

Les publications de l'UAD

LA FRANCE AMOCHÉE

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION AUTOUR DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT

Sous la coordination scientifique de Pascal Caille

URBANISME
AMÉNAGEMENT
DURABLES

Édité par

Chaire Urbanisme et Aménagement
Durables

Faculté de Droit, Économie et
Administration

3 Cité administrative, Ile du Saulcy
57000 Metz

Dépôt légal : mai 2026

Directeur de publication

Pascal Caille

Correction et maquette

Lukas Liepold

LA FRANCE AMOCHÉE

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION AUTOUR DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT

Ouvrage collectif

Sous la coordination scientifique de

Pascal Caille, Professeur de droit public à l'Université de
Lorraine

ISBN : 978-2-488573-03-0

Sommaire

Amochée... mais pas moche	
Par Pascal CAILLE	11

PARTIE 1

SE SOUVENIR POUR COMPRENDRE	23
--	-----------

L'esthétique comme composante de l'urbanisme : une ambition oubliée	
Par Laurence BASSIERES	25

La « France moche », une histoire de la laideur des paysages en France	
Par Arnaud BRENNETOT	41

Le départ des commerces vers la périphérie (1948-1973) Des programmes sans qualités architecturales ?	
Par Pierre MAURER	
et Federico DIODATO	63

PARTIE 2

COMPRENDRE POUR NOMMER	83
-------------------------------------	-----------

Du regard à l'égard, comment la spatialisation transforme nos rapports au monde	
Par Patrick HENRY	85

Morphologie et esthétique urbaines. Du changement de nature à l'apprentissage du regard, l'apport des projets de paysage	
Par Emmanuelle BONNEAU	101

De la « France moche » aux paysages pacifiés de la logistique et du commerce mondialisé	
Par Fabrice RAFFIN	119

Lire le paysage, vers une cohérence territoriale	
Par Johan CORNU	137

PARTIE 3

NOMMER POUR PRÉSERVER	155
------------------------------------	------------

Les outils réglementaires de protection du patrimoine : des outils pléthoriques pour un objet polysémique	
Par Rémi GIMAY	157

La contribution de la juridiction administrative à la préservation des paysages et du patrimoine architectural	
Par Nelly ACH	171

La protection de l'esthétique locale grâce aux règlements municipaux de construction	
Par Léa FRATINI	181
Plaidoyer pour une sobriété réglementaire : de l'utilité « relative » du règlement local de publicité	
Par Jean-Philippe STREBLER	197

PARTIE 4

PRÉSERVER POUR TRANSFORMER 209

De l'expérience de beauté dans nos villes. Transformer nos villes ? Pourquoi et comment ?	
Par Thérèse RIVASSEAU JONVEAUX	
et Reinhard FESCHAREK	211
Quarante ans de « loi Littoral » : entre dérogations successives et adaptations aux territoires locaux	
Par Laurent BORDEREAUX	229
La « neige empoisonnée » : les politiques publiques d'aménagement des stations de sports d'hiver en question	
Par Émeline HATT	
et Oriane SULPICE	249
Les « dents creuses » en droit de l'urbanisme. Symptôme ou remède de la France amochée ?	
Par Vivian LAUGIER	267
Prendre appui sur les perceptions pour aménager, réaménager, réanimer	
Par Béatrice GILET	277
Quelle IA pour des villes durables désirées ?	
Par Bertrand GOSSOT	303

ANNEXE 351

Amochée... mais pas moche

Par Pascal CAILLE

Professeur de droit public à l'Université de Lorraine

Rien n'est immuable, comme en témoigne une part significative des paysages français. Ces paysages ont été profondément modifiés en ayant été livrés, au fil du temps, à une forme de banalisation architecturale et en ayant été affectés par la prolifération, notamment en entrées de villes, de zones commerciales que l'uniformité caractérise. Le diagnostic est commun à l'ensemble du territoire, de sorte que chacun perçoit naturellement ce dont il est question ici. Et comme tout un chacun le sait, ces territoires ont été honorés d'une dénomination, dont ils auraient sans doute préféré faire l'économie mais cependant très vite passée à la postérité.

Qu'on lui trouve une tonalité péjorative, provocatrice, ou parfaitement juste, l'expression de la « France moche » interpelle en même temps qu'elle renseigne, en suscitant de multiples questionnements chez le profane. Comment, dira celui-ci, en est-on venus à produire des territoires si souvent perçus comme dégradés dans un pays dont l'attachement à la qualité de ses paysages, à la richesse de son patrimoine et à une certaine conception de l'harmonie urbaine était pourtant profond ? Comment a-t-on pu renoncer à l'idée cardinale du beau au bénéfice d'un cadre passablement placé sous le signe de la paresse conceptuelle ? Comment a-t-on pu céder aux sirènes d'un certain discours de la croissance dont l'un des effets insidieux a été de promouvoir une architecture indifférenciée d'autant plus regrettable qu'elle s'inscrit à rebours des aspirations du plus grand nombre ? Autant d'interrogations que celui qui vit quotidiennement la « France moche » peut partager avec celui qui l'observe scientifiquement.

Ces interrogations ne rendent cependant pas compte de l'intégralité des questions qui se posent. Il faut aller au-delà, en dépassant les effets induits par le prisme réducteur de la question esthétique. La « France moche » ne renvoie pas seulement aux modes de production de la ville, aux choix politiques d'aménagement et aux transformations socio-économiques. Elle touche également aux représentations collectives qui façonnent notre rapport aux lieux. De ce point de vue, le slogan interpelle le philosophe, l'architecte, l'urbaniste, le géographe, le sociologue, le psychologue, le juriste. La « France moche » est résolument un objet de dialogue pluridisciplinaire.

C'est dans cet esprit que la chaire Urbanisme et Aménagement Durables de l'Université de Lorraine a entrepris de réunir, dans cet ouvrage collectif, des

contributions issues de différents champs disciplinaires. L'objectif n'est évidemment pas d'instruire le procès en indignité des transformations contemporaines des paysages français. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le choix a été fait de retenir ici l'expression de « France amochée » (car elle l'est) plutôt que de « France moche » (qu'elle n'est sans doute pas). Le but n'est donc pas de formuler un réquisitoire. Il ne s'agit pas de jeter l'anathème sur ce phénomène en cédant à la tentation des jugements de valeur. Il importe seulement de contribuer à la compréhension des mécanismes qui ont pu conduire au résultat qu'on observe, d'analyser les discours sous-jacents, et d'esquisser des pistes de réenchantement des territoires. Excusons-nous du peu !

Mais de l'interrogation à la récrimination, il peut n'y avoir qu'un pas. La tentation est grande, en effet, d'accabler un siècle, sinon plus, d'urbanisme dont les impensés, la paresse, ou l'arrogance ont pu conduire à l'enlaidissement tant décrié de la France. Quoique conscient que la ville s'est construite durant des siècles sur la ville, que deux conflits mondiaux ont pu faire disparaître une part non négligeable du patrimoine français, que la beauté d'un jour n'est pas celle de la veille ni celle du lendemain, le profane (toujours lui !) d'aujourd'hui formule facilement le grief à l'urbaniste, à l'architecte ou au politique, d'avoir sacrifié le patrimoine, les paysages, ou encore la beauté du cadre de vie. Pour lui, le procès de l'altération esthétique des centres-villes, des périphéries urbaines, et même des ruralités, est instruit à charge, au mépris des droits de la défense, comme si rien n'était de nature à remettre en cause le diagnostic et qu'il fallait nécessairement entrer en voie de condamnation contre le triomphe de la standardisation.

Se souvenir pour comprendre

Tout se passerait ici comme si l'homme du XXI^e siècle accédait à une forme de conscience salvatrice. Et pourtant... la dénonciation de la « laideur » n'est pas neuve. La littérature, du XIX^e siècle notamment, en témoigne, qui a su dire combien le rapport à l'Histoire et la révérence à l'héritage des anciens pouvaient manquer à ceux qui, à l'époque déjà, (dé)faisaient la ville. Cette dénonciation n'était d'ailleurs pas l'apanage des écrivains, en s'inscrivant en effet dans une tradition intellectuelle qui critiquait, en même temps qu'elle l'accompagnait, la modernisation des territoires.

L'esthétique trouvait donc sa place dans le débat. Elle figurait même au cœur de cette discipline naissante qu'était l'urbanisme. Elle finira pourtant par être éclipsée. Deux causes, au moins, y ont conjointement contribué. En premier lieu, bien que parfaitement prise en considération, l'esthétique souffrait d'une forme d'indétermination. Difficile à définir et à formaliser, manquant sans doute de thuriféraires pour la défendre, l'esthétique ne pouvait se réclamer d'un cadre théorique stabilisé. En second lieu, la période ne s'y prêtait sans doute pas. Déjà doit-on rappeler que, au XIX^e siècle, l'essor de l'industrialisation et

de l'extension des villes qu'elle induisait a généré une tension entre, d'une part, les préoccupations hygiénistes et fonctionnelles, d'autre part, le souci de l'esthétique. La conciliation entre ces différents impératifs était difficile, les décennies qui suivront finiront par reléguer l'esthétique dans le champ moins opérationnel des juristes, sans doute plus prompts à entretenir une vision romantique décorrélée des contingences de l'époque, dans un contexte de mondialisation naissante.

Qu'il nous soit permis de ne pas nous attarder trop longtemps ici sur l'histoire pour en arriver immédiatement aux Trente Glorieuses, période qui a accéléré le changement de visage de la France en même temps qu'elle proposait un nouveau contrat aux Français. Confiant dans le progrès technique et social, le modernisme a promu des formes urbaines tournées vers l'avenir. Et toute critique de la laideur de passer alors pour l'expression d'une réaction à éconduire. L'attachement à des formes jugées dépassées était condamné au silence. Le discours de la beauté n'était plus de mise. L'exemple des zones commerciales périphériques en rend compte. Massivement et rapidement développées sans qualité architecturale, ces zones ont été le produit d'une révolution économique, spatiale et culturelle, largement inspirée de modèles étrangers, en lien avec le développement du modèle pavillonnaire, lui-même importé. L'imaginaire de modernité et d'efficacité était convoqué, leur esthétique renvoyait à des choix assumés, à des contraintes économiques et à des représentations du progrès.

Mais voilà que le sentiment d'une France amochée a pris racine. Une nouvelle perspective, dite « culturaliste » s'est développée, insistant sur la dimension sensible et collective de l'esthétique. Dans cette perspective, la beauté ne réside plus seulement dans des principes formels, mais dans des références partagées et dans les émotions suscitées par un paysage. À la faveur de cette approche, on mesure mieux les raisons du repli progressif, à la fin des années 1960, sur des images idéalisées d'une certaine belle France dont les médias se feront les chantres. L'essor des grandes infrastructures et des espaces commerciaux, pensés au mépris de toute considération esthétique, a commencé à se heurter à un mouvement exprimant le sentiment de perte d'identité, le souci de la qualité paysagère, le vœu d'une certaine continuité historique. La circonstance que ce mouvement ait pu traduire une forme de nostalgie d'une caste élitiste, ou de condescendance à l'égard de la classe moyenne, reste indifférente ici.

À la faveur de ce bref retour historique en forme de vulgate, nous comprenons ce dans quoi le discours de la « France amochée » puise sa vigueur. Le décalage entre transformations réelles et représentations sociales est au cœur de la crise du paysage. Mais il faut se défier des évidences réductrices. Ce discours ne se limite pas à une critique d'ordre esthétique. Il traduit l'émergence d'inégalités territoriales. La répartition différenciée des paysages, par le jeu de leur valorisation ou de leur dévalorisation, témoigne de la dimension profondément sociale et stratégique des enjeux. Un retour sur le passé ne consiste donc pas seulement à retracer une chronologie, mais également à restituer la pluralité des regards sur la ville et ses marges. En interrogeant la place de l'esthétique dans la pensée

urbanistique, en historicisant la critique de la laideur et en reconsidérant la genèse des paysages « coupables », les contributions réunies dans le présent ouvrage invitent immédiatement à dépasser les jugements immédiats. Elles montrent que la France amochée est moins une réalité objective qu'un objet de débat, révélateur de tensions entre modernité et héritage, fonctionnalité et sensibilité, uniformisation et attachement aux lieux. Elles contribuent à mieux nommer le phénomène.

Comprendre pour nommer

Car nommer la France amochée n'a rien d'évident. Si efficace qu'elle puisse être en apparence, l'expression se révèle, à bien des égards, opaque à ce qu'elle dit, en dissimulant la complexité des processus qu'elle prétend désigner. Elle tend à figer en une formule un ensemble de réalités mouvantes, conflictuelles et profondément situées. Deux questions connexes s'imposent alors. En premier lieu, que désigne-t-on réellement lorsque l'on parle de laideur des paysages ? En second lieu, avec quels outils intellectuels, sensibles et politiques peut-on en rendre compte sans en simplifier abusivement les ressorts ? Il ne s'agit plus ici de comprendre uniquement les conditions mêmes de la perception, de la représentation et de la qualification des territoires. Car les paysages ne sont pas des données objectives et stables. Ils sont le produit d'interactions complexes entre formes matérielles, pratiques sociales, héritage historique et cadres de perception. En ce sens, « lire » un paysage suppose d'admettre qu'il n'existe qu'à travers le regard qui le constitue. La Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 le rappelle, il est avant tout « une portion de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », c'est-à-dire une construction sensible, culturelle et politique.

Dès lors, la critique de la France amochée apparaît moins comme un rejet esthétique que comme le symptôme d'une crise des représentations. Comment, en effet, représenter des milieux en perpétuelle mutation, où les équilibres écologiques, économiques et sociaux sont sans cesse renégociés ? Les outils traditionnels (cartes, plans, catégories statistiques) peinent à saisir les dynamiques. Réduisant les territoires à des indicateurs abstraits, ils contribuent à invisibiliser leur épaisseur sociale et leurs conflits internes. À l'inverse, les approches contemporaines de la spatialisation invitent à reconnaître les territoires comme des écosystèmes vivants, singuliers, traversés par des usages et des savoirs. Dans cette perspective, la représentation devient un enjeu central. Loin d'être neutres, les cartes et les images participent à la construction des réalités qu'elles décrivent. Elles sélectionnent, hiérarchisent, rendent plus ou moins visibles. Instruments de pouvoir, elles peuvent aussi devenir des outils d'émancipation, aptes à révéler les inégalités, les dépendances et les conflits qui structurent les espaces. En intégrant les récits des habitants, les savoirs locaux et les dynamiques écologiques, les pra-

tiques émergentes de la cartographie critique et participative ouvrent ainsi la voie à des représentations plus dialogiques, capables d'accompagner l'action publique autant que de nourrir le débat démocratique.

Mais comprendre, c'est aussi accepter de déplacer les catégories de jugement esthétique. L'opposition entre le « beau » et le « laid » se révèle insuffisante pour appréhender des paysages issus de processus complexes. La perception d'une France amochée traduit souvent une tension plus profonde entre éthique et esthétique, entre ce qui est jugé souhaitable du point de vue du vivre-ensemble et ce qui est perçu comme désirable du point de vue des formes. La « belle » ville n'est pas nécessairement la « bonne » ville. La « bonne » ville n'est pas nécessairement la « belle » ville. Les politiques contemporaines de requalification urbaine, en cherchant à concilier ces dimensions, produisent d'ailleurs des résultats ambivalents. En effet, tout en promouvant la nature en ville et la qualité des espaces publics, elles tendent parfois à uniformiser les formes, générant une esthétique standardisée. Ce décalage apparaît avec une acuité particulière dans les espaces périurbains et les franges métropolitaines. Longtemps stigmatisés comme des « non-lieux », ils révèlent, à l'analyse, des logiques territoriales cohérentes et des formes d'appropriation ordinaires. Les dispositifs logistico-commerciaux, par exemple, ne se réduisent pas à des paysages de laideur. Cet ouvrage apprendra, à certains en tous cas, que ces dispositifs constituent des systèmes complexes, articulant infrastructures invisibles et façades commerciales, flux globaux et pratiques locales. Leur esthétique repose autant sur ce qu'ils dissimulent (écrans végétalisés, mises en scène commerciales, neutralisation visuelle des activités logistiques) que sur ce qu'ils montrent. Mais plus encore, ces espaces ne sont pas vécus comme des anomalies pour ceux qui les fréquentent. Pour ceux-là, ces systèmes forment le cadre banal du quotidien, répondant à des attentes concrètes (en termes d'accessibilité et de diversité des services notamment) qui l'emportent largement sur les jugements esthétiques savants. À leur manière, ces lieux produisent même des centres de sociabilité, de loisirs, etc., et donc des formes d'urbanité. Ils recomposent des centralités alternatives, souvent plus attractives que les centres anciens, patrimonialisés sans doute, affaiblis malgré tout. Cette France est peut-être amochée, mais elle n'en est pas moche pour autant.

Ainsi, nommer suppose de reconnaître la pluralité des expériences et des significations attachées aux paysages. Il ne s'agit plus de nier les critiques, mais de les resituer dans des contextes sociaux, historiques et perceptifs différenciés. Cette démarche implique également de renouer avec une lecture plus fine et plus nuancée des territoires, attentive à leur consistance géohistorique, à leurs continuités et à leurs ruptures. Qu'elle soit liée au modernisme, à la mondialisation ou à certaines politiques publiques, l'uniformisation dénoncée ne peut être comprise qu'à l'aune des dynamiques locales qu'elle transforme ou qu'elle recompose.

Il n'y a donc pas de projet territorial sans un travail préalable de mise en sens. Lire, représenter, interpréter ne relèvent pas d'un exercice secondaire. C'est un préalable à l'action. À l'heure des crises écologique, sociale et démocratique,

cette exigence prend une dimension nouvelle. Elle invite à développer une véritable culture de la spatialisation, capable d'articuler expertise technique et expertise d'usage. Car sans récit partagé, il n'y a ni compréhension commune, ni capacité d'action collective. Nommer les territoires, c'est déjà commencer à les préserver...

Nommer pour préserver

Nommer, en matière de paysage et de patrimoine, ne relève pas d'un simple exercice de qualification. C'est engager une politique de protection. Car ce qui est désigné comme « patrimoine », « paysage remarquable » ou « esthétique locale » entre dans des régimes juridiques spécifiques, mobilise des instruments d'action publique et devient l'objet d'arbitrages parfois complexes. C'est ici que la compréhension des territoires se traduit en normes. C'est ici que le passage du regard au droit intervient.

Le présent ouvrage nous rappellera encore que, historiquement, la protection du patrimoine s'est construite autour d'une intervention forte de l'État, notamment à partir de la loi de 1913 sur les monuments historiques. Reposant sur des outils puissants et parfois contraignants, ce modèle centralisé a permis de préserver les éléments les plus emblématiques du patrimoine national. Sous l'effet de la décentralisation toutefois, les collectivités territoriales ont progressivement investi ce champ, devenant des acteurs essentiels de la protection et de la mise en valeur des paysages et du cadre de vie.

Au mille-feuilles institutionnel triomphant, s'est couplée la désormais trop connue prolifération des normes. Cette évolution s'est en effet accompagnée d'une multiplication des outils juridiques, issus de différentes branches du droit (que l'on songe, par exemple, au droit du patrimoine, au droit de l'urbanisme, au droit de l'environnement) qui, loin de former un ensemble cohérent, fonctionnent souvent en silos. Et la fragmentation de produire des effets fatalement ambivalents. D'un côté, elle témoigne de l'importance accordée à la préservation des paysages et du patrimoine. De l'autre, elle engendre une complexité croissante, parfois source d'incompréhension, voire d'inefficacité. Les élus locaux se trouvent ainsi confrontés à un véritable travail d'équilibriste, en proie qu'ils sont à un faisceau d'injonctions paradoxales, devant concilier protection patrimoniale, développement économique, transition écologique, densification urbaine.

Dans ce contexte, nommer le patrimoine devient un acte éminemment problématique. Si le droit en propose une définition large (englobant des biens à haute valeur historique ou esthétique), les dispositifs de protection n'en couvrent en réalité qu'une partie limitée. Les éléments les plus visibles et les plus reconnus bénéficient d'une protection efficace, parfois jugée excessive au point de figer les territoires dans une forme de vitrification. À l'inverse, un vaste ensemble

de biens ordinaires – ce « petit patrimoine » du quotidien, fait de paysages, de formes urbaines et d’ambiances locales – demeure plus difficile à appréhender et à protéger.

C’est alors que la notion de paysage aggrave le brouillage. De plus en plus mobilisée, elle élargit le champ du patrimoine à des réalités diffuses, évolutives et subjectives. Entendu comme une portion de territoire perçu par les populations, le paysage ne peut être uniquement saisi par des catégories juridiques fixes. Sa protection suppose des choix politiques explicites. En effet, préserver un paysage, c’est souvent assumer une vision du territoire en renonçant à certaines formes d’urbanisation par l’arbitrage entre des usages concurrents. Dès lors, l’efficacité des dispositifs ne repose pas uniquement sur leur existence, mais sur la capacité des acteurs locaux à s’en saisir et à les articuler dans un projet cohérent. Le plan local d’urbanisme, en particulier, apparaît comme un instrument central pour encadrer l’esthétique des constructions et identifier les éléments à protéger ou à valoriser. D’autres outils, comme la législation sur les sites patrimoniaux remarquables ou les servitudes de protection des abords, viennent compléter cet arsenal. Mais leur mise en œuvre dépend largement de la volonté politique locale, ainsi que de la lisibilité et de l’appropriation de ces outils par les acteurs.

Or, cette lisibilité fait encore trop souvent défaut. L’accumulation des normes, leur technicité et leur manque de coordination alimentent un sentiment d’opacité, tant chez les décideurs que chez les citoyens. La question de l’acceptabilité devient centrale, mais entre désintérêt d’une majorité et mobilisations ponctuelles parfois conflictuelles, la participation citoyenne reste difficile à organiser. Pourtant, associer les habitants apparaît indispensable, non seulement pour légitimer les choix opérés, mais aussi pour enrichir la compréhension des usages et des attachements aux lieux.

Cette tension entre complexité normative et efficacité réelle se retrouve de manière topique dans le domaine de la publicité extérieure. Malgré l’existence de règles nationales, leur application demeure souvent imparfaite, faute de connaissance ou de volonté politique. Dans ce contexte, les règlements locaux de publicité apparaissent comme des outils utiles mais d’une portée relative dès lors que leur multiplication ne garantit pas une meilleure protection et qu’une application rigoureuse des règles existantes pourrait, dans bien des cas, suffire. Cette situation invite à interroger un principe simple : la qualité du cadre de vie ne dépend pas uniquement de normes, mais également de leur clarté et de leur effectivité.

Certains instruments plus souples, comme les règlements municipaux de construction, illustrent une autre voie. En confiant aux communes d’Alsace et de Moselle une capacité directe sur l’esthétique communale, le droit local peut témoigner de l’intérêt qu’il y a à proposer des outils simples, adaptables et ancrés dans les réalités locales. Leur succès souligne l’attrait pour une régulation plus lisible, plus proche du terrain et capable d’intégrer les spécificités des lieux (et peut-être aussi, pour le maire, de contrarier les prescriptions du plan local

d'urbanisme intercommunal !). En filigrane malgré tout, une question fondamentale reste posée de savoir si l'esthétique est juridiquement saisissable. Longtemps considérée comme subjective, elle tend aujourd'hui à s'objectiver partiellement, au point qu'il est possible d'affirmer qu'elle a trouvé pleinement sa place dans le champ de l'ordre public, au moins immatériel. En contrôlant l'insertion des constructions dans leur environnement, le juge administratif participe à cette reconnaissance même si on admettra que son intervention reste prudente, et qu'il ne saurait se substituer – heureusement – aux autorités politiques qui structurent l'aménagement des territoires.

Ainsi, nommer pour préserver, c'est accepter que le droit ne soit ni un simple outil technique, ni une réponse suffisante. C'est reconnaître qu'il constitue un langage, qui traduit des valeurs, hiérarchise des priorités et organise des arbitrages. Voici livrée l'invitation à repenser les conditions d'une protection efficace, non pas en accumulant des règles mais en construisant des cadres d'action lisibles, partagés et capables de saisir la richesse et la fragilité des territoires contemporains.

Préserver pour transformer

On évitera ici un écueil, en assumant l'idée que préserver ne signifie pas figer. On soutiendra même que la préservation ne prend pleinement sens qu'à la condition de s'inscrire dans une dynamique de transformation capable de répondre aux défis contemporains. L'ouvrage entend donc dépasser l'opposition souvent stérile entre conservation et projet, pour interroger les conditions d'une transformation des espaces habités qui soit à la fois durable et désirable.

Car la critique de la France amochée ne peut déboucher sur une simple entreprise de restauration ou de correction esthétique. Ni les modèles modernistes du XXe siècle, ni les formes désordonnées issues d'une urbanisation plus récente ne semblent aujourd'hui offrir des réponses satisfaisantes sur le long terme. L'enjeu n'est donc pas de revenir à un âge d'or supposé, mais de réinventer les conditions d'un projet urbain capable d'articuler beauté et durabilité. Dans cette perspective, la question de la beauté retrouve une place centrale. Longtemps marginalisée ou réduite à un supplément d'âme, parfois reléguée à un alibi décoratif, la beauté apparaît aujourd'hui comme un besoin fondamental, étroitement lié au bien-être individuel et collectif. Les travaux contemporains montrent en effet que la qualité esthétique des environnements urbains influe sur la santé. La présence de nature, la lisibilité des espaces, l'harmonie des formes, la capacité d'un lieu à susciter des émotions positives participent de la quête d'un autre habitat, davantage conforme aux aspirations post-modernes.

Pareille redécouverte de l'esthétique n'est toutefois pas exempte d'interrogations. À la question déjà soulignée de savoir ce qu'est une bonne ville, les réponses divergent : ville compacte, ville durable, ville intelligente, ville créative... autant de

modèles qui traduisent des visions parfois concurrentes. Entre densité et respiration, entre continuité et diversité, entre fonctionnalité et charme, les arbitrages restent ouverts. Ce qui se dessine toutefois, c'est la nécessité de penser la ville comme un milieu vécu, où les perceptions, les usages et les représentations jouent un rôle déterminant. La lisibilité et l'identité des espaces deviennent alors des critères essentiels, conditionnant notre capacité à nous orienter, à nous approprier les lieux et à y construire des attachements durables.

Cette attention renouvelée aux qualités sensibles des territoires invite également à reconsidérer des objets souvent perçus comme secondaires ou problématiques. Par exemple, longtemps vues comme des anomalies dans le tissu urbain, les « dents creuses » apparaissent aujourd'hui comme un foncier stratégique, susceptible de contribuer à la densification rendue aujourd'hui nécessaire. Leur mobilisation soulève toutefois des enjeux complexes, qu'ils soient techniques, juridiques, économiques, politiques. Car le risque existe de céder à une urbanisation opportuniste au détriment d'une vision d'ensemble. De la même manière, les grands cadres législatifs de protection, tels que la loi Littoral de 1986, illustrent les tensions inhérentes à toute politique de préservation. Conçus pour protéger des espaces fragiles soumis à de fortes pressions, ils doivent sans cesse s'adapter à des contextes en évolution, aux confins des exigences de développement local et des risques environnementaux. Leur trajectoire, faite d'ajustements et de dérogations, rappelle que préserver implique nécessairement de composer avec le changement. Ces tensions sont également visibles dans les territoires de montagne, où les modèles d'aménagement hérités des décennies passées – notamment autour des stations de sports d'hiver – sont aujourd'hui remis en question. Face aux crises climatique et économique, ces espaces se trouvent à un tournant. La « transition » y revêt des significations contrastées, oscillant entre adaptation du modèle existant et bifurcation plus radicale. Mais partout se pose la même question : comment transformer des territoires profondément dépendants d'un système économique sans fragiliser leur équilibre social ?

Dans ce contexte, de nouvelles approches émergent, cherchant à replacer le paysage au cœur du projet territorial. L'expérience du plan de paysage du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Messine en offre une illustration remarquablement éclairante. En articulant diagnostic, stratégie et action, en mobilisant une diversité d'acteurs et en intégrant les dimensions sensibles de l'expérience des lieux, cette démarche propose une autre manière de faire de l'urbanisme : plus progressive, plus attentive aux usages, plus ouverte aux émotions et aux perceptions. Elle invite, surtout, à « sortir du cadre », non pour le rejeter mais pour mieux l'adapter aux réalités du terrain.

Enfin, cette réflexion sur la transformation des territoires ne peut ignorer les apports – et les limites – des nouvelles technologies. Le numérique, et en particulier l'intelligence artificielle, offre des potentialités inédites pour comprendre, simuler et gérer les systèmes urbains. Certes, son usage reste encore largement cantonné à des fonctions opérationnelles ou d'optimisation. Mais l'enjeu est clair...

Il s'agit désormais de développer une intelligence territoriale augmentée, capable de relier les savoirs, de rendre visibles les interdépendances et de faciliter la co-construction des projets. Dans cette perspective, l'IA pourrait devenir un outil de médiation, au service d'une gouvernance plus inclusive et plus contextualisée.

Au fond, la question qui se pose finalement est simple et décisive : comment transformer sans dénaturer ? La réponse ne réside ni dans la seule protection, ni dans la seule innovation. Elle s'ancre dans l'aptitude à l'articulation. Préserver, c'est reconnaître la valeur des héritages. Transformer, c'est les inscrire dans des trajectoires nouvelles. Entre mémoire et projet, entre contraintes et créativité, entre normes et expériences vécues, il s'agit moins de réparer une France amochée que de réapprendre à faire territoire, en assumant la complexité de nos milieux de vie et en redonnant sens aux formes que nous produisons.

Au fil des contributions proposées dans cet ouvrage (dont on a cherché dans ce propos introductif à synthétiser les apports sans parvenir à rendre, en si peu de mots, justice à leur richesse), la conviction prend corps de ce que la qualité esthétique des territoires ne relève ni d'un luxe ni d'un simple jugement subjectif. Elle constitue un enjeu démocratique, environnemental et culturel majeur. Les paysages façonnent notre quotidien, influencent notre bien-être et participent à l'identité des lieux comme à celles des communautés qui les habitent. En proposant ces « éléments de réflexion » autour de la « France amochée », cet ouvrage n'entend évidemment pas clore le débat. Il aspire seulement à l'enrichir, en invitant chacun à interroger collectivement les formes et les valeurs qui président à la fabrique des territoires. Nul doute que la France reste un laboratoire fécond d'idées, d'expériences et de pratiques capables de réinventer la beauté de ses territoires. L'ambition de cet ouvrage est précisément de contribuer, humblement mais résolument, à cette réflexion commune.

PARTIE 1

SE SOUVENIR POUR COMPRENDRE

L'esthétique comme composante de l'urbanisme : une ambition oubliée

Par Laurence BASSIERES

Maîtresse de conférences en Histoire et Cultures Architecturales à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris La Villette

Même s'il reste utilisé, le terme d'« esthétique urbaine » résonne aujourd'hui avec une tonalité un peu surannée, désuète, sans toutefois bénéficier d'une définition historique claire. À l'inverse de « l'embellissement », ou de « l'art urbain », le terme n'apparaît pas dans les dictionnaires d'urbanisme¹ et ne semble pas constituer une catégorie d'analyse dans les ouvrages traitant d'histoire de l'urbanisme. En comparaison, l'intérêt est plus marqué du côté du droit : depuis les années 1970, les juristes ont produit de nombreux textes sur le sujet².

L'esthétique a pourtant représenté, durant quelques décennies, au moment de la naissance de l'urbanisme, un des termes centraux du débat, en tant qu'élément de la triade qui servit un temps à définir la discipline en construction : « circulation, hygiène, esthétique ». La notion a été interrogée, discutée, enseignée, avant d'être éclipsée. Pour un temps seulement : si la ville fonctionnelle du Mouvement moderne a laissé peu de place aux questionnements esthétiques en tant que tels, l'intérêt pour le paysage urbain dès les années 1960³ et le renouveau de l'art urbain dans les années 1980, à la fois du point de vue historique⁴ et dans une

1 Le terme ne figure ni dans le *Dictionnaire de l'urbanisme* de P. MERLIN et F. CHOAY (Paris, PUF, 1988), ni dans le *Dictionnaire. La ville et l'urbain* de T. PAQUOT, D. PUMAIN et R. KLEINSCHMAGER (Paris, Economica, 2006).

2 On citera par exemple R. SAVY, « Construction et protection de l'esthétique, règles de droit public », *Droit et ville* 1976, n° 2, p. 41-85 ; Y. RODRIGUEZ, « La protection administrative de l'esthétique », *Droit et ville* 1982, n° 14, p. 139-169 ; M.-N. BAILLY, *L'esthétique en droit administratif français*, thèse, Angers, 1982 ; J. MORAND-DEVILLER, « Esthétique et droit de l'urbanisme » in *Mélanges René Chapus, Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 429-442.

3 Voir à ce sujet l'article de H. JANNIÈRE, « De l'art urbain à l'environnement : le paysage urbain dans les écrits d'urbanisme en France, 1911-1980 », *Strates* 2007, n° 13, <http://journals.openedition.org/strates/5223>

4 C. BRUANT, « De l'art urbain à l'urbanisme : les bâtisseurs de la cité moderne », *Les Cahiers de la recherche architecturale* 1981, n° 8 ; J.-P. GAUDIN, « Les Premiers urbanistes français de l'art urbain : 1900-1930 », *In Extenso* janvier 1988, n° 11 ; J.-P. GAUDIN, *Desseins de villes*, « art urbain » et urbanisme : anthologie, Paris, L'Harmattan, 1991.

démarche plus prospective⁵, replacent la question, si ce n'est au cœur des préoccupations, du moins comme un des éléments du débat.

L'ambition de cet article consiste à mettre en évidence la manière dont cette notion a été introduite dans le débat sur l'urbanisme et les façons dont elle a été appréhendée, au moment où la discipline était en pleine construction, durant les premières décennies du XXe siècle. À partir des publications, écrits et enseignements des principaux protagonistes de l'urbanisme naissant, il s'agira de montrer comment cette notion est progressivement devenue un enjeu, mais de manière éphémère, face aux difficultés à proposer une esthétique réellement nouvelle.

Des « embellissements » à la naissance de l'urbanisme

Lorsque la question urbaine commence à être débattue en France, à la toute fin du XIXe siècle, la dimension esthétique paraît absente des débats. Le terme d'« embellissement », apparu selon le *Dictionnaire de l'urbanisme* de Françoise Choay et Pierre Merlin au XVIe siècle, très utilisé au XVIIIe, semble déjà obsolète. Correspondant à « un ensemble encore indistinct de règles et de techniques, de conceptions et de réalisations, d'améliorer l'organisation tout autant que l'apparence des villes »⁶, il est encore utilisé durant les travaux haussmanniens – il existe une Commission des embellissements, dite Commission Siméon, créée en 1853 – mais Haussmann opère déjà un certain recul vis-à-vis du terme dans ses *Mémoires*, parues en 1890-1893, lorsqu'il évoque les « projets de transformation urbaine ou, comme on le disait alors, d'embellissement de la capitale de l'Empire »⁷.

L'esthétique n'apparaît pas non plus comme un enjeu pour les deux principaux creusets de l'urbanisme en France. Le premier est formé à partir d'organisations philanthropiques : autour du Musée social, fondé en 1894, et de sa Section d'hygiène urbaine et rurale, créée en 1908, se constitue ce que Christian Topalov nomme, dans une formule qui fait date, la « nébuleuse réformatrice »⁸, dont les centres d'intérêt portent plutôt sur les questions d'hygiène ou de logement. Le second trouve ses fondements dans le champ de l'histoire, en particulier l'histoire de Paris : un peu plus tardif, il est qualifié par Renaud Payre de « nébuleuse Sévigné »⁹, du nom de la rue où se situe la Bibliothèque historique de Paris, il

5 On citera par exemple la création en 1984 du « Séminaire Robert Auzelle / Art urbain dans les territoires » et l'instauration en 1989 du prix « Urbanisme et Art urbain ».

6 F. CHOAY et P. MERLIN (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, op. cit.

7 E. HAUSSMANN, *Mémoires du Baron Haussmann*, Paris, V. Havard, 1890-1893, p. 52.

8 C. TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, éd. de l'EHESS, 1999.

9 R. PAYRE, « Un savoir "scientifique, utilitaire et vulgarisateur" : la ville de *La vie urbaine*, objet de science et objet de réforme (1919-1939) », *Genèses* mars 2005, n° 60, p. 123-148.

se développe à partir de 1916 et de la transformation de cette dernière, par son conservateur en chef Marcel Poète, en Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines.

Les protagonistes de ces deux « nébuleuses », conscients du retard de la France sur ces sujets, se montrent très attentifs aux réflexions développées dans d'autres pays européens, où les travaux sur la ville se multiplient dès fin du XIXe siècle, et sont à l'origine de textes fondateurs sur l'urbanisme, avec les publications de Camillo Sitte en 1889¹⁰, de Josef Stubben en 1890¹¹, et de Charles Buls en 1893¹² – les travaux d'Idefonso Cerdà en Espagne étant antérieurs (1867) mais méconnus¹³. Mais alors que la dimension esthétique trouve pleinement sa place dans ces réflexions, notamment chez Camillo Sitte et Charles Buls, donnant naissance à ce qui va être appelé selon les pays *Art public*, *Civic Art*, *Städtebau*..., elle semble ignorée des Français, dans un premier temps du moins. La France a en effet conservé des principes urbains hérités de l'âge classique auxquels ont été adjointes les pratiques développées sous Haussmann, et peine à aller au-delà, s'attardant dans ce que Gaston Bardet qualifia d'« haussmannisme desséchant »¹⁴. Marcel Smets, dans son étude sur Charles Buls, estime ainsi que la France, essentiellement attentive aux expériences étrangères pour les questions techniques, porte alors « des œillères », et note que Charles Buls ou Josef Stübben considèrent que les Français sont peu influencés par leurs travaux¹⁵.

La « physionomie artistique de la ville »

La question de l'esthétique urbaine est pourtant posée dès la fin du XIXe siècle, mais par les groupements de sauvegarde, en dehors des cercles de réflexion sur l'urbanisme. La protection des monuments historiques avait connu une institutionnalisation au cours du XIXe siècle, aboutissant en 1887 au vote de la première loi sur les monuments historiques. Dans ce processus, seul l'édifice était pris en compte. Si quelques rares ensembles sont classés à la fin du XIXe siècle, globalement, comme le résume Arlette Auduc, la pensée urbaine est alors absente à la Commission des monuments historiques¹⁶. Elle l'est aussi en dehors. Les travaux haussmanniens, par exemple, s'ils suscitent quelques réactions autour de la

10 C. SITTE, *L'art de bâtir les villes. L'urbanisme selon ses fondements artistiques*, [1889], trad. de Daniel Wiczorek, Paris, éd. du Seuil, 1996.

11 J. STUBBEN, *Der Städtebau*, Braunschweig, Wiesbaden, F. Vieweg, [1890], 1980.

12 CH. BULS, *L'Esthétique des villes*, Bruxelles, Impr. Bruylant-Christophe, 1894.

13 I. CERDÀ, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, 1867.

14 G. BARDET, *L'urbanisme*, coll. Que sais-je ?, Paris, Presses universitaires de France, 1945, p. 20.

15 M. SMETS, *Charles Buls. Les principes de l'art urbain*, Liège, Mardaga, 1995, p. 152-153.

16 A. AUDUC, *Quand les monuments construisaient la nation, le service des monuments historiques de 1830 à 1940*, préface de J.-M. LENIAUD, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture et de la Communication, 2008, p. 341-342.

démolition de monuments, ne rencontrent quasiment aucune opposition – d'un point de vue patrimonial – lorsqu'il s'agit de la destruction du tissu urbain¹⁷. Il faut près d'un siècle supplémentaire pour que l'échelle urbaine soit intégrée dans une législation, avec le vote de la loi sur les Secteurs sauvegardés en 1962¹⁸.

