que des recours juridiques ont mis un coup d'arrêt au projet. L'EPCI qui s'était engagée à accompagner les communes bien qu'aucun PLUi ne soit sorti de terre a reçu un avis négatif de la Commission Nationale pour la Protection des espèces (CNPN). A l'heure actuelle, il semblerait que l'entreprise soit compromise, ou du moins largement revue à la baisse. Il semble raisonnable d'avancer que la raison de cette friction tient au décalage entre l'échelle temporelle de ce type de projet et l'évolution législative.

Cette inertie se ressent dans les projets mais également dans les constructions permises par l'ancienneté des documents. La fonctionnaire de l'agglomération racontait comment il a été difficile de composer avec des cartes communales et des PLU trop flexibles selon elle, qui laissaient l'étalement urbain se faire, bien que les nouvelles lois nationales le prescrive. Or, la mise en avant d'un intérêt communautaire passe, pour ces agents, par la mise en cohérence d'un territoire où des maires voient d'un mauvais oeil la limitation de leurs projets, en particulier quand les documents d'urbanisme en place les y autorisent. Cette articulation des intérêts politiques fera l'objet d'un développement ultérieur.

En conclusion, il s'agit ici de mettre en avant la manière dont la lourdeur des procédures d'urbanisme, l'inertie des projets et l'ancienneté des documents réglementant les constructions entravent conjointement la lutte contre l'étalement urbain. Cette dépendance au sentier s'explique notamment par la prégnance du modèle en place depuis la fin de la seconde guerre mondiale qui fut décrite précédemment.

Cette première partie fut l'occasion d'introduire le cadre du sujet de la lutte contre l'étalement urbain. Tourner la page de l'étalement c'est changer de modèle urbanistique, un exercice complexe car la consommation foncière relève de structures économiques et sociales. Dans le même temps, la catégorisation du problème étudié se voit entravée par des zones d'ombre, notamment sur ses implications concrètes. Enfin, la mise en oeuvre de l'action publique en la matière se heurte à des frictions causées des pratiques sociales et normes juridiques. De plus, le tissu politico-administratif local est en transition, entraînant des répercussions qui seront plus amplement abordées en deuxième partie. En résumé, au delà du fonctionnement même de l'action publique, la sobriété foncière bouscule des structures établies. Leur remise en question est source de frictions et de conflits. A présent, les impacts concrets de ces derniers sur la fabrique et la mise en oeuvre de l'action publique seront précisés.

-II-

Limiter l'étalement urbain ou la difficulté à aligner une pluralité d'acteurs

Cette seconde partie s'affaira à analyser les interactions des différents acteurs de l'action publique sur le terrain l'étalement urbain. La partie précédente a montré certains des soubassements et des conséquences du changement de modèle engendré par la ZAN. La quantité d'acteurs et de leviers d'action en jeu appelle une coordination et un alignement des positions des différents intervenants. Il a aussi été vu auparavant que la catégorisation du problème diverge selon les acteurs, il sera vu à présent que leurs intérêts divergent tout autant. Il sera question de jeu d'expertise, de rapport de force entre l'administration et le politique ou encore de fonctionnement des institutions.

A- Des élus oscillant entre ménagement des intérêts politiques et aménagements respectueux de la ZAN.

Les élus sont des acteurs centraux dans le domaine de l'étalement urbain puisque d'une part, ils sont représentés au conseil communautaire qui vote les documents d'urbanisme et d'autre part, ils sont à l'initiative des modifications du PLU sur leur commune. Le propos dans ce grand A est que les maires sont amenés pour diverses raisons à s'opposer à la sobriété foncière portée dans la loi. Dans cette introduction il convient de se rapprocher du terrain et de montrer les manifestations concrètes de cette opposition. Voici ce que l'enquête empirique dit de la manière dont un élu peut réfuter une décision en matière de limitation de l'étalement urbain :

« Et par exemple, si vous expliquez à un maire que pour faire respecter la loi ZAN, ce n'est pas possible de modifier son PLU, ou en tout cas de construire, comment lui peut agir concrètement dans cette relation ?

On a un élu en charge. Au niveau de la communauté [...], le président a donné délégation sur certains sujets à d'autres élus communautaires. Donc nous avons le vice président en charge de la planification. Donc quand il s'agit d'expliquer à un maire que ce qu'il demande n'est pas possible, on commence par le faire techniquement puis on sort notre élu. Puis quand il se sont bien causés et qu'ils n'ont pas réussi à s'entendre, ça finit avec une conversation avec notre président. Et quand on est toujours pas arrivé... [rire]

[rire]

Et oui c'est ça la vie. [rire] Quand on est toujours pas arrivé à... voilà, nous on dit « ben non, on a juridiquement pas le droit de le faire » et qu'un maire veut continuer à dire « ben si, je veux que vous le fassiez » et qu'on est passé par les steps d'abord politique 1, puis politique 2, après en général le maire sollicite le préfet, [...] pour essayer d'obtenir un regard bienveillant. Et puis bah ma foi quand tout a été essayé et que vraiment ce qu'on nous demande est illégal... bah on le fait pas. On a un président qui ne va pas présenter au conseil communautaire une délibération illégale. On se rappelle aussi que dans notre magnifique pays, après une délibération d'une collectivité comme la nôtre, il y a un contrôle de légalité. »

Directrice de l'aménagement de l'EPCI

Au sein de l'intercommunalité, il s'agit donc pour les fonctionnaires en charge de cette question d'effectuer un travail de traduction des injonctions juridiques et des modalités techniques auprès des élus. Il est aussi possible pour les maires d'engager directement des recours devant le juge administratif mais la compétence urbanistique ayant été déléguée à l'agglomération, ce cas de figure n'est jamais apparu durant l'enquête. Concernant l'opposition aux agents, différents profils de maires se dégagent et il sera question d'en faire part à présent.

1. Des maires pris dans des contraintes de rôle allant parfois à l'encontre des textes nationaux

Les maires sont soumis à des contraintes de rôle importantes. Parler en termes de rôle veut dire que l'acteur politique est enserré dans un système de contraintes qui lui impose souvent des conduites préformées. Le concept de rôle a également une dimension théâtrale et il permet de mettre l'accent sur l'activité de représentation de l' élu et sur le travail symbolique constitutif de son métier⁷⁰. C'est ce que E. Goffman appelle la présentation de soi⁷¹. Les deux entretiens menés auprès des fonctionnaires du syndicat mixte du SCoT et de l'agglomération ont permis de faire émerger différents profils d'élus. La généralisation est délicate car la méthode d'enquête présente des limites importantes. La parole de deux acteurs ne vaut pas une enquête quantitative sur la question. Néanmoins, les propos des deux enquêtés se recoupant en partie et étant les seuls matériaux à disposition, les résultats de ces entretiens seront donc tout de même présentés.

En premier lieu, il ressort des entretiens qu'une partie importante des maires accepte les injonctions à l'économie foncière :

« Il y a plutôt une habitude de respecter la loi. Et il y a certains élus qui sont convaincus par la loi climat résilience [...] et qui du coup, cherchent réellement à jouer le jeu et donc en plus, pour certains, pour des raisons de climat-conscience, d'autres pour protéger les terres agricoles [...]. Donc voilà y'a vraiment des élus qui sont favorables à une lutte contre l'étalement urbain basée

⁷⁰ Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE. *Sociologie politique du pouvoir local*. op. cit.