Mais à la fin du XIXe siècle, les sociétés savantes, qui se sont développées à partir des années 1820, connaissent un regain d'activité, et adoptent une approche plus militante en faveur de la préservation de la ville. La Société des Amis des monuments parisiens, en particulier, créée par Charles Normand en 1884, mène le combat contre de nombreux projets, le métropolitain, alors prévu aérien et sur plusieurs niveaux, la gare des Invalides... Elle développe le concept de « physionomie artistique de la ville », pour la défense du paysage parisien – y compris pour ses parties les plus récentes¹⁹. Un peu auparavant, à Lyon, le concept de « physionomie historique de la ville » portait sur des enjeux similaires²⁰. La création d'autres sociétés savantes, de commissions municipales telles que la Commission du Vieux Paris en 1897 ou la Commission du Vieux Lyon en 1898, contribue à porter le débat sur la beauté de la ville. Ces groupements, toutefois, s'ils se montrent très actifs dans la défense de la physionomie artistique de la ville, ou des sites, et s'inscrivent pleinement dans les débats sur la ville, à l'échelle européenne, ne produisent aucun texte théorique sur le sujet.

L'esthétique urbaine et la loi

Les premiers essais théoriques sur l'esthétique de la ville viennent de la littérature, d'une part, et du droit, d'autre part. Thierry Paquot réunit les premiers sous le terme de « préhistoire de l'urbanisme »²¹ : les poètes Gustave Kahn en 1901 avec *L'esthétique de la rue*²² et Robert de Souza en 1913 avec *L'avenir de nos villes : études pratiques d'esthétique urbaine. Nice, capitale d'hiver*²³ et l'homme de lettres Émile Magne en 1908 avec *Esthétique des villes*²⁴. Les seconds s'inscrivent dans une succession d'études juridiques portant sur la protection des

17 P. PINON, *Atlas du Paris haussmannien. La ville en héritage du Second Empire à nos jours*, Paris, Parigramme, 2002, p. 176-177.

18 Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.

19 Voir à ce sujet R. FIORI, *L'invention du vieux Paris, Naissance d'une conscience patrimoniale dans la capitale*, Wavre (Belgique), Mardaga, 2012.

20 N. MATHIAN, « Quelques jalons dans la protection du tissu urbain à Lyon » in Ph. POIRRIER et L. VADELORGE (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Fondation Maison des sciences de l'homme, 2003, p. 132.

21 T. PAQUOT, « Eloge de la rue, ou quand l'art urbain soigne les dehors... », *Flux* 2006, n° 66-67, p. 127.

22 G. KAHN, *L'esthétique de la rue*, Paris, E. Fasquelle, 1901.

23 R. DE SOUZA, *L'avenir de nos villes : études pratiques d'esthétique urbaine. Nice, capitale d'hiver*, Paris, Berger-Levrault, 1913.

24 É. MAGNE, *Esthétique des villes*, Paris, Mercure de France, 1908.

monuments historiques²⁵ et sont notamment représentés par Charles Magny, futur préfet sous Vichy, qui soutient en 1911 sa thèse intitulée *Des moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de la Ville de Paris*, publiée la même année sous le titre *La beauté de Paris : conservation des aspects esthétiques*²⁶, et Charles Lortsch en 1913 avec un titre similaire, *La Beauté de Paris et la loi*²⁷.

Ces préoccupations esthétiques trouvent une première concrétisation dans la législation et la réglementation. Au sujet du procès pour la conservation des sources du Lison, de la Société pour la protection des paysages de France, Jean-Michel Leniaud note que c'est la première fois qu'une jurisprudence évoque le concept d'« atteinte à l'esthétique »²⁸, qui aboutit au vote de la loi de 1906 sur les sites et monuments naturels²⁹. À Paris, le Comité technique, créé en 1896, devient en 1909 le Comité technique et d'esthétique, chargé d'émettre un avis, tant au point de vue « esthétique qu'au point de vue technique »³⁰, sur les projets qui lui sont présentés ; le décret du 26 mars 1852 « relatif aux rues de Paris » qui précise les prescriptions de sûreté publique et de salubrité auxquelles la construction d'une maison est soumise, est quant à lui complété en 1911 par l'ajout de la « conservation des perspectives monumentales et des sites »³¹. À l'échelon national, Charles Beauquier, déjà à l'origine de la loi sur les sites et monuments naturels de 1906, dépose en 1909 une proposition de loi sur l'obligation de dresser des plans « d'extension et d'embellissement ». Cette proposition est la première des trois qui serviront de base au député Honoré Cornudet pour déposer sa propre proposition, future première loi française sur l'urbanisme. Si cette proposition est la seule à intégrer une dimension esthétique, celle-ci figure bien dans la proposition de synthèse formulée par Cornudet en 1913, sur l'établissement de Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension : les débats sur ce texte à la Chambre en 1915 montrent d'ailleurs une préoccupation partagée pour l'embellissement ou l'esthétique des villes – les deux termes sont utilisés, même si c'est celui d'embellissement, déjà désuet, qui est conservé.

« Circulation, hygiène et esthétique »

L'année 1915 marque une étape dans la reconnaissance de l'esthétique urbaine : outre qu'elle est débattue dans le cadre des débats sur la future loi Cornudet, elle fait son apparition dans une expression qui marque durablement la définition de

25 Recensés par N. WAGENER, « “La beauté de Paris et la loi” (1912) : relire Charles Lortsch », *Mémoloi* 11 novembre 2016, <https://memoloi.hypotheses.org/1380>

26 CH. MAGNY, *La beauté de Paris et la loi : conservation des aspects esthétiques*, Paris, B. Tignol, 1911.

27 CH. LORTSCH, *La Beauté de Paris*, préface et postface d'A. HALLAYS, Paris, recueil Sirey, 1913.

28 J.-M. LENIAUD, *Les archipels du passé, le patrimoine et son histoire*, Paris, Fayard, 2002, p. 219.

29 Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

30 Arrêté préfectoral du 20 décembre 1909.

31 Article 4 du décret du 26 mars 1852 complété par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911.

l'urbanisme : « circulation, hygiène, esthétique », ou moins souvent « Assainir, ordonner, embellir ». Ce tryptique semble apparaître pour la première fois dans l'introduction de l'ouvrage de Donat-Alfred Agache, Marcel Auburtin et Édouard Redont, *Comment reconstruire nos cités détruites*, paru en 1915³² : « l'urbanisme touche à toutes les questions qui intéressent la ville : circulation, hygiène, esthétique »³³. S'agit-il de faire écho aux trois grands principes vitruviens de l'architecture, *Firmitas, utilitas, venustas* (solidité, utilité, beauté) ? Les auteurs de ce texte sont tous les trois architectes, et pour les deux premiers, membres de la Société française des architectes-urbanistes, fondée en 1911 (future Société française des urbanistes, SFU). Avec Léon Jaussely, Louis Bonnier, Eugène Hénard..., ils représentent ce qui est parfois appelée l'École française d'urbanisme. Nombre d'entre eux ont déjà connu le succès à l'étranger, en remportant des concours pour les plans d'extension, mais n'ont pas encore de pratique reconnue en France.

Durant deux décennies, l'expression « circulation, hygiène, esthétique » va constituer le socle à partir duquel les débats sur l'urbanisme et les propos sont souvent structurés selon cette logique, et dans cet ordre, avec l'esthétique systématiquement présente, et affirmée comme essentielle, mais toujours en dernière position³⁴. De longues pages y sont ainsi consacrées, dans *Comment reconstruire nos cités détruites*, comme dans les publications dédiées à l'urbanisme qui se succèdent durant les années suivantes, au gré des événements et des débats qui jalonnent la naissance de l'urbanisme. Marcel Auburtin y consacre à nouveau plusieurs pages dans sa conférence à l'exposition de La Cité reconstituée en 1916³⁵ et l'ouvrage de Léon Rosenthal publié en 1918, *Villes et villages français après la guerre*, abonde en considérations sur le sujet³⁶.

La notion connaît même une certaine autonomisation au début des années 1920, et devient un objet de réflexion en soi. À titre d'exemple, en 1920, Louis Bonnier publie « Esthétique et architecture dans le concours pour le PAEE de Paris », dans la revue *La Vie urbaine*³⁷ ; Marcel Auburtin, en 1923, « La part de l'urbanisme dans l'esthétique des grandes villes », à l'occasion du Congrès international d'urbanisme et d'hygiène municipale qui a lieu à Strasbourg³⁸, et Robert de Souza en 1932,

32 D. A. AGACHE, M. AUBURTIN et É. REDONT, *Comment reconstruire nos cités détruites*, Paris, librairie Armand Colin, 1915.

33 *Ibid.*, p. 5.

34 J.-P. DESMOUVEAUX et J.-P. LEBRETON, *La Naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935*, Paris, Direction des journaux officiels, 2007, p. 36.

35 M. AUBURTIN, « Qu'est-ce que l'urbanisme ? » in L. GAULTIER, *Exposition de la cité reconstituée : esthétique et hygiène*, Paris, Imprimerie centrale de la Bourse, 1917, p. 275-293.

36 L. ROSENTHAL, *Villes et villages français après la guerre. Aménagement, restauration, embellissement, extension*, préface de L. BONNIER, Paris, Payot & Cie, 1918.

37 L. BONNIER, « L'esthétique dans le concours pour l'extension de Paris », *La Vie urbaine* 1920, n° 5, p. 29-38.

38 M. AUBURTIN, « La part de l'urbanisme dans l'esthétique des grandes villes », *Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger (Strasbourg 1923)*, Paris, Eyrolles, 1923, p. 157-163.

« L'utilité publique et l'esthétique », dans la revue *Urbanisme*³⁹. Des « commissions d'esthétique » sont également créées, par des villes (Lille, Marseille, Reims...), ou pour l'Exposition internationale des Arts décoratifs et industriels de 1925.

L'Art urbain

En parallèle de l'autonomisation de la notion d'esthétique, l'expression « art urbain » acquiert dans les années 1910 une nouvelle visibilité – et un double, voire un triple sens. Un premier est celui défini par Françoise Choay dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, en tant que pratique aux contours chronologiques délimités : « l'identification ou l'aménagement de l'espace des villes, tels qu'ils furent théorisés à partir du Quattrocento, puis progressivement mis en pratique durant la Renaissance, l'âge classique et la période néoclassique »⁴⁰. Si Choay indique que l'expression a été « consacrée » en 1959 par Henri Lavedan dans son *Histoire de l'urbanisme*, on la retrouve dès 1945 chez Gaston Bardet, et Marcel Poète semble le premier, au début des années 1910, à l'utiliser en ce sens, dans ses conférences à la Bibliothèque historique de la ville de Paris : « La cité de la Renaissance envisagée à Paris au point de vue de l'art urbain », « Le rôle de Le Nôtre dans l'art urbain », etc.

Cette première définition de l'art urbain coexiste durant une vingtaine d'années avec une autre, plus opérationnelle : à partir du milieu des années 1910, le terme d'art urbain correspond à un synonyme d'urbanisme, particulièrement utilisé par les architectes-urbanistes. Sans doute inspiré des différentes appellations nées dans d'autres pays européens, « Art public », « Civic Art »... comme le note Jean-Pierre Gaudin, le terme permet d'affirmer la double nature de l'urbanisme, à la fois art et science, et peut-être aussi d'appuyer son caractère opérationnel. Si l'on retrouve le terme à quelques occasions avant 1915⁴¹, c'est Léon Jaussely qui le met à l'honneur, dans certaines interventions⁴², mais en particulier en donnant ce titre au cours dont il est chargé en 1919 à l'École des hautes études urbaines : « Art urbain : les éléments constitutifs de la ville (espaces bâtis, espaces libres), leur agencement, le plan de ville »⁴³. Le terme continue d'être utilisé dans son sens opérationnel jusque dans les années 1930, de manière ponctuelle (René Danger l'utilise

39 R. DE SOUZA, « L'utilité publique et l'esthétique », *Urbanisme* mars 1932, hors-série, Spécial Exposition coloniale, pl. XXXI-XXXVI.

40 F. CHOAY et P. MERLIN (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, op. cit., p. 81.

41 Le journaliste L. TRIMEUR, peut-être incité par D. A. AGACHE dont il reproduit les propos, évoque dès 1914 « les manifestations de la technique municipale et de l'art urbain » dans « L'urbanisme et les architectes-urbanistes », *La Construction moderne* 31 mai 1914, p. 413.

42 Voir à ce sujet la thèse de L. DELACOURT sur Léon Jaussely, *Léon Jaussely (1875-1932) : un urbanisme éclectique*, thèse en Urbanisme et architecture, sous la direction de Gilles Novarina, Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 2007.

43 « Création d'un enseignement public départemental des questions urbaines », *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris*, 10 juillet 1919, p. 2462.

encore, dans son *Cours sur l'urbanisme*, en 1933) sans vraiment concurrencer le terme d'urbanisme, avant d'être finalement réduit à sa seule dimension historique.

Le Corbusier en donna enfin une troisième définition, plus proche de celle de mobilier urbain, qu'il attribue moqueusement à Marcel Temporal, chargé de la section d'art urbain au Salon d'automne de 1922, pour opposer la « belle fontaine » que ce dernier lui aurait demandé, et la « Ville pour 3 millions d'habitants » qu'il présenta à la place :

« L'art urbain c'est la boutique, l'enseigne en fer forgé, la porte de la maison, la fontaine dans la rue, tout ce que nos yeux voient de la chaussée, etc. Faites-nous donc une belle fontaine ou quelque chose de semblable ! »⁴⁴.

L'esthétique dans l'enseignement de l'urbanisme

En même temps qu'une première législation, un premier enseignement d'urbanisme se développe au milieu des années 1910. Si l'enseignement dispensé au sein de l'Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines créé par Marcel Poète en 1916 paraît essentiellement consacré à l'histoire des villes, la dimension esthétique semble présente dans l'éphémère cours d'urbanisme donné en 1915 par Donat-Alfred Agache au Collège des Sciences sociales, et elle apparaît de manière distincte dès 1915-1916 dans le plan proposé par Léon Jaussely à l'occasion d'une conférence où il plaide pour la création d'un enseignement sur la « Construction des villes » à l'École des beaux-arts : dans un plan de cours en neuf parties, la septième est consacrée à l'« esthétique des villes »⁴⁵. Elle fait également partie des enseignements dispensés l'École franco-belge d'art public qui ouvre ses portes au printemps 1917. Au-delà de son nom même, deux « cours d'ouverture » sont consacrés à l'esthétique, celui de Léon Rosenthal sur « esthétique générale » et celui de l'architecte belge Hubert Marcq sur « l'hygiène et l'esthétique »⁴⁶ et le programme indique qu'un des six cours prévus est réservé à l'esthétique⁴⁷.

À l'École des hautes études urbaines ouverte en 1919, qui devient l'Institut d'urbanisme de Paris en 1924, quatre cours fondamentaux sont prévus : « Évolution des villes », « Organisation administrative des villes », « Organisation sociale des villes » et « Art urbain ». Ce dernier est dispensé par Léon Jaussely, qui à l'in-

44 LE CORBUSIER et P. JEANNERET, *Œuvre complète*, volume 1, 1910-1929.

45 L. JAUSSELY, « Construction des villes. Résumé de la communication verbale faite le mardi 31 août 1915 à la séance des commissions techniques réunies de la Société centrale des architectes », *L'Architecture* janvier 1916, n° 1, p. 4-12.

46 « Cours d'ouverture », *L'Art public. Publication de l'École supérieure d'art public* juillet 1917, n° 1, p. 6.

47 P. UYTENHOVE, « L'entente franco-belge et le premier enseignement de l'urbanisme en France », *Villes réfléchies. Histoire et actualités des cultures professionnelles dans l'urbanisme* 1990, Dossier Techniques, Territoires et Sociétés, Ministère de l'Équipement, n° 11-12, p. 28.

verse du plan proposé pour l'École des beaux-arts, structure son enseignement à partir des questions de règlements et des réflexions nées de ses expériences, davantage que des notions d'urbanisme⁴⁸. C'est avec Jacques Greber (1882-1962) que l'esthétique redevient l'objet d'un cours. Remplaçant Jaussely d'abord de manière intermittente, puis à temps complet, il propose un plan où un cours (sur dix) est consacré à « L'esthétique urbaine : pittoresque, ordonnances, silhouettes extérieures, Décoration de la voie publique » et un autre à « La flore urbaine, auxiliaire de l'esthétique. Plantations »⁴⁹. Greber est remplacé en 1927 par Louis Bonnier, qui consacre pour sa part deux cours, sur les huit qu'il dispense en 1^{ère} année, à l'esthétique, sans plus de précisions dans le titre, mais qui portent davantage sur l'esthétique urbaine⁵⁰ ; Henri Prost, enfin, chargé en 1927 d'un enseignement « art et technique de la construction des villes », reprend peu ou prou les intitulés de Greber avec un cours sur « l'esthétique urbaine : pittoresque, ordonnances » et un autre sur « la flore urbaine, auxiliaire de l'esthétique »⁵¹.

L'École spéciale des Travaux publics (ESTP), fondée en 1891, ouvre, de son côté, un enseignement de l'urbanisme dès 1920 avec Marcel Auburtin, Édouard Joyant puis René Danger à partir de 1928⁵². Si les cours d'Auburtin et de Joyant ne sont pas connus, Danger a publié en 1933 son *Cours d'urbanisme technique des plans d'aménagement de villes*, dans lequel, à nouveau, un chapitre entier est consacré à l'« esthétique urbaine »⁵³.

Louis Bonnier, promoteur de l'esthétique urbaine

Parmi les fondateurs de l'urbanisme, Louis Bonnier représente un cas particulier. Il est peut-être celui qui a le plus maintenu, et le plus longtemps, la volonté d'intégrer l'esthétique dans les préoccupations sur la ville. Architecte voyer, directeur des services d'architecture, des promenades et plantations, il est connu pour son œuvre Art nouveau – il a conçu le Salon de l'Art nouveau de Samuel Bing, notamment – mais surtout pour son rôle institutionnel, dans les expositions universelles de 1889 et de 1900, dans les différentes organisations

48 Laurent Delacourt a reconstitué dans sa thèse les enseignements de Léon Jaussely à partir des notes manuscrites de ce dernier : L. DELACOURT, *Léon Jaussely (1875-1932) : un urbanisme éclectique*, op. cit.

49 J. GREBER, « Greber, 1^{re} année. 1926-1927 », fonds Louis Bonnier, CAAC, 035 IFA 309.

50 L. BONNIER, « L'esthétique. A. », « L'esthétique. B. », cours manuscrits, Institut d'urbanisme de l'université, CAAC, 035 IFA 309, np.

51 H. PROST, « Institut d'urbanisme de l'université de Paris. Art et technique de la construction des villes. Cours théorique. 1^{re} année », dossier « Enseignement 1928-1952 », CAAC, 343 AA 1/1, np.

52 D. MATUS CARRASCO, *Diplômes et diplômés en urbanisme : Paris 1919-1969*, thèse en aménagement et urbanisme, sous la direction de Jean-Pierre Frey, Université Paris Nanterre, 2018, p. 146.

53 R. DANGER, *Cours d'urbanisme technique des plans d'aménagement de villes*, Paris, Eyrolles, 1933, p. 193-230.

professionnelles, en particulier à la SADG, et pour son investissement dans le Grand Paris. En 1913, il publie avec Marcel Poète le *Rapport* de la Commission d'extension de Paris, qui servit de base pour le concours d'extension de Paris lancé après-guerre, le premier volume, « Aperçu historique », étant attribué à Marcel Poète, et le second, « Considérations techniques préliminaires. La circulation, les espaces verts », à Louis Bonnier. Les mentions entre parenthèses du second volume indiquent clairement que seuls deux aspects de l'urbanisme sont ici pris en compte et de fait, la dimension esthétique n'apparaît pas dans le *Rapport*. Cette absence, qui ne semble due ni à un oubli ni à un manque de temps, étonne, alors que le reste de sa carrière montre une préoccupation constante pour l'esthétique.

Marie-Jeanne Dumont note ainsi que le décret de 1902 sur le « Règlement de voirie sur les hauteurs et saillies dans la Ville de Paris », dont il est le rapporteur, est établi, de manière assez exceptionnelle, pour des motifs esthétiques⁵⁴. Il est également l'auteur entre 1908 et 1910 de plusieurs rapports au préfet de la Seine, présentés au Conseil municipal de Paris, sur les Aspects de Paris⁵⁵. En 1914, il est nommé inspecteur général des « Services techniques d'architecture et d'esthétique ». La fonction est nouvelle, due à une séparation entre Directions administrative et technique des services d'architecture, et nous faisons l'hypothèse que ce dernier terme, pour un titre qui vient d'être créé, soit du fait de Bonnier : il n'apparaît dans aucune autre des fonctions administratives de la ville de Paris et du département de la Seine. Enfin, parmi les trois articles qu'il publie dans *La Vie urbaine*, revue qu'il a fondée avec Marcel Poète en 1919, deux portent sur des aspects techniques⁵⁶, mais le troisième est consacré à l'esthétique dans le concours pour l'extension de Paris⁵⁷. Cet investissement se retrouve également dans l'enseignement : il participe activement, en 1917, à l'ouverture de l'École franco-belge d'art public, où il devient président du conseil des professeurs. Nommé, comme indiqué plus haut, professeur d'urbanisme à l'Institut d'urbanisme en remplacement de Jacques Greber en 1927, il consacre deux cours de première année, sur huit, à l'esthétique. Et parmi la quarantaine de thèses qu'il dirige, on notera une des rares de l'Institut consacrée à l'esthétique, celle de Georges Meyer-Heine, *Urbanisme et esthétique, essai pratique de réglementation d'aspect*, soutenue en 1935 et publiée dans une version remaniée en 1937 dans *La Vie urbaine*⁵⁸.

54 M.-J. DUMONT, *La S.A.D.G. : histoire d'une société d'architectes. Première partie, 1877-1939*, Paris, Société française des architectes, 1989, p. 38.

55 *Aspects de Paris. Mémoires, rapports, propositions, notes relatives à la désaffectation des fortifications, aux espaces libres, à la hauteur des maisons, à l'observation des servitudes, aux alignements...*, Paris, Imprimerie municipale, 1906-1910.

56 L. BONNIER, « La population de Paris en mouvement, 1800-1961 », *La Vie urbaine* 1919, n° 1-2, p. 7-76 ; L. BONNIER, « Cartes isochrones de l'agglomération parisienne », *La Vie urbaine* septembre 1919, n° 3, p. 245-250.

57 L. BONNIER, « L'esthétique dans le concours pour l'extension de Paris », *La Vie urbaine* 1920, n° 5, p. 29-38.

58 G. MEYER-HEINE, « Urbanisme et esthétique. Essais pratiques de réglementation d'aspect », *La Vie urbaine* 1937, n° 38 et 39, p. 72-107 et 131-188.

L'impossible définition de l'esthétique urbaine

La volonté de constituer l'esthétique comme composante essentielle de l'urbanisme ne s'accompagne toutefois pas d'un effort rigoureux de définition, alors même que la conscience de la nouveauté d'une telle ambition, ou de son renouveau, est partagée. Charles Magny, dès 1911 dans *La beauté de Paris et la loi : conservation des aspects esthétiques*, date cette préoccupation d'une vingtaine d'années⁵⁹. Une sorte de consensus se dégage, sans être discuté, sur le fait que la beauté de la ville a constitué la préoccupation majeure des interventions sur la ville à l'âge classique, mais sans souci de salubrité et que si cette préoccupation renaît depuis peu, elle doit désormais être appréhendée dans un nouvel équilibre pour intégrer les problématiques d'hygiène et de circulation qui se sont imposées avec la Révolution industrielle et le formidable accroissement qu'ont connu les villes au XIXe siècle.

La difficulté de la tâche est souvent soulignée, et devant celle-ci, des stratégies de contournement sont adoptées, comme des définitions négatives : « l'esthétique, ce n'est pas... », des citations et considérations autres, par exemple économiques pour Jacques Greber :

« ce n'est pas du décor, ce n'est pas de la dépense inutile, ce doit être avant tout une étude raisonnée, des moyens les plus économiques, je dirais même les plus avantageux pour les finances d'une ville, de la rendre agréable »⁶⁰.

Ou encore des généralités sur l'art : Louis Bonnier, dans l'introduction de son cours sur l'esthétique, cite Aristote, Saint-Thomas et Saint-Augustin, Bacon, Zola et Platon, pour conclure que « ces spéculations ne sont pas de notre art » et qu'il s'agit de se rapprocher « des réalités pratiques qui nous requièrent »⁶¹.

Il faut dire que les premiers urbanistes ne disposaient pas de modèle. Si les questions d'hygiène et de circulation, avaient fait l'objet de nombreuses études au cours du XIXe siècle, suscitant théories et débats, rien de comparable pour l'esthétique. Les urbanistes disposent bien des ouvrages de Charles Buls, de Camillo Sitte ou de Raymond Unwin, qu'ils citent d'ailleurs largement, mais semblent peiner à produire une réflexion équivalente pour la France. S'ils connaissent les réflexions développées par leurs contemporains, ils ne semblent pas les mobiliser. Ainsi, la revue fondée par Le Corbusier et Jeanneret, *L'Esprit nouveau. Revue internationale d'esthétique*, et dont le sous-titre indique, entre autres : « esthétique expérimentale », « esthétique de l'ingénieur », « esthétique de la vie moderne », n'est pas plus évoquée que d'autres publications axées sur l'esthétique. Peut-être n'en éprouvaient-ils pas la nécessité ? Jean-Pierre Desmouveau

59 CH. MAGNY, *La beauté de Paris et la loi : conservation des aspects esthétiques*, op. cit.

60 J. GREBER, « Greber, 1re année. 1926-1927 », op. cit.

61 L. BONNIER, « Esthétique », cours manuscrit, Institut d'urbanisme de l'université, CAAC, 035 IFA 309, np.

et Jean-Pierre Lebreton, relevant l'affirmation d'un critique d'architecture à la fin du XIXe siècle, qui estime que l'architecte français est un artiste, qui « fera de l'esthétique, même sans s'en douter »⁶², émettent l'hypothèse d'un « excès de confiance » dans la formation de l'École des beaux-arts d'où sont issus la plupart des architectes-urbanistes français.

Dans cette démarche, les urbanistes martèlent que les trois éléments qui constituent l'urbanisme sont chacun essentiels et ne peuvent être hiérarchisés. Ainsi Georges Meyer-Heine en 1927 : « L'esthétique ne se rajoute pas après coup »⁶³ ; Louis Bonnier dans son enseignement la même année :

« nous ne saurions trop insister sur son importance au moins égale à celle des deux autres fonctions d'une organisation parfaite, l'hygiène et la circulation. Nous ne chercherons pas à déterminer une prééminence de l'une sur les deux autres ; l'idéal en la matière est une fusion, une alliance intime, une collaboration étroite de la beauté, de la commodité et de la salubrité, exactement ce qu'on réclame d'une œuvre d'architecture »⁶⁴.

Mais la manière de procéder de ces mêmes urbanistes réduit la portée de leur propos et semble au contraire fragiliser la place de l'esthétique, en la rendant finalement presque superflue. Avec une certaine maladresse, ils énumèrent en effet toutes les qualités d'une ville pour laquelle on ne serait pas soucieux d'esthétique :

« L'œuvre urbaine serait encore incomplète si elle ne créait qu'une ville pratique, bien distribuée, commode pour la circulation et pourvue de tous les aménagements hygiéniques »⁶⁵.

En outre, ils envisagent l'esthétique comme une opération à mener une fois que les autres conditions sont remplies, la condamnant à devenir un élément superflu. Ainsi Louis Bonnier explique :

« Nous prendrons donc, pour point de départ de la partie esthétique de nos travaux, la satisfaction la plus logique et la plus simple des besoins déterminés par notre enquête ; nous la continuerons par l'étude et l'utilisation [des meilleurs] des moyens, autant que possible, locaux. Ceci acquis, ou à peu près déterminé, il ne nous restera plus qu'à donner à l'œuvre son aspect esthétique, c'est-à-dire à déterminer l'expression artistique »⁶⁶.

62 A. DE CALONNE, « Maisons hautes en Angleterre et en Amérique », *Revue des Deux mondes* 15 avril 1894, p. 863, cité par J.-P. DEMOUEVAUX et J.-P. LEBRETON, *La Naissance du droit de l'urbanisme*, op. cit..

63 G. MEYER-HEINE, « Urbanisme et esthétique. Essais pratiques de réglementation d'aspect », *La Vie urbaine* 1937, op. cit.

64 L. BONNIER, « Esthétique », cours manuscrit, op. cit.

65 D. A. AGACHE, M. AUBURTIN et É. REDONT, *Comment reconstruire nos cités détruites*, op. cit., p. 51, également cité par M. AUBURTIN, « Qu'est-ce que l'urbanisme ? » in L. GAULTIER, *Exposition de la cité reconstituée : esthétique et hygiène*, op. cit., p. 291.

66 L. BONNIER, « Esthétique », cours manuscrit, op. cit.

René Danger procède du même raisonnement :

« le site, la circulation, l'hygiène de la ville ne sont en quelque sorte que le support, l'ossature, la charpente sur lesquels se plaquera la façade de la ville. C'est au moment où il s'agit de composer cette façade, de modeler son visage, dont l'aspect fera la vie agréable à l'habitant et accueillante à l'étranger, c'est à ce moment que l'urbaniste doit appeler à son aide l'esthétique, cette science du beau, et tenter d'en déduire les principes de l'art urbain d'ailleurs si difficiles à définir »⁶⁷.

Enfin, l'esthétique a pu aussi être perçue comme une dimension réservée à une élite d'urbanistes. C'est ce que laisse entendre l'ingénieur des Ponts et Chaussées Édouard Joyant dans son *Traité d'urbanisme*, en 1923. Alors qu'il affirme dans son introduction à de multiples reprises que l'urbanisme est un art : « art de créer la ville ou d'organiser leur développement » et que ceux qui se sont formés à l'urbanisme sont des « artistes », il reste ensuite dans une approche technique et réglementaire. Il n'explique pas cette absence, mais précise que son ouvrage est destiné aux « techniciens, fonctionnaires ou magistrats municipaux » à qui il manque une « école technique », et semble réserver l'esthétique à une élite, à qui son *Traité* n'est pas destiné, car il « n'a pas plus la prétention d'apprendre leur art aux urbanistes éprouvés qu'une grammaire n'a la prétention d'être un cours de littérature »⁶⁸.

Un urbanisme raisonné ?

Si les fondateurs de l'urbanisme peinent à théoriser la notion d'esthétique urbaine, ils n'en cherchent pas moins à en établir les grands principes, mais en ménageant une recherche d'équilibre entre l'héritage de la grande composition et une attention plus affirmée à la dimension pittoresque ; ce que Louis Bonnier qualifie de :

« deux méthodes [...] regrettables si elles sont étroitement appliquées, mais qu'on peut utilement concilier selon les circonstances »⁶⁹.

Ainsi, les quelques sujets sur lesquels ils se positionnent montrent surtout la volonté de procéder au cas par cas, sans émettre de doctrine particulière. Le dégagement des monuments peut s'envisager, mais avec prudence ; la rue peut être droite, ou en courbe, selon le site et la topographie ; la symétrie est possible, mais ne doit pas être systématique ; le pastiche est condamné mais la place d'Arras, démolie par les bombardements, doit être reconstruite à l'identique ; l'existant doit être préservé, mais « sans verser dans le fétichisme de l'ancien », qui est « une grave erreur ». C'est surtout l'adaptation au site qui est mise en avant : à l'opposé

67 R. DANGER, *Cours d'urbanisme technique des plans d'aménagement de villes*, op. cit.

68 É. JOYANT, *Traité d'urbanisme*, Paris, Eyrolles, 1923.

69 L. BONNIER, « Esthétique », cours manuscrit, op. cit.

d'une démarche standardisée, explicitement rejetée, il s'agit de procéder au cas par cas, en tirant le meilleur parti possible des caractéristiques locales, site, végétation, matériaux et usages.

D'avantage que des doctrines de composition, ce sont finalement des principes moraux qui sont soulignés lorsqu'il est question d'esthétique. D'une part pour assurer l'élévation morale de la population, comme l'affirme par exemple le président du Musée social Georges Risler lors de sa conférence à l'exposition *La Cité reconstituée*, en 1916 :

« la contemplation de la beauté élève la valeur intellectuelle et morale des habitants, la création esthétique par les urbanistes contribue au progrès moral et social »⁷⁰.

Pour Marcel Auburtin :

« l'esthétique, c'est l'hygiène des yeux, elle agit sur le moral comme l'autre sur la santé »⁷¹.

Léon Rosenthal en fait de son côté un enjeu politique :

« l'utilité publique comprend l'aménagement esthétique de la cité »⁷².

D'autre part, à l'opposé des embellissements réservés aux sites principaux des grandes villes, la démarche se veut explicitement démocratique : il faut faire en sorte que chacun ait droit à la beauté. Une formule de Louis Bonnier, « l'esthétique n'est pas un luxe pour le peuple, mais un droit et un besoin au même titre que l'hygiène »⁷³ est ainsi reprise par nombre de ses contemporains ; dans la même logique, les préoccupations esthétiques doivent autant concerner les villages et les bourgs que les grandes villes, et ne pas se concentrer sur certaines parties de la ville, mais porter sur tous les quartiers.

En parallèle, le tissu urbain acquiert autant d'importance que les grands monuments. À une période où la Commission des monuments historiques ne reconnaît encore que l'édifice comme éligible au titre de monument historique, et où Le Corbusier propose, dans la Ville contemporaine pour 3 millions d'habitants (1922) ou le plan Voisin (1925), la disparition complète du centre de Paris à l'exception de ses monuments les plus prestigieux, ces urbanistes plaident pour la conservation raisonnée du tissu urbain, y compris pour ses ensembles les plus humbles, les plus modestes. Ils paraissent d'ailleurs plus à l'aise à concevoir des interventions sur une ville existante qu'à proposer de nouveaux modèles urbains, au sujet

70 G. RISLER, « Portée sociale de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 264.

71 M. AUBURTIN, « Qu'est-ce que l'urbanisme ? », *op. cit.*, p. 291.

72 L. ROSENTHAL, *Villes et villages français après la guerre. Aménagement, restauration, embellissement, extension*, *op. cit.*, p. 69.

73 L. BONNIER aurait tenu ces propos en 1897 lors de la dixième séance de la « Sous-commission administrative des saillies », destinée à préparer le décret de 1902, selon CH. LORTSCH, *La Beauté de Paris et la Loi*, *op. cit.*, p. 61-63.

desquels ils semblent parfois embarrassés de se prononcer. C'est la difficulté que met en avant l'architecte Adolphe Dervaux, rapporteur du Congrès international d'urbanisme de Strasbourg en 1923 : « L'urbaniste devra assurer la mise en valeur des monuments existants et favoriser celle des futurs édifices. Cette seconde condition est plus difficile à remplir, cependant il saura préparer des accès, avenues plantées ou non »⁷⁴.

Un urbanisme « de création », porteur d'une nouvelle esthétique, est pourtant en germe au même moment : Tony Garnier avec la Cité industrielle en 1917⁷⁵, Le Corbusier avec ses projets pour Paris et la publication d'*Urbanisme* au milieu des années 1920⁷⁶, élaborent de nouveaux modèles urbains qui marquent les esprits. Dans ces propositions, l'esthétique proposée tranche radicalement avec ce qui se faisait jusqu'alors, mais ne tient pas de place explicite et les quatre fonctions de la ville, « habiter, travailler, se récréer, se déplacer », remplacent progressivement la triade « Circulation, hygiène, esthétique ». Dans ce nouveau paradigme, la question esthétique est reléguée au second rang.

Le dénouement de cette lutte se joue à la fin des années 1930. Plusieurs textes portant sur l'esthétique et l'urbanisme sont encore publiés⁷⁷ ; mais ils semblent constituer un dernier moment d'affirmation de la dimension esthétique, avant son éclipse. En 1933, le thème du quatrième Congrès international d'urbanisme moderne (CIAM), la « ville fonctionnelle », ouvre la voie à une longue période où l'esthétique n'apparaît plus comme un élément du débat. Et si Gaston Bardet ou Robert Auzelle poursuivent les réflexions développées par la génération précédente, elles restent un temps dans l'ombre, avant que le retour à la ville des années 1960 ne replace sur le devant de la scène, mais dans un contexte très différent, des réflexions développées plus de trois décennies auparavant.

74 A. DERVAUX, « Rapport général », *Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger, Congrès international d'urbanisme et d'hygiène municipale, Strasbourg, 1923*, Paris, Eyrolles, 1923, p. 10.

75 T. GARNIER, *Une Cité industrielle. Étude pour la construction des villes*, Paris, A. Vincent, 1917.

76 LE CORBUSIER, *Urbanisme*, Paris, les éd. G. Crès et Cie, 1925.

77 Par exemple E. DEBIDOUR, « Les problèmes d'esthétique », *L'Architecture d'aujourd'hui* 1937, p. 17-18 ; G. MEYER-HEINE, « Urbanisme et esthétique. Essais pratiques de réglementation d'aspect », *op. cit.* ; J. HOURTICQ, « L'urbanisme et l'esthétique », *Les projets d'aménagement des villes et des régions, problèmes juridiques, administratifs et financiers*, 1937, p. 37-42.

La « France moche », une histoire de la laideur des paysages en France

Par **Arnaud BRENNETOT**

Professeur de géographie à l'Université de Rouen Normandie

Introduction

En 2010, le magazine culturel *Télérama* affichait à sa une un titre choc, « Comment la France est devenue moche », dénonçant avec vigueur la dégradation des paysages dans notre pays. L'hebdomadaire ciblait en particulier les franges des villes, accusant la prolifération des infrastructures routières, des zones commerciales et des lotissements d'y dénaturer les paysages. Extraite d'un propos du philosophe Thierry Paquot cité par les auteurs de l'article et placée à la une du magazine, la formule suscite d'abondantes et vives réactions. L'essayiste Eric Chauvier dans un court ouvrage intitulé *Contre Télérama* répond au magazine en proposant un regard plus subtil sur le périurbain, sensible au vécu ambivalent de ses habitants (Chauvier, 2011). Malgré quelques réserves, la notion de « France moche » connaît un grand succès tant elle semble à même de résumer un sentiment diffus dans une partie de l'opinion publique. Quinze ans après, elle est devenue une expression générique pour désigner l'esthétique disgracieuse des périphéries urbaines. Depuis 2020, par exemple, l'association *Paysages de France* choisit de décerner chaque année un « prix de la France moche » à des communes accusées de laxisme face à la pollution publicitaire dans leur espace public. En 2023, le gouvernement a lancé un appel à manifestation d'intérêt visant « un nouvel horizon pour les zones commerciales », immédiatement associé dans les médias à la volonté de résoudre le problème de la « France moche ».