⁷¹ Erving GOFFMAN. « La Mise en scène de la vie quotidienne », Les Editions de Minuit, *Le Sens commun*, 1973, p.256 / 372

sur une capacité de développement qui vient se renforcer sur des coeurs de bourgs. Certains veulent aussi défendre l'idée du réemploi des maisons vacantes. [...] Donc y'a vraiment des élus qui sont... voilà.. qui sont partie prenante d'un projet ambitieux au plan... à tous les plans : renouvellement villageois, protection de l'agriculture, préservation des espaces naturels, renforcement des centralités, développement de commerces et de services à l'intérieur des bourgs.. l'image vertueuse de l'urbanisme dont on rêve. »

Notons que nous retrouvons clairement ici la pluralité de catégorisations de la limitation du bâti qui coexistent. Par ailleurs, la bonne volonté affichée des élus décrite n'empêche pas d'autres contraintes de rôle de prendre le pas ponctuellement sur l'objectif ZAN :

« En ce moment, y'a certains élus [...] dans d'autres sphères politiques qui portent des projets très ambitieux sur le territoire qui sont en contradiction sur les petits modifications⁷² qu'ils proposent. »

La directrice du syndicat mixte du SCoT

Quoi qu'il en soit, l'enquête donne à voir une hétérogénéité des positions des maires vis-à-vis de l'administration mettant en oeuvre la lutte contre l'étalement urbain. Tous ne s'y opposent pas. Les inquiétudes et les réticences semblent côtoyer l'acceptation de la loi et la défense d'enjeux adjacents à la lutte contre l'étalement.

Les entretiens ont également montré comment les maires peuvent être pris dans des intérêts locaux et des relations interpersonnelles, allant à l'encontre de la lutte contre l'étalement urbain. Parmi les contraintes de rôles auxquelles les maires sont confrontés, il y a celle du défenseur de son territoire à l'extérieur. Les maires sont en contact direct avec les citoyens et les organisations locales qui poussent à l'urbanisation au travers de divers projets. Les maires représentant leurs communes se voient encouragés à se faire l'écho de ces revendications auprès des services de l'agglomération. Cette tendance se conjugue avec les relations interpersonnelles qui occupent une place prédominante dans la vie politique municipale. Ceci s'explique notamment par le fait que le pouvoir municipal repose sur des logiques notabiliaires et sur une dépolitisation des enjeux locaux. Cela passe par la promotion d'un savoir vivre municipal où la convivialité, la sympathie et les relations interpersonnelles riment et prennent le pas sur le conflit politique et la polémique⁷³. Une anecdote partagée par la directrice de l'aménagement illustre parfaitement cela :

"Et puis on a des élus qui ont beaucoup de mal à dire non à leurs propriétaires. [...] Même pour les communes urbaines, les maires connaissent très bien tous les propriétaires fonciers et du coup y'a un rapport compliqué entre le maire et le propriétaire foncier. Je vais prendre l'exemple d'un élu qui le raconte beaucoup en ce moment. Un couple 80 ans, pas d'enfant, la femme malade, a un terrain. La commune le maintient constructible dans le PLU, un promoteur vient, propose une bouse avec une rentabilité financière importante. Le maire dit « ah bah non, c'est pas possible de faire cette opération, [...] ». Donc le

⁷² Elle parle probablement de la modification des PLU.

⁷³ Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE. *Sociologie politique du pouvoir local, op. cit.*

propriétaire l'a mauvaise. Le promoteur fait une nouvelle proposition un tout petit peu plus acceptable mais du coup le propriétaire perd [...] 100 000 euros dans la transaction. **Eh bien depuis qu'il a perdu 100 000 euros, il fait la gueule au maire, il ne lui dit plus bonjour alors qu'ils se croisent à l'église et au stade.** Cette, cette.. c'est compliqué pour un maire, ils restent [...] les personnes vers lesquelles se retournent les concitoyens, ils restent en contact direct avec la population. [...] Donc certains maires nous demandent de classer certains terrains plutôt que d'autres.»

Il ressort de cet exemple que les maires sont pris dans des enjeux locaux et que leur mandat les pousse à retranscrire les intérêts locaux dans leurs réclamations auprès de l'administration. Savoir ensuite si ces demandes aboutissent est une autre question. Il est possible d'avancer que cela dépend des relations avec l'administration elle-même d'une part, et d'autre part, des jeux politiques intercommunaux qui sont favorables aux arrangements en coulisse.⁷⁴

Le dernier rôle identifié est celui des maires comme combattants contre la désertification, en particulier dans les communes rurales à l'intérieur des terres qui sont en déprise démographique. La prégnance de l'enjeu de la préservation d'une classe d'école primaire ou d'un commerce de proximité implique le maintien de la population, cela est revenu tout au long du travail de recherche. Cette contrainte de rôle pourrait être perçue comme une sorte de variante de l'imaginaire du maire bâtisseur qui illustre son passage au pouvoir par des réalisations urbanistiques ou architecturales. Cela offre au maire une à matérialisation palpable de son passage au pouvoir. Aussi, deux hypothèses ayant trait au *blame avoidance* sont avancées. D'abord, le maire peut s'exposer politiquement à la fin de son mandat si la population a baissé. Ensuite, l'assèchement des recettes fiscales des communes, induites par des lois récentes⁷⁵, pousserait les maires à augmenter la population⁷⁶ pour obtenir des recettes fiscales supérieures. Cela permet de regagner des marges de manoeuvre financières sans avoir à augmenter les impôts locaux ou à dégrader les services municipaux. Nous parlons ici d'hypothèse car peu d'éléments dans l'enquête ont fait apparaître des manifestations de cela, si ce n'est des propos de la directrice du syndicat mixte du SCoT. Elle évoquait la tendance à la surestimation des prévisions démographiques de la part des élus, ce qui leur permet d'ouvrir davantage de terrain à l'urbanisation. Pour revenir à la lutte des maires contre la désertification, la directrice de l'aménagement disait à ce sujet la chose suivante :

« C'est fini la lutte pour le dernier commerce, ça fait longtemps qu'il est parti. On arrivera jamais à avoir une desserte en transport collectif digne de ce nom pour aller ramasser les gens dans tous ces villages [...] Ça n'arrivera jamais. Le SCoT essaiera d'orienter un développement préférentiel de la dynamique démographique vers certaines communes mais les maires de chacun des 158

74 Fabien DESAGE. « "Un peuplement de qualité" Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète. » *op. cit.*

75 La dernière loi en date étant la suppression de la taxe d'habitation durant le premier mandat d'Emmanuel Macron.

76 Notons que ce n'est pas systématique. Par exemple certains maires ne cherchent pas à voir grandir leur population car, au dessus d'un certain seuil, la commune sera confrontée à des nouvelles obligations légales.

villages⁷⁷ continueront d'exprimer une volonté de développement, rarement 100% sur du renouvellement urbain ou villageois, et donc privilégient une sorte d'étalement urbain. »

Enfin, la question de la variable partisane se pose et la seule réponse à disposition vient encore et toujours de la directrice de l'aménagement.

« Est-ce que vous voyez une influence du parti politique des maires ou c'est totalement indépendant ? »

Alors sur le territoire on est globalement de centre droit, depuis quelques années on a vu se développer le courant « Abertzale », globalement de centre gauche [...]. J'ai envie de dire que les catégories de maire que je viens de décrire sont complètement... on peut les retrouver... [...] on peut avoir des élus volontaristes un tout petit peu plus à gauche. On peut un peu caricaturellement penser qu'un maire LR va être plutôt un maire avec un volonté de projet [...] et qui a pas vraiment envie de déranger les propriétaires privés et on pourrait dire qu'à l'extrémité y'a un maire Abertzale très engagé sur la dimension environnementale sera plus volontariste pour un développement plus respectueux mais...[ton sous-entendant que l'affirmation précédente est fausse] »

La réponse pourrait-être plus claire mais le ton employé et les éléments à disposition semblent indiquer que la variable partisane n'est pas déterminante. Cela n'a rien d'étonnant quand on connaît le nombre de travaux académiques ayant mis en avant la faiblesse de cette dernière dans d'autres politiques municipales.⁷⁸

En résumé, il apparaît que la lutte contre l'étalement se fait avec les maires dont une partie est guidée par des considérations allant à l'encontre de la ZAN. Non pas parce qu'ils seraient nécessairement insensibles aux raisons justifiant cette politique mais plutôt parce qu'ils sont pris par des contraintes de rôles et des intérêts politiques concurrents. L'approche par les maires interroge le rapport entre acteur et structure⁷⁹. La loi, les institutions en charge de l'urbanisme et les contraintes de rôle construisent un cadre dans lequel les élus évoluent. Que leur volonté aille dans le sens de la ZAN ou non, ils sont encadrés par une certaine structure dont la loi est la colonne vertébrale. La question de la marge de manoeuvre des élus a été évoquée en introduction avec la description du moyen par lequel les élus peuvent s'opposer aux services de l'agglomération. Cela appelle à se demander quelles ressources politiques sont à disposition des maires dans la confrontation avec l'administration via le sujet des élus multipositionnés.

⁷⁷ Il y a ici un abus de langage, les 158 communes de l'intercommunalité ne sont pas toutes de villages.

⁷⁸ Audrey FREYERMUTH. « L'action municipale : un produit de la compétition électorale l'exemple des traitements locaux de la délinquance. » *Annuaire des Collectivités Locales*. 2011, p. 715-726

⁷⁹ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. » *op. cit.*

2. Le cumul des mandats locaux offrant des ressources politiques aux édiles

Un acteur multipositionné est un acteur ayant pied dans plusieurs champs. C'est un concept rencontré dans des travaux⁸⁰ de Julien Beaugé et Abdellali Hajjat qui traitaient du haut conseil à l'intégration. Cette instance était justement composée de membres positionnés dans plusieurs champs de la société. Cela apporte des ressources aux acteurs en étendant leur influence. Dans notre cas, il s'agira pas d'individus positionnés dans plusieurs champs de la société. Il s'agira plus modestement d'élus qui cumulent plusieurs positions au sein du système politico-administratif local. Par exemple, ils ne sont pas seulement maires, mais aussi Vice présidents en charge d'une thématique particulière à l'EPCI ou encore membres du syndicat mixte du SCoT. L'enquête empirique a fait émerger que ce cumul de positions a deux implications. D'une part, il permet aux maires d'avoir accès à des ressources utiles dans les contentieux urbanistiques. D'autre part, ce cumul a aussi une influence sur les élus eux-mêmes. Ils sont décrits par l'administration du SCoT comme plus sensibles aux justifications de la loi lorsqu'ils sont au contact de l'expertise en la matière. Néanmoins, cette multipositionnalité des élus participe à brouiller les rapports entre les services dans la période de transition que traversent les institutions en place sur notre terrain d'enquête. Encore, il convient de reconnaître les limites de cette analyse dans la mesure où elle repose sur deux entretiens. Une enquête approfondie permettrait de mesurer tangiblement les jeux de pouvoir et l'influence concrète de ces élus multipositionnés. Néanmoins, au vu du poids des élus dans le processus de lutte contre l'étalement urbain et connaissant une partie du fonctionnement des administrations sur le sujet, aborder ce cumul de fonctions semble rester pertinent.

Le premier exemple concerne un maire qui avançait un projet auquel le syndicat mixte du SCoT a donné un avis négatif.

« Vous m'avez parlé des contentieux avec la DDTM, quid de l'agglo ?

Est-ce qu'on a des contentieux avec l'agglo ? Alors c'est toujours un petit peu difficile de savoir si c'est avec l'agglo qu'on a un contentieux parce que l'agglo est dans un entre deux, elle exerce sa compétence d'urbanisme en ayant fait un pacte avec les communes en 2017 en disant, certes la compétence elle est communautaire mais on va accompagner les procédures que vous avez engagées. Donc quand le syndicat exprime un avis avec beaucoup de réserves, si vous voulez des exemples, le PLU de [commune] qui avait énormément de réserves du syndicat, ça a beaucoup heurté son maire qui est également président à l'agglo sur le logement en plus. Est-ce que le syndicat est en conflit avec l'agglo ? C'est difficile de savoir, quelle était la part de l'agglo dans ce projet. Moi j'ai le sentiment que c'était le projet de la commune mais les élus font aussi pression sur les services communautaires pour que ça aille dans le sens où ils veulent et maintenant c'est clair que ça les fait chier parce qu'ils sont dans une merde noire avec le PLU. Je le regrette, il aurait juste pas dû sortir comme ça. »

⁸⁰ Julien BEAUGÉ et Abdellali HAJJAT, « Elites françaises et construction du « problème musulman ». Le cas du haut conseil à l'intégration (1989-2012) », *Sociologie*, 2014/1 Vol.5 pages 31 à 59

Deux éléments ressortent de cet extrait. D'abord, des conflits sur les documents d'urbanisme éclatent ponctuellement entre l'EPCI et le syndicat mixte du SCoT. La description du cheminement interne à l'EPCI des revendications des maires auprès des services faite par la directrice de l'aménagement montre que la dimension politique et interpersonnelle peut-être grande. Si le maire veut aller au delà des recommandations de l'administration, il est confronté à l'élus à l'aménagement puis au président de la communauté d'agglomération. Cette dernière s'exposant à des recours juridiques si elle vote des documents ayant reçu des avis négatifs de la part de la DDTM ou du SCoT, on peut supposer que le poids de l'élus en question importe. Il est possible d'avancer hypothétiquement que dans l'exemple partagé plus tôt, la vice présidence du maire en question a pu influencer sur le vote du PLU bien que les partenaires de l'EPCI exprimaient leurs réserves. Cela interroge de façon générale la manière dont les décisions prises en coulisse influencent la fabrique de l'action publique. Ensuite, la directrice du syndicat mixte du SCoT évoque ici un manque de visibilité quant à son interlocuteur lors de ces contentieux. En effet, la transition actuelle fait endosser la responsabilité des questions urbanistiques à un EPCI qui se fait le porte voix des projets communaux. La faculté des services de l'EPCI à présenter des projets au nom des maires qui, pour diverses raisons abordées précédemment, vont à l'encontre de la limitation des constructions semble contraster avec les ambitions des services. Les échanges auprès des deux directrices à l'EPCI et au syndicat mixte du SCoT ont laissé entrevoir des positions rigoureusement similaires sur la définition du problème et les enjeux attenants, bien qu'elles aient des parcours professionnels différents. Pourtant, les services de l'agglomération se doivent de défendre des projets jugés négativement par le SCoT. Cela met ce dernier, mais probablement également la DDTM, face à un EPCI qui a plusieurs visages⁸¹, ce qui semble compliquer les relations entre toutes ces administrations.