Ces procès en laideur reprochent aux espaces périurbains la pauvreté, la standardisation et l'ubiquité de leurs paysages, pavillons et magasins étant comparée à des « hangars » ou à des « boîtes » dépourvus de toute qualité esthétique. Sont également dénoncés de façon fréquente la multiplicité et l'agressivité des enseignes publicitaires, la prolifération des ronds-points, la monotonie des jardins d'agrément ainsi que l'omniprésence du bitume indispensable à la circulation et au stationnement des automobiles (Hamelin et Razemon, 2020). À ces critiques visuelles s'ajoutent la dénonciation de la consommation d'espace foncier ainsi

que diverses pathologies sociales attribuées aux habitants du périurbain, telles que le conformisme et le repli sur soi. La réprobation des « métastases périurbaines » telles que les qualifie *Télérama* n'a alors rien d'original. Celles-ci font en effet l'objet de critiques médiatiques anciennes (Brennetot, 2009). Cette dénonciation du périurbain remonte en fait à la première moitié du XXe siècle, lorsque la multiplication des pavillons aux marges des villes est assimilée à un développement « anarchique » (Fourcaut, 1990). Plus fondamentalement, la disqualification de la « France moche » s'inscrit dans une tradition intellectuelle déplorant la dénaturation des paysages induite par la modernisation des modes d'habiter survenue de façon progressive à partir du XIXe siècle.

La dénonciation de la laideur des paysages n'est pas alors le simple contraire de la célébration de leur beauté. Si la plupart des sentiments de laideur restent à l'état d'émotions intimes, leur énonciation dans le cadre d'interactions sociales répond à une intention transformatrice. Elle implique une correction des atteintes à la beauté et une amélioration de l'état existant des choses. Si elle peut être inspirée par la promotion d'un idéal de beauté, il n'est pas rare que la critique de la laideur soit également utilisée dans le cadre de stratégies discursives plus larges, conscientes ou non, visant à mêler considérations esthétiques et éthiques dans un même élan réprobateur (Luginbühl, 2001). La dénonciation de paysages moches est alors amalgamée à celle de dysfonctionnements plus profonds, à la corruption des choses ou à l'injustice sociale. Les discours sur la laideur des paysages sont alors mêlés à des idées morales et politiques, intégrant les normes du beau, du bien et du juste (Ferrier, 2013). Juger publiquement de la qualité d'un paysage ne procède alors ni d'un acte intime, ni du dévoilement d'une vérité objective mais correspond plutôt à un engagement dans la construction sociale des normes éthiques et esthétiques. Comprendre l'origine et les moteurs des jugements réprobateurs à l'encontre de l'état des paysages suppose de pouvoir rendre compte des conditions historiques de production de ces normes sociales.

En France, l'histoire des discours sur les paysages permet d'identifier deux perspectives idéal-typiques structurant les jugements de goût depuis les Lumières : le progressisme et le culturalisme, déjà identifiés en matière d'urbanisme par Françoise Choay (1965).

I. Le progressisme et la laideur de l'inutile

La perspective progressiste repose sur l'idée que la beauté des formes découle de leurs fonctions sociales. En conséquence, la laideur surgit lorsque la réalité entrave l'actualisation de ces fonctions, qu'il s'agisse par exemple de promouvoir le bien-être d'une population, d'affirmer la puissance d'un État ou de permettre le maintien des fonctions écologiques d'un milieu. Le progressisme envisage la laideur comme le signe de l'existence de freins à l'amélioration des choses, voire d'une régression regrettable.

Au cours de l'époque moderne, alors que les sensibilités paysagères commencent à se construire, certains milieux font l'objet de jugements dépréciatifs (Roger, 1997). Les littoraux et les montagnes ont par exemple longtemps été considérés comme dangereux ou peu amènes par les élites voyageuses, à la différence des campagnes jardinées vantées depuis la Renaissance. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, les physiocrates et les agronomes ont dénoncé de leur côté la prolifération des landes, des friches et des communaux, qu'ils envisageaient comme des terres incultes. Dans son *Voyage en France (1787-1789)*, Arthur Young juge ainsi avec la plus grande sévérité les nombreuses landes et terres laissées en jachère qu'il croise sur son parcours, gâchant le potentiel de production de régions entières (Young, 1794). Pendant longtemps, les marais et les zones humides ont fait l'objet de condamnations similaires (Schnitzler et Génot, 2012 ; Donadieu, 1996). Dans cette conception où la terre est belle par la forme que prend son exploitation, le sauvage est répudié et la nature vaut par les formes de sa mise à profit.

Au XIX^e siècle, l'émergence des préoccupations hygiénistes perpétue cet idéal fonctionnel, cherchant à améliorer le bien-être des populations par l'assainissement et la sécurisation de leur cadre de vie (Choay, 1965). La ville doit être débarrassée des vestiges qui l'encombrent, ruelles exigües et constructions entassées, pour laisser la place à l'air, à la lumière et à la fluidité. À Paris, le programme du baron Haussmann vise ainsi à remplacer la ville ancienne, vétuste et incommode, par un espace urbain entièrement nouveau, fait de formes larges, rectilignes, offrant des perspectives grandioses et de vastes dégagements (Choay, 1965). Ce progressisme urbain est réinvesti et exalté au XX^e siècle par les promoteurs de l'architecture moderne. Le Corbusier dénonce ainsi la persistance de formes urbaines périmées qui empêchent l'épanouissement de la ville fonctionnelle que la Charte d'Athènes appelle de ses vœux. La rue et l'immeuble traditionnels sont fustigés (Le Corbusier, 1935). Le Plan Voisin, envisagé pour moderniser Paris après la Première Guerre mondiale, promeut un urbanisme de table rase dans lequel seule une poignée de monuments repères sont conservés. Après la Seconde Guerre mondiale, les quartiers détruits dans les villes bombardées offrent des terrains d'expérimentation aux partisans du modernisme urbain. Au cours des Trente Glorieuses, le modernisme se déploie avec une vigueur sans précédent. Les formes nouvelles se multiplient : les dalles, les grands ensembles et le zoning rompent avec les paysages de la ville traditionnelle et projettent l'urbain vers un avenir radieux. À partir des années 1970, le progressisme paysager a également connu une déclinaison à travers les programmes de rénovation urbaine (Gaudin et Pugnière-Saavedra, 2020) qui émergent à la faveur du vieillissement de certains équipements, les pratiques d'abandon de quartiers de faubourg dégradés et la multiplication des friches : celles-ci sont envisagées comme des espaces à traiter, à reconquérir et à réinvestir pour y déployer des formes indicatrices d'élans régénérateurs. Les grands projets urbains des années 1980 et 1990 sont l'occasion de perpétuer cette tradition modernisatrice et de faire de plusieurs anciens quartiers

péricentraux les emblèmes de la ville du XXI^e siècle : La Défense à Paris, la Part-Dieu à Lyon, Euralille ou Euroméditerranée à Marseille.

À la même époque, la condamnation de l'inculte ressurgit à la faveur de la déprise agricole, de la désertification et de l'enfrichement de certaines régions rurales, de moyennes montagnes notamment. La « fermeture des paysages », c'est-à-dire le passage de terres exploitées à des bois ou des broussailles, est présentée par certains commentateurs attachés à la tradition productiviste comme le stigmate d'un abandon regrettable (Schnitzler et Génot, 2012). La dénonciation de la progression des friches sert parfois à justifier des opérations de reconversion, de reforestation ou de mise en tourisme, présentées comme autant de formes de rebonds et d'alternatives à la déshérence.

II. La laideur comme lutte contre la dégradation du patrimoine

Contre la tradition progressiste, une perspective alternative, que l'on nommera « culturaliste » (Choay, 1965), postule que la beauté réside dans les émotions esthétiques nées du partage de références communes au sein d'un groupe social. La laideur des paysages émane alors de la violation du patrimoine, c'est-à-dire des éléments constitutifs de la culture commune, qu'ils relèvent de l'histoire ou de la nature.

En France, les premières expressions de réprobation à l'encontre de la dégradation du patrimoine remontent à la Révolution française, lorsque l'abbé Grégoire lutte contre le vandalisme dont ont fait l'objet plusieurs bâtiments symboliques de l'Ancien Régime. La cathédrale Notre-Dame-de-Paris et la basilique Saint-Denis font par exemple l'objet de travaux de restauration dès le Premier Empire. L'inquiétude face aux destructions des monuments nationaux est ravivée sous la Monarchie de Juillet. Victor Hugo dénonce alors l'action néfaste des démolisseurs (Hugo, 1832). Le culte romantique des ruines cède la place à la volonté de protéger les vestiges du passé contre le vandalisme et les pillages. La mise en valeur des monuments nationaux s'actualise dans un travail de restauration consistant à éradiquer les éléments encombrants, qu'il s'agisse d'ajouts postérieurs à leur érection ou d'éléments en décalage avec les idéaux-types que les archéologues formalisent alors au fur et à mesure de leurs travaux d'inventaire (Leniaud, 2002). En 1830, est créée l'Inspection générale des monuments historiques adjointe, à partir de 1837, de la Commission des monuments historiques, toutes deux chargées de dresser un inventaire national et de répartir les fonds publics alloués aux travaux de restauration. Domaine exclusif de l'État, les interventions de lutte contre la laideur se limitent alors aux plus prestigieux des monuments du patrimoine et au souci de glorifier le passé national (Selmi, 2009). Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, la mise en œuvre des préoccupations hy-

giénistes ne remet pas en cause l'impératif patrimonial et conduit à un compromis entre les protecteurs des monuments et les promoteurs du progrès : les paysages urbains ordinaires sont rayés de la carte tandis que les principaux monuments du patrimoine national sont préservés et mis en valeur, servant de repères glorieux au croisement des larges avenues haussmanniennes et des nouvelles places publiques.

La raison patrimoniale franchit un nouveau cap lorsque, dans le dernier tiers du XIXe siècle, les classes moyennes accèdent à la pratique du tourisme. La mobilité ferroviaire, la création du Club Alpin Français (CAF) en 1874 puis du Touring Club de France (TCF) en 1890 étendent la lutte contre la dégradation des monuments aux sites fréquentés par les amateurs de voyages. À partir de 1899, le TCF publie un périodique inventariant les monuments les plus remarquables, *Sites et monuments*, dans la tradition des récits de voyages pittoresques écrits depuis la fin du XVIIIe siècle.

L'ambition protectrice des promoteurs du tourisme dépasse cependant les monuments historiques et gagne rapidement les sites naturels les plus remarquables. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, les modèles paysagers construits par la littérature et la peinture, le classicisme puis le romantisme notamment, n'ont pas généré de discours déplorant l'enlaidissement des choses. L'artialisation de la nature se limitait à l'espace clos des œuvres : romans, tableaux et jardins. Elle ne débouche sur aucun projet de réforme générale de l'espace. Au cours du XIXe siècle, la mobilisation en faveur de la protection de la forêt de Fontainebleau reste une exception (Mathis, 2014). Les guides de voyages et les publications du Touring Club de France réinvestissent et diffusent les « modèles paysagers » (Luginbühl et Cadiou, 1995) valorisés par les élites depuis le XVIIIe siècle : les monuments grandioses du passé et la nature sublime (la haute montagne comme les rivages). Cet élargissement social du regard touristique s'accompagne d'exigences protectrices nouvelles. Le CAF s'engage contre les surpâturages en montagne au nom de leur préservation esthétique et critique l'aménagement industriel des cascades (Bertho Lavenir, 1999). Les membres du TCF se mobilisent quant à eux pour protéger divers sites remarquables : les rochers de Huelgoat et de Ploumanac'h en Bretagne, la source de la Loue dans le Jura, le chêne aux gamins dans l'Orne, les ruines du village de La Garde dans le Var (Corbin, 2002). En 1901, plusieurs membres du TCF créent la *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France* afin de limiter les constructions modernes à proximité des sites les plus remarquables. Ils déplorent la dégradation des paysages qu'ils apprécient par les infrastructures de transport (lignes de train, fils électriques), les implantations industrielles, les affiches publicitaires, les captages de rivières et l'exploitation abusive des forêts. Les promoteurs des beaux paysages essaient de sensibiliser les responsables locaux à l'intérêt qui est le leur de soigner le cadre dans lequel ils accueillent les visiteurs et de ne pas laisser n'importe quelle construction gâcher la beauté des paysages. En 1906, ils parviennent à faire voter une *Loi sur la protection des sites et monuments naturels à caractère artistique*

permettant le classement de plusieurs centaines de sites au cours des décennies suivantes. En 1909, un Congrès international pour la protection des paysages est organisé à Paris. En 1910, les militants de la sauvegarde des paysages obtiennent le vote d'une loi autorisant les préfets à interdire la publicité autour des sites classés. En 1913, la loi sur les monuments historiques vient compléter celle de 1887 en limitant les droits des propriétaires des édifices classés. En 1930, une nouvelle loi institue une zone de protection de 500 mètres autour des sites classés, restreignant la hauteur des constructions et les installations électriques. La revue du Touring club de France contient même une rubrique intitulée « Le pilori » qui, déjà, présente à chaque numéro des exemples des pires défigurations paysagères auxquels les touristes sont susceptibles d'être confrontés (Bertho-Lavenir, 1999). Par la suite, l'instauration des congés payés et la massification du discours touristique contribuent à populariser les canons paysagers de ce tourisme élitare.

III. L'extension de la lutte contre la laideur et l'invention du village idéal

Avec le temps, l'injonction à la beauté dépasse les sites les plus remarquables et gagne progressivement de nouveaux types de lieux. La lutte contre l'enlaidissement s'étend ainsi à de nouveaux équipements. C'est ainsi que, dès le XXe siècle, le TCF organise divers concours récompensant les hôtels puis les gares les mieux entretenus et les plus pimpants. Ce fut le cas également des villages ruraux qui font alors l'objet d'un engouement sans précédent. Jusqu'au XIXe siècle, les villages ont peu retenu l'attention des peintres, des photographes et des auteurs des premiers guides de voyage. En littérature, le naturalisme de Balzac et de Zola présente la vie rurale comme pesante. Jean-Claude Chamboredon évoque même une esthétique de la « résignation » pour caractériser le régime pictural que Jean-François Millet applique aux campagnes françaises de son temps (Chamboredon, 1977). La mise en paysage du mythe de la pastorale et de la campagne bucolique reste confinée à un nombre réduit de sites comme Barbizon. Il faut attendre la fin du XIXe siècle pour que les animateurs du TCF reprennent le modèle du village pittoresque et coquet, venu de Suisse, pour l'appliquer aux campagnes françaises (Bertho-Lavenir, 1999). Cette importation les conduit à déplorer l'aspect désagréable de nombreux villages, la malpropreté des rues et de leurs abords, le mauvais entretien des habitations (Conan et Favaron, 1997). En 1919, un concours des « villages coquets » est organisé pour inciter les habitants des villages et leurs représentants à mieux soigner l'apparence de leur cadre de vie. En 1949, est lancé le premier concours des villages fleuris, lequel connaît un rapide engouement. Des concours sont également organisés pour récompenser les plus belles fermes, les écoles ou les maisons individuelles (Bergues, 2011). Les jurys valorisent la préservation et la mise en valeur des éléments traditionnels de l'architecture des villages, révélateurs des folklores locaux et cultivent le goût nostalgique pour les

choses anciennes (Selmi, 2009). Ces mises en valeur figent la figure du village idéal dans une représentation fantasmée du passé. L'artialisation des villages suscite alors une « impression étrange, celle d'un pays qui ne serait constitué que de monuments et de paysages bien sages » (Bergues, 2011). Dans les représentations culturalistes véhiculées par le discours touristique, les éléments de la vie moderne sont occultés, comme si le spectateur se trouvait face à « un pays qui ne serait constitué que de monuments et de paysages bien sages, sans une usine, sans un poteau, sans une affiche. Un pays inhabité, étrangement calme et probablement silencieux » (Bertho-Lavenir, 1999). En intégrant les campagnes françaises au répertoire des paysages à embellir, les promoteurs du tourisme imposent les normes élitaires du bon goût à des populations dont les sensibilités ne sont pas interrogées et qui se voient priées de se soumettre à un ordre esthétique sur lequel elles n'ont pas prise (Bertho-Lavenir, 1999). La lutte contre la laideur traduit une forme de domination culturelle, « celle faite aux espaces et aux gens par une bourgeoisie qui entreprend de conformer à ses propres habitudes et à ses propres désirs les espaces publics et privés, qui façonne les sites pour sa délectation esthétique en dépit des besoins et des goûts des usagers habituels » (Bergues, 2011).

IV. L'urbanisation fordiste et la crise de la modernité

Pendant longtemps, l'urbanisation n'a pas été considérée comme une source de laideur. À condition que les monuments les plus remarquables soient préservés, la transformation des paysages ordinaires ne faisait l'objet d'aucun jugement de goût, contrairement à ce qu'on observe en Angleterre à la même époque où le caractère précoce et massif de l'industrialisation génère de puissantes réactions de réprobation et de repli « sentimentaliste » sur les paysages d'une campagne disparue (Mathis, 2014). En France, Baudelaire et les Impressionnistes magnifient au contraire la ville moderne. Même la Tour Eiffel, critiquée au moment de sa construction pour ses dimensions et sa forme futuriste, finit par être appréciée et célébrée comme un emblème de la modernité fascinante des nouveaux paysages urbains (Choay, 1965). Si elle est parfois associée à un monstre par les écrivains naturalistes (Farsian, 2015), la ville est alors davantage décriée pour ses travers sociaux que pour ses caractéristiques esthétiques.

Il faut attendre la deuxième révolution industrielle et l'extension considérable des périphéries urbaines qui en découle pour qu'un discours sur l'enlaidissement des villes se structure. Au cours de l'entre-deux-guerres, l'engagement de l'écrivain Jean Giraudoux illustre l'intolérance croissante des élites face aux nouvelles formes de la ville, accusant « les banlieues informes et hideuses et les lotissements ignobles » (cité par Foucher-Dufoix, 2020). En 1943, Giraudoux et Raoul Dautry fondent *La Ligue Urbaine et Rurale pour l'aménagement du cadre de la vie française* avec l'objectif de soigner la beauté des quartiers et des

habitations. À cette époque, la condamnation de la prolifération « anarchique » de l'habitat pavillonnaire est répandue parmi les décideurs (Canteux, 2004). Dans *Paris et le désert français*, Jean-François Gravier ironise à propos du « charme de la vie de banlieue » dans les grandes villes, qualifiant les pavillons de « misérables petites constructions » (Gravier, 1947).

Après la Seconde Guerre mondiale, la poursuite de l'exode rural et la forte croissance économique des Trente Glorieuses entraînent un développement et un étalement des villes d'une telle ampleur que les doutes et les critiques se font de plus en plus vives, notamment à l'encontre des grands ensembles. Dès 1959, Françoise Choay les assimile sans nuance à des « cages à lapins » tandis que les médias présentent les nouvelles périphéries urbaines comme des « univers concentrationnaires » (Marchal et Stébé, 2021). À la télévision et au cinéma, la physionomie des grands ensembles est décriée pour son immensité et sa monotonie : on s'inquiète de « la géométrie oppressante des immeubles géants » (Canteux, 2004). Sarcelles apparaît comme l'archétype des grands ensembles et de leurs dérives inquiétantes.

On assiste également à une intensification de la mobilisation de la société civile en faveur d'une meilleure prise en compte du patrimoine et du cadre de vie. La Ligue urbaine et rurale poursuit son action tandis qu'en 1967 est créée *La Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux* (FNASSEM) dans le but de sensibiliser l'opinion publique aux menaces qui pèsent sur le patrimoine français. Entretemps, la loi Malraux (1962) a prévu la création de « secteurs sauvegardés » au cœur des villes pour permettre la restauration et la rénovation de quartiers présentant un intérêt historique ou esthétique. À Paris, le quartier du Marais devient le premier « secteur sauvegardé » en 1964. Rapidement le dispositif est mis en œuvre dans des centres de plusieurs grandes villes (Aix-en-Provence, Lyon, Bordeaux) et dans diverses villes petites ou moyennes (Loches, Saumur, Vannes, etc.). Au début des années 1970, la destruction des Halles et l'édification de la tour Montparnasse à Paris suscitent de nombreuses critiques, témoignant du rejet de plus en plus large d'un modernisme incapable de s'intégrer de façon harmonieuse avec le patrimoine urbain préexistant. Pour y remédier, en 1977, un nouveau règlement limite la hauteur des immeubles construits dans Paris à 37 mètres.

À la même époque, les médias audiovisuels s'imposent comme des prescripteurs d'opinion de plus en plus influents, y compris en matière d'appréciation paysagère. Les chaînes de l'ORTF alertent le grand public sur la dégradation des monuments et des paysages. Dès les années 1960, l'émission *Chefs-d'œuvres en péril*, présentée par Pierre de Lagarde, attire l'attention sur les menaces pesant sur d'innombrables monuments historiques à travers le pays. À partir de 1971, deux journalistes, Pierre Péricard et Louis Bériot, lancent une émission intitulée *La France défigurée* qui, semaine après semaine, dresse un inventaire des atteintes aux paysages qui abîment le pays. Rencontrant un grand succès, l'émission reprend les codes évaluatifs du TCF et vilipende les outrances de l'urbanisation

moderne, les constructions massives qui défigurent les villes, les littoraux et les montagnes, les nuisances industrielles, les désagréments et la pollution des automobiles, les panneaux publicitaires aux bords des routes, les châteaux d'eau, les lignes électriques, les bâtiments d'élevage et les constructions diverses qui parsèment les campagnes (Le Hégarat, 2019). Saluée à l'époque par *Télérama*, l'émission dénonce la bétonisation des littoraux et sensibilise les téléspectateurs à l'importance de respecter la propreté des lieux. Cette déploration coïncide avec la montée en puissance des préoccupations environnementales et la médiatisation des pollutions : les rivages souillés par les marées noires du Torrey Canyon puis de l'Amoco Cadiz démontrent la fragilité des milieux valorisés par la tradition touristique.

La réprobation de la dégradation des paysages induite par une urbanisation et des techniques mal contrôlées se double d'une déploration de la disparition des campagnes traditionnelles sous l'effet du remembrement, du mitage et de l'abandon des terres les moins adaptées à la révolution productiviste dans l'agriculture (Alphandéry, 2016). Les regrets face à l'abandon des terres cultivées et des prairies en montagne, des terrasses de culture dans le Midi, des haies dans les régions de bocage, face à la réduction des étendues de zones humides signent « la fin de la France jardinée » (Chabasson, 1991).

L'inquiétude et la réprobation exprimées à l'encontre de la transformation des paysages par les médias populaires rencontrent les préoccupations d'une partie des élites. Entre 1984 et 1989, la DATAR lance une commande artistique, la *Mission photographique de la DATAR*, qui donne lieu à la collecte de plusieurs séries photographiques visant à « représenter le paysage français des années 1980 ». Alain Roger note chez les artistes sollicités « une prédilection insistante pour la décrépitude : décharges, gravats, terrains vagues, banlieues ouvrières, cités sinistrées, usines désaffectées, etc. Même les dunes sont souillées de déchets. Paysages du dé, de la déception, de la déjection » (Roger, 1997). D'autres évoquent la désintégration des régimes de représentation paysagère sous l'effet d'une modernité proliférante (Chabasson, 1991). Médias, artistes et administrations convergent autour de l'idée d'une crise du paysage provoquée par les transformations brutales de la modernité. Le discours sur la France moche est désormais structuré.

V. Le repli nostalgique sur les paysages fantasmés d'une France en voie de disparition

Le malaise provoqué par les excès de la modernité débouche sur une réaction collective de repli sur les paysages mythifiés d'une France en voie de disparition. Le mouvement « néo-rural » qui se développe après 1968 traduit l'aspiration d'une partie de la société issue des Trente Glorieuses à renouer avec ses racines champêtres (Farmer, 2024). La redécouverte des folklores régionaux et la

littérature qui, telle l'École de Brive, chante les charmes de la civilisation et de la nature rurales participent à l'exaltation d'un rapport nostalgique à l'espace (Cloonan, 2008 ; Sallustio, 2018). Rompant avec la tradition moderniste des agronomes selon laquelle la belle campagne est aménagée pour produire, les représentations les plus communes de la nature et de la campagne finissent par se rejoindre dans un répertoire d'images dans lesquelles la France rurale apparaît désormais comme le siège d'une authenticité à la fois menacée et régénératrice.

« Les paysages de campagne deviennent convoités parce que, esthétisés et réappropriés, ils renouvellent le rapport convenu des jardins avec les grands éléments archétypiques du cosmos : le ciel, la terre, l'eau et la vie ; parce qu'ils offrent surtout un refuge compensatoire aux stress urbains » (Donadieu, 2001).

Ce repli sur une campagne mythifiée est amplifié par les nouveaux médias visuels (télévision, presse magazine, affiches publicitaires) qui, depuis les années 1970, recyclent et ressassent les conventions du beau paysage des diverses traditions culturalistes. Là encore, la télévision joue un rôle décisif et contribue à la massification du regard nostalgique sur les campagnes. Plusieurs émissions des années 1970, dont la série *Inventaire*, s'efforcent de capter à travers des reportages régionaux les dernières traces d'une civilisation rurale en voie de disparition, contribuant à propager un parfum nostalgique et un sentiment diffus de malaise dans l'opinion publique (Le Hégarat, 2019). Par la suite, la glorification du patrimoine et des paysages traditionnels est devenue, de l'émission *La France est à vous* à *Des Racines et des ailes*, un thème obsessionnel du discours télévisuel (Le Hégarat, 2019). Après sa privatisation en 1987, la chaîne TF1 bâtit la ligne éditoriale du journal télévisé de 13 heures, présenté par Jean-Pierre Pernaut pendant trente-deux ans, sur la glorification des campagnes d'autrefois, célébrant la préservation des traditions locales, les métiers d'antan et les bonheurs simples de la vie rurale (Spies, 2008). La télévision salue également l'engagement des gardiens de l'authenticité qui, partout, sauvent le patrimoine. Depuis 2012, l'émission *Le Village préféré des Français* et sa déclinaison urbaine, *Le monument préféré des Français* depuis 2014, sont devenues des rendez-vous populaires et reconnus, célébrant les efforts entrepris partout dans le pays pour préserver les paysages remarquables. La publicité se plaît également à recycler de façon massive les mythes de « la simplicité des valeurs rurales et les vertus de la vie bucolique » (Fantin, 2018), qu'il s'agisse de vendre des produits de l'industrie agro-alimentaire ou de vanter les mérites d'un candidat lors d'une campagne électorale. En 1981, François Mitterrand, candidat socialiste aux élections présidentielles, et son conseiller en communication Jacques Séguéla, inventent le slogan « la force tranquille » et reprennent la figure du village éternel comme symbole de stabilité et d'authenticité rassurantes (Farmer, 2021).

Ce faisant, les médias de masse enferment la représentation des paysages « dans des récits idéalisant et mythifiant » (Le Hégarat, 2019) visant à sélectionner et à diffuser des images réconfortantes et consensuelles d'une France authentique, contribuant à une « mise en scène standardisée de souvenirs fantasmés » (Fantin, 2017). On assiste

alors à une « rémanence de l'ordre éternel des champs » (Berlan-Darque, 1991), au recyclage des « représentations artistiques ou vernaculaires qui ont forgé nombre de stéréotypes de la belle campagne » (Donadieu, 1998), censée correspondre à « une France d'antan sublimée, glorifiée et regrettée dans un même mouvement » (Fantin, 2018). La nostalgie pour les paysages d'un passé fantasmé « est souvent réduite à une simple remémoration régressive du passé ». Certains analystes parlent même d'une « vision poujadiste » de la France (Spies, 2008). Toutes ces représentations complaisantes s'apparentent à une « géographie pathétique » (Jankélévitch, 1974) reposant sur les codes d'un genre qu'Yves Luginbühl appelle le « pittoresque nostalgique » (Luginbühl, 2015) : les vestiges du monde perdu (Conan et Favaron, 1997) font l'objet d'une fascination collective dans laquelle la Nation peut célébrer son identité en péril (Sgard, 2010). Ces « représentations imaginaires de la prémodernité » (Rosa, 2010) se présentent alors comme l'antithèse d'une urbanité contemporaine répudiée. La passion nostalgique pour la France d'autrefois entraîne alors une fossilisation des regards (Sgard, 2010), compliquant durablement les possibilités d'artialisation des paysages les plus récents (Roger, 1997). Un tel blocage coïncide d'ailleurs avec la « mort du paysage » en tant que genre pictural dans le champ de l'art (Dagognet, 1982).

Cette passion des médias pour les paysages fantasmés d'une France rurale éternelle converge avec les perceptions des populations (Donadieu, 1998). Certaines études soulignent l'opposition dans les représentations populaires d'un « rural idyll » contre un « urban evil » (Caitucoli, Guillard et Larceneux, 2021), la campagne étant souvent perçue comme propice au calme, à la sécurité, à l'authenticité, à la sérénité et à la proximité avec la nature (Marchal et Stébé, 2023). La ville est en revanche envisagée majoritairement comme une source de stress, de menaces et d'excès. Les quelques enquêtes réalisées sur les perceptions sociales des paysages montrent que les habitants des villes sont plus nombreux à considérer que la qualité des paysages s'est dégradée sous l'effet de la multiplication des bâtiments et des infrastructures (Luginbühl, 2001 ; Sainteny, 2002).

Les perceptions mélioratives de la campagne, qu'elles soient subjectives ou médiatisées, influencent les pratiques touristiques, la vogue du tourisme vert et l'envie de campagne (Sainteny, 2002). Au-delà de la modestie des flux de populations néo-rurales observés à partir des années 1970, l'attrait pour la campagne entretient au sein de la population française un goût prononcé pour les résidences secondaires dont le nombre est plus élevé que dans n'importe quel autre pays voisin (Urbain, 2008 ; Luginbühl, 2001 ; Hervieu et Viard, 1998). Pour la population n'ayant pas accès aux charmes de la résidence secondaire, le rêve de campagne se traduit en aspiration largement partagée pour le logement dans une maison individuelle avec jardin, envisagée comme un compromis acceptable entre une condition urbaine rendue nécessaire par les contraintes de l'économie moderne, spécialisée et métropolisée, et la préservation nostalgique du lien avec la nature et la ruralité (Canteux, 2004 ; Marchal et Stébé, 2023). L'aspiration massive à la maison individuelle s'accompagne d'une occultation inconsciente des paysages

urbains ordinaires qui se multiplient à la faveur de l'étalement urbain (Luginbühl, 2001), de plus en plus réduits à l'état de non-lieux (Augé, 1992).

VI. La régulation de la laideur : le paysage, entre le sanctuaire et le marché

La tension qui se noue à partir de la fin des années 1960 entre la multiplication des infrastructures inhérentes au développement d'une économie moderne, productiviste et réticulaire, et le repli affectif d'une partie importante de la population pour des campagnes inchangées donne lieu à divers modes de résolution. Sur le plan des aménagements matériels, on assiste au développement de diverses techniques paysagères d'articulation de la tradition et de la modernité :

- Le camouflage des infrastructures modernes est sans doute le procédé le plus aisé et le plus répandu (Chabasson, 1991 ; Sgard, 2010). Il se manifeste par exemple par la généralisation de la pratique du verdissement des espaces construits, notamment dans les périphéries urbaines. La promotion des espaces verts, la pratique du fleurissement de l'espace public et la végétalisation deviennent des passages obligés des nouvelles politiques urbaines, de même que l'enfoncement des nouvelles autoroutes et l'enterrement des lignes électriques un peu partout. Le camouflage procède d'une logique d'effacement, voire de dissimulation, des infrastructures de production (Fantin, 2018) ;
- Une autre technique concerne le pastiche qui consiste à façonner les nouveaux paysages en imitant des modèles anciens. Cela passe par exemple par la reprise de motifs régionaux traditionnels dans l'ornementation des nouveaux bâtiments (Le Hégarat, 2019 ; Chabasson, 1991). Le village devient un thème central de l'esthétique postmoderne qui s'impose à partir des années 1980 dans les nouveaux paysages périurbains (Conan, 1997) ;
- La démolition peut par ailleurs être employée pour éliminer les traces des éléments incompatibles avec les goûts dominants, tandis que la réhabilitation consiste à conserver les apparences traditionnelles de paysages appréciés, en procédant au besoin à une réaffectation fonctionnelle des sites. Dans les grandes villes, le façadisme devient un procédé récurrent (Pinon, 1996). Ces techniques ont été utilisées dans le cadre du traitement des friches industrielles, des faubourgs dégradés, dans la rénovation des quartiers de grands ensembles édifiés au cours des Trente Glorieuses ;
- Enfin, la protection consiste à maintenir un paysage en l'état en empêchant toute transformation susceptible de nuire à son authenticité, notamment par le recours à des moyens réglementaires.

Depuis la cristallisation de la crise du paysage entamée au cours des années 1970, les techniques matérielles de lutte contre la laideur ont été diversement

prises en œuvre selon les territoires. Au cours du dernier demi-siècle, la politique de protection des sites remarquables s'est poursuivie et intensifiée avec la loi Malraux, la création des parcs naturels, les classements au Patrimoine mondial de l'UNESCO, la labellisation des terroirs, les achats de sites par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, etc. Ces efforts sont cohérents avec le goût confirmé du public pour la préservation et la célébration du patrimoine remarquable.

L'innovation principale en matière de lutte contre la laideur concerne la protection des paysages ordinaires. La déploration récurrente de la défiguration des paysages a conduit à étendre et à généraliser les efforts pour améliorer la qualité des paysages ordinaires, c'est-à-dire ceux que l'on éprouve dans la vie quotidienne et qui, jusqu'à un passé récent, avaient échappé à la vigilance des ambitions culturalistes (Blanc et Glatron, 2005). La création des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, des Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, la loi Paysage (1993), les chartes de paysages, les projets de paysages, la création du Conseil National du Paysage en 2000, témoignent de la diversification des instruments promotionnels et de l'extension des sites et lieux intégrés dans les politiques paysagères.

Dans ce nouveau contexte, la lutte contre la laideur s'étend à tous les paysages et devient un enjeu d'intérêt général, impliquant l'engagement et la responsabilité de chacun. Le soin apporté au cadre de vie se présente comme un devoir esthétique que tout individu est censé rendre à la société. Cela passe par des soins individuels apportés aux biens privés (façades, jardins, balcons, bordures de parcelles) mais également aux espaces publics dont les communes et les intercommunalités ont la charge à travers la préservation du petit patrimoine ou la végétalisation et le fleurissement des espaces publics. Les politiques paysagères mises en œuvre au niveau local n'échappent pas à la vogue patrimoniale et à l'emprise du « pittoresque nostalgique » sur les pratiques d'embellissement, fournissant « un argument consensuel et fédérateur, fondé sur la référence au passé, sur la mémoire locale pour cimenter un groupe autour d'un projet » (Sgard, Fortin et Peyrache-Gadeau, 2010).

Trois décennies après la loi Paysage, force est pourtant de constater que les progrès réalisés en matière de lutte contre la laideur sont loin d'avoir donné satisfaction. Les réprobations concernant la disgrâce ou la banalité de certains paysages n'ont pas cessé avec le temps, comme le démontre la prégnance du discours sur la « France moche ». Les pratiques s'écarteraient des normes dominantes du bon goût paysager résultant cependant moins de divergences esthétiques entre acteurs sociaux que de leur inégale capacité à mettre en beauté leur cadre de vie.

La conformation à l'esthétique patrimoniale implique en effet des efforts mais aussi des coûts d'investissement : le financement des ornements architecturaux, de la rénovation des monuments, les dispositifs de végétalisation, la limitation des densités, le renoncement à certains projets immobiliers ou à l'affichage publicitaire. En retour, l'investissement dans l'amélioration de la qualité

des paysages permet une valorisation des territoires, y compris sur le plan économique (Oueslati, 2011). Dans le cadre du paradigme du développement local qui s'impose à partir des années 1980, le paysage apparaît de plus en plus comme une ressource stratégique, un facteur d'attractivité et un instrument de marketing territorial (Sgard, 2010). Or, les coûts de la mise en beauté sont inégalement supportables par les collectivités territoriales et leurs habitants. Les quartiers habités par des populations aisées peuvent en effet faire l'objet d'investissements plus élevés qu'ailleurs, permettant l'alignement des paysages locaux sur les normes dominantes. En retour, les territoires appréciés pour leurs qualités paysagères peuvent attirer des visiteurs, des consommateurs et des acquéreurs plus nombreux et plus fortunés, contribuant à faciliter l'amortissement des investissements consentis par les collectivités ou les propriétaires locaux. Les paysages se trouvent alors intégrés dans une logique néolibérale de valorisation sélective et de compétition marchande entre territoires. Dans cette concurrence, ceux qui possèdent des paysages remarquables, conformes aux canons du pittoresque nostalgique, se trouvent favorisés. Cela concerne notamment les beaux quartiers des villes, les campagnes et les villages préservés des infrastructures modernes, les montagnes et les littoraux les plus majestueux. Inversement, les lieux n'ayant pas fait l'objet de processus d'artialisation et d'intégration dans le cortège du patrimoine légitime restent porteurs d'imperfections dévalorisantes. Sont particulièrement visés les lieux récemment construits, ceux réduits à un usage fonctionnel ou accueillant des populations insuffisamment fortunées pour investir dans une ornementation digne des canons en vigueur. Il peut s'agir des espaces dévolus à la production agricole et industrielle, aux fonctions logistiques ou aux résidences individuelles ou collectives construites à coûts contraints selon des modèles standardisés. Malgré certaines exceptions, les périphéries urbaines, dont la valeur foncière ou immobilière est moindre qu'en centre-ville, apparaissent comme les lieux les plus enclins à présenter un décalage avec le modèle dominant du paysage patrimonialisé. Les « entrées de villes » font d'ailleurs l'objet de critiques et de préoccupations politiques récurrentes (Gibout, 1998 ; Péron, 2000). Les institutions en charge des territoires pauvres ou périphériques, ayant moins de capacités à attirer des acteurs prêts à investir dans l'embellissement, se trouvent contraintes de se replier sur des activités et des occupants pour lesquels la qualité esthétique n'est pas la première priorité. Pour certains territoires, la tolérance à l'affichage publicitaire peut agir comme une manne compensant un manque de ressources locales. En conséquence, leur difficulté à bâtir des projets de paysages ambitieux tient moins à des dispositions de goût qu'à des contraintes matérielles.