Le deuxième exemple concerne lui le syndicat mixte du SCoT lui même. Un maire qui est allé jusqu'au contentieux avec le préfet s'est vu expliquer que la solution se trouvait entre les mains du syndicat mixte du SCoT. Or, cet élu en est un des vices présidents :

« Donc on a discuté avec les services de l'Etat en leur disant qu'ils nous mettaient dans une position un petit peu compliquée parce que forcément l'élus qui était attaqué a un peu fait le fanfaron parce qu'il a une vice présidence au SCoT et devant le sous préfet qui lui a maintenu les arguments du référé, il a dit : « Sur tel point, voyez ça avec le SCoT et si le SCoT est d'accord je suivrais son avis ». L'élus en question, s'est dit, « Je suis quand même vice Président du syndicat, je m'en occupe. »

OK je vois le type de schéma politique qui se dessine.

81 Cela relativise l'homogénéité des institutions et appelle à regarder de plus près le fonctionnement interne. L'utilisation de travaux issus de la sociologie des organisation serait pertinente.

Et de fait ça arrive jusqu'à nous, forcément, le vice Président en parle au Président et le Président m'appelle...

Directrice du syndicat mixte du SCoT

Ici, il apparaît clairement que selon l'enquête, l' élu multipositionné espérait tirer de sa vice présidence des ressources politiques. A défaut de pouvoir dresser une généralisation empirique, cet exemple avance des pistes intéressantes sur l'intérêt potentiel qu'ont les élus à être membre de ces institutions. Alors que la loi nationale restreint les constructions et que les dérogations se font au cas par cas dans des arrangements où s'expriment le SCoT, l'EPCI, la DDTM, l'Etat et la société civile, il semble pertinent de questionner les ressources que les maires perçoivent de leur position dans certaines de ces institutions.

Pour aller plus loin, la directrice du SCoT expliquait également que les élus membres du syndicat se trouvaient être plus conciliants avec les injonctions à la sobriété foncière. Cela peut s'entendre dans la mesure où l'élaboration du SCoT par les élus met ces derniers au contact de ressources en expertise singulières.

« Vous savez, je dis souvent que le syndicat est une petite équipe qui discute quotidiennement avec les élus, nos élus, on a deux instances par mois, un conseil syndical et un bureau ça veut dire que y'a des élus qu'on voit tous les 15 jours. Je veux dire, en terme de constitution d'un projet commun et de se comprendre, ça fonde un peu le truc. Forcément ils se sont faits une culture différentes des élus de l'agglomération qui n'ont pas le même rythme et qui n'ont pas d'espace de dialogue. Nous on a du temps, on travaille, on les fait parler et ils se construisent cette culture commune »

Directrice du syndicat mixte du SCoT

Cette expérience de travail pourrait donc influencer dans l'autre sens les maires qui font partie du syndicat mixte du SCoT en les formant aux enjeux derrière la limitation de l'étalement urbain. Encore une fois, une étude du travail concret des élus d'une part, et une comparaison entre les actions menées par ces derniers et celles initiées par des élus ne faisant pas partie du syndicat d'autre part, permettrait de vérifier cette hypothèse.

Il a été mis en avant dans cette partie que les maires ne sont pas simplement à l'interface de leurs concitoyens et de la communauté d'agglomération. Une partie d'entre eux prend également part aux institutions fabriquant la politique publique urbanistique. Les hypothèses sur le sujet sont que ces postes leur permettent à la fois de se former et d'influer sur leur perception de l'étalement urbain notamment, tout en leur offrant des leviers politiques en cas de contentieux sur des projets municipaux. L'usage potentiel de ces leviers reste flou et s'il a lieu, il se fait à huis clos. Cela appelle à nouveau à interroger les décisions prises en coulisse lors des désaccords, phénomène particulièrement présent dans le fonctionnement des EPCI. Cette dimension sera explorée dans la partie suivante.

B- La communauté d'agglomération, un espace politique et administratif théâtre de luttes autour de l'étalement urbain

Le terrain d'enquête est celui d'un EPCI constitué en 2017 qui a pris la compétence urbanistique de planification. Bien que la période de transition mette l'agglomération dans une position d'accompagnement des projets communaux le temps d'obtenir des PLUi, cette collectivité reste l'acteur central lorsqu'il s'agit de faire des compromis sur la consommation d'espace. Cela tient du fait que l'intercommunalité constitue un relais des réclamations des maires, eux même enserrés dans des contraintes de rôle évoquées précédemment. Cette partie devra donc étudier plus spécifiquement le fonctionnement interne de l'intercommunalité révélé par l'enquête empirique, couplé aux travaux de recherche sur la question.

Avant cela, cette introduction reviendra sur la manière dont le syndicat mixte du SCoT et la DDTM peuvent interagir avec l'EPCI lors des procédures urbanistiques. Cela permet de mieux comprendre les différents espaces de confrontation et de dialogue à disposition des différents acteurs. Lors des modifications de PLU ou l'émergence de nouveaux projets, l'enquête publique ouvre un premier espace dans lequel les différentes personnes publiques associées peuvent avancer publiquement leurs positions. La concertation précédente suppose qu'un alignement des positions s'est opéré mais il arrive que les différents subsistent. A ce moment là, ni la DDTM, ni le syndicat mixte du SCoT ne peuvent faire autre chose que présenter leur avis. Cependant, l'accès public à ces derniers constitue une ressource politique importante pour les associations et les collectifs qui chercheraient à avancer des recours juridiques contre l'EPCI.

« On a commencé tout à l'heure par les associations, et celles-ci adorent éplucher les rapports de commissaires enquêteurs et les documents mis à disposition dans les enquêtes publiques pour identifier qui pense quoi et après s'en servir éventuellement pour aller au contentieux. Donc voilà, c'est pas très sympa pour les collectivités quand au contentieux, elles ont des gens en face qui se servent de l'avis d'une autre collectivité. »

Directrice du Syndicat Mixte du SCoT

Ceci dit, l'EPCI peut maintenir sa position et régler les contentieux au tribunal s'il juge la bataille propice à sa victoire. Plus tard, arrive en revanche le contrôle de légalité effectué par les services préfectoraux qui entérinent, ou non, le vote final du conseil communautaire. Cette dernière étape est cruciale et les services de la préfecture étudient les documents en terme juridique mais se basent également sur l'expertise produite par la DDTM. A noter également que d'après la directrice du syndicat mixte du SCoT, l'étroite relation entre le syndicat et la DDTM mène éventuellement cette dernière à s'appuyer sur

les avis du premier pour répondre à la préfecture. Ainsi, la DDTM — et indirectement le syndicat mixte du SCoT — peut contrarier concrètement les projets de l'EPCI si le contrôle de légalité le lui donne l'occasion. Enfin, en cas de recours juridique devant le juge administratif, ce dernier peut faire appel aux différentes institutions pour étayer sa décision, un nouvel espace dans lequel la confrontation entre services peut avoir lieu. En dehors de ces rencontres clés, la DDTM, l'EPCI et le SCoT peuvent communiquer plus ou moins étroitement pour s'accorder et se conseiller. Les relations entre l'EPCI et les autres services seront analysées en deuxième partie, il sera d'abord question du fonctionnement même de l'EPCI.

1. Le fonctionnement de l'intercommunalité freinant l'émergence d'une planification urbaine complète

Cette partie se basera en grande partie sur les travaux de Fabien Desage qui étudie les intercommunalités et en particulier la Métropole Européenne de Lille. Il ressort de ses travaux que le fonctionnement intercommunal repose sur un consensus qui a tendance s'établir en coulisse et à se formaliser durant les délibérations publiques du conseil communautaire. Outre les questionnements sur l'aspect démocratique de ce fonctionnement, cela a des conséquences concrètes sur la fabrique de l'action publique. Pour parvenir à ce consensus, des gages sont donnés aux élus et cela favorise le saupoudrage des financements et entrave l'émergence de choix politiques qui concentreraient les ressources sur certains projets. Fabien Desage parle de « machinerie politco-administrative spécialisée dans le règlement des conflits à huis clos⁸² ». De plus, il en résulte une sous représentation des grandes communes. En effet, le poids des communes les plus peuplées peut-être minoré si les élus des plus petites villes se coalisent. Dans la pratique, les plus petites communes peuvent ainsi être sur-représentées dans les décisions intercommunales. En pratique, depuis les années 2000, la multiplication des regroupements de communes a été acceptée par des maires qui avaient la garantie du maintien de leur pouvoir. En outre, la création des EPCI devait servir à créer un échelon de décision plus large que la commune. En effet, la France compte 35 000 municipalités, un record à l'échelle de l'Union Européenne dont quarante pour-cent des communes sont dans l'hexagone. La chambre basse du parlement français fonctionnant comme une caisse de résonance des intérêts des élus locaux, elle bloque des réformes forçant le regroupement communal comme ce fut le cas à l'étranger. En principe, l'intercommunalité devait faire émerger un intérêt communautaire supplantant les intérêts communaux, permettant de planifier des projets à une échelle plus large et d'apporter une cohérence dans les politiques publiques. En pratique, les travaux académiques montrent que les maires ne délèguent que peu de leur pouvoir à l'intercommunalité. Selon Fabien Desage et David Guéranger,

⁸² Fabien DESAGE. « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, vol. 88, no. 4, 2009, pp. 133-161.

l'EPCI n'affaiblit pas les édiles mais plutôt le « conseil et les acteurs de la vie municipale »⁸³. Cela tient au fait que le maire jouit généralement d'un mandat (vice présidence par exemple) à l'agglomération qui lui offre une position clé. Le conseil municipal, lui, n'a pas de prise sur les décisions votées au conseil communautaire. Il doit donc en référer au maire qui dispose généralement d'un veto sur les décisions communautaires concernant sa municipalité. Il en découle une dynamique de neutralisation de l'intercommunalité par la main mise des maires⁸⁴ sur les processus décisionnels. Il y a par conséquent une difficulté à faire émerger un intérêt intercommunal que les fonctionnaires communautaires saisissent et tentent tout de même de construire⁸⁵.

Ce que révèlent l'analyse de l'intercommunalité étudiée est que lorsqu'il s'agit de mettre en place l'épineuse limitation de l'étalement urbain, il revient aux services de l'EPCI de bricoler avec ce pouvoir des maires.

« Il revient sans arrêt à poser la question des équilibres dans l'aménagement du territoire qui sont politiquement absolument impossibles à poser aussi crument que ce que peut-être il faudrait faire, si on avait une pensée strictement théorique qui consiste à dire, je développe des communes intérieures qui ont des fonctions de centralité affirmées, des services existants [...] et puis alors les petits villages de 100 habitants on arrête hein... »

Directrice de l'aménagement à l'EPCI

En ce sens, l'intercommunalité constitue un espace politique fruit de ressources pour les maires qui souhaitent continuer à construire. Loin d'homogénéiser le territoire, l'EPCI devient un espace où par le dialogue entre les maires et les services intercommunaux, ces premiers parviennent à avancer leurs intérêts. Dans la pratique, la limitation des constructions semble passer davantage par les recours juridiques de la société civile⁸⁶ et le respect de la loi⁸⁷ que par la stricte planification urbanistique communautaire. Il est possible de se demander si les ressources juridiques et l'expertise communautaires n'avantageraient pas les maires par rapport à ce qu'ils feraient sans l'intercommunalité. Encore une fois, une étude approfondie sur la question serait nécessaire pour vérifier cette hypothèse.

Alors, il a été vu que le fonctionnement interne de l'intercommunalité a tendance à accompagner les maires dans leurs revendications. La construction de l'action publique et

⁸³ Fabien DESAGE et David GUERANGER « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, vol. 11, no. 1, 2010, pp. 19-27.

⁸⁴ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011, 247 p.

⁸⁵ Fabien DESAGE. « Un peuplement de qualité ». Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 015, no. 3, 2016, pp. 83-112.

Il me semble qu'il serait plus juste de citer l'article de Fabien Desage « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? » lu durant la licence et dont l'auteur a parlé en séminaire de sociologie de l'action publique. Cependant, l'accès à l'article est payant car indisponible sur Cairn. Il n'est donc pas possible de lire à nouveau pour vérifier la pertinence de la citation.

⁸⁶ Terme générique regroupant ici les associations, les foncières collectives et les particuliers.

⁸⁷ Garanti par la contrôle de légalité.

l'application de la lutte contre l'étalement urbain passe par l'interaction entre plusieurs institutions. A présent seront développées les relations entre l'EPCI et les autres institutions permettant de comprendre la manière dont les politiques de lutte contre l'étalement se mettent en place, ou non.

2. La limitation du bâti : une opposition à armes inégales entre l'EPCI et la DDTM

Les points de discorde entre les différentes administrations semblent se concentrer sur l'interprétation de la loi qui peut diverger entre les services déconcentrés de l'Etat (la Direction Départementale des Territoires et de la Mer principalement) et les services de l'EPCI. Cela tient d'abord au fait que structurellement, le rôle de la DDTM est de faire respecter une loi contraignante pour l'EPCI. Ainsi, lorsque la communauté d'agglomération avance des projets ou des modifications de PLU qui semblent contraires à la loi aux yeux de la DDTM, elle expose ses désaccords au travers d'avis rendus publics par les procédures. Il en va de même pour le syndicat mixte du SCoT d'ailleurs. Comme vu précédemment, lorsque la conciliation des intérêts politiques et de la loi au sein de l'EPCI échoue, ce dernier a tendance à aller chercher le contentieux. L'opposition avec la DDTM n'est alors que plus visible. Le terrain d'enquête recèle une spécificité : la taille de l'EPCI lui confère des ressources qui surpassent largement celles de la DDTM et du syndicat mixte du SCoT réunis. L'enquête empirique montre que rien qu'au service de l'aménagement, l'EPCI dispose de quatre-vingts agents alors que la DDTM n'a qu'une dizaine de fonctionnaires. Le syndicat du SCoT n'a lui que quatre employés. Au delà de la quantité, le déséquilibre dans les ressources humaines est aussi dans la qualité avec un EPCI qui a pu engager des experts « nationaux » d'après sa directrice de l'aménagement. La différence se fait aussi dans les ressources financières et juridiques qui offrent au service de l'EPCI une marge de manoeuvre importante, offrant de meilleures perspectives. Ces éléments combinés rendent l'acceptation du contentieux plus simple pour l'intercommunalité qui a une meilleure vision de ses chances de sortir gagnante. En outre, elle peut se permettre de prendre des risques puisque de toute manière, elle peut assurer le coût de l'engagement dans des procédures.