Au-delà des logiques de sélection marchande, les pouvoirs publics ont également une responsabilité dans la fabrique des inégalités paysagères. Depuis le milieu du XIX^e siècle, l'État a élaboré une politique de préservation du patrimoine privilégiant les normes et les espaces investis par les classes dominantes : les monuments les plus notables des villes (les bâtiments historiques, les places, les parcs publics), dont l'attractivité a souvent généré l'émergence de quartiers aisés aux alentours. Il en fut de même des sites naturels appropriés et mis en va-

leur par les élites de façon progressive (Corbin, 2002). À partir des années 1960, la loi Malraux a permis la sauvegarde des quartiers historiques de centres-villes par l'attribution de facilités fiscales dont les propriétaires disposant de capacités d'investissement suffisantes ont été les principaux bénéficiaires. Si la protection publique des sites les plus remarquables est souvent présentée comme la sauvegarde d'un bien commun, elle apparaît aussi comme une opportunité pour les élites de valoriser leur « patrimoine » lorsque celui-ci offre une vue appréciée sur un paysage remarquable (un monument, un jardin public ou un paysage emblématique). La patrimonialisation apparaît d'ailleurs comme un instrument mobilisé de façon récurrente depuis le XIX^e siècle par ces mêmes élites pour faire reconnaître la valeur esthétique de leurs biens et, ce faisant, sécuriser la valeur vénale de leur capital immobilier (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2008). La loi Littoral, de son côté, en limitant la construction aux abords des rivages, n'a pas atténué l'attrait des vues sur la mer. Elle a, en revanche, indirectement contribué à renforcer la pression et, donc, la valeur des édifices offrant un tel privilège, contribuant à la spéculation immobilière et à la gentrification le long des littoraux. Depuis les années 1980, la décentralisation des politiques publiques, des politiques paysagères notamment, a par ailleurs accentué les inégalités entre les territoires bénéficiant d'aménités leur permettant de concentrer des capitaux et d'investir toujours plus dans la promotion des paysages, et les territoires moins favorisés, contraints d'opérer des compromis et de renoncer à certaines ambitions esthétiques. À l'intérieur d'un même territoire, il n'est pas rare que les autorités en charge de l'urbanisme privilégient certains lieux remarquables, structurant les stratégies d'attractivité locale, et les espaces de moindre valeur, dévolus à l'accueil des équipements les plus disgracieux (Sgard, 2010 ; Davodeau, 2005). L'inégale laideur des paysages ordinaires reflète donc des rapports spatiaux de pouvoir entre classes socio-spatiales, générant des phénomènes d'entre-soi et de relégation sociale (Sgard, Fortin et Peyrache-Gadeau, 2010 ; Pinçon et Pinçon-Charlot, 2008). Yves Luginbühl constate d'ailleurs que les pouvoirs publics, en valorisant le patrimoine traditionnel, ont souvent tendu à valoriser les normes paysagères des élites au détriment des cultures populaires (1989).

Conclusion

Le discours sur la France moche trouve son origine dans l'ambition de protéger le patrimoine national contre la laideur des paysages modernes. Initiée au XIXe siècle autour de la protection des monuments les plus remarquables du passé, la raison patrimoniale s'est étendue de façon progressive aux divers espaces valorisés par le tourisme : les sites de rivages et de montagnes les plus appréciés puis, de proche en proche, les lieux de villégiature, les gares, les hôtels et les villages sont entrés dans le domaine de la lutte contre la laideur.

Face à l'urbanisation intensive survenue tout au long du XXe siècle, une réaction d'opposition à la modernité s'est cristallisée à la fin des Trente Glorieuses. Relayé par les médias et intégré dans la culture populaire, ce mouvement critique la dégradation des cadres de vie et conduit à un repli nostalgique sur les paysages fantasmés d'une France pittoresque et immuable. Donnant lieu à divers compromis matériels, l'articulation de ce traditionalisme paysager et de la transformation géo-économique de la France s'est traduite par une fossilisation des regards et par un dédain diffus pour les formes qui échappent à ce régime esthétique. S'il épargne les grands ensembles et les secteurs rénovés de l'habitat social, le discours sur la France moche reflète une intolérance condescendante vis-à-vis des nouveaux paysages bon marché, ceux des franges périurbaines où vivent les classes moyennes inférieures, la France des « petits moyens », des pavillons d'entrée de gamme, des zones commerciales, des franchises populaires où l'écrasante majorité des déplacements sont effectués en automobiles individuelles. Ce faisant, il s'apparente à un discours de classe qui cible le cadre de vie d'une catégorie particulière de la population et qui oublie d'interroger la qualité esthétique de quantité d'autres équipements périurbains, les zones industrielles et artisanales, les entrepôts logistiques, les stations d'épuration, les postes électriques, les bassins de rétention ou des diverses friches qui tapissent les villes. Il fait également l'impasse sur les raisons économiques et sociologiques expliquant pourquoi de nombreux lieux ou territoires s'écartent des modèles paysagers dominants, contribuant à formuler une critique élitiste, incapable d'alimenter un diagnostic partagé avec les populations qu'il cible ou de saisir la richesse des sensibilités qui structurent leur espace vécu.

Outre son caractère socialement problématique, cette révolulsion latente à l'égard de la modernisation des paysages contraint les possibilités de réalisation de la transition écologique qui, pour certains enjeux, implique des transformations difficiles à articuler avec la préservation des paysages traditionnels. Non seulement le dérèglement bioclimatique menace quantités de sites patrimonialisés (des monuments, des rivages, des glaciers, des forêts, etc.) mais les objectifs d'atténuation et d'adaptation impliquent des infrastructures et des équipements qu'il ne sera pas nécessairement possible d'articuler avec le modèle du pittoresque nostalgique : l'isolation des bâtiments, l'implantation d'équipements nécessaires à la décarbonation (éoliennes, réacteurs, transformateurs), la densification des pé-

riphéries urbaines et des centralités secondaires, la massification de la logistique et du transport de fret ou de personnes suscitent des réprobations récurrentes de la part de riverains qui n'acceptent pas toujours la dégradation esthétique et marchande qui en résultent pour leur cadre de vie. Or, dans la mesure où elle est la condition pour préserver l'habitabilité des territoires dans la durée, la transition écologique implique une révolution des regards portés sur la qualité des paysages et, sans doute, une artialisation des efforts à engager en matière d'atténuation et d'adaptation. Depuis quelques années, la multiplication de représentations visuelles, qu'il s'agisse de fictions grand public ou de modèles élaborés par des laboratoires de recherche, simulant les dévastations qu'entraînera le dérèglement bioclimatique (le recul du trait de côte, l'inondation des villes, l'appauvrissement des cortèges floristiques, etc.) constituent une façon nouvelle de convoquer la laideur paysagère pour identifier les chemins possibles vers des avenir alternatifs.

Bibliographie

M. AUGÉ, *Non-lieux : introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Le Seuil, 1992.

M. BERGUES, *En son jardin, Une ethnologie du fleurissement*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2011.

C. BERTHO-LAVENIR, *La Roue et le stylo, Comment nous sommes devenus touristes*, Paris, Odile Jacob, 1999.

N. BLANC et S. GLATRON, « Du paysage urbain dans les politiques nationales d'urbanisme et d'environnement », *L'Espace géographique* 2005, vol. 34, n° 1, p. 65-80.

A. BRENNETOT et G. BILLARD, « Le périurbain a-t-il mauvaise presse? Analyse géoéthique du discours médiatique à propos de l'espace périurbain en France », *Articulo - Journal of Urban Research* 2009, vol. 5, <http://journals.openedition.org/articulo/1372>

P.-M. CAITUCOLI, V. GUILLARD et F. LARCENEUX, « La campagne et la ville s'opposent-elles toujours ? Les représentations des mondes rural et urbain entre idylle et enfer » in DAUPHINE RECHERCHES EN MANAGEMENT, *L'état du management 2021*, Paris, La Découverte, 2021, p. 77-91.

C. CANTEUX, « Sarcelles, ville rêvée, ville introuvable », *Sociétés & Représentations* 2004, vol. 17, n° 1, p. 343-359.

L. CHABASSON, « Peut-on paysager un pays comme la France ? », *Le Débat* 1991, vol. 65, n° 3, p. 110-116.

J.-C. CHAMBOREDON, « Peinture des rapports sociaux et invention de l'éternel paysan : les deux manières de Jean-François Millet », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1977, vol. 17, p. 6-28.

E. CHAUVIER, *Contre Télérama*, Paris, Editions Allia, 2011.

F. CHOAY, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Le Seuil, 1965.

W. CLOONAN, « Marketing la France profonde : L'école de Brive », *Modern & Contemporary France* 2008, vol. 7, n° 2, p. 225-234.

M. CONAN et J. FAVARON, « Comment les villages devinrent des paysages », *Les Annales de la recherche urbaine* 1997, n° 74, p. 48-58.

A. CORBIN, « Naissance de la politique du paysage en France », *Revue des deux Mondes* mars 2002, p. 9-13.

F. DAGOGNET, *Mort du paysage ?*, Paris, Champ Vallon, 1982.

H. DAVODEAU, « Les paysages, une nouvelle préoccupation dans la gestion des espaces périurbains », *Les cahiers d'économie et sociologie rurales* 2005, n° 77, p. 66-84.

P. DONADIEU, « La ville-campagne : une forme paysagiste de l'urbain ? », *Géographes associés* 2001, n° 25, p. 9-13.

P. DONADIEU, *Paysages de marais*, De Monza, Paris, 1996.

E. FANTIN, 2018, « Imaginaire nostalgique et publicité : le cas du petit village d'antan », *Literatūra* 2018, vol. 59, n° 8, p. 97-106.

S. FARMER, *La Modernité est dans le Pré, La campagne française après 1945*, Paris, Gallimard, 2024.

M.-R. FARSIAN, « La Ville industrielle et le roman du XIXe siècle », *Recherches en Langue et Littérature Françaises* 2015, vol. 9, n° 16, p. 105-121.

J.-P. FERRIER, *La Beauté géographique ou la métamorphose des lieux*, Antée 3. Paris, Economica, 2013.

V. FOUCHER-DUFOIX, « Pour un plus beau grand Paris. Les liens entre urbanisme, esthétique et morale dans les écrits de Jean Giraudoux », *Inventer le Grand Paris*, 2020, <https://doi.org/10.25580/igp.2020.0002>

A. FOURCAUT, « Débats et réalisations de l'entre-deux-guerres ou le lotissement comme anti-modèle », *Les Cahiers de l'Institut d'Histoire du Temps Présent*, 1990, n° 17, p. 11-21.

S. GAUDIN et F. PUGNIÈRE-SAAVEDRA, *La rénovation urbaine, Discours, argumentations et rhétoriques*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2020.

C. GIBOUT, « Les entrées de ville : une affaire de commerce ou d'hospitalité », *Les Annales de la recherche urbaine* 1998, n° 78, p. 109-113.

J.-F. GRAVIER, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.

É. HAMELIN et O. RAZEMON, *La Tentation du bitume, Où s'arrêtera l'étalement urbain*, Paris, Editions Rue de l'Echiquier, 2020.

B. HERVIEU et J. VIARD, *Au bonheur des campagnes et des provinces*, Marseille, Editions de l'Aube, 1998.

V. HUGO, « Guerre aux démolisseurs », *La Revue des deux mondes* mars 1832, p. 607-609.

V. JANKÉLÉVITCH, *L'Irréversible et la Nostalgie*, Paris, Flammarion, 1974.

LE CORBUSIER, *La ville radieuse : éléments d'une doctrine d'urbanisme pour l'équipement de la civilisation machiniste*, Paris, Éditions de l'Architecture d'aujourd'hui, 1935.

T. LE HÉGARAT, *Chefs-d'œuvre et racines, Le patrimoine à la télévision, des origines à aujourd'hui*, Paris, INA, 2019.

J.-M. LENIAUD, *Les archipels du passé : Le patrimoine et son histoire*, Paris, Fayard, 2002.

Y. LUGINBÜHL, « Le paysage en temps de crise » in B. CASTIGLIONI, F. PARASCANDOLO et M. TANCA (dir.), *Landscape as mediator, landscape as commons. International perspectives on landscape research*, Padoue, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, 2015.

Y. LUGINBÜHL, « Paysage modèle et modèles de paysages » in M. BOYER (dir.), *L'Environnement, questions sociale*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 49-56.

Y. LUGINBÜHL et N. CADIOU, « Modèles paysagers et représentations du paysage en Normandie-Maine » in C. VOISENAT (dir.), *Paysage au pluriel, pour une approche ethnologique des paysages*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'homme, 1995.

Y. LUGINBÜHL, *Paysages : textes et représentations du siècle des Lumières à nos jours*, Lyon, La Manufacture, 1989.

H. MARCHAL et J.-M. STÉBÉ, *Le pavillon, une passion française*, Paris, Presses universitaires de France, 2023.

H. MARCHAL et J.-M. STÉBÉ, *La France périurbaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021.

J.-F. MATHIS, « Nation and Nature Preservation in France and England in the Nineteenth Century », *Environment and History* 2014, vol. 20, n° 1, p. 9-39.

W. OUESLATI, *Analyses économiques du paysage*, Paris, Quae, 2011.

R. PÉRON, « Cachez ces boîtes que je ne saurais voir. La recomposition des formes urbaines de la distribution vue par les parlementaires français », *Noréis* 2000, vol. 185, n° 1, p. 9-22.

M. PINÇON et M. PINÇON-CHARLOT, *Les Ghettos du gotha, Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Éditions du Seuil, 2008.

P. PINON, « Les origines du façadisme », *Monumental* 1996, vol. 14, p. 8-15.

A. ROGER, *Court traité du paysage*, Paris, Le Seuil, 1997.

H. ROSA, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010.

G. SAINTENY, « Le paysage entre perception et politique publique », *La Revue des deux mondes* mars 2002, p. 62-70.

M. SALLUSTIO, « Le « retour à la terre » : entre utopie et nostalgie », *Conserveries mémorielles* 2018, n° 22, <http://journals.openedition.org/cm/2910>

A. SCHNITZLER et J.-C. GÉNOT, « Friches et perceptions sociales » in A. SCHNITZLER et J.-C. GÉNOT (dir.), *La France des friches*, Paris, Quae, 2012, p. 113-159.

A. SELMI, « L'émergence de l'idée de parc national en France. De la protection des paysages à l'expérimentation coloniale » in R. LARRÈRE, B. LIZET et M. BERLAN-DARQUÉ (dir.), *Histoire des parcs nationaux, Comment prendre soin de la nature ?*, Paris, Quae, 2009.

A. SGARD, « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », *Développement durable et territoires* 2010, vol. 1, n° 2.

A. SGARD, M.-J. FORTIN et V. PEYRACHE-GADEAU, « Le paysage en politique », *Développement durable et territoires* 2010, vol. 1, n° 2.

V. SPIES, *Télévision, presse people : les marchands de bonheur*, Bruxelles, De Boeck, 2008.

J.-D. URBAIN, *Paradis verts, Désirs de campagne et passions résidentielles*, Paris, Payot, 2008.

A. YOUNG, *Voyages en France pendant les années 1787-88-89 et 90, entrepris plus particulièrement pour s'assurer de l'état de l'agriculture, des richesses, des ressources et de la prospérité de cette nation*, Paris, Buisson, 1794.

Le départ des commerces vers la périphérie (1948-1973)

Des programmes sans qualités architecturales ?

Par **Pierre MAURER**

Maître de conférences à l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy, chercheur au LHAC

et **Federico DIODATO**

Maître de conférences à l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy, chercheur au LHAC

Quatorze ans après son célèbre article de 2010 sur la « France moche »¹, la revue *Télérama* se projette en 2050 et esquisse une « France moins moche », imaginant des quartiers mêlant habitat, travail, culture et loisirs. En conclusion, l'architecte-urbaniste Patrick Henry souligne qu'il faudrait « retourner comme un gant le projet des Trente Glorieuses », en reprenant leurs thèmes mais en les orientant vers la biodiversité, l'environnement, l'eau et la qualité de vie².

Avec entre 1 500 et 1 800 zones commerciales périphériques, l'équivalent de plus de 500 millions de m² de surface disséminés sur tout le territoire français³, les zones commerciales constituent une partie importante de cet héritage et représentent désormais un défi national⁴. Leur insoutenabilité, tant environnementale qu'économique et sociale, est remise en question depuis une vingtaine d'années par des recherches qui permettent de sortir des « idées reçues » de l'urbanisme

1 X. DE JARCY et V. REMY, « Comment la France est devenue moche », *Télérama* 12 février 2010.

2 X. DE JARCY, « Bientôt une France moins moche ? », *Télérama* 7 janvier 2024.

3 *Accompagner la mutation des zones commerciales de périphérie*, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/accompagner-mutation-zones-commerciales-peripherie>, consulté le 23 février 2026.

4 Depuis quelques années, plusieurs rapports, concours, appels à projets indiquent le déséquilibre résultant d'un modèle d'aménagement commercial désormais dépassé et insistent sur l'urgence à agir sur ces zones. V. par ex. l'appel à projets « Repenser la périphérie commerciale » du réseau Commerce, ville & territoire, 2018.

commercial en questionnant le rôle de l'architecture pour « faire bouger les lignes » de ces espaces⁵.

Si cette prise de conscience est relativement récente, l'architecture a pourtant occupé une place centrale dans l'émergence et la structuration de ces espaces, dont l'esthétique ne renvoie pas uniquement à la laideur, la reproductibilité du modèle et au manque d'ambition créative⁶. L'analyse des revues d'architecture françaises des années 1950 à 1970⁷ permet de percevoir la transposition d'une révolution tant commerciale que spatiale provenant des États-Unis et l'émergence du modèle des architectures commerciales telles qu'elles apparaissent alors en périphérie des villes. Bien que dans les revues analysées, les questions urbaines et le contexte de manière générale soient peu abordés, leur filtre constitue un dispositif permettant de mettre en exergue une recherche de qualité architecturale et d'appropriation d'un nouveau type de programme par les architectes.

Des États-Unis à la France : le transfert d'une révolution commerciale et spatiale (1948-1958)

« Le grand magasin, du type "Supermarket" américain, voilà la formule de l'avenir. Le choix est incomparable, le débit est rapide, les frais sont moindres, le "self-service" permet de réduire l'effectif du personnel. Bref, dans ce magasin industriel éblouissant de chromes et de néons, tout le monde trouverait son compte, même l'ancien épicier "reconverti" qui, derrière sa caisse enregistreuse ferait le compte des produits que la ménagère aurait elle-même placés dans la corbeille à roulettes mise à disposition par l'établissement »⁸.

Avec ces mots à la fin de 1959, *Le Messager* décrit la « Mort du "petit épicier" », une mort causée par les supermarchés, qui, en offrant au public français une liberté d'achat sans égal, se diffusent entre 1950 et 1960 dans toute la France. Cette diffusion est le résultat du processus de modernisation commerciale porté par le gouvernant central, qui, dans un souci de lutter contre l'inflation et pour opérer la

5 V. notamment les ouvrages : D. MANGIN, *La ville franchisée*, Paris, Édition de la Villette, 2004 ; C. GARCEZ et D. MANGIN (dir.), *Du Far West à la ville. L'urbanisme commercial en questions*, Marseille, Parenthèses, 2014.

6 C. RACHET, *Le supermarché, source d'inspiration pour la littérature contemporaine*, <http://theconversation.com/le-supermarche-source-dinspiration-pour-la-litterature-contemporaine-263576>, consulté le 25 février 2026.

7 Dans le cadre de cet article ont été dépouillées les revues *Architecture d'aujourd'hui* (1950-1979), *Architecture française* (1960-1975) et *Techniques & architecture* (1950-1979).

8 J.-M. VILLERMET, *Naissance de l'hypermarché*, Paris, Armand Colin, 1991, p. 67 : « Mort du "petit épicier" », *Le Messager* 11 décembre 1959.

modernisation économique du pays, encourage l'application des techniques commerciales modernes importées directement des États-Unis⁹.

L'importation de ces techniques en France commence dans l'après-guerre, avec le développement du libre-service, qui rend les produits « à la portée de la main du client » tout en créant un rapport nouveau entre les clients et la marchandise¹⁰. Instauré lors de l'ouverture du premier Piggly Wiggly à Memphis en 1916, le libre-service repose sur le principe du *cash and carry* (le client manipule lui-même les produits, se sert seul et effectue ainsi une partie du travail autrefois dévolu au commerçant), et permet de réduire les coûts et d'augmenter la clientèle¹¹.

Spatialement, cette technique commerciale se traduit par des rangées d'étagères accessibles, un parcours organisé entre une entrée et une sortie équipée de caisses, afin de contrôler les flux et de limiter les vols. Cette disposition constituera la base de l'organisation des premiers supermarchés américains, souvent installés en périphérie des villes, dans des bâtiments qui ressemblent à des hangars ou à des « granges à chevaux », proposant des produits 15 à 20 % moins chers des autres magasins¹². Leurs caractéristiques se stabilisent progressivement : surfaces de 500 à 600 m², parkings, coût d'exploitation réduit et généralisation du libre-service.

La performance économique du libre-service attire dans les années 1947-1948 l'intérêt de plusieurs dirigeants de groupes commerciaux français, qui effectuent des véritables missions d'étude aux États-Unis. En parallèle, la presse spécialisée, notamment la revue *Vu et Lu pour les commerçants*, dédie des reportages mensuels sur ces nouvelles techniques commerciales, en préconisant leur implantation sur le sol français¹³. Il ne faudra pas attendre longtemps : le 6 juillet 1948 l'entreprise Goulet-Turpin, associée à la centrale d'achats Paridoc, implante rue André-Messenger à Paris, le premier magasin libre-service de France, qui sera rapidement imité par d'autres entreprises comme les Docks de France et Casino¹⁴. Dans les mêmes années, Édouard Leclerc (1926-2012) ouvre ses premiers magasins à Landerneau (Finistère), dans des bâtiments qui s'apparentent davantage à de petits hangars de grossistes en briques, dans lesquels sont vendus des produits d'épicerie en abaissant ses marges et en proposant des prix *discount*¹⁵.

9 T. JACQUES, *L'État, le petit commerce et la grande distribution, 1945-1996 : une histoire politique et économique du remembrement commercial*, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, Paris, 2017.

10 J.-M. VILLERMET, *Naissance de l'hypermarché*, *op. cit.*

11 F. CARLUER-LOSSOUARN, *L'aventure des premiers supermarchés*, Cesson-Sévigné, Éditions du Boisbaudry, 2007.

12 *Ibid.*

13 J.-C. DAUMAS, « Les grandes surfaces : de l'invention du discount à l'essor du e-commerce (France, 1945-2019) » in J.-C. DAUMAS, *Les révolutions du commerce. France, XVIIIe-XXIe siècle*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2020, p. 267-292.

14 *Ibid.*

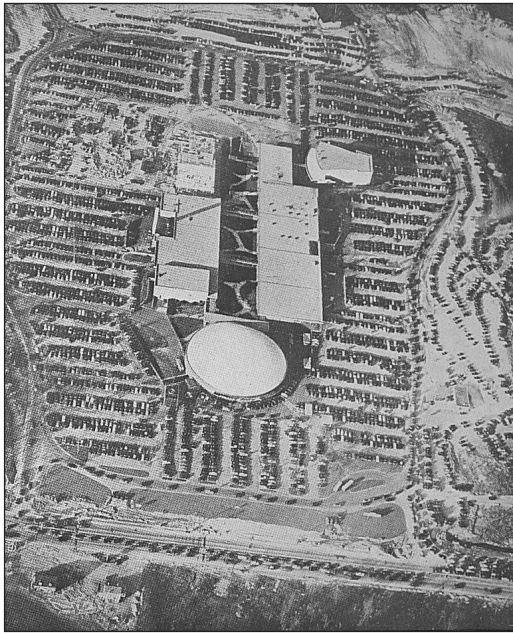
15 Ces premiers magasins seront photographiés par la revue *Paris Match* en 1959. Voir : « Les débuts à Landerneau : le centre distributeur », <https://www.histoireetarchives.leclerc/photos/les-debuts-a-landerneau/les-debuts-a-landerneau-le-centre-distributeur>, consulté le 20 février 2026.

Ces pionniers initient une révolution dans le commerce au cours de laquelle de nouveaux espaces commerciaux se développent, ce qui attire l'intérêt des revues d'architecture spécialisées. En 1951, un numéro de la revue *Techniques & Architecture*, intitulé « Magasins & boutiques » et illustré par les images des magasins Paridoc, indique que ces lieux de commerce associent aux techniques propres à l'architecture des procédés plus psychologiques, relevant d'un :

« art, éminemment empirique, [qui] s'apparente à celui de la publicité, plus qu'à tout autre, par ses fins qui s'appellent "séduction" et ses moyens qui s'appellent "coquetterie" »¹⁶.

Tout au long du numéro, l'influence du modèle américain est revendiquée, en soulignant néanmoins la spécificité de la clientèle française :

« L'Américaine achète sa mayonnaise ; la Française achète du vinaigre, des œufs, de l'huile et fait sa mayonnaise. Donc, dès le départ, une sensible différence dans la gamme des produits vendus par les magasins d'alimentation français et américains »¹⁷.



Source : « Centre d'achat, Framingham », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril 1952, n° 40, p. 29.

16 B. J. LACROIX, « Magasins & boutiques », *Techniques & Architecture* 1951, (11e série), n° 7-8, p. 34.

17 R. MOREL, « Formes nouvelles du commerce », *Techniques & Architecture* 1951, (11e série), n° 7-8, p. 86-87.

Au cours des années 1950, l'*Architecture d'aujourd'hui* ne manque pas de publier sur les premiers centres commerciaux qui apparaissent aux États-Unis, grâce notamment aux projets de l'architecte autrichien Victor Gruen (1903-1980). Alors même que le concept ne s'est pas encore implanté en France, il semble fasciner les revues d'architecture.

Dans le n° 40 d'avril 1952, est publié le *Milliron department store*, conçu en 1949 dans la banlieue sud-ouest de Los Angeles par Gruen et son épouse Elsie Caroline Krummeck (1913-1999), architectes associés à Karl van Leuven. Situé au cœur d'un tissu pavillonnaire à Westchester, ce magasin bénéficie de 600 places de parking au sol et de 220 autres sur le toit, accessibles par deux rampes, deux escaliers mécaniques et un ascenseur¹⁸.

Dans le même numéro est présenté le Centre d'achats de Framingham (USA), conçu par les architectes Morris Ketchum Jr. (1904-1984), Francis X. Giná et J. Stanley Sharp. Ce centre commercial regroupant 44 magasins dans la banlieue nord de Boston est desservi par plusieurs milliers de places de parking. L'auteur de l'article explique ainsi la stratégie mise en place :

« Cette réussite est due à un financier de Boston qui, depuis dix ans, préparait l'opinion à cette opération : une sélection de magasins reliés fonctionnellement peuvent avantageusement à notre époque être distraits du trafic normal des centres résidentiels et changer une prairie de 6 cents le pied en terrain plus rentable que celui d'une ville »¹⁹.

Après un premier exemple vénézuélien²⁰ en 1952, la revue illustre à partir de 1955 le développement du modèle des centres commerciaux dans l'ensemble du continent américain, mais aussi avec un premier exemple européen, le centre commercial de Lulea²¹ en Suède, œuvre de l'architecte anglais Ralph Erskine (1914-2005). Dans son n° 67-68 de 1956 consacré aux « Constructions en pays chauds », quatre nouveaux exemples de centres commerciaux américains sont présentés. Deux sont l'œuvre de Gruen, près de San José et à Honolulu, tandis que les deux autres sont situés à Caracas (Don Hatche et associés architectes) et à Sao Paulo (Rino Levi, Roberto Cerqueira César et Luis Roberto Carvalho Franco architectes)²². Enfin, en 1958, un très étonnant projet pour un centre commercial au Venezuela fait l'objet d'une discrète vignette. Il comprend un immense parking composé de plusieurs niveaux de rampes hélicoïdales²³.

18 « Magasins Milliron's, Los Angeles », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril 1952, n° 40, p. 24-28.

19 « Centre d'achats, Framingham », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril 1952, n° 40 p. 29.

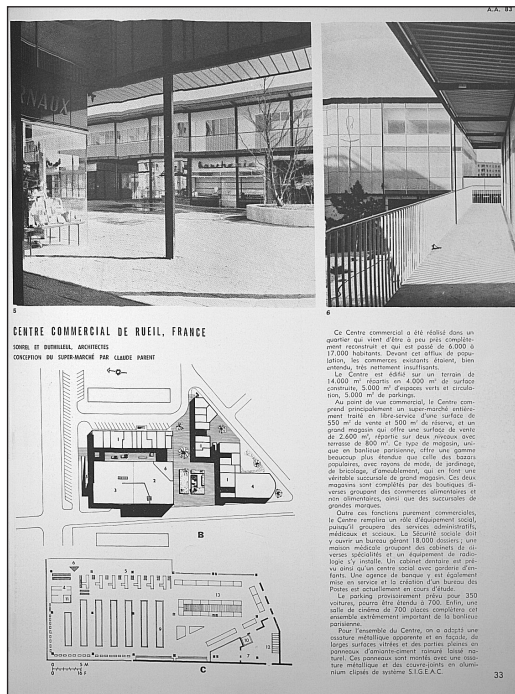
20 « Caracas, réalisations et projets », *L'Architecture d'aujourd'hui* juin 1952, n° 41, p. 6.

21 « Centre commercial de Lulea », *L'Architecture d'aujourd'hui* décembre 1955-janvier 1956, n° 63, p. 72-73.

22 *L'Architecture d'aujourd'hui* octobre 1956, n° 67-68.

23 « Vers une architecture de l'automobile ? », *L'Architecture d'aujourd'hui* septembre 1958, n° 79.

Si les architectes commencent à bien connaître les nouveaux lieux du commerce outre-Atlantique, l'opposition des organisations du petit commerce retardent leur implantation en France, en dénonçant le risque d'une uniformisation de la vie quotidienne²⁴. Il faut attendre 1958 pour que le premier centre commercial – comportant par ailleurs le premier supermarché français – ouvre ses portes : c'est le Express-Marché de Rueil, implanté par Goulet-Turpin à la sortie du centre-ville, au cœur de la nouvelle cité Rueil-Plaine. Avec une surface de 560 m², il propose environ 2 000 références (contre 600 dans les autres commerces) et sous le slogan « Tous vos achats sous un seul toit et une seule fois » on y trouve aussi bien des produits alimentaires que non-alimentaires. Tant dans sa forme spatiale que dans les techniques de vente utilisées, le lien avec le modèle américain est fort, au point que les meubles frigorifiques, nécessaires aux produits surgelés, proviennent directement des États-Unis²⁵.



Source : « Centre commercial de Rueil, France »,
L'Architecture d'aujourd'hui avril-mai 1959, n° 83, p. 33.

Le modèle du supermarché « à l'américaine » se transfère ainsi sur le territoire français et s'acclimate en une nouvelle forme définie principalement par sa

24 J.-C. DAUMAS, « L'invention des usines à vendre : Carrefour et la révolution de l'hypermarché », *Réseaux* 2006, vol. 135-136, n° 1, p. 59-91.

25 F. CARLUER-LOSSOUARN, *L'aventure des premiers supermarchés*, op. cit.

taille : un magasin d'alimentation en libre-service dont la surface minimale est de 400 m², souvent localisé à proximité des nouveaux lotissements, en particulier des grands ensembles, quartiers dans lesquels l'organisation commerciale est calibrée suivant le nombre des résidents²⁶.

Bien qu'il s'agisse d'un produit « d'importation », le supermarché français se distingue de celui américain sur trois points : le prix n'est pas beaucoup plus bas par rapport à d'autres commerces en libre-service, la surface du parking (s'il est présent) est plutôt réduite, et il conserve une image plus luxueuse de celui américain²⁷.

La bascule vers un nouveau modèle commercial ? (1959-1968)

L'Architecture d'aujourd'hui consacre son n° 83 d'avril-mai 1959, réalisé par Alexandre Persitz (1910-1975) en collaboration avec Danielle Valeix, à la thématique « Industrie commerce ».

Il comporte un article de Claude Parent (1923-2016) intitulé sobrement « Les centres commerciaux »²⁸. Du fait de relations personnelles favorables, ce dernier travaille dès 1957 à la conception des premiers supermarchés français²⁹. Il analyse dans ce texte de quatre pages ce nouveau modèle du centre commercial, en le découpant en différentes parties : urbanisme, implantation, parking, attraction, planification, espace, architecture, organisation, aspect social et supermarché. Il présente le centre commercial comme un « nouvel espace social » devenu « un élément capital de l'urbanisme », qui répond « au développement extraordinaire du mouvement de l'habitation extra-muros et au rush de la "civilisation automobile" ». Dans un argumentaire très favorable, il en explique le modèle économique :

« Le centre commercial groupe en un endroit unique les commerces non seulement indispensables à la consommation quotidienne, mais aussi les commerces de seconde nécessité. Son but essentiel est de proposer une gamme de vente aussi étendue que possible en un point donné. Concentration, choix sont les deux bases de cette conception économique. En corollaire : nécessité absolue de l'expression de la libre concurrence »³⁰.

26 R.-P. DESSE, « Commerce et grands ensembles. La naissance de l'urbanisme commercial en France 1958-1973 », *Flux* 8 avril 2019, vol. 115, n° 1, p. 2-13.

27 J.-C. DAUMAS, « L'invention des usines à vendre : Carrefour et la révolution de l'hypermarché », *op. cit.*

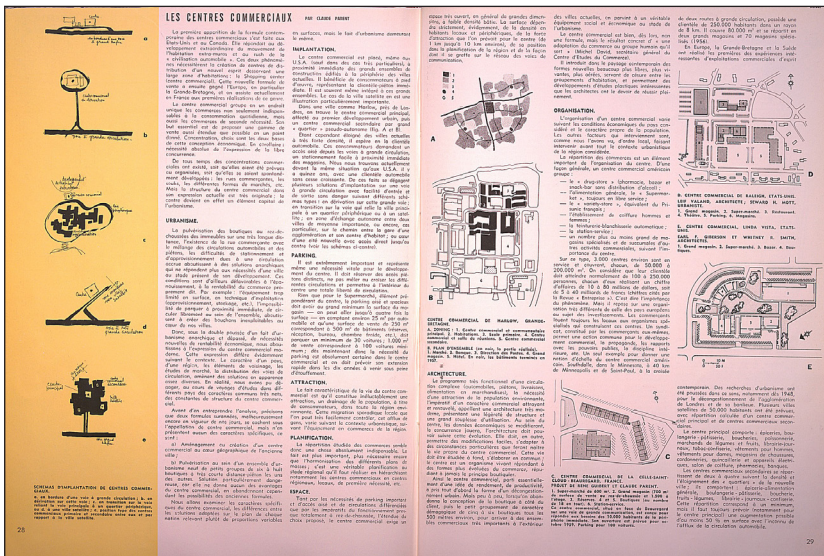
28 C. PARENT, « Les centres commerciaux », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril-mai 1959, n° 83, p. 28-31.

29 A. JEANROY et C. PARENT, *Les desseins d'un architecte*, Marseille, Parenthèses, 2022, p. 71.

30 C. PARENT, « Les centres commerciaux », *op. cit.*, p. 28.

Pour illustrer son article, Claude Parent s'appuie sur quelques exemples étrangers (Harlow en Grande-Bretagne, Raleigh aux États-Unis), mais aussi sur des exemples français (projet pour la Celle-Saint-Cloud-Beaugerard par René Guibert et lui-même, projet de Pierre Vago pour une ville de 125 000 habitants, projet de Vago et lui-même pour Tinquieux et centres commerciaux de Marly-le-Roi par Marcel Lods, J.-J. Honegger et les frères Arsène-Henry et celui d'Aubervilliers par R. Lopez et R. Boudier).

Outre le texte de Parent, ce numéro consacre une trentaine de pages à cette même thématique des centres commerciaux, en développant pour la première fois sur des exemples français, ainsi que sur d'autres exemples étrangers (Canada, USA, Danemark, Suède, Finlande, Japon) : centre commercial de Rueil (Sonrel, Duthilleul et Parent) et supermarché à Nanterre (Parent) pour la France ; centre commercial à Don Mills, Canada (John B. Parkin et associés, John C. Parking), « Valley Fair » à San-José, USA (Victor Gruen et associés), « Northland » et « Eastland » à Detroit (Victor Gruen et associés), « Mid-City » à Denver, USA (I.M. Pei et associés, Ketchum, Giná et Sharp associés) ; en ouverture un texte d'André Schimmerling (1912-2009) présentant plusieurs projets de centres commerciaux des pays nordiques³¹. Tous ces articles se focalisent beaucoup sur l'architecture, avec des formes diverses, sans pour autant se questionner réellement sur le contexte, si ce n'est pour rappeler la nécessité de venir avec sa voiture.



Source : C. PARENT, « Les centres commerciaux »,
L'Architecture d'aujourd'hui avril-mai 1959, n° 83, p. 28-31.

31 A. SCHIMMERLONG, « Centres commerciaux dans les pays nordiques », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril-mai 1959, n° 83, p. 46-55.

L'essor de ces nouvelles structures commerciales sur le territoire français reste néanmoins lent, laissant le petit commerce continuer de constituer « l'armature essentielle de l'activité commerciale jusqu'en 1960 »³², année durant laquelle la réforme de la distribution donne un fort élan au développement des supermarchés. Cette réforme, fortement soutenue par un travail de *lobbying* mené par les entrepreneurs de la grande distribution³³, « vise à améliorer le financement des investissements commerciaux, à développer l'assistance technique et la formation professionnelle des commerçants, et à renforcer les connaissances statistiques du secteur »³⁴, et sa mise en place conduit à une croissance rapide du nombre de supermarchés qui passent en seulement trois ans (1960-1963) de 40 à 304³⁵.

Les liens avec les États-Unis continuent de se renforcer, notamment grâce à une série de voyages de formation que certains industriels de la grande distribution organisent à Dayton (Ohio) chez le « gourou de la distribution », Bernardo Trujillo (1920-1971). Sous l'acronyme MMM, qui se traduit par *Modern Merchandising Method, Move More Merchandise* ou encore *Make More Money*³⁶, Trujillo organise pour le National Cash Register (NCR) des séminaires dans lesquels il dévoile les secrets du commerce. Entre 1957 et 1965, 2 347 français participent à ces séminaires, parmi eux Bernard Darty (Darty), Marcel Fournier (Carrefour), Gérard Mulliez (Auchan), etc.³⁷.

Documentés au moins en partie par le journaliste et directeur marketing de Carrefour Étienne Thil³⁸ (1929-1996), et par la presse spécialisée, notamment grâce à la revue *Libre-Service Actualités* (LSA), qui publie des documents issus de ces séminaires³⁹, les enseignements de Trujillo influencent profondément les lieux du commerce qui s'implanteront dans les années 1960, à commencer par le premier hypermarché de Sainte-Geneviève-des-Bois (Essonne) en 1963⁴⁰ de l'enseigne Carrefour. Projeté par l'ingénieur Francis Bouygues (1922-1993), ce bâtiment en ossature métallique d'un seul niveau associe le libre-service dans tous les rayons à des prix *discount*, le tout sur une surface jamais vue en

32 T. JACQUES, *L'État, le petit commerce et la grande distribution, 1945-1996 : une histoire politique et économique du remembrement commercial*, op. cit.

33 Notamment Henry Toulouse et Édouard Leclerc.

34 T. JACQUES, *L'État, le petit commerce et la grande distribution, 1945-1996 : une histoire politique et économique du remembrement commercial*, op. cit., p. 79.

35 *Ibid.*, p. 119.

36 V. DE GRAZIA, *Irresistible Empire : America's Advance through Twentieth-Century Europe*, Cambridge, Belknap Press, 2009.

37 Bernardo Trujillo, Séminaires MMM - NCR National Cash Register (Dayton), <https://www.bernardo-trujillo.com/>, consulté le 25 février 2026.

38 É. THIL, *Les inventeurs du commerce moderne. Des grands magasins aux bébés-requins*, Paris, Jouwen Éditions, 2000.

39 J.-C. DAUMAS, « L'invention des usines à vendre : Carrefour et la révolution de l'hypermarché », op. cit.

40 T. JACQUES, « L'américanisation du commerce français au début des années 1960. Bernardo Trujillo et les séminaires Modern Merchant Methods », *Vingtième Siècle* 24 mars 2017, n° 134, n° 2, p. 131-145.

France : 4 000 m² de surface, dont 2 500 de vente, entourés d'un vaste parking de 450 places sur une surface de 12 000 m² ⁴¹. Le choix de cette cité pavillonnaire avec en périphérie plusieurs bâtiments collectifs n'est pas anodin : depuis la fin de la guerre environ un millier de pavillons et 1 900 appartements en immeubles collectifs ont été construits, tout en conservant un prix de foncier bon marché⁴². Même si son ouverture a été largement médiatisée par la presse, notamment grâce à la présence d'une marraine d'exception, Françoise Sagan (1935-2004), il semblerait que ce « Grand Magasin en Libre-Service », comme il a été initialement appelé par ses fondateurs, n'est alors pas publié par les revues d'architecture.

Ces dernières illustrent principalement dans les années 1960 le développement de ces centres commerciaux au sein des grands ensembles français. Ils sont par ailleurs souvent conçus par des figures aujourd'hui reconnues de l'architecture du XXe siècle. Ainsi Michel Andrault (1926-2020) et Pierre Parat (1928-2019) conçoivent-ils le centre commercial des Bas-Coudrais à Sceaux (quartier des Blagis)⁴³. Dans ce programme de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), les dix-sept magasins de plain-pied sont organisés autour d'une place centrale en forme d'amande, dont le sol en marbre de Carrare est traité en éléments petits et irréguliers, avec au centre de l'espace une fontaine en cuivre avec bassin d'eau. Marcel Lods (1891-1978) et Jean-Jacques Honegger (1903-1985) conçoivent pour leur part le Centre commercial des Grandes terres à Marly, en basant tout le projet commercial sur un plan modulaire de 1,50 mètre par 1,50⁴⁴. On retrouve par ailleurs l'incontournable Claude Parent dans l'équipe coordonnée par l'architecte en chef Raymond Graveraux (1905-1991) pour la construction du centre commercial d'Athis-Mons⁴⁵.

L'intégralité du n° 279-280 de *L'Architecture française* est par ailleurs consacrée aux commerces. Plus d'une quinzaine d'exemples de centres commerciaux et de supermarchés sont présentés sur l'ensemble du territoire français⁴⁶, du centre commercial de Drancy de l'architecte Marcel Lods à l'imposant projet des Nouvelles galeries de Lyon-Bron, en passant par deux centres commerciaux nantais.

41 J.-C. DAUMAS, « L'invention des usines à vendre : Carrefour et la révolution de l'hypermarché », *op. cit.*

42 J.-M. VILLERMET, *Naissance de l'hypermarché*, *op. cit.*

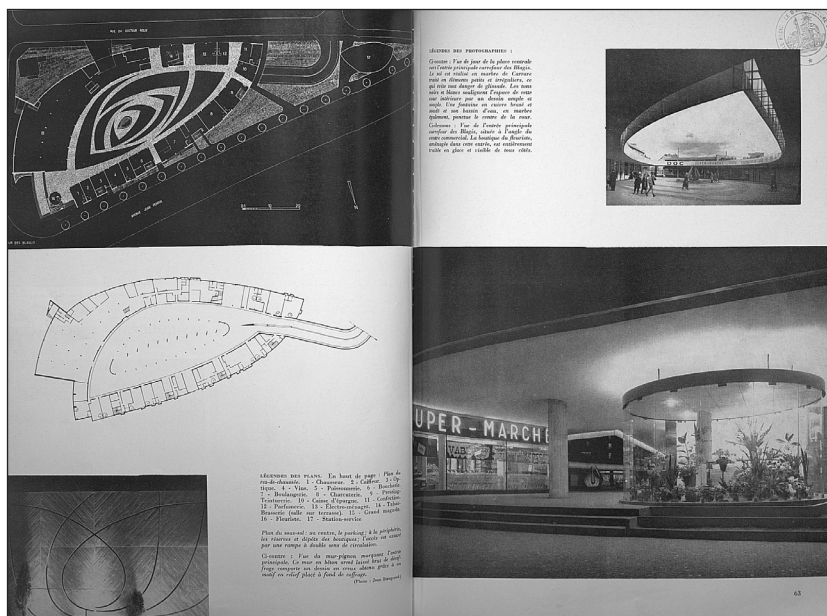
43 « Centre commercial des Bas-Coudrais à Sceaux », *L'Architecture française* mai-juin 1961, n° 225-226, p. 61-63.

44 « Centre commercial des Grandes terres à Marly », *L'Architecture française* mai-juin 1961, n° 225-226, p. 67-70.

45 « Nouveau centre commercial à Athis-Mons », *L'Architecture française* mai-juin 1961, n° 225-226, p. 64-65.

46 « Marchés – magasins – boutiques », *L'Architecture française* novembre-décembre 1965, n° 279-280.

Sauf exception⁴⁷, *L'Architecture d'aujourd'hui* se concentre quant à elle, durant la première partie des années 1960, sur les modèles étrangers⁴⁸. *L'Architecture d'aujourd'hui* fait ainsi état d'une visite organisée par la société Cogifrance, en mai 1963, du nouveau centre commercial régional de Francfort (Schwebes et Schoszberger architectes)⁴⁹. Situé à la jonction de deux autoroutes, ce centre d'une superficie totale de 330 000 m² dont le « plan est clair, simple, essentiellement fonctionnel » et l'architecture « très sobre », « réalisée au moyen d'éléments préfabriqués », est desservi par pas moins de 3 000 places de parking.



Source : « Centre commercial des Bas-Coudrais à Sceaux », *L'Architecture française* mai-juin 1961, n° 225-226, p. 61-63.

Bien que les grandes surfaces de vente, conçues de manière à capter le maximum de flux de toute origine, augmentent tout au long des années 1960, leur moment d'essor est atteint à la charnière des années 1970 avec l'implantation entre 1967 et 1970 de « 530 supermarchés et 66 hypermarchés »⁵⁰.

47 « Centre commercial de Vendôme », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril-mai 1964, n° 113-114, p. 61.

48 « Supermarché à Varsovie, Pologne », *L'Architecture d'aujourd'hui* juin-juillet 1964, n° 115.

49 « Visite au nouveau centre commercial régional de Francfort », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril-mai 1964, n° 113-114.

50 T. JACQUES, *L'État, le petit commerce et la grande distribution, 1945-1996 : une histoire politique et économique du remembrement commercial*, op. cit., p. 166.

Des usines à vendre « aux champs » : une généralisation et une amplification du modèle (1968-1973)

En 1968 la revue *Urbanisme* dédie presque entièrement le n° 108-109 aux nouveaux lieux du commerce, en posant la question de leur avenir⁵¹. Plusieurs groupes de la grande distribution diffusent leurs publicités dans les premières pages du numéro, notamment pour annoncer l'ouverture prochaine de Parly 2. Les articles sont en partie signés par les responsables desdits groupes ou par des professionnels engagés dans des projets de centres commerciaux⁵².

Dans un climat général de confiance vis-à-vis à l'avenir de ces « usines à vendre », le constat commun est que « il ne sert de rien de bloquer son essor, car tôt ou tard, il fera sauter les vetos »⁵³ et que ces grandes surfaces commerciales sont la seule formule de distribution « qu'il soit possible de financer dans notre système économique actuel »⁵⁴.

Les différents auteurs reviennent sur les choix formels et constructifs de ces magasins qui sont déterminés par les contraintes économiques : limiter les frais généraux afin de limiter les coûts de revente. Comme des usines ces bâtiments seront une :

« construction métallique légère (faible investissement) sur un seul niveau (facilité et économie des manutentions) aisément extensible (pour faire face à l'accroissement du chiffre d'affaires) et économiquement démolissable (on ne construit pas un magasin pour 20 ans) »⁵⁵.

Les États-Unis sont encore une fois mobilisés comme référence à travers les différents projets de centres commerciaux, les textes de Victor Gruen sur l'avenir des centres-villes et les slogans les plus célèbres de Bernardo Trujillo, afin de justifier les choix de localisation de ces « éléments d'exode urbain »⁵⁶, autonomes par rapport au contexte urbain et en rupture complète de leur environnement, entouré par de vastes ententes de parking (élément considéré comme clef pour garantir

51 Au-delà de quelques articles isolés, notamment dans le n° 72 de 1962, depuis 1950 la thématique de l'urbanisme commercial a été très peu traitée par la revue.

52 On y retrouve notamment les articles de : James B. Jefferys, Secrétaire Général de l'Association Internationale de Grands Magasins, Étienne Thil, chargé des relations extérieures de Carrefour, Jean Pehuet sous-directeur à la société des Grands Travaux de Marseille (GTM), Maurice Cauwe, président de GB, Michel Eyraud, chef du service urbanisme commercial de CECOD, et un architecte de renom comme Claude Parent, engagé dans ces années dans la construction des hypermarchés GEM du groupe Goulet-Turpin.

53 *Urbanisme* 1968, n° 108-109, p. 97.

54 C. PARENT, « La distribution commerciale du type discount », *Urbanisme* 1968, n° 108-109, p. 95.

55 É. THIL, « Les magasins aux champs », *Urbanisme* 1968, n° 108-109, p. 115.

56 C. PARENT, « La distribution commerciale du type discount », *op. cit.*

l'accessibilité des commerces). Néanmoins, une différence notable par rapport aux exemples transatlantiques apparaît dans plusieurs textes : l'idée que l'effet de ces nouvelles polarités commerciales ne serait pas destructeur pour les centres-villes, voire qu'*a contrario*, puisse être bénéfique aux magasins *intramuros*⁵⁷.

Dans son numéro de l'été 1968, *L'Architecture française* montre d'intéressants exemples de centres commerciaux, qui illustrent une généralisation du modèle. Celui de Nantes-Saint-Herblain, « Record »⁵⁸, est intéressant dans sa dimension anticipatrice puisque situé dans une zone faiblement construite mais préfigurant la construction d'une ZUP⁵⁹ de 30 000 habitants dont l'édification est prévue dans les 5 ans. Il s'agit d'un centre commercial en ossature métallique, à la sortie de la route reliant Vannes à Nantes, pour lequel 11 000 m² sont destinés aux constructions, 5 000 pour les espaces plantés et pas moins de 24 000 pour les circulations et le parking ! Enfin, un article intitulé « Ce que sera le Centre commercial de Parly 2 »⁶⁰, rappelant qu'il s'agira du « premier Centre commercial régional de France », avec une surface commerciale de 55 000 m² et 70 000 m² de parking, montre les attentes placées dans ce projet. Si un *drugstore* et une discothèque sont déjà ouverts, avec l'implantation de succursales de deux grands magasins parisiens (le Printemps et le BHV), les travaux doivent s'achever en 1970, afin d'offrir pas moins de « 2 km de vitrines et 30 km de comptoirs ».

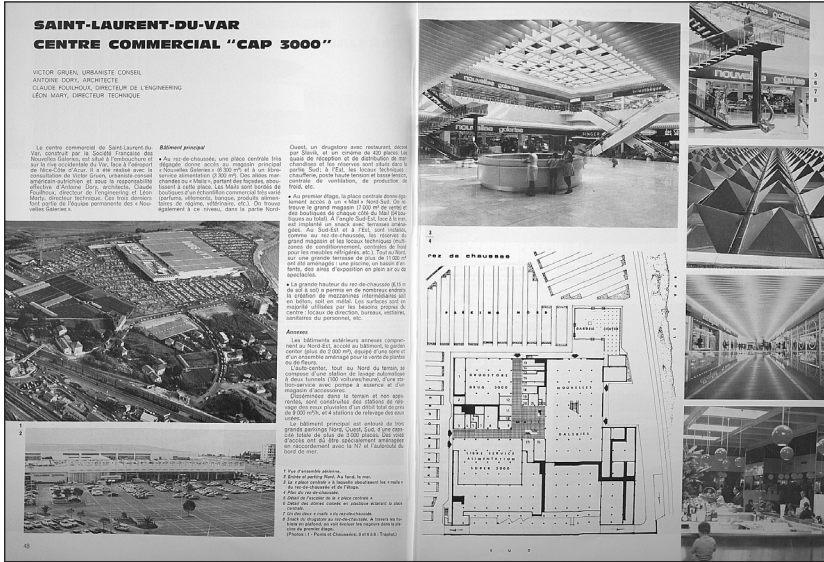
En 1970, plus que l'ouverture du centre commercial Parly 2 inauguré en novembre 1969, les revues d'architecture mettent en avant deux modèles particulièrement marquants et intéressants dans leur révolution de forme et d'échelle : le centre commercial « Cap 3 000 » de Saint-Laurent-du-Var et le GEM conçu par Claude Parent à Tinqueux.

57 À ce propos, Thil remarque « Nombreux sont ceux qui croient que nos centres villes ne seront pas détériorés comme les villes américaines. Nous verrons. » : É. THIL, « Les magasins aux champs », *op. cit.*, p. 117.

58 « Centre commercial "Record" à Nantes », *L'Architecture française* juillet-août 1968, n° 311-312, p. 66-67.

59 Zone à urbaniser en priorité.

60 « Ce que sera le centre commercial de Parly 2 », *L'Architecture française* juillet-août 1968, n° 311-312, p. 74.

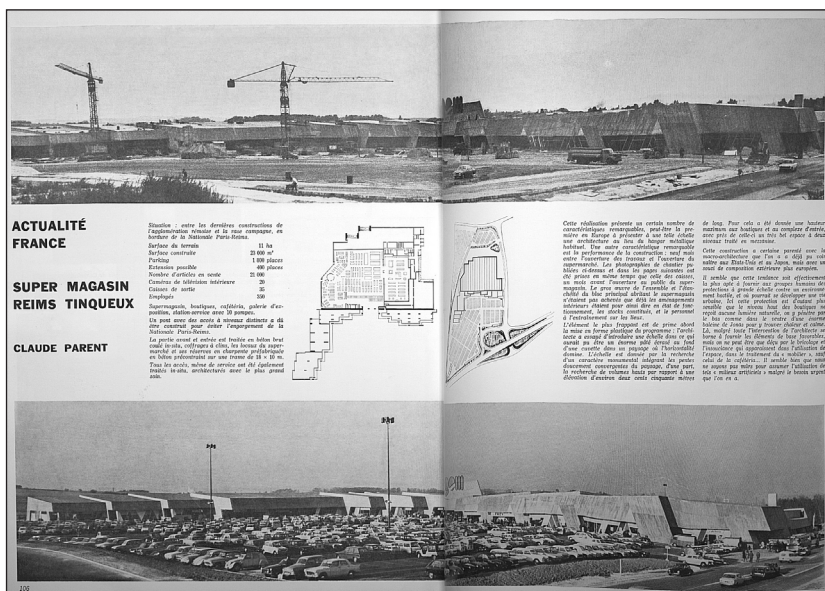


Source : « Saint-Laurent-du-Var. Centre commercial "Cap 3000" », *Techniques & Architecture* février 1970, 31e série, n° 5, p. 48-51.

Dans son numéro de février, *Techniques & Architecture* présente le centre commercial « Cap 3 000 »⁶¹ de Saint-Laurent-du-Var, à proximité de l'aéroport de Nice. Le nombre 3 000 désigne les places offertes par les trois parkings et pour lesquelles deux voies d'accès ont été aménagées depuis la N7 et l'autoroute du bord de mer. La Société française des Nouvelles Galeries, qui a porté le projet, s'est adjoint les services de Victor Gruen, qui intervient ici en tant que consultant. Le modèle américain est ici importé concrètement en France en confiant le projet à l'architecte qui a participé au déploiement de ce type d'architecture aux USA. L'architecte Antoine Dory (1915-?) endosse quant à lui la responsabilité effective de cette réalisation. Son étonnant projet pour les Nouvelles Galeries d'Annecy est publié dans le même numéro⁶².

61 « Saint-Laurent-du-Var. Centre commercial "Cap 3000" », *Techniques & Architecture* février 1970, 31e série, n° 5, p. 48-51.

62 « Annecy. Magasin "Nouvelles galeries" », *Techniques & Architecture* février 1970, 31e série, n° 5, p. 46-47.



Source : « Super magasin Reims Tinquaux », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril-mai 1970, n° 149, p. 106-113.

Pas moins de huit pages sont consacrées au « Super magasin Reims Tinquex » de Claude Parent dans le n° 149 de *L'Architecture d'aujourd'hui*⁶³. Sans propos liminaire, l'article s'ouvre par une série de données et de chiffres qui illustrent le modèle : « Situation : entre les dernières constructions de l'agglomération rémoise et la rase campagne, en bordure de la Nationale Paris-Reims. Surface du terrain : 11 ha. Surface construite : 23 000 m². Parking : 1 800 places »⁶⁴. La force architecturale du projet est illustrée par de larges photographies qui donnent à lire le parti choisi par Parent, avec d'imposants pans de murs en béton armé, coulés sur place à l'aide de coffrages à clins et laissés bruts de décoffrage. L'analyse de l'auteur de l'article permet de percevoir la singularité de cette construction, tant à l'échelle nationale qu'internationale :

« Cette réalisation présente un certain nombre de caractéristiques remarquables, peut-être la première en Europe à présenter à une telle échelle une architecture au lieu du hangar métallique habituel. [...] L'élément le plus frappant est de prime abord la mise en forme plastique du programme : l'architecte a essayé d'introduire une échelle dans ce qui aurait pu être un énorme pâté écrasé au fond d'une cuvette dans un paysage où l'horizontalité domine. L'échelle est donnée par la recherche d'un caractère monumental intégrant les pentes doucement convergentes du paysage, d'une part, la recherche des volumes hauts par rapport à une élévation d'environ deux cent cinquante mètres de long. [...] Cette construction a certaine

63 « Super magasin Reims Tinquieux », *L'Architecture d'aujourd'hui* avril-mai 1970, n° 149, p. 106-113.

64 *Ibid.*, p. 106.

parenté avec la macro-architecture que l'on a pu voir naître aux États-Unis et au Japon, mais avec un souci de composition extérieure plus européen »⁶⁵.

L'article se termine néanmoins par un étonnant constat d'échec quant à cette nouvelle forme architecturale :

« L'architecte se borne à fournir les éléments de base favorables, mais on ne peut être que déçu par le bricolage et l'insouciance qui apparaissent dans l'utilisation de l'espace, dans le traitement du "mobilier", sauf celui de la cafétéria... Il semble que nous ne soyons pas mûrs pour assumer l'utilisation de tels "milieux artificiels" malgré le besoin urgent que l'on en a »⁶⁶.

L'étonnante architecture de Parent continue néanmoins d'être mise en avant dans les années qui suivent, avec les supermarchés de Sens et de Ris-Orangis⁶⁷.

Alors que le modèle de Paris-Rungis se développe⁶⁸ et que les variantes des supermarchés italiens intéressent⁶⁹, les revues continuent par la suite à réfléchir à l'évolution du modèle commercial, avec par exemple un texte de Jean-Louis Laure intitulé « Les commerces, lieux de vie »⁷⁰. Dans son numéro estival de 1974 consacré à la thématique « Commerce-industrie », *L'Architecture française* pose la question : « Quels commerces pour les villes nouvelles ? »⁷¹. Surtout, dans un article intitulé « Vendre les centres commerciaux »⁷², l'auteur rappelle que « les Français ont adopté avec enthousiasme les centres commerciaux »⁷³ qui pose des questions urbaines, « dans la mesure où le centre devient une nouvelle rue commerçante »⁷⁴, mais aussi commerciales, techniques et esthétiques. Plaidant pour l'emploi pour ce type de programmes d'équipes compétentes et de grande expérience, l'auteur conclut en disant :

« La réalité est que l'automobile, le métro, les embouteillages et les besoins des consommateurs, femmes et hommes, sont maintenant presque universels. Les différences locales vont rapidement disparaître. Aussi, les principes de base de la réalisation des centres commerciaux auront tendance à garder une constante partout dans le monde »⁷⁵.

65 *Ibid.*, p. 107.

66 *Ibid.*

67 « Supermarchés de Sens et de Ris-Orangis », *L'Architecture d'aujourd'hui* juillet-août 1973, n° 168, p. 84-87.

68 Numéro spécial « Paris Rungis », *Techniques & Architecture* avril 1969, 30e série, n° 3 ; « La SILIC à Rungis », *Techniques & Architecture* septembre 1970, 32e série, n° 3, p. 64-67.

69 « Les supermarchés SNA », *L'Architecture d'aujourd'hui* novembre-décembre 1973, n° 170, p. 44.

70 J.-L. LAURE, « Les commerces, lieux de vie », *L'Architecture d'aujourd'hui* juillet-août 1973, n° 168, p. 74-77.

71 J.-L. SYLVESTRE, « Quels commerces pour les villes nouvelles ? », *L'Architecture française* juillet-août 1974, 35e année, n° 383-384, p. 21-24.

72 A. CHELOUCHE, « Vendre les centres commerciaux », *L'Architecture française* juillet-août 1974, n° 383-384, p. 25-26.

73 *Ibid.*, p. 25.

74 *Ibid.*, p. 26.

75 *Ibid.*

Dans son numéro de mai-juin 1971⁷⁶, *L'Architecture française* revient sur les dernières réalisations commerciales marquantes, offrant un panorama particulièrement riche de cette bascule du modèle commercial en France. Après un extrait du discours de Robert Vivien, secrétaire d'État au logement, lors du Congrès de Versailles du 13 mai 1971, intitulé « Le commerce moteur du développement urbain »⁷⁷ sont présentés les exemples déjà étudiés de « Cap 3 000 », Parly 2, Annecy, Sens, Reims-Tinqueux, Ris-Orangis, mais aussi de nombreuses autres références qui attestent de la vitalité de ces nouveaux modèles.

Ainsi, au début des années 1970, la substitution d'un modèle commercial dominé par de petites boutiques en centre-ville par celui de la grande distribution périurbaine⁷⁸, alimente un conflit de plus en plus fort entre petits commerçants et entreprises de la grande distribution. En réaction à cette situation, le gouvernement central joue « le rôle d'arbitre »⁷⁹ en encadrant leur implantation et en 1973, en promulguant la loi Royer⁸⁰.

Cette loi, afin de limiter la prise de pouvoir par ces grandes entreprises sur tout un secteur économique, instaure l'obligation d'une autorisation administrative délivrée par une commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) pour l'implantation de toute entreprise commerciale « au-delà d'un seuil jugé critique (1 000 m² au départ pour les villes de moins de 40 000 habitants, 1 500 m² au-delà) »⁸¹.

Les débats à l'Assemblée nationale se concentreront principalement sur l'opposition entre grands et petits commerces, en laissant de côté les problématiques paysagères, environnementales et patrimoniales engendrées par la multiplication de ces grandes surfaces commerciales sur le territoire français⁸².

76 *L'Architecture française* mai-juin 1971, n° 345-346 « Commerces VIII ».

77 *Ibid.*, p. 1.

78 *Ibid.*, p. 147.

79 J.-M. VILLERMET, *Naissance de l'hypermarché*, *op. cit.*

80 Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

81 N. LEBRUN, *Grandes surfaces : la première loi encadrant leur implantation a 50 ans. Pourquoi ses objectifs n'ont-ils jamais été atteints ?*, <http://theconversation.com/grandes-surfaces-la-premiere-loi-encadrant-leur-implantation-a-50-ans-pourquoi-ses-objectifs-nont-ils-jamais-ete-atteints-219427>, consulté le 1 mars 2026.

82 Aucune référence directe n'est faite au paysage, à l'environnement sinon comme contexte, et au patrimoine, si ce n'est dans l'acception de patrimoine sociale concernant les commerçants. V. R. PÉRON, « Cachez ces boîtes que je ne saurais voir. La recomposition des formes urbaines de la distribution vue par les parlementaires français », *Noréis* 2000, vol. 185, n° 1, p. 9-22.

Ouverture

Les zones commerciales, devenues des marqueurs dans le paysage français, posent aujourd'hui de nombreuses questions au regard des problématiques sociales, foncières, écologiques et économiques. Par ailleurs, elles doivent faire face à un nouvel enjeu, qui est celui de la vacance, favorisée par les nouvelles habitudes de consommation des consommateurs, comme le développement du commerce en ligne.

L'État s'empare de cet enjeu, à travers différentes actions, comme l'appel à projet « Repenser la périphérie commerciale » (2017-2018, 6 lauréats). Le « Plan de transformation des zones commerciales » (74 lauréats, dotation de 26 millions d'euros, 2024) vise quant à lui à « transformer le modèle des zones commerciales afin de les adapter aux enjeux de notre temps », les 74 lauréats représentant « un potentiel de production de 25 000 nouveaux logements en plus des autres programmes qui pourront se développer au sein de nouveaux quartiers mixtes : une nouvelle offre commerciale plus adaptée, des bureaux, des équipements publics ou des espaces verts »⁸³.

Un recensement des initiatives de reconversion d'architectures commerciales serait sans doute bienvenu, que ce soit à travers des projets pérennes, comme la transformation du Lidl de la rue Édouard Vaillant à Épernay en un centre de conservation du musée d'Épernay⁸⁴ (Hugues Fontenas architecte, 2016-2018), mais aussi la transformation d'un ancien centre commercial à Mont-Saint-Martin afin de donner naissance à la Ruche Steven Da Costa (Stéphane Gutfrind/DGH architectes, 2021-2026), ou de projets temporaires⁸⁵.

Un constat semble néanmoins s'imposer : ces architectures commerciales de périphérie tardent à intégrer le champ du patrimoine. Ce sont surtout les architectures de Claude Parent qui bénéficient de protection ou de label : le centre commercial de Sens est inscrit au titre des monuments historiques depuis le 10 juin 2011 et l'ancien hypermarché GEM de Tinquieux a obtenu le label Patrimoine du XXe siècle en 2000 (aujourd'hui Architecture contemporaine remarquable - ACR)⁸⁶. Nous pouvons également mentionner le centre commercial des Mesnils-Pasteur à Dole, qui a obtenu le label ACR en 2014 et les Galeries Lafayette d'Annecy, labellisées en 2003.

83 Plan de transformation des zones commerciales, dossier de presse, 29 mars 2024.

84 <https://www.huguesfontenas.com/projet/centre-de-conservation-du-musee-depernay/>

85 À l'image de la PADAF à Antony. Cette dernière opération, dont l'acronyme signifie « Plateforme des Acteur.ices de Demain (Absolument Frantastiques !) » a permis d'accueillir entre 2018 et 2022 115 structures sur un site de 22 000 m² qui accueillait préalablement les anciens entrepôts logistiques d'Universal Music.

86 Il a néanmoins fait l'objet d'une rénovation et d'un agrandissement au début des années 2010, qui masquent entièrement les qualités plastiques de cette architecture.

PARTIE 2

COMPRENDRE POUR NOMMER

Du regard à l'égard, comment la spatialisation transforme nos rapports au monde

Par Patrick HENRY

Professeur de théorie et pratiques de la conception architecturale et urbaine (TPCAU) à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville

À l'ère du nouveau régime climatique, la carte n'est plus seulement un outil de pouvoir ou de conquête : elle devient un levier de transformation sociale, écologique et politique. Les dérèglements climatiques, l'effondrement de la biodiversité et les crises systémiques remettent en cause les représentations traditionnelles du territoire, fondées sur des frontières fixes, des découpages administratifs et une vision statique du monde. Face à ces bouleversements, une question émerge avec urgence : comment représenter des milieux en perpétuelle mutation, où les équilibres naturels et sociaux sont sans cesse renégociés ?

La réponse passe par une spatialisation repensée – une approche qui ne se contente pas de décrire les territoires, mais qui les appréhende dans leur singularité écologique, historique et sociale. Contre les logiques standardisées et les politiques publiques déterritorialisées, la spatialisation propose de partir des spécificités locales pour construire des actions ancrées, inclusives et adaptatives. Elle s'oppose à la réduction des territoires à des indicateurs quantitatifs (taux de chômage, densité démographique, PIB) et affirme, au contraire, leur caractère unique, conflictuel et vivant. Les territoires ne sont pas des entités interchangeables, mais des écosystèmes complexes, où s'entremêlent des usages, des savoirs et des intérêts parfois contradictoires.

De la carte-outil à la carte-processus

Cette mutation des représentations spatiales ne se limite pas à une évolution technique. Elle interroge profondément qui détient le pouvoir de cartographier, pour qui, et dans quel but. Longtemps réservée aux États, aux experts ou aux puissances coloniales, la cartographie devient aujourd'hui un acte collectif et disputé. Les cartes collaboratives, les ateliers citoyens, les marches exploratoires ou les

observatoires locaux des sols en sont des exemples concrets : ils transforment les habitants en auteurs des représentations de leur environnement, intégrant des savoirs qualitatifs (récits, mémoires, pratiques informelles) aux données techniques.

Cette « démocratie de l'écoute » ne se contente pas d'ajouter des points de vue à la marge. Elle redéfinit les priorités politiques à partir des réalités vécues, en croisant les données quantitatives avec les expériences locales. La spatialisation n'est pas neutre : elle est un levier d'émancipation, capable de rendre visibles les conflits, les ressources ignorées et les aspirations citoyennes.

Spatialiser les tensions, politiser les représentations

Pourtant, cette approche comporte des risques. La spatialisation peut, si elle est mal menée, renforcer les replis identitaires ou alimenter des logiques de concurrence entre territoires, reproduisant des dynamiques néolibérales sous couvert de « développement local ». Les projets controversés – méga-bassines, éoliennes, artificialisation des sols – cristallisent souvent ces tensions, opposant modèles économiques, enjeux écologiques et justice sociale. L'enjeu est donc de transformer ces conflits en opportunités de débat, en cartographiant non seulement les ressources, mais aussi les rapports de force et les interdépendances.

C'est ici que la cartographie radicale, les plans-guides participatifs ou les observatoires citoyens prennent tout leur sens. Ils ne se contentent pas de représenter l'espace : ils le rendent disputable, négociable et ouvert à de futurs communs. La spatialisation n'est pas qu'une méthode de représentation – c'est un acte politique, qui redonne du pouvoir à celles et ceux qui en sont habituellement privés.

Dans un monde marqué par l'urgence climatique et les inégalités croissantes, la spatialisation offre une voie pour réconcilier écologie et démocratie. Elle invite à passer d'une logique de maîtrise (où la Terre est un objet à exploiter) à une éthique du *care* (où chaque action est pensée dans son impact sur les cycles vitaux et les communautés). Les cartes des « temps qui nous restent », les atlas des communs ou les schémas participatifs ne sont pas de simples supports techniques : ils sont des compas pour naviguer dans l'incertitude, des outils pour imaginer des modes d'habiter plus justes et résilients.

En définitive, l'enjeu n'est plus seulement de représenter les territoires, mais de les rendre habitables – non pas malgré leurs contradictions, mais en les assumant comme des forces motrices du changement. Et si les cartes de demain étaient avant tout des espaces de dialogue, où se dessinent, collectivement, les contours d'un monde plus solidaire et soutenable ?

Spatialiser – Partir des spécificités locales pour construire des politiques ancrées

La spatialisation est une approche qui consiste à appréhender chaque territoire dans sa singularité, en reconnaissant ses spécificités écologiques, sociales, historiques et économiques. Elle s'oppose aux politiques publiques déterritorialisées, souvent conçues depuis des centres de pouvoir éloignés où les réalités locales sont réduites à des indicateurs quantitatifs standardisés : taux de chômage, densité démographique, PIB par habitant, etc.

Les territoires ne sont pas interchangeables. Une politique qui fonctionne dans une métropole ne peut être transposée telle quelle à une zone rurale ou périurbaine sans risque d'échec ou d'injustice.

Territoires ?

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de s'arrêter sur le terme de « territoire ».

Au singulier, le *territoire* désigne une étendue géographique claire, délimitée par des frontières (terrestres, maritimes, aériennes), occupée par un groupe humain et soumise à une autorité.

Au pluriel, les territoires prennent une dimension polysémique : ils désignent des entités administratives variées (communes, intercommunalités, départements, régions), mais aussi des espaces flous (pays, terroirs, conurbations...). Le terme englobe à la fois l'espace physique, les ressources et les dynamiques sociales.

Le mot *territoires* est souvent utilisé de manière ambiguë par les décideurs, devenant un terme fourre-tout pour évoquer des dynamiques positives (mouvement, synergie, solidarité) sans engagement concret. Cette imprécision¹ reflète une tendance à la déresponsabilisation de l'État, notamment depuis la loi NOTRe de 2015, qui a favorisé la montée en puissance des métropoles et une logique de concurrence territoriale, au détriment des mécanismes de péréquation nationale et de l'égalité républicaine.

Pour la suite de notre propos, nous considérons un territoire comme un écosystème où s'entremêlent des usages, des besoins et des intérêts parfois contradictoires.

Établir une démocratie de l'écoute

L'enjeu de la spatialisation est de placer les citoyens au cœur des choix qui concernent leur territoire, non pas après avoir défini les problèmes et les solutions,

1 <https://shs.cairn.info/revue-humanisme-2017-3-page-8?lang=fr>

mais dès l'identification des questions essentielles. L'objectif n'est pas d'ajouter des points de vue à la marge, mais de redonner la capacité citoyenne de participer aux décisions en mettant en place une démocratie de l'écoute². La démocratie de l'écoute nécessite d'éviter les catégories préétablies (« territoires sous-dotés », « territoires attractifs ») pour construire une vision partagée des priorités, en croisant des données quantitatives (statistiques, études techniques) avec des savoirs qualitatifs (récits, mémoires, pratiques quotidiennes).

Elle consiste à associer le plus grand nombre à la définition des enjeux politiques, avant même de les former ou de leur imposer des cadres techniques. Sans rejeter l'expertise, mais sans la laisser dominer dès la formulation des problèmes, l'intelligence collective et l'intérêt général doivent être le point de départ des discussions.

Cette écoute peut passer par différents dispositifs, tels des ateliers citoyens, des marches exploratoires, des enquêtes qualitatives ou encore des cartes collaboratives pour partager de la connaissance, recueillir les savoirs d'usage et les aspirations des populations.

Des cartes collaboratives permettent, par exemple, d'identifier les ressources (terres arables, zones humides, friches industrielles) et les tensions (conflits d'usage, pressions foncières, pollutions) afin de rendre visible ce qui est souvent invisibilisé dans les plans d'urbanisme comme les lieux de sociabilité informelle ou les circuits courts de production alimentaire.

Dans le cadre des ateliers des territoires, afin de répondre à la demande de la municipalité de Blois de faire revenir des habitants en centre-ville, l'équipe pilotée par le POLAU-arts&urbanisme, a proposé de partir des besoins³ : comment habiter le centre-ville et bénéficier d'un espace extérieur ? Comment vivre dans le cœur historique et profiter du paysage ligérien ? Du bâtiment à l'îlot, jusqu'au grand paysage, de la vétusté des immeubles à la reconfiguration des cœurs d'îlots, de l'accueil de nouveaux habitants aux rives de la Loire, nous avons cherché à repenser le logement dans son territoire. Ce travail a ensuite été poursuivi de façon opératoire par le collectif Tout terrain⁴ dans un continuum de pensée et d'action.

Comme le montre ce dernier exemple, la spatialisation croise les échelles temporelles et opérationnelles et repose sur la création d'outils concrets qui permettent de visualiser, de débattre et de construire collectivement les politiques publiques.

Les territoires sont aussi des espaces de conflits et d'interdépendances, où des projets comme les méga-bassines ou les éoliennes cristallisent des tensions entre modèles de développement. La spatialisation offre la possibilité de cartographier ces tensions pour en faire des leviers de débat, plutôt que des blocages. L'enjeu est d'assumer cette hétérogénéité en ancrant les projets dans des besoins

2 F. GILLI, *La promesse démocratique. Gouverner dans le monde qui vient*, Armand Colin, 2022.

3 <https://polau.org/urbanisme-culture/ateliers-des-territoires-flash/blois-comment-habiter-le-centre-ancien>

4 <https://www.toutterrain.org/carnets-de-bord/la-station-papin>

collectifs (logement, alimentation, énergie) et en privilégiant la coopération interterritoriale, plutôt que la concurrence, pour construire des solidarités élargies.

Les enjeux des nouvelles représentations à l'ère du nouveau régime climatique

Les plus anciennes cartes présentées dans l'exposition des Archives nationales, « Quand les artistes dessinaient les cartes »⁵, ont pour point commun d'avoir été dressées pour aider à résoudre un conflit territorial ou départager un droit. Une des premières représentations parcellaires, alors que les canons de la cartographie moderne sont alors inconnus, remonte à 1477. Elle couvre une surface d'environ 145 hectares au sud de Caen sur la commune d'Allemagne devenue en 1917 Fleury-sur-Orne. Elle appartient à un corpus des « marchements », c'est-à-dire des arpentages réalisés pour faire reconnaître par des jurés de chaque paroisse la propriété des terres.

La carte comme instrument de pouvoir

En 1683, sous l'impulsion de Jean-Baptiste Colbert, Louis XIV commande à l'Académie des sciences la réalisation d'une carte topographique précise de la France. Ce projet, fondé sur la triangulation et l'astronomie, marque une rupture : il s'agit de maîtriser le territoire pour mieux l'administrer, le taxer, et le coloniser. La carte devient un outil économique, militaire et politique, au service de l'État-nation et de l'industrialisation. Elle incarne une vision statique, rationnelle et dominatrice du monde, où la Terre est un objet à conquérir.

Les différentes phases d'exploration des autres continents par les Empires occidentaux ont été accompagnées d'activités importantes de cartographie. Ces cartes étaient utilisées comme des outils de contrôle des territoires colonisés. D'apparence innocente et descriptive, la carte est décrite par le grand géographe Yves Lacoste comme un « outil stratégique » au service des dirigeants politiques⁶.

5 J. DUMASY-RABINEAU, N. GASTALDI et C. SERCHUK (dir.), *Quand les artistes dessinaient les cartes. Vues et figures de l'espace français Moyen Âge et Renaissance*, éd. Le Passage, 2019. Exposition éponyme présentée aux Archives nationales entre septembre 2019 et janvier 2020.

6 Y. LACOSTE, *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, La Découverte, 2012. Voir également le dossier en ligne « Cartographie et colonialisme » du magazine *Balises Le magazine de la Bpi*.

Représenter le vivant et le mouvement

Aujourd'hui, ce modèle est bouleversé. Les dérèglements climatiques, l'érosion de la biodiversité révèlent une réalité instable et interconnectée. L'humanité, en « terraformant »⁷ la planète, a rompu les équilibres naturels. Le sol des cartes de Cassini se dérobe : humains, animaux, végétaux, minéraux et atmosphère forment un réseau vulnérable, où la dégradation d'un élément menace l'ensemble.

Face à ce monde en mutation, il faut imaginer des cartes dynamiques, capables de rendre visibles les cycles de l'eau, du carbone, du phosphore, les flux et les interactions entre vivants et non-vivants. Des penseurs comme Bruno Latour (« nouveau régime climatique ») ou Isabelle Stengers (« temps des catastrophes ») soulignent cette bascule : les sciences ne peuvent plus ignorer leur dimension politique. L'Anthropocène n'est pas seulement une ère géologique, mais un désordre global, où les certitudes s'effondrent.

En 1944, le géologue Harold Fisk a cartographié les méandres historiques du Mississippi, révélant ses transformations depuis 2,5 millions d'années jusqu'aux interventions humaines. Cette carte, fruit de trois ans d'études, montre la vitalité du fleuve : libre de tout aménagement, il se déplace naturellement dans sa plaine alluviale, façonnée par les crues et les sédiments.

La rivière incarne le mouvement, un flux insaisissable. La carte n'en capture qu'un instant, une étape éphémère dans une histoire bien plus vaste : celle des cycles naturels. Nos existences s'y inscrivent, portées par ces « danses folles »⁸ où sol, eau, carbone et phosphore s'entremêlent. Nous ne sommes que des moments dans ces cycles perpétuels, tantôt ralentis, tantôt accélérés, mais jamais immobiles.