« Pour continuer sur ces questions là, comment se passent vos relations avec les autres administrations ? Je pense au syndicat du SCoT, à la DDTM...

[...]

Avec la DDTM mais pas qu'avec la DDTM, ce qui s'est passé avec la création de l'agglomération, c'est le développement d'une expertise technique que les autres intercommunalités n'avaient pas avant. On a recruté beaucoup de gens, on a été cherché des spécialistes au niveau national, on a augmenté l'ingénierie. Ce qui fait que souvent on est plus capé⁸⁸ juridiquement que la DDTM. Dès qu'on a un

⁸⁸ « capé » signifie probablement « compétent ».

doute on fait un bon de commande pour un avocat ce que la DDTM n'a pas les moyens de faire. C'est quelque chose qui est reconnu de toute façon, notre capacité d'expertise⁸⁹. Encore une fois, y'a eu un moment un peu flottant au début de la communauté parce qu'on était trop occupé sur nous même pour parler aux autres. Et puis on faisait peur. Avec la DDTM c'est encore compliqué mais dans l'ensemble ça va bien, c'est cordial. J'ai un peu l'impression d'avoir plus d'expertise qu'eux et je comprends à demi mot que le sous préfet pense la même chose. »

De cette manière, nous pouvons assembler les éléments suivants : le fonctionnement de la communauté d'agglomération laisse une place de choix à l'expression de l'intérêt des élus ; la période de transition actuelle favorise les projets des élus auprès des services intercommunaux et ces derniers disposent de ressources généreuses pour obtenir satisfaction devant le préfet et le juge administratif. Cela dessine les contours d'un dispositif propice à l'entrave de la lutte contre l'étalement urbain. Vérifier empiriquement cela nécessiterait d'analyser en détail les décisions juridiques et préfectorales sur la question.

Pour aller plus loin, l'enquête empirique a montré deux éléments permettant de fluidifier les rapports entre les services de l'intercommunalité et la DDTM. Premièrement, dans certaines circonstances, le syndicat mixte du SCoT peut jouer le rôle de « facilitateur »⁹⁰ pour permettre d'aligner les points de vue. En effet, de part son expertise, son contact avec les élus et son rôle moins conflictuel que celui de la DDTM, le syndicat peut permettre à l'agglomération de trouver des compromis. Le syndicat n'a pas la compétence de faire appliquer le SCoT qu'il produit, c'est le rôle de la DDTM. En revanche, il est personne publique associée dans certaines procédures urbanistiques comme la révision des PLU(i). Dans la pratique, le syndicat semble très proche de la DDTM selon les dires de sa directrice :

« Est-ce que vous pensez que vos avis ont une influence sur ce que la DDTM va dire à la préfecture ?

Clairement.

Et ça tient au fait que vous avez une expertise particulière ou c'est simplement votre position dans la procédure qui les arrange ? [...]

On a de bons rapports avec la DDTM, on a des échanges très très réguliers avec les services de l'Etat sur nos réflexions, sur l'état d'esprit dans lequel on est et aussi nos difficultés. [...] Ce matin par exemple j'ai appelé le DDTM adjoint⁹¹ parce qu'on se connaît, une confiance s'est créée même si parfois on est pas d'accord sur tout mais je respecte leur travail. On est des gros soutiens de l'Etat on va pas se raconter des histoires. [...] Moi y'a des moments je sais pas quel

⁸⁹ Cela fut effectivement reconnu sans ambiguïté par la directrice du syndicat mixte du SCoT.

⁹⁰ Formulation donnée par la directrice du syndicat mixte du SCoT interrogée sur le rôle de médiation que le syndicat peut jouer.

⁹¹ Elle parle ici du DIRECTEUR Départementale des Territoires et de la Mer adjoint. Il est à la tête de la DDTM sur cette partie du département.

conseil donner en terme de procédure et ça me dérange pas d'appeler les services concernés (de l'Etat) parce qu'on a installé cette relation privilégiée. »

C'est dans ce contexte que le syndicat mixte du SCoT peut permettre de faire le lien entre la DDTM et l'EPCI au travers de conseils permettant de trouver un terrain d'entente. L'exemple suivant est donné par la directrice du syndicat mixte du SCoT qui décrit un contentieux juridique. Le contexte est le suivant : la DDTM a promulgué un avis négatif sur lequel se fonde le contrôle de légalité pour refuser à l'EPCI son projet. A la table il y a le préfet, la DDTM, l'EPCI et le SCoT.

« On a discuté avec l' élu, on a discuté avec l'Etat, on a fait un peu le médiateur et au final, on est tombé d'accord sur le fait qu'il y a 5 points dans le déféré. Si la commune apportait une réponse favorable sur les 4 premiers points, le 5ème serait oublié. Parce qu'on a aussi fait la démonstration devant les services de l'Etat que ce serait pas trop sympa, c'est une commune qui a déjà fortement réduit le projet initial et ça lui avait coûté de l'argent. [...] Donc là, on a quand même discuté avec l'Etat, au regard de la nature du projet, est-ce que c'était totalement justifié ? Est-ce que c'était pas une erreur d'appréciation [...] ? Donc le cinquième point est passé à la trappe parce qu'il y a eu une négociation. C'est un compromis quoi, c'est un exemple où le syndicat l'a emporté. »

Cet anecdote force à questionner le rôle de la situation d'entretien. Y a-t-il derrière l'affirmation de ce rôle du syndicat, l'imaginaire de ce que se représente sa directrice de l'institution ? Difficile à dire pour le moment, en tout cas du côté de la directrice de l'aménagement, le syndicat du SCoT est aussi présenté comme un partenaire fiable. Elle ne décrivait le syndicat de SCoT comme revêtant le même caractère conflictuel.

Pour finir, en cas de contentieux, l'EPCI peut espérer compter sur le « regard bienveillant » du sous préfet. C'est la manière dont la directrice de l'aménagement parlait de la souplesse préfectorale qui semble servir de lubrifiant aux querelles politiques. L'interprétation de la loi peut dépendre d'un pouvoir discrétionnaire du sous préfet qui peut accepter, ou non, la vision avancée par les services de l'EPCI. Cela semble être le dernier recours à disposition de l'intercommunalité lorsque les négociations internes n'ont pas permis d'accorder l'injonction à la sobriété foncière et les intérêts politiques. D'ailleurs, il est intéressant d'envisager dans quelle mesure le choix du préfet d'accéder aux demandes de l'EPCI peut-être lui aussi politique. Les réticences des élus locaux quant à l'application de la ZAN trouvent des relais à l'échelle nationale au travers de l'Association des Maires de France (AMF) et de certaines propositions de sénateurs. D'ailleurs, des sénateurs ont déjà proposé de garantir une enveloppe d'un hectare urbanisable par commune, soit 36 000 hectares à l'échelle du pays pour « faciliter la mise en oeuvre de la ZAN ». Des députés Renaissance ont quant à eux proposé 1% d'artificialisation garantie pour les petites communes rurales. Ces différentes propositions traduisent de la préoccupation des maires à l'égard de la limitation du bâti. Une hypothèse sur la question pourrait-être que l'approche des élections sénatoriales tendrait à un plus grand ménagement des intérêts locaux en

période électorale. Une enquête poussée sur la question permettrait de savoir si cette flexibilité accrue se répercute dans les décisions préfectorales.