Politiser la représentation

Comme Colbert l'avait compris pour l'État moderne, les nouvelles cartes sont un enjeu de survie. Mais cette fois, il ne s'agit plus de dominer la Terre, mais de sauver l'habitabilité plutôt que de l'exploiter. À l'ère de l'Anthropocène, les représentations ne se veulent plus neutres et ne peuvent ignorer les conflits, les savoirs locaux et les usages informels. Elles doivent révéler les liens invisibles qui nous relient à la Terre, et inspirer des modes d'actions collectives.

Il s'agit tout à la fois de sortir de l'illusion de maîtrise et d'accepter que la Terre ne soit pas un décor fixe, mais un système complexe et fragile. Pour cela, nos récits doivent passer d'une logique de conquête à une éthique du *care*, où chaque action

7 B. H. BRATTON, *La Terraformation 2019*, Les presses du réel, 2021, trad. Y. CITTON et A. BLANCHARD.

8 J. GAILLARDET, « De Cassini à Verdnaski » in A. ARÈNES, *Gaïagraphe, carnet d'exploration de la zone critique*, éd. B42, 2025.

(voyager, consommer, construire) est pensée dans son impact sur les cycles vitaux. Chaque choix iconographique devient un acte engageant, car il influence notre rapport au monde (l'affichage du « prix carbone » dans les billets de train). En reflétant les interdépendances, ces représentations nous invitent à réinventer la gouvernance, afin de guider des politiques publiques adaptées à l'urgence climatique.

Comment profiter de ce bouleversement de la compréhension des milieux et des systèmes qui les relient pour entreprendre autrement notre rapport à la représentation et plus largement à la spatialisation des transformations envisagées sur nos environnements ? Ce glissement nous amène à ne plus considérer les représentations comme de simples objets techniques, mais à accepter qu'on puisse les partager avec les personnes qui habitent et pratiquent les territoires.

Les cartes du nouveau régime climatique

Dans la continuité du travail qu'elle avait mené avec l'équipe de Terra Forma⁹, Alexandra Arènes propose une cartothèque des « temps qui nous restent »¹⁰, qui rompt avec les représentations spatiales traditionnelles. Loin d'être de simples supports techniques, ces cartes matérialisent la « zone critique »¹¹, cette enveloppe terrestre où humains et processus géologiques s'entremêlent, parfois de manière violente. Elles synthétisent des décennies de données scientifiques, tout en restant accessibles et esthétiques, redéfinissant ainsi les pratiques de recherche. Mais leur portée dépasse le cadre académique : en offrant une nouvelle lecture du monde en mutation, elles invitent les citoyennes et les citoyens à repenser leur rapport à la Terre. Ces cartes, encore en devenir, deviennent un compas essentiel pour naviguer dans un monde marqué par l'Anthropocène, où les activités humaines ont acquis une dimension géologique. Elles ouvrent la voie à une réappropriation collective des enjeux écologiques et des manières d'habiter la planète.

Des cartes techniques aux représentations partagées

Comme l'écrivent Nephys Zwer et Philippe Rekacewicz, il est des cartes qui disent non. Leur ouvrage *Cartographie radicale*¹², explore ces « cartes rebelles », qui dévoilent, dénoncent et protestent. Leur livre interroge les intentions et les mécanismes derrière la création cartographique, qu'elle soit conventionnelle, critique ou expérimentale.

Les cartes, outils de pouvoir, deviennent ainsi des instruments de contestation et d'émancipation. En spatialisant les inégalités sociales, économiques

9 F. AÏT-TOUATI, A. ARÈNES et A. GRÉGOIRE, *Terra forma : manuel de cartographies potentielles*, éd. B42, 2019.

10 A. ARÈNES, *Gaïagraphie, carnet d'exploration de la zone critique*, éd. B42, 2025.

11 J. GAILLARDET, *La Terre habitable ou l'épopée de la zone critique*, La Découverte, 2023.

12 N. ZWER et PH. REKACEWICZ, *Cartographie radicale, Explorations*, La Découverte, 2021.

ou environnementales, elles révèlent les compromissions politiques, les accaparements de terres, ou les destructions écologiques. Ainsi, la cartographie radicale, à la croisée de l'art, de la science et du politique, propose une vision libérée et engagée du monde.

Ces dialogues ininterrompus entre politique, art et science proposent une image non convenue et libre du monde. Pour concrétiser cette approche, plusieurs méthodes et outils émergent, mêlant participation, créativité et critique.

Parcours commentés et cartes collaboratives

L'enjeu est d'intégrer des données qualitatives (récits, photographies, dessins) aux côtés des données techniques, pour rendre visible l'expérience vécue des territoires.

À Bapaume (Pas-de-Calais), dans le cadre des Ateliers flash des territoires¹³, des cartes collaboratives issues de marches collectives ont permis, à partir des usages et des attachements aux lieux, de proposer de nouvelles formes de logements dans le centre-ville, d'envisager de développer les services et des espaces de travail en facilitant les mobilités douces et collectives.

Par la représentation, il s'agit de faire comprendre que ces actions contribuent à la dynamique globale. Les territoires fonctionnent désormais comme des écosystèmes dans lesquels chaque élément joue un rôle spécifique et dont le devenir dépend de l'ensemble. Les évolutions récentes de leur structuration conduisent à ne plus penser les territoires en matière de centre et de périphérie, mais dans des logiques de coopération et de réciprocité.

Une expérience d'animation territoriale à partir des sols

À Châtellerault, comme ailleurs, les sols restent peu intégrés aux politiques publiques, malgré leur émergence progressive depuis 2022 dans les débats (plan climat, projet alimentaire territorial, dispositifs *Action Cœur de Ville*, objectif ZAN...). La création d'un observatoire des sols a été freinée par un manque de moyens. Néanmoins, le projet d'animation, inscrit dans le contrat *Développement et Transitions* avec la Région, propose de faire des sols un levier central pour des enjeux comme le maraîchage, la reconversion des friches ou l'agrivoltaïsme.

Pour impliquer les élus, deux ateliers ont été organisés¹⁴ : le premier pour explorer les dimensions du sol au-delà des nomenclatures techniques, le second pour imaginer un territoire ayant atteint le ZAN, via des outils variés (cartographies, récits...).

¹³ <https://polau.org/urbanisme-culturel/ateliers-des-territoires-flash/bapaume-un-plan-guide-tactique>

¹⁴ Sous l'impulsion de Philippe Éon, alors directeur des stratégies environnementales et territoriale, les ateliers ont été conçus et animés par Лἡḡḡḡ (Pauline Quantin et Benoît Pinero) et Pratiques Urbaines (Patrick Henry), en septembre et octobre 2023.

Ce dispositif vise à partager les connaissances, ancrer la réflexion dans le local, déconstruire les craintes liées aux objectifs de désartificialisation et valoriser les spécificités territoriales pour dépasser les oppositions entre économie et écologie.

L'expérience a montré que l'intégration des sols dans les politiques publiques passe par la construction d'un récit commun pour dépasser les controverses et transformer les contraintes (ZAN) en opportunité pour repenser le territoire.

Former aux controverses

Une controverse est une question vive, non résolue, engageant plusieurs acteurs aux points de vue divergents, médiatisée et croisant plusieurs enjeux (économique, sanitaire, politique, etc.). Parmi les exemples de controverses étudiées, on trouve des sujets variés, comme l'interdiction de TikTok, l'influence des algorithmes, l'utilisation du glyphosate, la consommation de viande ou encore l'énergie nucléaire...

Le programme Forccast (« Formation par la cartographie des controverses à l'analyse des sciences et des techniques ») a été lancé en 2012 par Bruno Latour, dans le cadre des Initiatives d'excellence en formations innovantes (IDEFI) de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il associe dès l'origine des établissements de l'enseignement secondaire, dont le lycée Germaine Tillion du Bourget (93) où tous les élèves de première et de terminale suivent cet enseignement interdisciplinaire, dispensé en binômes par des enseignants formés¹⁵.

La cartographie des controverses est une méthode pédagogique qui vise à développer l'Éducation aux médias et à l'information (EMI) en incitant les élèves à analyser des thématiques complexes. En identifiant les acteurs, leurs arguments et les sources d'information, cette approche favorise l'esprit critique, permettant aux élèves de distinguer les faits scientifiques des opinions et d'appréhender l'enchevêtrement des enjeux contemporains. Elle offre également aux enseignants une alternative aux programmes traditionnels, les considérant comme des accompagnateurs plutôt que comme des détenteurs de savoir absolu.

Cependant, cette méthode n'est pas sans risques, notamment celui du relativisme, où la multiplicité des points de vue pourrait banaliser des opinions non fondées scientifiquement. Dans un contexte marqué par l'éco-anxiété et les théories du complot, un cadre éducatif rigoureux est indispensable pour éviter la confusion ou la sidération des élèves. Malgré ces écueils, cette pédagogie aide les élèves à devenir des citoyens informés. Elle leur apprend à analyser de façon critique, à prendre des décisions responsables, à éviter les débats extrêmes en dépassant les cloisonnements disciplinaires traditionnels.

Ces démarches montrent comment l'art, la science et la politique peuvent se combiner pour réinventer la fabrique des territoires, en plaçant les habitant·e·s au

¹⁵ <https://journals.openedition.org/ries/18299>

cœur des processus de décision. Et si la carte de demain était avant tout un outil d'émancipation collective ?

Pour un aménagement émancipateur

La vision de la carte émancipatrice trouve un écho concret dans des expériences urbaines. Parmi elles, l'approche du Plan-guide illustre comment un document cartographique peut capter la dynamique des projets et intégrer les acteurs locaux à leur élaboration. Loin d'être figée, la carte y est conçue comme un processus vivant, capable de refléter les transformations en cours et d'en faire un support de dialogue.

L'hypothèse plan-guide

L'expression Plan-guide a été inventée sur les rives de l'île de Nantes lors de la première consultation de maîtrise d'œuvre urbaine en 1999. L'équipe de l'Atelier de l'île de Nantes, pilotée par Alexandre Chemetoff, a proposé d'éditer régulièrement un document retraçant le plus fidèlement possible l'avancement des idées et des transformations de ce territoire de 350 hectares situé au cœur de l'agglomération nantaise¹⁶.

Plus qu'un simple plan de masse qui donne une vision globale du projet urbain, le Plan-guide traduit une méthode de projet, qui considère le site et ses composantes comme la base du projet de transformation. Le moindre hangar, le plus modeste immeuble sont traités avec la même attention que des monuments institutionnels. Le même soin est apporté à la figuration de ce qui existe qu'à ce qui est envisagé, alors que, généralement, les projets urbains proposent une image, souvent figée, de la transformation finale.

Révéler plutôt que détruire

La méthode de projet s'inspire de la définition du suburbanisme donnée par Sébastien Marot :

« La hiérarchie traditionnellement instaurée par l'urbanisme entre programme et site (d'après la logique de commande qui prévaut en architecture) est inversée, le site devenant l'idée régulatrice du projet »¹⁷.

Cette idée reprend la proposition exprimée par André Corboz dans sa conférence « Aptitudes territoriales »¹⁸ qui considère que « toute intervention n'est pas possible, souhaitable ou admissible partout ». En adoptant le point de vue du ter-

16 A. CHEMETOFF, *Le plan-guide (suites)*, Archibooks, 2010.

17 S. MAROT, « L'art de la mémoire, le territoire et l'architecture », *Le Visiteur* 1999, n° 4, p. 114-176.

18 A. CORBOZ, *Aptitudes territoriales*, dixit.net, 2023. Conférence donnée en 1993 à Urbino lors de la session de l'International Laboratory of Architecture & Urban Design (ILAUD).

ritoire (et celles et ceux qui l'habitent), il s'agit de considérer qu'il n'existe pas de page blanche et que le « déjà-là » est une ressource pour l'avenir. Ces propos exprimés à la fin du XXe siècle résonnent particulièrement avec les préoccupations actuelles, telles que la prise en compte de la gestion et de la maintenance¹⁹ dès la conception.

C'est sans doute pour cette raison que la méthode initiée sur l'île de Nantes de 2000 à 2010 a suscité un vif écho, dans sa capacité à renouveler les méthodes du projet urbain longtemps enfermé, selon Françoise Fromonot, dans un « urbanisme de composition »²⁰. En qualifiant le projet de l'île de Nantes « d'urbanisme de révélation », l'autrice met l'accent sur la capacité de se servir des traces laissées par les activités passées pour envisager le futur.

Le nom sans la chose

À la suite de la mission l'Atelier de l'île de Nantes en 2010, l'expression de Plan-guide est reprise dans les cahiers des charges des projets urbains, mais dénuée de sa méthode. Il devient alors le synonyme du traditionnel « schéma directeur » ou « plan d'ensemble ».

La période de dix années durant laquelle s'est développé le premier projet de l'île de Nantes a été particulièrement féconde en matière de constructions et d'aménagements d'espaces publics, mais elle a aussi été marquée par la crise financière de 2008 et ses conséquences. Face à la « financiarisation » des marchés immobiliers²¹, de nombreuses formes de contestation émergent.

Agir dans un contexte de lutte

C'est justement dans un contexte de contestation de la métropolisation que la méthode du Plan-guide réapparaît à un peu plus à l'est de l'île de Nantes dans le quartier de Doulon-Gohard.

Sur environ 200 hectares de terres maraîchères, plusieurs projets d'extension urbaine (comme la ville compacte en 2005 ou l'agro-quartier en 2012) ont été proposés sans réellement associer les habitant·e·s aux décisions. Depuis 2019, le collectif *Sauvons les Gohards* soutenu par Nantes en commun²², s'oppose au projet porté par la maire Johanna Rolland afin de préserver les dernières terres agricoles du quartier du Vieux-Doulon.

À partir de 2023, un contre-projet porté par *Le Vent se lève!* de Karim Lahiani propose une vision alternative pour la ville, alliant écologie populaire et justice

19 J. DENIS et D. PONTILLE, *Le soin des choses, politiques de la maintenance*, La découverte, 2022.

20 F. FROMONOT, « Manières de classer l'urbanisme », *Criticat* septembre 2011, n° 8, p. 40-61.

21 A. GUIRONNET et L. HALBERT, *L'empire urbain de la finance. Pouvoirs et inégalités dans le capitalisme de gestion d'actifs*, Éditions Amsterdam, 2023.

22 <https://www.nantesencommun.org/ce-quon-veut-construire-2/>

sociale. Convaincu que la reconstruction politique des villes et de leurs territoires passe aussi par le paysage, l'urbanisme et l'architecture, Karim Lahiani s'engage avec les collectifs citoyens pour concevoir des alternatives, ancrées dans les réalités locales, afin de relever les défis écologiques et d'enrichir le débat démocratique.

Le contre-projet mise sur la préservation des terres agricoles et des espaces naturels, la construction de logements sociaux et accessibles (pour lutter contre la spéculation), l'utilisation de matériaux locaux et durables, et une participation active des habitants aux décisions. Il privilégie aussi la rénovation plutôt que l'étalement urbain, afin de limiter l'artificialisation des sols et de revitaliser les quartiers existants.

La renaissance du Plan-guide

En 2024, Nantes Métropole confie à l'Atelier Georges et à l'agence LAQ une mission pour repenser l'aménagement du territoire d'ici 2029, face à un défi complexe : concilier accueil de nouveaux habitants, renaturation des zones urbaines et protection des terres agricoles, dans un contexte d'urgence climatique et de zéro artificialisation nette.

Leur approche consiste à partir des sols et du vivant pour articuler les attentes des habitants et les objectifs de la métropole. Un Plan-guide recense les éléments naturels (cours d'eau, habitats animaux, sols...) et les aménagements existants (voies, infrastructures, constructions...), tout en intégrant les réalités sociales souvent ignorées (bidonvilles, collectifs, associations...). Plutôt qu'un projet figé, ce plan devient un outil d'enquête et de débat, actualisé régulièrement pour refléter l'évolution des milieux et favoriser une construction partagée du territoire. L'enjeu est de transformer les conflits en opportunités de dialogue, en utilisant la spatialisation cartographique comme levier de médiation et d'imagination collective.

Amplifiant la (re)connaissance des milieux par apport à son ancêtre de l'île de Nantes, espérons que le Plan-guide de Doulon-Gohards puisse maintenir le dialogue entre les communautés et servir un projet juste et équitable.

La spatialisation, outil de réappropriation et d'émancipation

À l'aube d'un siècle marqué par des crises écologiques, sociales et politiques entrelacées, une certitude s'impose : l'aménagement des territoires ne peut plus être réduit à une simple équation technique ou économique. Les défis contemporains – dérèglement climatique, effondrement de la biodiversité, inégalités croissantes, fractures démocratiques – exigent une refondation radicale de nos manières d'habiter, de produire et de décider.

Cette refondation passe par une transformation profonde de nos outils de représentation, car, comme le soulignait Henri Lefebvre²³, les images ne sont jamais neutres : elles façonnent nos perceptions, nos normes et nos rapports de pouvoir.

Les représentations spatiales traditionnelles – plans euclidiens, zonages fonctionnels, découpages administratifs – révèlent aujourd'hui leurs limites face à la complexité des territoires contemporains. Conçues pour maîtriser, contrôler ou exploiter, elles peinent à capturer les dynamiques réticulaires (flux, réseaux, mobilités), les interdépendances socio-environnementales (communs, conflits d'usage, connectivités) et les réalités vécues par les populations. Pire, elles risquent de renforcer une vision désincarnée et standardisée de l'espace, déconnectée des enjeux concrets et des aspirations locales. L'émergence de l'intelligence artificielle dans la production d'images territoriales ne fait qu'accentuer ce risque, en reproduisant – voire en amplifiant – des biais et des abstractions éloignées des réalités complexes.

Cartographier les conflits, dessiner les communs

Face à cette crise des représentations, de nouvelles pratiques émergent, portées par une volonté de restituer la pluralité des expériences spatiales et d'ouvrir le débat. Ces images dialogiques, hybrides et dynamiques, intègrent les savoirs locaux et informels (mémoires, récits, pratiques quotidiennes) aux côtés des données institutionnelles ; les conflits et les tensions (accaparement des terres, pressions foncières, inégalités environnementales) comme des éléments centraux de la représentation ; les dynamiques vivantes (cycles écologiques, flux migratoires, transformations sociales) plutôt que des états figés.

Ces outils, qu'il s'agisse de cartes des communs (mettant en lumière les ressources partagées et leurs modes de gouvernance), de récits photographiques ou sonores (documentant les luttes urbaines et les alternatives citoyennes), ou de schémas participatifs (rendant visibles les aspirations des habitant·e·s), ne se contentent pas d'informer. Ils transforment le regard porté sur le territoire et, ce faisant, redistribuent le pouvoir. En rendant visible l'invisible – les savoir-faire oubliés, les réseaux de solidarité informels, les conflits latents –, ces représentations deviennent des leviers d'action collective.

La spatialisation comme acte politique

La spatialisation n'est pas une méthode neutre : c'est un acte profondément politique, qui interroge les rapports de pouvoir et les mécanismes de décision. Cartographier les conflits, les ressources et les savoirs locaux, c'est rendre visible

23 H. LEFEBVRE, *La Production de l'espace*, Economica, 1974.

ce qui est habituellement invisibilisé – et, ce faisant, donner du pouvoir à celles et ceux qui en sont traditionnellement privés.

Cette dimension politique se manifeste à plusieurs niveaux.

Les cartes ne sont plus réservées aux expert·e·s ou aux institutions, mais deviennent des biens communs, accessibles et modifiables par tou·te·s.

En reconnaissant les controverses, les tensions (méga-bassines, artificialisation des sols, gentrification) ne sont plus gommées, mais cartographiées et débattues, transformant les conflits en opportunités de dialogue. Enfin en s’ancrant dans les réalités locales, les politiques publiques ne sont plus conçues depuis des centres de pouvoir éloignés, mais construites avec les habitant·e·s, à partir de leurs besoins et de leurs savoirs.

Vers une culture de la spatialisation

Pour relever les défis du XXI^e siècle, il ne suffit pas de développer de nouveaux outils, il faut aussi développer une véritable culture de la spatialisation, qui implique d’intégrer la cartographie critique et participative dans les programmes scolaires et universitaires, pour former des citoyen·ne·s capables de lire, produire et utiliser des représentations engagées.

La culture de la spatialisation passe par une recherche indisciplinée qui croise, sans les hiérarchiser, les apports de la géographie, de la géologie, de l’archéologie, de l’urbanisme, de l’architecture, du paysage, de l’anthropologie et des arts, pour inventer de nouvelles méthodes de représentation.

Ce partage ne saurait s’effectuer sans une réforme institutionnelle des processus de décision pour y intégrer systématiquement des démarches de spatialisation participative, et garantir que les représentations territoriales reflètent la diversité des points de vue.

L’enjeu de la spatialisation n’est plus seulement de représenter ou de planifier l’espace, mais de le rendre disputable, négociable et ouvert à de futurs communs. Cela implique de sortir des logiques de maîtrise et d’accepter que les territoires ne soient pas des objets à dominer, mais des écosystèmes complexes et vulnérables, où humains et non-humains sont interdépendants.

Penser l’aménagement non pas comme un projet figé, mais comme un processus dynamique, qui prend en compte les cycles écologiques, les mémoires locales et les projections climatiques, implique d’intégrer les temporalités longues et de favoriser l’innovation sociale en s’appuyant sur des représentations flexibles et adaptatives.

La carte comme bien commun

À l’ère de l’Anthropocène, les représentations territoriales ne sont plus de simples reflets du monde : elles en deviennent les architectes. La spatialisation, en tant que

pratique critique et participative, offre une voie pour réinventer nos manières d'habiter, de produire et de décider, en plaçant l'équité, la résilience et la créativité au cœur des processus.

Les défis sont immenses, mais les opportunités le sont tout autant. À nous de saisir cette chance, et de faire des cartes non pas des instruments de domination, mais des outils d'émancipation collective.

Et si la carte de demain était moins un objet à contempler qu'un espace à habiter, à disputer et à réinventer ensemble ?

Morphologie et esthétique urbaines. Du changement de nature à l'apprentissage du regard, l'apport des projets de paysage

Par **Emmanuelle BONNEAU**

Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme
à l'Université de Bordeaux Montaigne

Firmitas, utilitas et venustas (solidité, utilité et beauté). Ces principes déclinés par l'architecte Vitruve fondent la conception urbaine dès l'Antiquité. Concevoir la ville implique l'intégration de critères esthétiques, non comme principe unique mais dans un nécessaire ajustement selon une hiérarchie des critères propre aux systèmes de valeurs du lieu et de l'époque.

Mise en exergue par l'hebdomadaire *Télérama* en 2010, la perception d'une « France moche » stigmatisant le phénomène d'étalement urbain témoigne d'une rupture entre les critères esthétiques communs et l'appréhension des formes résultant des processus décisionnels, réglementaires et financiers qui présidaient alors à la production urbaine. Loin d'une simple déconnexion entre des formes urbaines nouvelles et des conventions esthétiques instituées et immuables, nous postulons que cette rupture se joue dans une tension entre éthique (ce que nous concevons comme le bien du point de vue du vivre ensemble) et esthétique (ce que nous percevons comme le beau du point de vue de l'agencement des formes urbaines) en évolution permanente. Les réactions portant sur l'esthétique urbaine traduisent ainsi des ressentis ambivalents. Tantôt dénoncent-elles ce qui n'est plus acceptable d'un point de vue éthique (dans l'exemple de *Télérama*, l'étalement urbain combattu par les politiques publiques au nom d'enjeux environnementaux multiples) quand elles ne s'expriment pas à l'inverse en réaction vis-à-vis de ce qui a été instauré en politiques publiques et dont la mise en forme heurte les sensibilités communes. C'est le cas de l'interdiction des produits phytosanitaires (Loi Labbé, 2019) qui conduit à un développement végétal non maîtrisé en ville loin des codes horticoles et des référentiels paysagers classiques.

La « belle » ville n'est pas toujours la « bonne » ville et inversement.

Historiquement traités par la philosophie, les rapports entre éthique et esthétique ont été éclairés par la géographie dans le contexte de montée de nouvelles éthique et esthétique environnementales conditionnant l'aménagement de l'espace urbain (Besse, 2003 ; Blanc, 2008). Partant ici du point de vue situé de l'action organisée en urbanisme et aménagement de l'espace, l'évolution de ces rapports nous interroge dans la perspective opératoire de mise en œuvre des politiques publiques ayant une action transformative sur l'espace et sur la morphologie de nos villes en conférant une nouvelle valeur urbaine à la nature. Nous faisons ici l'hypothèse que c'est dans la formulation et la réalisation de la commande publique en paysage, entendue comme la programmation d'aménagement d'espaces extérieurs ouverts à tous, portée par des maîtrises d'ouvrage publiques (collectivités territoriales) ou parapubliques (bailleurs sociaux), que se résout au moins partiellement l'articulation entre éthique et esthétique urbaines et environnementales en évolution.

En quoi les projets de paysage par les propositions esthétiques qu'ils déploient traduisent-ils la mise en forme de commandes publiques chargées d'une nouvelle éthique environnementale ? Comment accompagnent-ils, par le changement de regard qu'ils proposent sur la présence de la nature en ville, le « changement de nature » attendu des morphologies urbaines ?

Depuis le début des années 2000, les politiques publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement sont les vecteurs d'un changement de paradigme marqué par les injonctions successives au développement durable et à la transition écologique. Sous les termes de la non-artificialisation, de la désimperméabilisation, de la renaturation, de la résorption des îlots de chaleur urbains, de la préservation des zones humides ou encore d'un urbanisme favorable à la santé, la présence de la nature en ville est, pour des motifs pluriels, légitimée, son opérationnalisation se réalisant à travers la commande publique en paysage.

Les reconnaissances attribuées aux projets de paysage dans le cadre de différents concours (Grand prix national du paysage depuis 2005, Victoires du paysage depuis 2008, Palmarès du paysage depuis 2021¹) sont des points d'observation privilégiés de cette commande et de ce qui fait figure de référence au niveau national en matière d'esthétique urbaine. Nous mettrons à jour le modèle spatial qui ressort de l'analyse des projets et l'émergence d'une certaine esthétique urbaine. Elle peut être éclairée par les trois items proposés par Vassili Kandinsky dans son ouvrage de synthèse des règles de la peinture (1926) : point, ligne (qui s'épaissit en) surface, en ce qu'elle vient restaurer le modèle de la ville nucléaire distincte par son centre (point) et par ses limites, linéaires routiers, littoral, cours

1 Soit 249 projets, 11 *Grands prix national du paysage*, 190 *Victoires du paysage*, 48 *Palmarès du paysage*. Ce dernier récompense non seulement des réalisations (22 sur 48) mais aussi des études, des démarches participatives, des diplômes d'étudiants et des travaux de recherche auxquels nous nous intéresserons au titre des perspectives en conclusion. L'ensemble de ces projets d'aménagement étant accessibles en ligne, nous faisons le choix de renvoyer à l'iconographie (photographies et images de synthèse) abondante sur Internet.

d'eau (lignes) et quartiers périphériques (surfaces). Nous proposerons en conclusion un point de vue critique sur la mise en forme de ce modèle, questionné par l'éthique environnementale qu'il serait censé lui-même incarner.

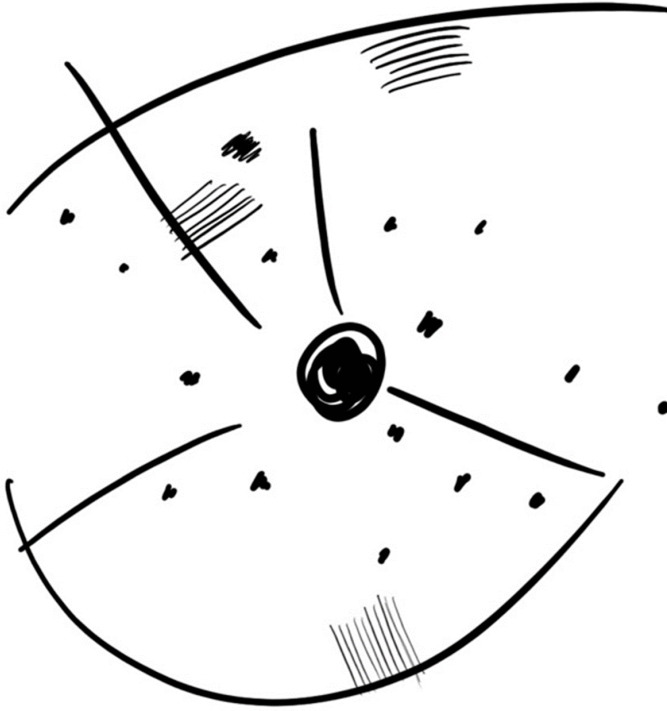


Figure 1. Les lieux de l'esthétique urbaine et environnementale contemporaine, E. Bonneau, 2025.

I. Faire paysage au centre

La ville ancienne à l'urbanisation stratifiée depuis plusieurs centaines d'années est le lieu d'une « esthétique urbaine décrétée » (Morand-Deville, 1992) qu'elle soit « sauvegardée » ou « réhabilitée » par les règles nationales de protection du patrimoine urbain. À ces règles consolidées au cours du XXe siècle et sublimant les bâtiments (Secteurs sauvegardés, Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager devenu aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine devenus Sites patrimoniaux remarquables en 2016) s'ajoute un empaysagement qui consiste en l'aménagement d'espaces publics libérés de la présence de la voiture au profit de la nature et du piéton. Il représente près du quart des projets primés et se joue en des termes différenciés sa localisation en cœur des grandes agglomérations ou dans des petites villes. Partout, il opère le passage d'une esthétique corrélée à l'homogénéité de l'architecture à l'association

d'éléments de nature : sol et topographie magnifiés, eau apparente et présence du végétal. Dans les grandes villes, la mise en paysage du centre se diffuse vers les périphéries par des ponctuations paysagères qui investissent les espaces extérieurs des équipements publics et transforment en parcs cimetières et campings.

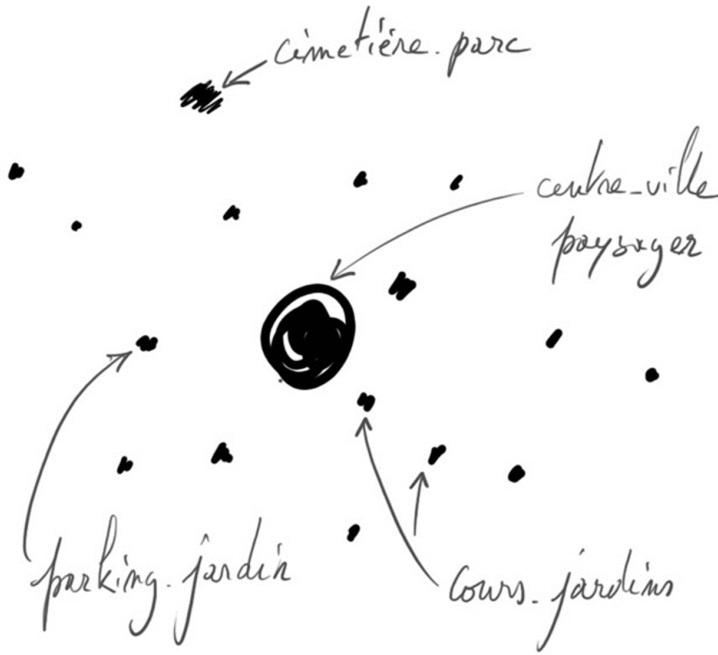


Figure 2. Les ponctuations paysagères, E. Bonneau, 2025.

A. Les espaces centraux des agglomérations : un paysage restitué aux piétons

La mise en paysage des espaces publics est un élément indispensable de la rénovation des centres anciens des grandes villes françaises amorcée à la fin des années 1990. Elle se poursuit dans les années 2000 en s'attachant à la requalification de voies et de places emblématiques (Place d'Austerlitz à Strasbourg, Promenade du Paillon à Nice, Allées Jaurès, place des Arènes, esplanade Charles de Gaulle et avenue Feuchères à Nîmes, Allées Jean Jaurès à Toulouse, abords de la cathédrale à Rouen). Cette requalification procède à un travail du sol qui se traduit doublement :

- par une diffusion mesurée du végétal au cœur d'espaces largement minéralisés et agrémentés par le choix des matériaux et de ce qu'ils dessinent au sol ;
- et par une mise à jour de la topographie et, ou du chemin de l'eau jusque-là invisibilisés.

Ainsi à Strasbourg, les plantations sont accueillies dans des « cercles-jardins » tandis que des « îlots de fraîcheur » jalonnent les nouvelles terrasses du parvis de la cathédrale de Rouen. Sur les allées Jean-Jaurès de Nîmes comme sur celles de Toulouse, sur le quai des Indes partie-prenante du parc Jules Ferry à Lorient, les voies sont réaménagées sur le modèle des ramblas barcelonaises en ouvrant un jardin en leur centre et en rejetant sur les bords l'espace dédié à la voiture.

Les villes moyennes aménagent leurs centres-villes dans les années 2000. Ces aménagements passent, d'une part, par la requalification ou l'extension de squares ou de jardins existants aux couverts arborés et arbustifs densifiés et dotés d'équipements ludiques (square Cuzin à Auch, Jardin Alexandre 1^{er} à Toulon, jardin Charles Graou à Brignoles, parc Victor Hugo au Mans, square Jeanne d'Arc à Angers, jardin du palais des Papes à Avignon, promenade de Reims) et d'autre part par la requalification d'ensemble des espaces publics de centres-villes (Barle-Duc, Montauban) et notamment d'anciens espaces de stationnements (places de la Brèche à Niort et Sepmanville d'Evreux). En région parisienne, les villes autrefois dites de banlieues usent des mêmes leviers paysagers pour donner une lisibilité à leur centre-ville en les piétonnisant à Charenton-le-Pont, et en requalifiant les espaces plantés (parc de Freudenstadt à Courbevoie, mail des Saules à Guyancourt) et les espaces centraux existants (place Hérold et du parvis de l'Abbé Pierre à Courbevoie, allées Jean Jaurès de Montrouge).

À l'appui de budgets conséquents (7,6 millions d'euros pour les 3 hectares des allées Jean Jaurès de Montrouge livrées en 2019, 31 millions d'euros pour les 12 hectares de la promenade du Paillon à Nice livrée en 2013), ces aménagements urbains, quel que soit le contexte, tendent vers une esthétique mimétique. Outre le modèle des ramblas, les mêmes jeux et miroirs d'eaux sont reproduits de Nice à Lorient en s'inspirant des réalisations du paysagiste Michel Corajoud au Parc Gerland à Lyon (2002) et sur les quais de la rive gauche à Bordeaux (2006). Tout en produisant du semblable, ils contribuent à imposer la marque de nature en ville et avec elle, celle d'espaces rendus aux piétons au détriment d'une totale minéralité et d'une sur-présence de la voiture, élément de disqualification et d'uniformisation des paysages urbains par les aménagements qu'il génère, par la présence même des véhicules et par l'expérience visuelle réduite du conducteur au regard du piéton (Lévy, 1981).

B. Contexte rural et esthétique locale

Dans les petites villes, l'empaysagement des centres participe à offrir une qualité d'espaces piétons et jardinés dans des lieux qui en étaient jusque-là dépourvus, tout en se démarquant des pratiques et des esthétiques promues dans les métropoles et agglomérations :

- Il se fonde sur le « déjà-là » c'est-à-dire, sur le recours à des éléments de paysage existants ou sur la participation des habitants. Les villages de Chassiers et

de Montjoux-La Paillette sont réaménagés avec des matériaux (pierres, paillage) de réemploi ou locaux qui leur confèrent une esthétique singulière. À Vic-la-Gardiole, des réserves de pleine terre en pied de façade favorisent l'appropriation de l'espace public et une mise en paysage reposant sur l'investissement des habitants.

- Il répond à une démarche de co-conception qui associe directement les citoyens à l'élaboration du projet et/ou à sa réalisation. Elle participe à l'émergence de cette esthétique locale en introduisant une pluralité de regards dans la conception d'aménagements relevant de regards d'élus ou d'experts. À Montjoux-La Paillette, un groupe de pilotage élus-habitants d'une dizaine de personnes est associé à la conception du projet. La Place blanche à l'Isle d'Espagnac a été conçue et aménagée avec les élus, les services techniques et les habitants qui font remonter des préoccupations plus utilitaristes qu'esthétiques (sécurisation d'un carrefour, maintien d'un cheminement et d'équipements sportifs) auxquelles les concepteurs répondent par un dessin d'ensemble.

- Il s'accompagne d'une restructuration du centre-bourg et de ses fonctions. À Ollainville, l'aménagement de la place et du parc de la mairie vise à donner de la lisibilité aux bâtiments publics et à assurer leur communication à laquelle concourt la démolition d'un bâtiment. À Volonne, la restructuration de l'ensemble du bourg avec l'ouverture de services (maison de santé, extension de la crèche, résidence sénior) se réalise autour d'un espace public central apaisé (place arborée et stationnements) sur lequel s'ouvre l'ensemble des bâtiments rénovés et existants (école, mairie, salle polyvalente, poste). À Vic-la-Gardiole, le réaménagement des espaces publics centraux couplé avec le refus d'installation d'une moyenne surface commerciale en entrée de ville a participé de l'installation de nouveaux commerces de proximité.

C. Du centre à la périphérie une constellation de jardins

Au-delà du centre-ville, dans les grandes villes, la mise en paysage s'étend sur une diversité d'espaces jardinés allant de la place au jardin public et à différents espaces ouverts au public (cours d'école, de collège, de lycée, espaces extérieurs des universités, cours d'hôpital et de musée, parkings en surface, cimetières). En s'éloignant du centre, des ponctuations jardinées viennent ainsi composer des « coutures paysagères » avec les quartiers périphériques, les équipements publics se muant en jardins.

Dans le prolongement de l'expérience des cours OASIS lancée à Paris en 2018 visant à lutter contre les îlots de chaleur urbains, les grandes villes ont ainsi opéré une végétalisation de leurs cours d'école (opération multisite des cours-jardins de Lille, groupe scolaire Aimé Césaire à Nantes, école René Pion à Triel-sur-Seine) tandis que les collèges et lycées (cour îlot vert du collège Pompidou à Villeneuve-

la-Garenne, lycée Václav-Havel à Bègles), les hôpitaux (jardin de l'hôpital Necker à Paris) et les universités (campus universitaire d'Alençon) rompent avec des logiques jusque-là bâtimentaires pour offrir des espaces extérieurs qualitatifs, c'est-à-dire plantés, à leurs usagers.

Les parkings publics offrent également des réserves foncières importantes pour diffuser les jardins en ville. À Annecy, le jardin Paul-Grimault profite de la libération d'une emprise de stationnements. Sur le Champ de Mai à Marseille comme à la Montagne Verte à Colmar, le passage en souterrain du parking permet la création d'un espace public planté.

La création, l'extension et le réaménagement des cimetières procèdent d'une même logique de transformation d'un équipement public monofonctionnel en jardin. Le cimetière des IV pavés à Montigny-le-Bretonneux qui s'inscrit en marge d'un complexe sportif municipal est ainsi largement doté de bancs sur sa placette centrale et le long du cheminement périphérique. À La Baule-Escoublac, le cimetière est conçu comme un parc qui s'insère dans la trame de canaux et de plantations reconstituée en référence à l'héritage de l'ancien bocage.

II. Jardiner les limites : des lisières entre ville et nature

Aux confins des villes, les « périphéries » devenues urbaines mais sans urbanité (Choay, 1994) autrement dit ces « non-lieux » (Augé, 1992) sont depuis les années 1990 les cibles privilégiées de la critique en matière d'esthétique urbaine. Placées au cœur de politiques d'aménagement urbain, elles ouvrent une large place à la création et à la requalification paysagère, un enjeu étant le passage d'un paysage stigmatisé de périphérie à un paysage désiré de lisière urbaine conçu comme « un espace planté et aménagé qui marque la transition entre l'espace urbanisé et l'espace agricole ou naturel » (Folléa-Gautier, 1997). Le passage de la périphérie à la lisière s'opère par une mise en paysage d'espaces publics qui repose sur les deux leviers principaux de la piétonnisation et de la végétalisation. Nous verrons que ces lisières se recomposent d'une part sur des « lignes de front », le long des voies d'entrées de villes et des fleuves et rivières urbaines, et d'autre part sur les « zones » d'urbanisation monofonctionnelle issues de l'urbanisme réglementaire de l'après-guerre ou encore à urbaniser.

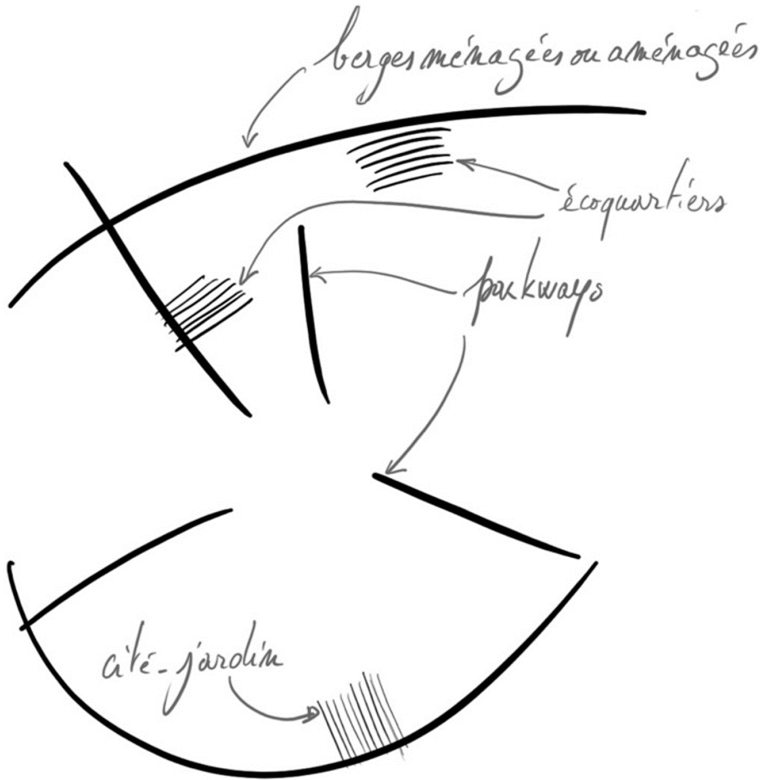


Figure 3. Lignes et surfaces jardinées, E. Bonneau, 2025.

A. Lignes de front

Marqueurs naturels et construits des limites urbaines, les voies routières et ferroviaires d'entrée en ville et les littoraux et cours d'eau constituent des fronts linéaires de reconquête paysagère où les espaces liés à des fonctions industrielles ou commerciales se muent en cadres de vie urbains.

1. Entrées de ville : de la route au parkway, du rail au parc

En 1995, la loi Barnier (ou amendement Dupont) installe des dispositions pour limiter l'urbanisation le long des axes d'entrée de ville et conformer toute nouvelle opération à des exigences en matière de qualité urbaine, architecturale et paysagère. Les Victoires du paysage récompensent, dès 2008, l'aménagement de la RD 6202 reliant la montagne à la mer en marge des zones d'activités de la Plaine du Var dans l'agglomération niçoise. Elles se dotent en 2012 d'une catégorie *Infrastructures vertes* tandis que le Palmarès du paysage récompense en 2021 et 2022 des réalisations sur des *espaces industriels et commerciaux* et sur

des *infrastructures*. Ces réalisations s'inscrivent dans deux contextes différenciés d'agglomération et de petites villes :

- *La requalification d'entrées d'agglomération en parkways* (Boulevard de l'Hautil à Cergy-Pontoise, de l'avenue Pompidou à Valenciennes, RD 65 à Montpellier, rue Descartes aux Mureaux, carrefour Jean-Moulin à Villeneuve-La-Garenne, entrée de ville du Havre, du Mans, du boulevard Edouard Herriot à Bourg-en-Bresse) qui repose sur une requalification des infrastructures existantes et un recalibrage de l'emprise de la voie au profit de la végétation et de circulations cycles et piétonnes distinctes. Elles s'inscrivent ainsi dans la typologie du *parkway* (Cohen, Hodebert et Lortie, 1996) qui consiste à séparer les différents flux de circulation par la topographie et les plantations. À défaut d'organiser sa disparition comme en centre-ville des grandes agglomérations, la présence de la voiture est atténuée par la mise en scène de la nature.
- *De la route à la rue : l'aménagement de traverses routières et de stationnements dans les petites villes* (traversée de Féternes, du hameau de Sous-Etraz à Massongy, du bourg de Gript) qui sont requalifiées pour passer d'un vocabulaire routier à une appropriation urbaine en ce qu'elles impliquent plus de place donnée aux piétons et au végétal au détriment des emprises de circulation et de stationnements automobiles. L'aménagement de stationnements en entrée de ville sur des sites semi-naturels participe de la limitation d'accès des véhicules individuels en cœurs de villes. Ces équipements (parking bocager de la Pérouge, parking des berges de l'Orb à Sérignan, arrière plage du Peu-Ragot à La-Couarde-sur-Mer, espaces d'accueil du château de Joinville-le-Pont) systématisent le principe d'une végétalisation des places de stationnement allant de l'engazonnement intégral aux plantations intercalées entre des places de stationnement imperméabilisées et d'un compartimentage des aires par petites poches de stationnement enserrées dans une végétation arbustive généralement associée à une gestion aérienne des eaux de ruissellement dans des fossés à pentes douces (noues).

Alors que les mobilités urbaines évoluent vers des alternatives aux véhicules individuels, les espaces ferroviaires se transforment eux aussi en espaces urbains en gagnant en valeur environnementale. À Saint-Quentin, à Nantes, à Courbevoie, l'aménagement des parvis des gares permet de redéfinir l'espace dévolu aux différentes mobilités en offrant un accès privilégié à la gare aux piétons en lien au centre-ville.

Au-delà du recalibrage des emprises de circulations, la récupération d'espaces dédiés au rail ou à la route permet la création de jardins. À Paris, le Jardin Rosa Luxembourg associé à la Halle Pajot s'étend sur une ancienne friche ferroviaire le long du faisceau de voies qui rejoignent la Gare de l'Est. À Saint-Nazaire, le dévoiement d'un boulevard desservant la zone industrialo-portuaire a permis la création du Parc de Méan-Penhoët qui offre un espace public de proximité tout en recomposant des prairies humides.

2. Des waterfronts à l'eau ménagée

L'eau est un élément manifeste d'esthétique urbaine mise en scène dans les projets d'aménagement dès les années 1970 et 1990 avec l'appropriation des *waterfronts*, littéralement « fronts d'eau », de mers, de fleuves ou de rivières, libérés de leurs fonctions portuaires ou industrielles dans les grandes agglomérations nord-américaines et européennes (Boston, New-York, Barcelone, Gênes, Lyon, Hambourg, etc.). Les aménagements du front de mer de Calais (9 ha, 23 M d'euros, livré en 2021) et de la promenade des quais rive gauche à Rouen (6 ha, 17 M d'euros, 2017) s'y apparentent par les montants investis et par leurs vocations d'espaces de loisirs urbains. Cependant, la majorité des réalisations situées autour de plans et de cours d'eau primées dans les années 2000 valorisent un caractère naturel et un ménagement des milieux qui prime sur l'aménagement urbain des *waterfronts*. Elles se caractérisent par :

- *Leurs contextes de villes petites et moyennes* (quais de Seure, parc des rives de la Thur à Cernay, rives du Blavet à Pontivy, berges de l'Auzon à Carpentras, berges de l'Orb à Sérignan, coulée verte de Lourverné autour du ruisseau de la Fontaine, canal de Loumet à Pamiers, berges de l'Aisne à Soissons, quai Guilbaud à Caudebec-en-Caux). Ces opérations viennent ouvrir des espaces publics et introduire des espaces piétons le long des rivières dans des villes et villages qui en étaient peu pourvus et avec des aménagements frugaux, c'est-à-dire modestes par leurs dimensions et leurs budget (moins de 5 ha, de 500.000 à 2 M d'euros) qui font ici préférer le terme de ménagement à celui d'aménagement.
- *L'aménagement d'espaces de loisirs nature* autour de cours d'eau et de plans d'eau proches des petites villes (parc de la sablière à Challans, baignade naturelle de la Chapelle Saint-Sauveur, parc Aquarev à Loudéac) et des agglomérations (base régionale du Port aux Cerises à Draveil, parc naturel de l'île de la loge à Port-Marly, parc naturel urbain de Port Boinot à Niort, parc de la Deule, jardin extraordinaire de Nantes, île du Ramier à Toulouse). Ils reposent sur une certaine préservation des milieux en s'appuyant sur des équipements et des loisirs à faible impact environnemental (sentiers non revêtus pour la promenade à pied ou à vélo, baignades naturelles, etc.).
- *La recherche conjointe d'une réduction des vulnérabilités face aux risques naturels et d'une valorisation du cadre de vie* autour de bassins d'expansion des crues (le long de la Marne à Vaires-sur-Marne et dans le parc du bord-de-l'eau à Villeneuve-le-Roi), de rivières aux berges adoucies et reméandrées pour accueillir les débordements (méandres de la Sazée à Aviré, berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges) ou encore au pied d'une falaise consolidée pour limiter le phénomène d'érosion (littoral sud à Anglet).

B. De la zone à l'écoquartier

Le paysagement des limites routières, littorale et fluviale de la ville est indissociable de celui des quartiers périphériques. Parmi les paysages périphériques stigmatisés, les anciennes zones à urbaniser en priorité (ZUP) et plus généralement les quartiers de grands ensembles de logements sociaux constituent une cible privilégiée pour des projets de paysage qui participent d'une politique de la ville où la rénovation et la démolition des bâtiments s'associent à la requalification des espaces ouverts. Procédures se substituant aux ZUP en 1967, les ZAC, zones d'aménagement concerté, viennent accompagner la transformation des secteurs encore à urbaniser en impliquant la réalisation d'un projet d'aménagement d'ensemble et une maîtrise des formes urbaines et paysagère. Au début des années 2000, la requalification et l'aménagement de ces « zones » s'inscrit dans un temps de promotion du développement durable qui prend forme en Europe dans la création d'écoquartiers (*ecodistricts*). Le passage de la zone à l'écoquartier est non seulement sémantique mais vise à intégrer les logiques d'usage et la qualité du cadre de vie et de l'environnement comme valeurs centrales de la conception urbaine (Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, 2025). Le beau paysage vient dès lors servir la santé et le bien-être habitant tout en assurant le développement de la biodiversité et la gestion des risques naturels.

1. Les quartiers de grands ensembles de logements sociaux : lieux de la commande publique en paysage

Financée par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), la rénovation des quartiers de logements sociaux prend appui sur le réaménagement des espaces ouverts, espaces publics de circulation et espaces communs de pieds de bâtiments, en empruntant le vocabulaire formel de la ville ancienne. Ce retour à l'urbain se traduit par :

- Un retour au sol avec la suppression des dalles qui permettaient l'accès piétons aux immeubles résidentiels. Les aménagements des quartiers Montreynaud à Saint-Etienne et Louvois à Vélizy-Villacoublais se fondent sur ce dernier parti-pris radical. À Saint-Etienne, il se réalise au profit de la révélation de la topographie dominante du quartier et de la plantation généreuse des pieds de bâtiments. À Vélizy-Villacoublais, de nouveaux bâtiments et une nouvelle offre résidentielle, de services et de commerces se substituent à la dalle. D'un côté, la figure du parc public, de l'autre celle de la ville dense et multifonctionnelle recomposent ainsi le paysage des quartiers de logements sociaux.
- Un retour à la rue avec la résidentialisation des parcelles bâties, c'est-à-dire la clôture entre les espaces résidentiels de pieds de bâtiments et les espaces publics de circulation ; comme c'est le cas autour de la résidence de la Grande Rue à Garches. Là où dans les centres-anciens, la rue est encadrée de façades, c'est ici le végétal qui compose un front sur la voie.

- Une inscription dans le maillage urbain avec la recomposition du lien formel avec les quartiers et l'environnement voisins tel que le réalisent le Parc Bartholdi entre les quartiers Clodion, Torcatis et Roudayre au nord de Perpignan, la boucle verte au cœur du quartier Saint-Cyprien à Poitiers, la place Guttenberg conçue comme une entrée au quartier Montessuy à Caluire-et-Cuire et le Jardin argenté aménagé entre le quartier du Moulon à Gif-sur-Yvette et les établissements universitaires du plateau de Saclay. Dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, le travail sur la topographie permet d'ouvrir l'îlot de logements sociaux Compans-Crimée-Rozier sur les rues voisines.

Ce paysagement, en s'associant à des opérations de rénovation ou de démolition des bâtiments, participe à une première patrimonialisation des quartiers de logements sociaux. Elle est manifeste dans les quartiers les plus anciens : à Stains (cité-jardin, 1921-1933), à Lyon (cité des États-Unis ou Tony Garnier, 1920-1933), à Pecquencourt (cités Lemay et Sainte-Marie, environ 1920-1930) ou à Arcueil (cité du Chaperon-Vert, 1955), pensés dès leur origine avec une générosité d'espaces publics et ouverts plantés explicitement revendiquée par le terme de cité-jardin.

Il n'est cependant pas de jardin sans jardinier. La restitution du paysage aux habitants est un dénominateur commun aux différentes opérations de requalification de logements sociaux. Elle se traduit par l'aménagement de jardins potagers ou familiaux mis à disposition des populations (quartiers du Ramponneau à Fécamp, du Clou Boucher à Niort, Marbé à Mâcon, du Grand Parc à Bordeaux ou Bernon à Epernay). Dans le quartier Saragosse à Pau, l'aménagement de vergers et de jardins familiaux s'inscrit dans un ensemble de quatre parcs reliés par une promenade. La requalification du quartier s'est appuyée sur trois ans de co-construction avec les habitants tandis que la prise en charge des vastes parcelles de jardins (65 m²) par les habitants bénéficie d'un accompagnement par une association locale.

2. Les écoquartiers du XXI^e siècle : terminer la ville sur un paysage

Si la production urbaine contemporaine se déploie encore sur des espaces agricoles et naturels, elle recycle aussi des fonciers déjà urbanisés (tenements industriels des quartiers de Gerland à Lyon et de l'Île de Nantes, ancienne caserne Chabran à Draguignan, friches portuaires entre l'Ill et le Rhin à Strasbourg, sécheries de Bègles, aciéries de Saint-Chamond) et se veut, quel que soit le contexte, vertueuse du point de vue de la conception urbaine et environnementale. Contrairement aux grands ensembles de logements sociaux où la conception et l'aménagement des espaces extérieurs n'étaient à leur origine que peu ou pas financés, ils sont dès leur programmation, des éléments clefs de ces nouveaux aménagements qui tendent vers les objectifs nationaux de durabilité. La démarche EcoQuartier mise en place en 2009 en application de la loi portant engagement pour l'environnement (Grenelle II) promeut une « qualité urbaine, paysagère et architecturale ».

Elle repose sur une composition spatiale envisagée à tous les niveaux : du bâtiment aux espaces extérieurs, du quartier en relation à la ville dans une double perspective de cadre de vie et d'écologie. En résulte, une réactualisation écologique de l'idéal esthétique de la cité-jardin à laquelle participe à des degrés divers une intégration de la gestion de l'eau et de l'inondation :

- *Le jardin et les « éco-mobilités » comme armature urbaine.* La création de parcs et de jardins publics est constitutive de l'aménagement de ces nouveaux quartiers et en fonde l'armature urbaine, c'est-à-dire la trame organisatrice des nouvelles constructions. À Toulouse, la ZAC Andromède qui offre des espaces végétalisés sur un tiers de sa surface est organisée autour d'une « écharpe verte » qui parcourt le plateau et rejoint la Garonne, cette continuité vers le fleuve étant entendue du point de vue écologique et des mobilités cycles et piétonnes. L'articulation entre écologie et cadre de vie se vérifie dans tous les projets. À Montpellier, l'aménagement des espaces publics de la ZAC Parc Marianne dont le Parc Charpak revendique une palette végétale adaptée au climat local et limitant les coûts d'entretien en tendant vers une gestion plus écologique des espaces. La prééminence des modes de déplacements piétons et cycles associée à la recomposition d'un paysage cadre de vie implique des dispositifs limitant la présence de la voiture. Aux Sécheries à Bègles, le parc habité bénéficie d'un environnement végétalisé libéré de la place de la voiture grâce à la construction d'un parking-silo en entrée de site. Dans l'écoquartier du Domaine de Caylus à Castelnau-le-Lez, le tramway traverse le quartier en son centre au milieu d'un espace largement végétalisé.

- *La gestion de l'eau et de l'inondabilité comme élément de composition architecturale, urbaine et paysagère.* Avec la gestion du végétal, la gestion de l'eau participe de la création d'espaces extérieurs jardinés en imposant les « noues » comme élément d'une nouvelle esthétique urbaine qui participe par la création de milieux humides, au développement de la biodiversité. L'enjeu affiché est la gestion des inondations en amont (collecte des eaux sur le bâtiment et, ou infiltration des eaux sur la parcelle sans rejet dans le réseau d'assainissement collectif) comme en aval (accueil des eaux d'inondation issues du débordement d'un cours d'eau ou de la remontée de nappes). A Palaiseau, dans le quartier Camille Claudel, des noues filtrantes permettent d'assurer la rétention et l'infiltration des eaux pluviales du quotidien y compris les événements pluvieux exceptionnels (survenant tous les cinquante ans). Ces principes de stockage et de gestion des eaux à ciel ouvert sont mis en œuvre dans les ZAC des Rives du Blossne à Chantepie et de Montaudran Aérospace à Toulouse, le quartier sur les rives du Blossne devant permettre au-delà de l'eau pluviale d'accueillir les inondations. À Arles, le Parc des ateliers Luma a lui aussi vocation à recueillir les eaux de ruissellement dans un lac créé dans une triple visée de création d'un réservoir d'eau pour le parc, de rafraîchissement et de biodiversité. Cependant, ce choix technique et esthétique n'est pas sans soulever des controverses, les arguments écologiques du moment s'imposant sur des choix patrimoniaux qui auraient pu consister à conserver les traces du passé ferroviaire du lieu (Santos y Ganges, 2025).

Conclusion

Cette contribution visait à éclairer le changement en cours des morphologies et des esthétiques urbaines au prisme de la montée de nouvelles éthique et esthétique environnementale dans la commande publique en paysage. L'analyse des projets de paysage primés au niveau national met en évidence un « changement de nature » des villes dont le cadre bâti se mue en cadre de développement pour la nature en donnant une place accrue du végétal, de l'eau et des modelés de sol. L'habitant et l'usager des villes sont invités à en jouir en passant d'un regard contraint de conducteur depuis la voiture à une découverte ample et lente par la marche à pied et le vélo. Ce changement s'il paraît effectif d'un point de vue formel, prend-il pour autant la mesure des constats environnementaux alarmants (changement climatique et érosion de la biodiversité) qui s'imposent aujourd'hui aux politiques publiques ?

« Rapprocher l'homme urbain de la Nature, tel est le deuxième principe directeur dont toute la nouvelle théorie de l'urbanisme moderne découle, dans ses effets pratiques comme dans son esthétique » déclarait déjà l'urbaniste Léon Jaussely en 1922, le premier principe étant la séparation des fonctions tout en permettant leur jonction rapide et donc véhiculée. À l'issue de notre analyse, il apparaît que l'intégration des enjeux environnementaux contemporains à l'aménagement urbain est un levier pour se conformer à cette conception esthétique héritée plus qu'elle ne vient proposer un changement effectivement corrélé à une nouvelle éthique environnementale :

- **Tel que nous l'avons annoncé en introduction, la mise en paysage des espaces publics urbains vient affirmer une représentation (vue en plan) des villes qui conforte la vision antique et médiévale de la ville** représentée par son centre et ses limites. Or, le phénomène urbain ne saurait se limiter à la ville (Lefebvre, 1970) tout comme l'action paysagère ne peut s'arrêter aux espaces et équipements publics. Les travaux d'étudiants, de recherche et d'étude primés par le Palmarès du paysage témoignent d'un enjeu à embraser d'un même regard esthétique lié à un changement d'éthique environnementale les paysages agricoles et forestiers, les littoraux soumis à la montée des eaux voire les fonds marins (Plan de paysage sous-marin des Calanques).

- **L'atténuation de la présence de la voiture et des infrastructures qu'elle génère, stigmatisées depuis les années 1970 sur des fondements esthétiques et plus récemment sur des bases éthiques et environnementales, reste cosmétique.** Le parc automobile français est en augmentation constante et compte aujourd'hui 39,7 millions de véhicules en circulation contre 3,65 millions en 1958 (sources SDES, 2025, et Le Monde, 1960). Il s'agit donc moins de changer de mode de transports que de les multiplier tout en masquant la présence de la voiture en ville. L'eau et le végétal servent du point de vue esthétique, l'intégration paysagère des voies et des parkings, voire leur disparition (diminution

des emprises et passage en souterrain) dans les hypercentres des agglomérations où la requalification paysagère, en augmentant la qualité résidentielle et l'attrait touristique et patrimonial, renforce la ségrégation socio-spatiale, l'éthique environnementale entrant alors en conflit avec l'éthique urbaine.

- **L'esthétique écologique du moment, alors même qu'elle pourrait inviter à des traitements formels singuliers au regard de la singularité des différents milieux, tend à produire du semblable.** Nous avons ainsi pointé l'aménagement générique de ramblas, jeux et miroirs d'eau, fronts de mers et de rivières dans les grandes villes françaises voire européennes et nord-américaines. Les images des aménagements primés donnent à voir des paysages mimétiques avec des arbres de grande envergure dès la plantation, enserrés de tuteurs, arrosés par des tuyaux d'eau (potable) et dominant des parterres de plantes vivaces entourées de ganielles, petites barrières de bois de châtaignier qui doivent éviter la traversée et le piétinement. Le compartimentage de la végétation ou sa taille rase pour permettre le dégagement visuel, tout comme le choix du mobilier, doté ou non d'accoudoirs empêchant de s'allonger sur un banc, traduisent derrière une esthétique certaine des préoccupations sécuritaires communes aux grandes villes françaises et discutables du point de vue de l'éthique urbaine et environnementale.

- **En dépit des signes indiquant que la nature serait passée du décor au cadre de vie parce qu'elle accueillerait des pratiques habitantes de jardinage, nous affirmons que notre époque marque au contraire l'avènement du musée ou du monument vert dans la ville,** conçu sur commande et entretenu par les pouvoirs publics. L'association des populations s'inscrit ainsi dans une esthétisation des démarches de projet de paysage répondant aux exigences d'un cadre légal en évolution (Convention européenne du paysage, 2000) plus qu'elle ne compose un « paysage » entendu comme « la forme produite par d'innombrables actions compatibles d'habitants qui tissent continuellement les rapports entre les choses et non les grandes décisions arbitraires qui produisent du monumentale » (Kroll, 2012 : 15).

Contre toute attente, un paysage hors de nos critères esthétiques communs et produit par de multiples actions habitantes, celui de l'habitat pavillonnaire antérieur aux années 1970 composé de maisons individuelles ou mitoyennes avec jardin et de petits immeubles collectifs, recèle d'une richesse écologique marquée par la présence de pollinisateurs (Foltête et *al.*, 2025). Charger ces paysages d'esthétique, impliquerait qu'au-delà d'une appréhension de la beauté basée sur le visuel et les codes picturaux, nous la considérions par nos plusieurs sens et que dans une compréhension kantienne de la beauté, nous nous représentions autrement ces paysages transfigurés et embellis par la conscience de leur potentiel écologique.

Bibliographie

M. AUGÉ, *Non-lieux*, Paris, Seuil, 1992.

J.-M. BESSE, « Le paysage, entre le politique et le vernaculaire. Réflexions à partir de John Brinckerhoff Jackson », *Arches* 2003, n° 6, p. 9-27.

N. BLANC, *Les nouvelles esthétiques urbaines*, Paris, Armand Colin, 2008.

F. CHOAY, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville » in A. GUIHEUX et J. DETHIER (dir.), *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Paris, Centre Georges Pompidou, 1994, p. 26-35.

P. CLERGEAU et S. CARRÉ, *Morphologie urbaine et biodiversité*, Rennes, Apogée, 2025.

J.-L. COHEN, L. HODEBERT et A. LORTIE, *Le parkway dispositif métropolitain*, École d'Architecture Paris-Villemin, 1996.

Fédération française du paysage, Palmarès du Paysage (2021 - 2025), en ligne : <https://f-f-p.org/palmares-du-paysage/>

B. FOLLÉA et C. GAUTIER, *Étude préalable au plan de paysage de l'Ouest*, DDE/DIREN La Réunion, 1997.

J.-C. FOLTÊTE, L. ROPARS, F.-M. MARTIN, G. VUIDEL, P. SAVARY, C. CLAUZEL, M. BOURGEOIS, A. FOUGERON et S. GARNIER, *Réponses écologiques aux morphologies urbaines*, PUCA, 2024.

L. JAUSSELY, *Avertissement à Unwin R. L'étude pratique des plans de ville, Introduction à l'art de dessiner les plans d'embellissement et d'extension*, rééd. 1981, Paris, L'équerre, 1922.

V. KANDINSKY, *Punkt und Linie zu Fläche*, 1926, Trad. Point et ligne sur plan. Contribution à l'analyse des éléments de la peinture, Paris, Gallimard, 1991.

L. KROLL, *Tout est paysage*, Paris, Sens & Tonka, 2012.

H. LEFEBVRE, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970.

B. LÉVY, « L'uniformisation des paysages urbains par l'automobile. Le cas genevois », *Le Globe* 1981, t. CXXI, p. 135-191.

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE LA BIODIVERSITÉ ET DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT ET LA NATURE, Grand Prix National du Paysage (2005 - 2024), en ligne : <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/grand-prix-national-du-paysage-a13.html>

MINISTÈRES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, *Guide de l'aménagement durable*, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, 2025.

J. MORAND-DEVILLER, « L'esthétique décrétée », *Droit et ville* 1992, n° 33, p. 71-92.

V. REMY et X. DE JARCY, « Comment la France est devenue moche ? », *Télérama* 12 février 2010.

L. SANTOS Y GANGES, « Patrimoine ferroviaire et projets urbains : une critique radicale de l'importance de la caractérisation et de la lisibilité du patrimoine », Contribution à la journée d'étude Trains en ville. Héritages ferroviaires et projets urbains (XIXe - XXe), Ville de Bordeaux, Bordeaux Métropole, 17 octobre 2025.

VALHOR, Les Victoires du Paysage (2008 - 2024), en ligne : <https://www.lesvictoiresdupaysage.com>

De la « France moche » aux paysages pacifiés de la logistique et du commerce mondialisé

Par **Fabrice RAFFIN**

Maître de conférences en sociologie à l'Université de Picardie Jules Verne

« Des milliers d'automobiles en stationnement étincelaient
sur un vaste étang de goudron »

K. VONNEGUT, *Abattoir 5*, Éditions du Seuil, 1971.

A1 direction Lille, sortie 17. Bien que tout le monde ici sache où il se trouve, un panneau indique « centre commercial régional », comme un appel discret aux voyageurs distraits. À la hauteur de Noyelles-Godault, après la bretelle d'autoroute, la route s'ouvre sur ce que l'imaginaire parisien a appris à qualifier en manière de mépris : la « France moche ». Le centre commercial s'appelle Aushopping : il est composé de cubes de tôle maquillés d'enseignes criardes, un hypermarché Auchan y est entouré de sa multitude de satellites commerciaux, un peu plus loin une autre zone structurée autour d'un Ikea, avec encore d'autres enseignes, et partout « un vaste étang de goudron » hérissé d'automobiles qui scintillent comme autant de promesses de mobilité, afin de pouvoir consommer, mais pas seulement. Rien ici ne semble répondre aux canons de la beauté patrimoniale. Et pourtant, il s'agit d'un monde quotidien pour des millions de français, ceux des franges métropolitaines, en l'occurrence, les habitants du Bassin minier des Hauts de France.

C'est dans cet espace que se déploie, depuis une quinzaine d'années, notre enquête socio-anthropologique, entre considérations pour les processus sociaux de production des paysages, les dynamiques urbaines et les usages sociaux qui s'y construisent¹. Sur cette base, ce texte articule trois volets : d'abord, une analyse

1 La démarche repose sur une ethnographie de terrain prolongée, héritée des méthodes qualitatives développées par l'école de Chicago. Elle consiste à produire des connaissances situées en s'immergeant dans les contextes ordinaires des acteurs, en observant leurs pratiques et en recueillant leurs interprétations propres. Le protocole articule des campagnes d'arpentage intensif du territoire, des entretiens formels et de multiples interactions informelles, afin de saisir la pluralité des logiques, des échelles et des temporalités qui structurent l'action. Cette approche, inspirée de l'ethnographie pragmatique (Céfaï, 2010), refuse la séparation entre observations subjectives et activités objectives et cherche à comprendre les phénomènes sociaux « en train de se faire ». Elle repose enfin sur des incursions hors du terrain principal, lorsque les réseaux d'acteurs le justifient, pour appréhender les processus dans leur déploiement spatial élargi et leurs frontières.

complexe du processus de territorialisation des dispositifs logistiques et commerciaux du bassin minier qui se sont substitués à l'ancien monde industriel et à l'exploitation des mines, une analyse qui renvoie à l'histoire des infrastructures, mais surtout, à l'histoire des relations sociales entre le Bassin minier et Lille (Raffin, 2017) ; ensuite, une analyse des paysages produits par ces mêmes dispositifs qui vise à restituer les expériences sensibles et sociales liées à cette centralité périphérique ; enfin, une ethnographie des pratiques ordinaires dans les zones commerciales périphériques et du mode de vie qu'elles révèlent et de ce qu'elles cristallisent de valeurs hygiéniste, sécuritaire et de l'enchantement consommateur minimal (Raffin, 2024).

Avant toute considération esthétique qui porterait avec elle un jugement de valeur *a priori*, il s'agit donc ici de prendre au sérieux ce que ces espaces-temps font et disent de vies ordinaires, celles de classes moyennes périurbaines². Comprendre ce que ces espaces disent de nos attentes et conduites urbaines et ce qu'ils cristallisent également, des valeurs sociétales contemporaines de ces milieux sociaux, plutôt que de reconduire les mots du mépris esthétique ou le discours nostalgique sur une France perdue. Comprendre, dans un premier temps, le processus qui conduit les franges périurbaines à accueillir ce que nous appellerons, des dispositifs³ logistocommerciaux : pourquoi là et pas en d'autres territoires⁴ ?

2 À titre indicatif, soulignons que le revenu médian dans le Bassin minier est de 17 483 euros avec un taux de pauvreté 7 % au-dessus de la moyenne nationale (source INSEE 2016).

3 M. FOUCAULT, « Le jeu de Michel Foucault (Entretien avec D. Colas, A. Grosrichard, G. Le Gaufey, J. Livi, G. Miller et J.-A. Miller) » in M. FOUCAULT, *Dits et Écrits (1976-1979)*, tome III, Paris, Gallimard, 1994, p. 299–300 : « Ce que j'essaie de repérer sous ce nom, c'est, premièrement, un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques ; bref, du dit aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on établit entre ces éléments ».

4 La notion de territoire que nous mobilisons dans cette recherche peut être politique, économique ou géographique, notamment lorsque nous contextualisons les terrains étudiés. Néanmoins, d'un point de vue méthodologique, nous l'associons à une définition anthropologique du territoire, tel que M. Augé peut le définir comme espace relationnel, identitaire et historique. Nous y intégrons aussi les notions d'échanges et de mobilités à la manière d'A. Tarrius ou d'A. Boubeker lorsqu'il écrit que « Le territoire ne se suffit pas à lui-même ; il ne vaut que s'il met en relation, s'il renvoie à d'autres lieux. Par le biais d'une offre technique, il s'agit toujours de mettre en mouvement ; faire circuler des personnes ou des biens matériels ou symboliques. Dans cette perspective, le territoire n'apparaît plus comme un simple gisement de ressources, mais comme une base de sélection ou de construction de celle-ci ; ses enjeux de développement nécessitent des métiers et des qualifications sociales comme techniques et conditions d'accès à des rôles professionnels et sociaux ; des compétences communicatives qui mobilisent un milieu, pour créer, mobiliser et réguler des solidarités spatiales et locales » in A. BOUBEKER, *Paraboles de la médiation*, 2000.

Territorialisation des dispositifs logistico commerciaux : infrastructures en franges périurbaines et héritages sociaux

Loin d'être un simple « effet de bord » de la mondialisation, le dispositif logistico commercial qui s'implante sur les franges de l'agglomération lilloise, dans le Bassin minier, matérialise un long processus de territorialisation, de concentration et de centralisation du stockage et de la consommation. Ce dispositif est composé de plusieurs éléments : des infrastructures de transport terrestre (autoroutes, routes, voies ferrées, voies navigables) ; des infrastructures logistiques connectées à ces infrastructures de flux ; des infrastructures de consommation de masse (centres commerciaux), et ajoutons, des infrastructures de maquillage qui viennent habiller les paysages en cachant notamment les infrastructures précédemment citées.

A priori, l'héritage d'infrastructures de transport terrestre sur le territoire du Bassin minier et les liens qu'elles représentent vers Paris au sud, la Belgique et le Nord, les ports de Calais et Dunkerque à l'Ouest, constitue une raison d'implantation essentielle d'infrastructures logistiques sur ce territoire. Le Bassin minier est depuis le XIII^e siècle une position stratégique du commerce européen. Une position qui s'est renforcée avec la révolution industrielle. Les dispositifs logistico commerciaux s'ancrent ainsi dans un espace majeur de l'histoire des échanges commerciaux, qui, du VIII^e siècle à l'âge de l'automobile, ont structuré l'arc Lille-Bassin minier. Ce point explique la présence des réseaux mobilitaires – canaux, voies ferrées, autoroutes sur le territoire de la CAHC (Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin). La territorialisation logistique et commerciale ne se fait pas en l'occurrence, sur une « page blanche » ou plutôt au hasard, au milieu des champs : elle réutilise des héritages d'infrastructures mobilitaires, des dispositifs sociotechniques qui préexistent de longue date à son déploiement. Cependant, avec la localisation des entrepôts logistiques et la présence de gigantesques centres commerciaux, ce territoire de mobilité des marchandises devient le lieu central de leurs stockages et de leur consommation.

Cependant, réduire ce mouvement d'ancrage à un héritage spatial d'infrastructures reviendrait à ignorer la dimension sociale et politique décisive qui se joue dans la présence massive des dispositifs logistico commerciaux en cet endroit précis du Bassin minier. Plus que l'évidence de facteurs techniques ou infrastructurels, c'est plutôt, comme souvent (Tarrius, 1998), l'histoire des relations sociales qui permet de comprendre en profondeur la territorialisation des infrastructures elles-mêmes en ce territoire⁵. De ce point de vue sociologique, le Bassin minier n'est pas un territoire neutre : il s'est construit dans une relation de dépendance historique envers Lille qui fournissait capitaux, élites et orientations économiques

5 Nous situant dans une perspective interactionniste, nous remplaçons la structuration de ces dispositifs dans l'histoire des rapports sociaux (CÉFAÏ 2013, TARRIUS 1992, JOSEPH 2000).

aux mines, tandis que les communes minières assumaient extraction, nuisances et main-d'œuvre.

Dans les années 1990, la métropole lilloise est en pleine revalorisation de son centre-ville et de ses faubourgs. L'activité de fret et de logistique (notamment de la gare Lille Saint Sauveur), peu compatible avec la requalification urbaine engagée, est en quelque sorte expulsée de la ville de Lille. Dès 1991, une convention engage la reconversion du site, ce qui ouvre la voie à la relocalisation des activités logistiques hors du centre lillois. Le choix se porte alors sur une friche du Bassin minier, à Dourges, ancien carreau de la fosse 10.

La relocalisation des activités jugées encombrantes et porteuses de nuisances vers le Bassin minier – fret, transbordement, entrepôts – apparaît comme allant de soi et se justifie aussi par l'apport supposé en emplois censé accompagner la relocalisation des activités logistiques, notamment la plateforme multimodale Delta 3. En réalité, sous couvert de rationalité technique, de développement de l'emploi, une hiérarchie ancienne se reproduit ici : Lille impose les activités économiques dont elle ne veut plus. Si le discours institutionnel insiste sur la modernisation logistique et la création d'emplois, les matériaux d'enquête montrent que le projet est largement identifié comme émanant des acteurs lillois : dans les récits locaux, il apparaît comme une opportunité « venue de Lille », une opportunité pensée à l'échelle métropolitaine avant d'être accueillie sur le territoire minier. À Dourges comme dans la CAHC, la plateforme est ainsi perçue comme un équipement conçu ailleurs, puis installée dans un espace en reconversion industrielle, au moment où Lille libère son centre des activités jugées encombrantes. Dans les entretiens, cette dynamique réactive une partition ancienne entre centre rénové et périphérie industrielle : la métropole se projette vers un modèle urbain valorisé, tandis que le Bassin minier reçoit une infrastructure d'envergure, porteuse d'espoirs économiques mais aussi d'un développement dont l'initiative ne vient pas de lui et nous le verrons, de nuisances liées à la multiplication exponentielle des camions sur ses routes.

La territorialisation des dispositifs logistico-commerciaux est donc aussi un processus de distribution différentielle des charges et des bénéfices inscrits dans des interactions de pouvoir, voire de domination historique entre Lille et le Bassin minier. Les élus locaux, confrontés depuis trente ans à la sortie du charbon et à l'effondrement industriel, lisent dans ces implantations une opportunité : apporter des emplois, diversifier un tissu économique en grande difficulté, revaloriser des friches dégradées. Ce volontarisme venu de Lille et accepté localement sur la base d'une promesse en emplois alimente la logique de consensus relevée dans les enquêtes : peu de conflits, peu de public mobilisé, beaucoup de discours sur la « reconquête » environnementale ou la réutilisation des friches en corridors verts. Le camouflage paysager, qui dissimule entrepôts et terminaux derrière des « écrans de verdure », illustre ce travail de neutralisation symbolique où l'aménagement se donne à voir comme pacifié.

Pourtant, ces infrastructures reconfigurent l'ensemble du territoire. La proximité entre Delta 3, la plateforme Amazon ou le complexe Auchan-Ikea de Noyelles-Godault ne relève pas du hasard, mais d'un couplage fonctionnel : les flux du global appellent des lieux de stockage, mais aussi des lieux de consommation qui absorbent ces mêmes flux. Le dispositif logistico-commercial combine alors quatre sous-ensembles – logistique, mobilités, commerce et maquillage environnemental – et c'est leur articulation qui qualifie aujourd'hui cette frange périurbaine, bien plus que chacun pris isolément. Ce n'est donc pas une zone logistique adjacente à une zone commerciale, mais un ensemble cohérent qui fait dispositif où circulations, achats, loisirs, accès routiers et paysages requalifiés forment un même monde.