Pour résumer, la communauté d'agglomération est un espace de lutte autour de l'étalement urbain. D'abord son fonctionnement interne enraye la constitution d'un intérêt communautaire nécessaire à une planification urbaine ambitieuse. Ensuite, la limitation de l'étalement passe aussi par des oppositions entre la DDTM et l'intercommunalité. Dans ces contentieux, il y a une inégalité de ressource en expertise au profit de l'EPCI ce qui lui permet d'avancer des interprétations de la loi en sa faveur.



La question posée dans ce travail de recherche était la suivante : comment expliquer, au travers d'une analyse de l'action publique locale, la difficulté à endiguer la progression de l'étalement urbain ? Pour y répondre, le cadre général a été posé. Il a été avancé que lutter contre l'étalement revient à remettre en cause un modèle urbanistique sur lequel repose le développement urbain. Par ricochet, la ZAN attaque également un imaginaire pavillonnaire solidement ancré dans la population. De plus, la définition de la limitation de l'étalement urbain est floue et côtoie plusieurs enjeux parallèles comme la protection des terres agricoles. Enfin, le changement de pratiques appelé par la ZAN est difficile de part la mutation du tissu politico-administratif étudié et l'inertie urbanistique. Une seconde partie s'est plongée dans l'analyse de l'action publique avec en première analyse le rôle ambivalent des maires. Ces derniers, de part les contraintes de rôle qui sont les leurs, constituent une opposition significative à la ZAN. D'ailleurs, cette opposition se retranscrit dans le fonctionnement de l'intercommunalité qui leur offre des perspectives de débouché pour leurs revendications. De fait, l'EPCI est amené à jouer sur les interprétations de la loi avec les services de l'Etat alors que l'inégalité d'expertise en faveur du premier pèse dans la relation. En définitive, lutter contre l'étalement met les administrations locales devant des changements économiques et sociaux dont l'issue est incertaine, à la fois dans la réussite de l'entreprise et dans les modalités de cette dernière.

Un élargissement de l'analyse au rôle des associations et des particuliers dans le domaine enrichirait l'analyse. Cette dimension fut abordée à plusieurs reprises durant ce travail de recherche et une enquête empirique sur le sujet permettrait de mieux saisir l'impact de ces acteurs privés sur l'action publique locale ayant trait à l'étalement urbain.

Bibliographie

Articles :

- BARRÉ Alain, « Quelques données statistiques et spatiales sur la genèse du réseau autoroutier français », *Annales de géographie*, Persée - Portrait des revues scientifiques en SHS, vol 106, n°597, 1997, p. 229-240.
- BEAUGÉ Julien et HAJJAT Abdellali, « Elites françaises et construction du « problème musulman ». Le cas du haut conseil à l'intégration (1989-2012) », *Sociologie*, 2014/1 Vol.5 pages 31 à 59
- BLANCHARD Guilhem et SOUAMI Taoufik, « Expertise énergétique et décision publique locale dans les opérations d'aménagement « innovantes » », in F. Benchendikh (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, LexisNexis, 2017 ;
- BORTZMEYER Martin, « Prendre en compte les enjeux environnementaux et de durabilité dans la formation initiale et continue. Un point de vue depuis le ministère de la transition écologique. » Institut national du service public, *Revue française d'administration publique*. 2021/3 N° 179 | pages 639 à 656
- COLLIN Paul, Marc, LIVIAN Yves-Frédéric et THIVANT Eric. « VIII. Michel Callon et Bruno Latour. La théorie de l'Acteur-Réseau », Thierry Burger-Helmchen éd., *Les Grands Auteurs en Management de l'innovation et de la créativité*. EMS Editions, 2016, pp. 157-178.
- COTTIN MARX, Simon. A propos de : « LAMBERT Anne, "Tous propriétaires !" *L'envers du décor pavillonnaire* », Paris, Seuil, 2015
- DESAGE Fabien, et GODARD Jérôme . « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 4, 2005, pp. 633-661.
- DESAGE Fabien. « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, vol. 88, no. 4, 2009, pp. 133-161.
- DESAGE Fabien. « « Un peuplement de qualité ». Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 015, no. 3, 2016, pp. 83-112.
- DUBOIS Vincent. « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France. » 2012.
- FREYERMUTH Audrey. « L'action municipale : un produit de la compétition électorale l'exemple des traitements locaux de la délinquance. » *Annuaire des Collectivités Locales*. 2011, p. 715-726

- GILBERT Pierre. « L'effet de légitimité résidentielle : obstacle à l'interprétation des formes de cohabitation dans les cités HLM. » *Sociologie*. Presses Universitaires de France 2012/1 Vol. 3 | pages 61 à 74
- GARNIER Christian. « Réduire l'étalement urbain : missions (im)possible ? » F.F.E. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*. 2018/3 N° 91 | pages 74 à 81.
- GOFFMAN Erving . « La Mise en scène de la vie quotidienne », Les Editions de Minit, *Le Sens commun*, 1973, p.256 / 372
- GUSFIELD Joseph, « L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique », *La Culture des problèmes publics*, 1981
- LE BART Christian, « Leadership et impuissance décisionnelle. Les élus locaux face à la marée noire de l'Erika », *Sciences de la société*, n° 53, 2001, p. 25 – 41
- LEMIEUX Cyril. « Problématiser », Presses Universitaires de France. (dir.) Serge Paugam, *L'enquête sociologique*, 2012
- MULLER, Pierre. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. » Presses de SciencesPo. *Revue française de science politique* 2005/1 Vol. 55 page 155 à 187.
- PIERSON Paul. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), American Political Science Association. pp.251-267
- STÉBÉ, Jean-Marc STÉBÉ. « La préférence française pour le pavillon », *Constructif*, vol. 57, no. 3, 2020, pp. 25-28.
- TISSOT Sylvie, « Identifier ou décrire les "quartiers sensibles" ? Le recours aux indicateurs statistiques dans les politiques de la ville. » *Genèses*, Belin, 2004/1 no54, pages 90 à 111.

Ouvrages :

- DELMAS Corinne. Sociologie politique de l'expertise, La Découverte, 2011 ;
- DESAGE Fabien et GUERANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011, p. 247
- DESAGE Fabien et GUERANGER David « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/Agir*, vol. 11, no. 1, 2010, pp. 19-27.
- DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi. *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin. Collection U, 2017
- FOUCAULT Michel, *La gouvernamentalité, Dits et écrits, 1954-1988*, Volume 3, p. 642
- PINSON Gilles. *La ville néolibérale*, Presses Universitaires de France, hors collection. 2000
- TIMOTHY Mitchell, *Petrocratia. La démocratie à l'âge du carbone*, Alfortville, Edition Ere, 2011.
- WEBER Florence et BEAUD Stéphane. *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, 2003

Sources

Rapports, études et documents officiels :

- DDTM, Note d'enjeux État – SCoT — Juin 2020. Produite par la DDTM.
- INRAE, Page d'accueil du site internet de l'INRAE en avril 2023.
- INRAE, Résumé d'expertise scientifique collective. Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action. Décembre 2017.
- INSEE, Analyses Nouvelle-Aquitaine, n°125, Septembre 2022
- INSEE, RP2019 exploitation principale en géographie au 01/01/2022
- INSEE, Tableau de l'économie française. Logement. Paru le 27/02/2018.
- INSEE Tableaux de l'économie française. Régions – Départements. Édition 2020
- SDES, Bilan énergétique de la France. Ministère de la transition écologique.
- Flux, Vision Tourisme 2020, Enquête de clientèle régionale 2019. Si le sérieux de l'étude n'est pas connu, ses chiffres donnent néanmoins un ordre de grandeur utile à notre propos.

Sites internet :

- Site internet de l'intercommunalité étudiée
- Site du syndicat mixte du SCoT
- Site de l'agence d'urbanisme du territoire étudié
- Site de l'IGN. remonterletemps.ign.fr
- Site de l'observatoire de l'artificialisation des sols

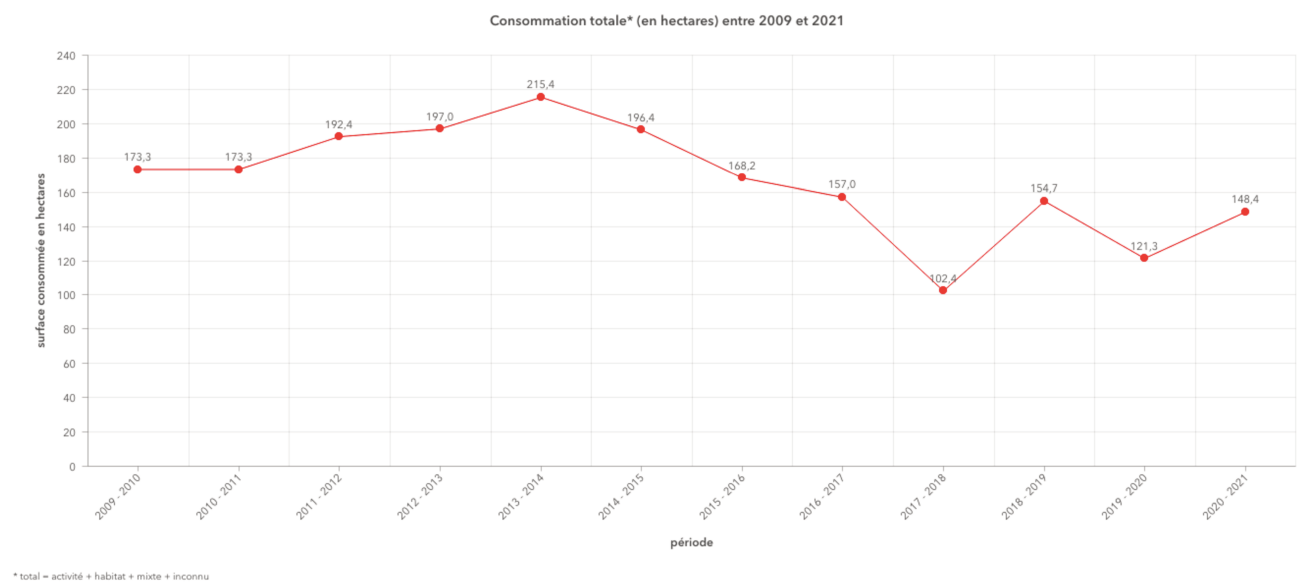
Sources non académiques :

- Conférence de Philippe Bihoux "En finir avec l'espoir fou des métropoles "vertes" ». 20/05/2020. Colloque International d'architecture 2022 « L'usure du Monde », organisé par la Société Française des Architectes (SFA) en partenariat avec le CNRS <www.youtube.com/watch?v=Pp3DTtzQcwI> (consulté le 20 mai 2023)

- Leçon inaugurale à SciencesPo Paris de Jean-Marc Jancovici sur la transition écologique et énergétique - rentrée 2019 campus de Paris. <www.youtube.com/watch?v=h9SuWi_mtCM> (consulté le 20 mai 2023)
- Vidéo de la chaîne youtube de vulgarisation Stupid Economics « Il n'y aura pas d'écologie sans urbanisme ! » postée le 06/04/2022. <www.youtube.com/watch?v=7KPVSBHgTm0> (consulté le 20 mai 2023)
- Exposition « Histoire naturelle de l'architecture. Comment le climat, les épidémies et l'énergie ont façonné la ville et les bâtiments. » par Philippe Rahm, docteur en architecture. Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE Rhône Métropole) du 31 janvier au 1er juillet 2023. <www.caue69.fr/1/page/20052/Histoire_naturelle_de_l_architecture> (consulté le 20 mai 2023)
- THE SHIFT PROJECT, *Climat, crises : Le plan de transformation de l'économie française*, Odile Jacob, 26/01/2022

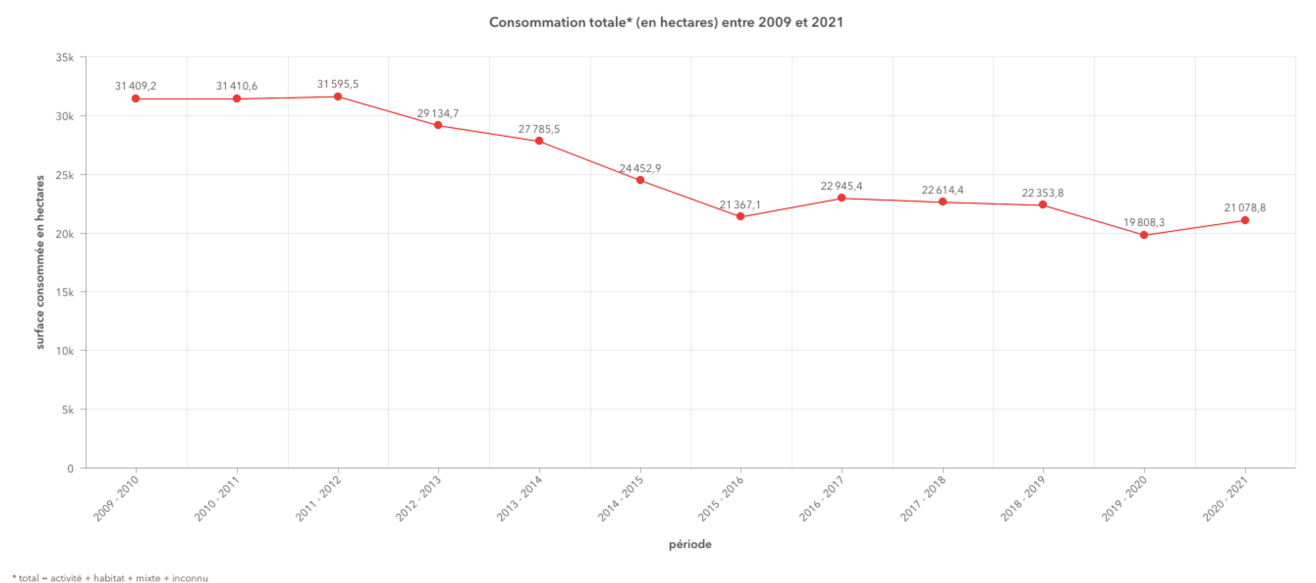
Annexes

Graphique de l'évolution de la consommation d'espace agricoles, naturels et forestiers sur la période 2009-2021 sur le territoire de l'EPCI étudié :



Source : site de l'observatoire des l'occupation de sols - Tableau de bord et analyses.

Graphique de l'évolution de la consommation d'espace agricoles, naturels et forestiers sur la période 2009-2021 en France métropolitaine :



Source : site de l'observatoire de l'occupation des sols - Tableau de bord et analyses.