Dans cette configuration, les franges métropolitaines deviennent un espace propre, ni banlieue ni périphérie, mais un territoire hybride où se redessinent des centralités économiques et sociales. Les petites villes environnantes voient leurs centres s'étioler, quand les zones commerciales concentrent désormais les pratiques de sortie, de consommation, de sociabilité. La territorialisation procède alors par aspiration : ce qui faisait centre – commerces, restauration, loisirs accessibles – a été progressivement, en près de 30 ans, déplacé vers la ceinture logistico-commerciale. La domination de l'automobile, la segmentation des espaces, l'accessibilité différenciée renforcent encore cette dynamique.

Ainsi, la territorialisation des dispositifs logistico-commerciaux s'inscrit dans une histoire longue des rapports entre Lille et le Bassin minier ; elle repose sur une infrastructure matérielle colossale ; elle recompose les usages sociaux ; elle redéfinit les centralités ; elle installe un nouveau régime de visibilité où le paysage vert masque l'intensité de l'activité logistique sous-jacente, et de ces milliers de camions qui parcourent le territoire chaque jour, certains s'arrêtant à Delta 3 pour être stockés ou redispachés, d'autres rejoignant les plateformes d'Amazon, sur le territoire de Douai, ou un peu plus loin à Amiens. Tout cela forme un processus complexe, où les territoires périphériques deviennent les lieux d'une mondialisation ordinaire, silencieuse et pourtant profondément structurante, où se concentrent les objets de consommation.

Les paysages pacifiés des franges périurbaines

« L'activité collective qui se forme autour d'une situation problématique a été analysée, dès lors qu'elle engage des personnes qui ne sont pas directement concernées, en termes de constitution d'un public autour d'un Problème public (...).

Une situation est réfléchie comme problématique lorsqu'elle organise l'activité collective de ses participants, alors qu'ils s'efforcent d'en déterminer, en vue de la maîtriser, les conditions de son advenue, les phases de son déroulement et les conséquences qui s'ensuivent. »

D. CEFAL, *Public, socialisation et politisation* : Mead et Dewey.⁶

Au bord des champs, les dispositifs logistico-commerciaux produisent des paysages spécifiques, immédiatement reconnaissables, dont l'enquête montre qu'ils forment aujourd'hui l'une des expressions les plus ordinaires de l'urbanité contemporaine. Loin d'être les simples arrière-plans techniques de la circulation des marchandises, ces paysages sont devenus des environnements à part entière, pratiqués, stabilisés et investis par les habitants. À travers eux se donnent à voir l'une des formes institutionnelles de ce que François Ascher a décrit comme la « ville plurielle » (Ascher, 2008) : une urbanité composite, fragmentée, non centrée, tout au moins décentrée dirons-nous ici, mais cohérente dans ses usages. Ces franges périurbaines ne relèvent ni de l'urbain compact, ni du rural, ni du strict industriel. Nous les avons ailleurs décrites comme des territoires « peu problématiques », « allant de soi ». En effet, parce que malgré les dimensions et la prise au sol des éléments qui la composent, leur construction ne suscite que rarement débats ou controverses. Cette faible conflictualité est une donnée centrale : elle dit la manière dont ces paysages sont perçus, appréhendés et intégrés dans le quotidien des habitants. À partir de cet allant de soi et en référence à Richard Sennett, nous les appelons donc des *paysages pacifiés*. Il s'agit alors d'analyser l'articulation des éléments de ce paysage spécifique.

L'infrastructure logistique : monumentalité discrète et esthétique des seuils

Comme nous l'avons déjà dit, un premier élément marquant de ces paysages est la présence massive des infrastructures logistiques en termes d'ancrage spatial et dans le même temps leur étonnante discrétion visuelle. Les plateformes logistiques comme Delta 3 – entrepôts, hangars de stockage, espaces de transbordement, de stationnement de véhicules – sont parmi les plus grandes installations territoriales contemporaines, mais elles demeurent cachées. Notre enquête sou-

6 In A. CUKIER et F. DEBRAY, *La théorie sociale de George Herbert Mead*, Paris, La Découverte, 2013.

ligne à plusieurs reprises leur capacité à « passer inaperçues », à n'apparaître que comme un fond technique, même lorsqu'elles couvrent plusieurs km². Même les entrepôts Amazon situés un peu plus loin sur le territoire du Douaisis attirent peu l'œil, bien que moins cachés. Cette invisibilisation ne tient pas à leur taille, mais aux dispositifs mis en place pour atténuer leur présence : talus, plantations, buttes, écrans végétaux, découpes topographiques, orientations des bâtiments, organisation interne des flux.

Ces dispositifs ne sont pas décoratifs : ils constituent l'habillage paysager de la logistique. Ils permettent de dissimuler les façades les plus massives, le long des autoroutes, d'interrompre les vues directes sur les entrepôts, de réduire la perception des activités de transbordement ou des flux de camions. Dans de nombreux cas, le paysage visible depuis les voies d'accès – nationales, départementales, autoroutes – est un paysage neutralisé, où la dimension technique est tenue à distance. Ce travail d'écran, de masquage et de composition végétale constitue une véritable « esthétique des seuils » : ce n'est pas le site qui est montré, mais une couche intermédiaire pensée pour rendre compatible la présence logistique avec une lecture paysagère ordinaire.

À propos des éléments de végétalisation, ils interviennent très souvent chez les élus comme argument de valorisation. Un discours écologiste accompagne ainsi toujours les aménagements plantés. Talus arborés, haies brise-vue, écrans végétaux, bandes de pelouse et massifs paysagers, verdissement des terrils, ponctuent l'ensemble du territoire et sont présentés comme des « espaces verts » ou des « continuités naturelles », alors même qu'ils relèvent d'un verdissement intégralement aménagé. Ces insertions végétales servent à la fois à masquer, atténuer et adoucir la présence logistique ; mais elles sont aussi mobilisées pour signifier une forme d'engagement environnemental – plantations « compensatoires », bassins « naturels », noues végétalisées – qui donnent à ces espaces industriels une apparence de conformité écologique. Cette strate végétale fabrique ainsi une esthétique du « naturel aménagé », incompatible avec l'idée de nature spontanée, mais efficace pour inscrire ces paysages dans un registre éco-compatible devenu central dans les discours contemporains.

Dans ces configurations, les axes routiers jouent un rôle structurant dans l'expérience du territoire en ce sens qu'ils sont le cœur sur lequel on glisse, la perspective subjective vue, le plus souvent, de l'intérieur de l'automobile : l'observateur perçoit d'abord des alignements de voies, des parkings étendus, des giratoires, des bretelles, des zones d'accès pensées prioritairement pour la fluidité des flux. Les paysages sont perçus et compris en mouvement. On les traverse plus qu'on ne les habite. La voiture n'est pas seulement un moyen d'y accéder : elle conditionne la perception même du paysage. Cette dimension cinétique explique en grande partie la faible visibilité des infrastructures logistiques : ce sont des paysages « latéraux », que l'on longe sans s'y attarder. La logistique devient ainsi un paysage latéral, dont la monumentalité est également absorbée par la vitesse.

Le paysage commercial : entre identité faible et évidence fonctionnelle

À proximité immédiate de ces structures, apparaissent ensuite les paysages commerciaux. Le relief des zones commerciales est minimal. À Noyelles-Godault, il est surplombé derrière par le terril Saint Henriette, élément patrimonial persistant en manière d'encadrement mémoriel. Mais les bâtiments bas, les façades en tôle, la succession de boîtes commerciales, les « hangars » eux aussi maquillés par les enseignes composent une forme paysagère homogène, structurée par la signalétique et les mètres carrés plus que par l'architecture. Ces paysages prolongent l'arrière-pays logistique : même horizontalité, même rationalité orthogonale d'implantation, même dépendance vis-à-vis de la desserte routière. Contrairement aux infrastructures logistiques dissimulées, le paysage commercial est une façade : il est fait pour être vu. Il constitue la partie émergée d'un dispositif plus vaste dont les entrepôts et les flux constituent la profondeur invisible. Cette façade donne forme au territoire : elle fournit les repères, les couleurs, la signalétique, l'écriture la plus évidente d'un paysage qui s'appuie sur le commerce pour se rendre intelligible.

Ces espaces constituent ainsi des territoires hybrides, ni extérieurs ni réellement intérieurs à la métropole, mais situés dans une zone charnière qui accueille les activités que le centre refuse : stockage, fret, livraisons, grandes surfaces, plate-formes d'approvisionnement. Leur paysage traduit cette position ambiguë. Ils ne revendiquent aucune identité forte, aucune monumentalité, si ce n'est pour certaines enseignes, les restaurants Crocodile par exemple avec leurs wagons de trains suspendus. Ils se présentent comme des espaces fonctionnels, stables, dont la présence semble évidente. Cette évidence repose sur la naturalisation progressive du paysage logistique : la plupart des habitants ont grandi avec cette configuration, qui ne choque plus, ne surprend plus, ne demande plus d'explication.

Un autre élément décisif est la segmentation d'usage produite par l'aménagement. Ces infrastructures, les infrastructures mobilitaires notamment, divisent le territoire, séparent les espaces, priorisent certains flux, en neutralisent d'autres, infranchissables à pied. Cette segmentation se lit un peu partout : zones interdites aux piétons, espaces dédiés aux camions, voiries privées ou semi-privées, enclaves d'accès réservé, postes de gardes, caméras de surveillance et même zones piégées. Le territoire est découpé selon les logiques des mobilités économiques, le transport des marchandises, de leur stockage aussi, en fonction de l'occupation des entrepôts logistiques, et non selon celles du séjour, de la promenade ou de la centralité civique, des résidents. Les « paysages du quotidien » qui en émergent sont donc des paysages de passage, traversés par les habitants, un décor rarement approprié sur le mode résidentiel ou relationnel, encore moins sur celui du débat public.

Pourtant, en bordure de ces infrastructures logistiques, les zones commerciales jouent le rôle de médiation paysagère. Elles traduisent en surface visible ce qui, en arrière-plan, demeure invisible ou atténué. D'une certaine manière, le paysage

commercial fait office de façade pour le paysage logistique. Là où les entrepôts disparaissent derrière des écrans végétaux, les hypermarchés, enseignes spécialisées et restaurants deviennent les éléments les plus perceptibles, les plus identifiables, la fameuse France moche. C'est ici que les grandes enseignes – Auchan, Ikea, Décathlon – acquièrent une fonction paysagère : elles sont les repères qui donnent une forme lisible à un territoire fondé sur les flux de marchandises et leur consommation.

Des paysages pacifiés plus que « moches »

Ce paysage est donc parfois associé, dans des discours extérieurs, à une « France moche », mais nos matériaux montrent que cette critique ne correspond ni aux usages, ni à la perception locale. Le paysage logistocommercial est perçu comme un paysage ordinaire, cohérent, lisible, structuré, un paysage d'usage plus qu'un paysage patrimonial, même si ceux qui le fréquentent y accordent une certaine valeur esthétique, nous y reviendrons. Son importance tient autant à ces qualités esthétiques cependant qu'à sa capacité à articuler mobilités, approvisionnement, consommation et circulations quotidiennes, mais d'autres usages de loisirs et de services.

C'est précisément cette configuration paysagère – faite d'infrastructures monumentalement discrètes, de façades commerciales visibles, de continuités routières, de masques végétaux et d'espaces segmentés – qui prépare la spécificité des zones commerciales de masse. Ces dernières ne sont pas seulement des grandes surfaces : elles constituent la pièce la plus lisible, la plus fréquentée et la plus visible d'un paysage beaucoup plus vaste, où logistique, mobilité et commerce s'emboîtent pour faire dispositif et définir des entités urbaines à part entière. Leur centralité naît de cette articulation : elles sont les vitrines d'un territoire dont la véritable profondeur reste en arrière-plan, dans les plateformes, les hangars, les flux et les infrastructures qui composent la trame invisible du paysage métropolitain. Et dans la boîte à commerce, se cache la vie sociale, et pour l'appréhender il faut entrer dans la galerie marchande.

Habiter la zone commerciale : usages et expériences sensibles

Le processus d'implantation puis de concentration des infrastructures logistico-commerciales ne se réduit ni à la présence des plateformes, ni aux seules formes paysagères qui les accompagnent. Il façonne progressivement un mode de vie spécifique, perceptible dans les pratiques ordinaires, les déplacements, les perceptions sensibles et les formes d'attachement qui se développent dans ces franges métropolitaines. À proximité des plateformes, des axes routiers, des zones d'activités et des complexes commerciaux, un ensemble cohérent d'usages se structure autour des marchandises en circulation, du stockage à la consommation.

Ces espaces organisent des manières particulières d'habiter et de se déplacer. La fragmentation des voies, l'obligation de contourner les parcelles engrillagées, l'emboîtement des ponts et des bretelles routières produisent une expérience quotidienne marquée par l'automobile, qui devient la condition de toute mobilité. Les distances s'allongent, les cheminements piétons se raréfient et les franchissements sont largement conditionnés par les infrastructures mobilitaires. À cela s'ajoute une ambiance sensorielle propre : bruit continu des voies rapides, luminosité artificielle des enseignes et des parkings, matériaux standardisés des zones commerciales, rationalisation extrême des espaces intérieurs.

Ceux qui fréquentent ces espaces appartiennent en majorité aux classes moyennes modestes du territoire. Une partie réside encore dans les centres-villes anciens, aujourd'hui affaiblis économiquement et désertés par une grande partie des commerces. Mais la majorité vit dans les zones pavillonnaires ou l'habitat diffus qui se sont étendus à mesure que l'économie minière s'effaçait. L'habitat y prend massivement la forme de maisons individuelles ou en bande : plus de 80 % des logements de la CAHC sont des maisons, contre un peu plus des trois quarts dans le Pas-de-Calais et 55 % à l'échelle nationale. Même lorsque les surfaces restent compactes – héritage des cités minières – la norme résidentielle dominante est celle de la maison. Ces formes d'habiter favorisent une forte dépendance à l'automobile, renforcée par la localisation périphérique des infrastructures commerciales et logistiques.

Dans ces configurations, les zones périphériques stabilisent des attentes sociales : accès facilité aux commerces, disponibilité continue des services, enchaînement fluide entre consommation, loisirs et restauration. Elles concentrent des usages et des sociabilités qui déplacent progressivement les centralités urbaines traditionnelles. Les activités autrefois associées au centre-ville – cinéma, restauration, achats quotidiens – se déploient désormais dans ces espaces périphériques, structurés avant tout par les flux de marchandises et de personnes.

Ces aménagements ne sont pas perçus comme de véritables projets urbains, mais ils produisent pourtant une manière de « faire ville » qui s'impose sans être explicitement pensée comme telle. Portées par l'articulation entre héritages industriels, opportunités foncières et valorisation des axes de circulation, ces transformations redéfinissent la vie quotidienne, les usages du territoire et les équilibres sociaux des franges métropolitaines. Elles composent un monde standardisé mais cohérent, où infrastructures logistiques et zones commerciales deviennent les cadres durables de l'expérience urbaine contemporaine.

Accessibilité automobile : une vie en habitacle

Dans ces espaces périurbains, l'accessibilité repose presque entièrement sur la voiture. Les déplacements quotidiens empruntent une succession de voies rapides, ronds-points, bretelles et franchissements qui composent un réseau conçu

d'abord pour le transit motorisé. La forme même des aménagements – découpages successifs, voies segmentées, faible continuité des cheminements – oriente les pratiques vers l'habitable automobile et fait de celui-ci l'unité élémentaire de la mobilité ordinaire.

L'organisation matérielle des lieux renforce cette dépendance. Les enclos, les haies, les talus, les merlons paysagers et les grillages délimitent l'espace en compartiments, tandis que les parkings étendus, tracés selon la logique orthogonale déjà évoquée, prolongent la domination des flux motorisés jusque dans les abords immédiats des commerces. La marche n'est pas exclue, mais reléguée à un rôle résiduel, adaptée à des corps valides et à des distances pensées après coup, une fois la logique routière installée. Tenter de se garer au plus près de l'entrée d'un magasin est de l'ordre d'un rituel révélateur de cette volonté de faire le moindre effort physique possible et d'avoir le contact le plus furtif possible avec l'environnement climatique.

Passer de la voiture aux espaces marchands constitue donc une rupture très brève. L'usager quitte l'habitable climatisé pour entrer dans des environnements intérieurs eux aussi entièrement maîtrisés : sols uniformes, température régulée, éclairage stable. Cette continuité sensible participe de l'expérience même de ces lieux, où l'effort physique est réduit et où la protection « contre le dehors » devient une composante ordinaire de la mobilité et de l'expérience humaine.

Qu'on parte de la maison, qu'on quitte le travail ou qu'on s'y rende pour déjeuner le midi ou aller au cinéma le soir, l'accès automobile rythme l'ensemble des déplacements. Dans cette configuration, la voiture ne se réduit pas à un simple moyen de transport ; elle tient lieu d'enveloppe protectrice, de premier espace de vie, avant que n'apparaissent les commerces qui en motivent le déplacement, ou des espaces aux autres fonctions, de loisir, de convivialité.

Pratiques et usages de la galerie

En effet, une fois franchi le seuil de la galerie, les pratiques observées débordent largement la fonction d'achat. L'organisation interne reproduit les codes d'un centre-ville : rues, places, terrasses, bancs, signalétiques et restaurants disposés comme en extérieur. Cette transposition est suffisamment intégrée pour qu'un serveur nous demande s'il faut être « dedans ou dehors », alors même que la toiture en verre recouvre l'ensemble. La galerie devient ainsi un espace de promenade, de rencontre, de pause, où l'on « flâne à l'abri des intempéries ».

Ces contraintes d'usage propres aux aménagements logistico-commerciaux ouvrent simultanément un ensemble d'opportunités où apparaissent innovations, détournements et transpositions d'usages urbains plus « traditionnels ». L'attractivité des espaces de grande distribution s'appuie ainsi sur les représentations d'une modernité consumériste mise en scène, scintillante, propre et

fortement encadrée. Les éclairages continus, les ambiances sonores maîtrisées et les matériaux standardisés composent un décor régulier, sans aspérités, où l'on observe la gaîté des enfants qui jouent sur la place intérieure ou courent autour du manège. Cet univers aseptisé et perçu comme sans danger repose sur deux valeurs cardinales de la modernité contemporaine : l'hygiénisme et la sécurité, cette dernière renforcée par la présence de caméras et d'agents de surveillance.

Ce registre de modernité, et les valeurs qui le sous-tendent, constitue un contre-point au centre-ville patrimonialisé – celui d'Hénin-Beaumont notamment – perçu comme vieillissant et peu animé, et duquel les habitants tendent à se détourner. Dans ce paysage lisse, se reconfigurent pourtant des usages habituellement associés aux centralités urbaines : aller au cinéma, au restaurant en famille, « prendre un pot entre amis », accompagner les enfants au manège sont autant de pratiques devenues ordinaires dans la zone commerciale. Plus loin, un parc de quelques hectares, doté d'un étang, de bancs, de jets d'eau et d'aires de jeux, attire promeneurs et familles qui croisent les usagers sortant du magasin. Paradoxalement, cet ensemble est souvent identifié comme un « espace vert » ou un « espace naturel », alors même qu'il s'agit d'un environnement entièrement aménagé et fortement anthropisé.

La zone commerciale fonctionne également comme un espace de loisir événementiel. De nombreuses attractions y sont proposées, ainsi que des restaurants à thèmes pour la « sortie du samedi soir ». Elle constitue un haut lieu de rendez-vous pour la jeunesse locale, un espace de sortie pour les familles et les couples le week-end. La vie nocturne, élément central de l'urbanité, y trouve une place. De même, l'évènement caractéristique des mondes urbains (A. Picon, 1998) se déploie désormais en grande partie sur les parkings et dans les galeries marchandes.

Ces événements organisés par les commerces sont variés : animations à caractère culturel, élections de Miss Pas-de-Calais, parades de carnaval, galas de catch, concerts, séances de dédicaces de participants de télé-crochets nationaux. Les parkings accueillent par exemple des concerts pour jeune public, tandis que l'intérieur de la galerie propose des espaces dédiés aux jeux vidéo ou à d'autres formes de loisirs. Ces programmations déplacent vers la zone commerciale une géographie des événements culturels qui, auparavant, relevait du centre-ville d'Hénin-Beaumont ou qui n'étaient pas du tout proposées par les institutions culturelles.

La zone commerciale devient ainsi l'espace des loisirs et des convivialités, accessibles en voiture : facilité d'accès, facilité de consommation. Les loisirs y sont payants, formatés, relevant de la culture de masse (Adorno, Marcuse). On y accède à une forme de modernité clinquante, brillante, multicolore, ordonnée, où le béton, le plastique, les hangars masqués par des néons et des décors mettent à distance le centre patrimonial perçu comme « vieilli » et pourtant valorisé par les édiles. Les restaurants par dizaines, le cinéma, le karting, les espaces de jeux-vi-

déo ou de karaoké, adossés au parking, renforcent ce rôle de pôle structurant du temps libre, devenu central à l'expérience de la zone commerciale.

Un régime d'enchantement minimal : « regarde les lumières mon amour »

Les variations saisonnières donnent lieu à de véritables mises en scène qui rythment l'année commerciale et donc le temps social : illuminations, installations thématiques, décors colorés, objets géants disposés dans les allées ou sur les parkings. Les enseignes orchestrent ces transformations de manière coordonnée : vitrines réaménagées, éclairages reprogrammés, dispositifs sonores et visuels ajustés aux fêtes. Ces aménagements produisent des effets spectaculaires à l'échelle locale et composent un décor immédiatement lisible, scintillant, pensé pour signaler que « quelque chose se passe ». En cela, ils ne se contentent pas d'accompagner le calendrier : ils en cristallisent les moments, en matérialisent les attentes, et installent des repères visuels qui scandent le temps social : les enfants attendent l'apparition des lumières et des figures festives ; les adultes perçoivent ces micro-transformations comme des marqueurs temporels intégrés au quotidien.

Ce registre, fondé sur la scénographie répétée plutôt que sur l'évènement ponctuel et original, produit un enchantement continu : un environnement stable, mais régulièrement réhabillé, où la routine prend une intensité discrète. C'est là que résonne la formule d'Annie Ernaux – « regarde les lumières, mon amour » – qui saisit ce moment où les circulations les plus ordinaires se trouvent traversées par un éclat lumineux, donnant au banal une profondeur sensible inattendue.

La zone commerciale apparaît ainsi comme un espace où la mise en scène constitue un langage ordinaire : variations d'éclairage, décors thématiques, agencements récurrents. Ces dispositifs rythment le quotidien, ponctuent les usages et soutiennent un enchantement du jour le jour, perceptible et persistant, inscrit au cœur même des pratiques commerciales.

De plus, à ces ambiances saisonnières s'ajoute une forme d'enchantement plus directe, issue d'une continuité entre univers médiatiques et espace commercial. En une sorte de revanche populaire, le centre commercial se présente comme un lieu facilement appropriable, en lien direct avec les images et les codes diffusés par les médias. Il fonctionne comme un décor reconnaissable : *diners* américains, restaurants mis en scène dans des wagons suspendus, activités « guerrières » du paintball, kartings rapides – autant de transpositions locales des flux culturels mondiaux évoqués par U. Hannerz, repris dans les blockbusters américains que les jeunes et les moins jeunes viennent voir, un carton de pop-corn à la main. Le passage du cinéma à la galerie marchande prolonge alors l'impression de « vivre dans le film », de voir la fiction devenir environnement urbain.

Nous l'avons dit, le centre commercial donne également accès à une modernité plus « utile ». Outre les marchandises, on y trouve désormais des services autrefois localisés au centre-ville : banques, postes, coiffeurs, ongleries, pressing, billetteries. Ces services bénéficient eux aussi d'une mise en scène qui en renouvelle le caractère contemporain. Certains, comme les dispositifs de recyclage au design attractif, n'existent même que dans la zone commerciale ; leur dimension expérimentale renforce l'image d'un espace moderne associant consommation et geste civique.

Une différence notable apparaît toutefois avec les centralités urbaines traditionnelles : l'absence du politique. Le centre commercial représente un espace pacifié des rapports sociaux tel que l'a analysé Richard Sennett, un cadre d'interactions inscrit dans les logiques de la consommation de masse. La galerie marchande n'est pas un lieu de dispute publique ; les terrasses « sous serre » n'ont rien de l'espace de mise en publicité décrit par Habermas. Ici, l'être urbain est d'abord défini comme consommateur. L'appartenance urbaine et les enjeux démocratiques se joueraient-ils alors dans l'accès à la consommation ?

L'ensemble de ces pratiques contribue à redéfinir les hiérarchies territoriales. Pour nombre de jeunes notamment, les zones commerciales constituent désormais les principaux repères urbains : lieux où l'on se réunit, où l'on se retrouve, où l'on évalue la qualité des villes voisines selon l'étendue des enseignes, la diversité des restaurants ou la richesse des animations. La centralité symbolique se déplace clairement vers ces espaces périphériques, au détriment des centres anciens appauvris en commerces, en services et en ambiances. Les zones commerciales ne se limitent plus à la distribution de marchandises, elles deviennent un « lieu de vie », non par imitation du centre-ville mais par concentration d'usages qui recomposent la géographie du quotidien.

Appropriation et légitimation quotidienne des périphéries commerciales

Au terme de cette analyse, nous voyons combien les dispositifs logisticommerciaux ne sont pas reçus par les habitants comme un scandale esthétique ou comme une violence urbaine, mais comme un décor ordinaire de la vie quotidienne. Pour les classes moyennes modestes qui vivent dans les maisons pavillonnaires, les anciennes cités minières ou les lotissements diffus, ces paysages composent le cadre banal des déplacements, des courses, des sorties en famille ou entre amis. L'autoroute, le rond-point, l'hypermarché, le parking et la galerie marchande ne forment pas une « France moche », mais un environnement jugé logique, pratique, prévisible, où l'on sait comment se repérer, comment circuler, où se garer, comment organiser son temps libre. L'argument de la proximité, de l'accessibi-

lité, de la concentration des services et des loisirs l'emporte très largement sur la critique de la standardisation ou de la laideur supposée.

Cette réception s'appuie sur un long travail de naturalisation. La plupart des enquêtés ont grandi avec ces infrastructures, ou les ont vues s'installer à mesure que le monde minier se défaisait. Le dispositif logistocommercial est perçu comme la continuité d'une histoire industrielle plus que comme une rupture : une nouvelle manière de faire territoire après la mine.

L'expérience sensible des franges périurbaines se joueraient ainsi à trois niveaux. D'abord dans les façades et les enseignes, perçues non pour leur beauté mais pour leur lisibilité immédiate, qui structure le paysage et facilite les usages. Ensuite dans l'intérieur des galeries, où lumières, climatisation, décors saisonniers et ambiances maîtrisées produisent une intensité sensible discrète mais recherchée. Enfin dans le dispositif de consommation de masse lui-même et de sa référence outre-atlantique (fast-food, voiture, cinéma, abondance, consommation), dont la modernité fait toujours référence dans ces milieux sociaux, bien loin des préoccupations écologistes. Le beau, ici, ne relève ni du patrimoine ni de l'exception : il émerge de la combinaison de ces trois strates, d'un agencement moderne que l'on reconnaît, que l'on pratique et que beaucoup, tout simplement, aiment bien.

Bibliographie :

- T. W. ADORNO et M. HORKHEIMER, *La dialectique de la raison*, Paris, Gallimard, 1974, éd. orig. 1944.
- F. ASCHER, *Les nouveaux compromis urbains. Lexique de la ville plurielle*, Paris, Odile Jacob, 2008.
- M. AUGÉ, *Non-lieux : Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil, 1992.
- J. DONZELOT, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation et gentrification », *Esprit* mars-avril 2004, p. 14-39.
- A. ERNAUX, *Regarde les lumières mon amour*, Paris, Éditions du Seuil, 2014.
- C. GIBOUT, « Les entrées de ville : une affaire de commerce ou d'hospitalité », *Les Annales de la Recherche Urbaine* 1998, n° 78.
- U. HANNERZ, *Transnational Connections : Culture, People, Places*, Routledge, 1996.
- A. HAUMONT, *Les pavillonnaires*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- I. JOSEPH, *Le passant considérable : Essai sur la dispersion de l'espace public*, Paris, Librairie des Méridiens, 1984.
- I. JOSEPH, *La ville sans qualités*, Paris, Éditions de l'Aube, 1998.
- M. LUSSAULT, « L'urbain s'étale ! » *Esprit* mars-avril 2013, p. 131-143.
- H. MARCHAL et J.-M. STÉBÉ, « La multiplication des centralités à l'heure de la périurbanisation », *L'Année sociologique* 2005, n° 65, p. 247-272.
- A. PICON, *La ville territoire des cyborgs*, Paris, Éditions de L'Imprimeur, 1998.
- F. RAFFIN, A. LUGINBÜHL et O. POLLET, « Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais : Un paysage stratifié... », *Projet de paysage* 2015-13.
- F. RAFFIN, « La France "moche" ne l'est pas pour tout le monde », *The Conversation*, 23 nov. 2023, <https://theconversation.com/la-france-moche-ne-lest-pas-pour-tout-le-monde-217114>
- F. RAFFIN, « Les beaux esprits contre la France moche », *Le Monde diplomatique* juill. 2024, p. 10-11.
- N. RAIMBAULT, M. DROUET et A. FRÉMONT, *Les plates-formes logistiques : entre fluidité et fixité*, Programme de recherche FLUIDE, nov. 2010.
- N. RAIMBAULT, M. DROUET et A. FRÉMONT, « Les implantations logistiques entre réseaux et territoires », *L'Espace géographique* 2013, t. 42/1, p. 32-43.
- H. RAYMOND, M. RAYMOND, N. HAUMONT et A. HAUMONT, *L'habitat pavillonnaire*, Paris, Centre de recherche d'urbanisme, 1966.

M. SAVY, *Logistique et territoire*, Paris, La Documentation française, 2006.

R. SENNETT, *La ville à vue d'œil*, Paris, Plon, 1992.

A. TARRIUS, *Les fourmis d'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelles villes internationales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Lire le paysage, vers une cohérence territoriale

Par Johan CORNU

Paysagiste concepteur diplômé d'État

Gérant de l'atelier de paysage Bois Sacré

Aborder le sujet d'une « France amochée », lorsque l'on est maître d'œuvre et que l'on participe directement à la transformation de l'espace, nous oblige à prendre du recul. Cela nous contraint à nous arrêter, à relever la tête pour observer les évolutions, les mutations, les transformations d'un territoire et d'une société. Cette distance critique semble indispensable pour évaluer les changements mais elle nous place, d'une certaine manière, dans une position délicate : car il s'agit de juger nos propres réalisations ainsi que celles de nos confrères, paysagistes, urbanistes et architectes, mais aussi de questionner les choix politiques de nos élus. Il nous faut analyser ces décisions qui entraînent des transformations profondes, tant du point de vue social, culturel, que philosophique.

En effet, l'environnement façonne les cultures. Pour s'en convaincre, il suffit de contempler les temples de la civilisation gréco-romaine, qui semblent être des métonymies des paysages montagneux bordant les rivages méditerranéens d'Europe. Leurs formes trapues, robustes, solidement posées sur des colonnes, évoquent ces colosses de pierre dressés en limite de territoire, protégeant le monde hellénique (l'écoumène gréco-romain primitif) des peuples celto-germaniques (l'écoumène occidental primitif). Les frontons triangulaires de ces temples s'inspirent des sommets escarpés des montagnes, car rappelons-le ici : les créations humaines ne sont, au fond, que des imitations de la nature.

Regardons à présent les pyramides égyptiennes, qui rappellent les dunes du désert. Quant à la civilisation occidentale, les cathédrales, ces architectures élancées vers l'infini, paraissent étroitement liées aux paysages forestiers des peuples germaniques, qui s'installèrent partout en Europe à partir du III^e siècle. Les vastes forêts d'Europe trouvent une forme de réduction symbolique dans ces forêts sacrées constituées de pierre : les colonnes évoquent les troncs des arbres, les croisées d'ogives les branches qui se rejoignent, les vitraux les feuillages filtrant la lumière. Celle-ci se concentre alors dans le chœur, clairière de cette forêt sacrée. Les cloches, quant à elles, rappellent le grondement du tonnerre, invisible depuis le sol forestier, un appel céleste, qui pousse les hommes à se tourner vers l'église pour prier et conjurer les mauvais présages.

Dans son ouvrage, *Ecoumène, introduction à l'étude des milieux humains*, Augustin Berque rappelle que « l'être de l'humain se grave (*graphien*) dans la terre (*gê*), et qu'il en est en retour gravé dans un certain sens, où il est géographique. Cette relation fonde notre humanité même ; elle en est la condition »¹.

En somme, la transformation de nos territoires ne peut être considérée comme un geste gratuit, sans conséquence et totalement réversible. La transformation de notre milieu participe pleinement à la définition de notre être, être individuel comme être collectif, autrement dit comme corps social et civilisationnel.

Le paysage naît à l'instant où une conscience s'éveille à son environnement. Il ne constitue qu'une vision partielle et nécessairement subjective du territoire. Il est le fruit d'une contemplation, d'une perception et d'une transformation opérées par celui qui le regarde.

Cette composition paysagère, formée à partir d'une diversité d'éléments, ne semble d'ailleurs se révéler pleinement qu'à celui qui s'en est approprié l'usage et le sens. Jean-Robert Pitte, dans l'avant-propos de son ouvrage *Histoire du paysage français, de la préhistoire à nos jours*, rappelle que la diversité des paysages « n'apparaît pas aux yeux des étrangers »². Autrement dit, le paysage familier nous paraît d'autant plus riche, varié et hétérogène qu'il nous est connu, tandis qu'un paysage totalement étranger ou exotique peut nous apparaître comme un espace uniforme, voire monotone.

Cette perception complexe du paysage nous oblige à considérer la richesse de cette notion, ainsi que les multiples réalités auxquelles elle renvoie. Définir clairement ce qu'est un paysage demeure une entreprise délicate. Au XIXe siècle puis au début du XXe siècle, de nombreux géographes, écologues, sociologues ou ethnologues ont tenté d'en proposer une définition, sans pour autant parvenir à une vision unifiée.

Malgré l'étendue des significations que recouvre ce concept, il est possible de se référer à présent à une définition largement reconnue, celle de la Convention européenne du paysage, adoptée à Florence en 2000 : « "Paysage" désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »³.

Autrement dit, le paysage est une portion de territoire perçue par les populations. Il est en constante transformation et résulte de dynamiques multiples : abiotiques (géologiques, hydrauliques, etc.) et biologiques (issues du vivant, y compris humain). Pour saisir et définir ces portions de territoire, nous les caractérisons en fonction d'éléments qui semblent représenter leur état tel que nous le percevons à

1 A. BERQUE, *Ecoumène, introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, éd. Belin, 2000, p. 11-12.

2 J.-R. PITTE, *Histoire du paysage français – de la préhistoire à nos jours*, Paris, éd. Tallandier, 2001, p. 8.

3 Article 1.a de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage du 20 octobre 2000.

un moment donné : paysages ruraux, urbains, industriels, patrimoniaux, résidentiels, naturels, forestiers, montagnards, littoraux, désertiques, etc.

Depuis plusieurs générations, la perception que l'on porte sur les paysages en Occident, et notamment en France, s'est modifiée sous l'effet d'un double processus. D'une part, la prise de conscience de la notion même de paysage comme espace traversé, évolutif et objet de perception émotionnelle, esthétique, culturelle et philosophique. Cette perception du paysage en transformation est apparue au XVII^e siècle dans le contexte de la formation des élites européennes à travers le voyage initiatique du Grand Tour⁴. Cette évolution conduira à l'invention, au XVIII^e siècle, de la discipline du jardinier paysagiste, puis du paysagiste, pensé comme un transformateur des espaces paysagers. D'autre part, la perception du paysage s'est construite en parallèle d'une prise de conscience croissante de sa fragilité, accentuée par les bouleversements liés aux révolutions industrielles au XIX^e siècle, puis technologiques à partir du XX^e siècle.

Avec les révolutions bourgeoises et la démocratisation des voyages, le grand public a progressivement pris conscience des paysages, qui étaient jusqu'alors réservés à une élite aristocratique. Les géographes et les clubs de tourisme ont commencé à les hiérarchiser et à les cataloguer dans des guides touristiques, afin de faire profiter le plus grand nombre de ces beautés variées et pittoresques. Le développement technologique et scientifique s'est accompagné d'un boom démographique, conduisant à une pression croissante sur les territoires. Les villes ont pris une place considérable dans le maillage territorial et dans le processus d'urbanisation. Comme le décrivait Le Corbusier dans *Urbanisme* :

« La grande ville commande tout, la paix, la guerre, le travail. Les grandes villes sont les ateliers spirituels où se produit l'œuvre du monde. Les solutions obtenues dans la grande ville sont celles qui priment dans les provinces : modes, style, mouvements de l'idée, technique »⁵.

En rappelant cet état de fait, nous comprenons alors le nœud gordien du problème de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en France et plus généralement en Occident à partir du XX^e siècle. En effet, nos territoires ruraux et périurbains ont cherché à imiter les grandes villes dans leurs choix architecturaux, urbanistiques et d'usage. Cette volonté d'uniformisation et paradoxalement de singularité créative dans la production architecturale a provoqué un décalage profond, une rupture brutale avec l'histoire locale et avec le paysage du « déjà-là », créant ainsi une incohérence territoriale et une sorte « d'enlaidissement » de la France.

Mais alors, comment remédier à ce problème ? Comment résoudre cette incohérence territoriale ?

Pour répondre à ces questions, il convient d'abord de s'interroger sur ce que recouvre l'expression « la France amochée », en analysant le processus qui a

4 V. R. LASSELS, *Voyage d'Italie, Volume I*, Paris, éd. Billaine, 1682, 484 p.

5 LE CORBUSIER, *Urbanisme*, Paris, éd. Flammarion, 1994, p. 78-79.

conduit à cet état. Dans un second temps, il semble nécessaire de rappeler le rôle crucial mais bien souvent méconnu ou négligé du paysagiste concepteur diplômé d'État. Un bref historique de cette profession permettra d'en saisir l'importance avant d'exposer une démarche singulière, celle que je développe au sein de l'atelier de paysage Bois Sacré. Cette approche vise à réparer les fractures territoriales et à anticiper un développement plus cohérent, respectueux des spécificités et des identités locales. Mais cela suppose que les maîtres d'ouvrage prennent pleinement conscience du rôle central, et osons le dire primordial, du paysagiste concepteur dans l'élaboration des plans d'aménagement et de programmation urbaine. Ce rôle doit s'exercer en amont de toute intervention architecturale ou urbanistique. Car c'est bien le paysagiste qui, en tant que lecteur attentif du territoire, est le plus à même, aujourd'hui, de poser les fondations d'un projet équilibré, capable de recréer les conditions favorables à la beauté de nos terroirs tout en répondant aux besoins de notre société contemporaine.

I. « La France amochée », l'héritage d'un processus de transformation

Le sujet d'une France amochée n'est pas nouveau dans le débat public comme dans le débat intellectuel des maîtres d'œuvre, artistes, philosophes, géographes, etc.

En effet, nous pourrions remonter au XIX^e siècle pour voir poindre les premières critiques d'un enlaidissement de la France. Ce regard critique correspond comme nous venons de le rappeler en introduction à l'apparition d'une conception esthétique, poétique et culturelle du paysage. Rappelons-nous des écrits de Victor Hugo, consacré à son Paris contemporain :

« le Paris actuel n'a donc aucune physionomie générale. C'est une collection d'échantillons de plusieurs siècles, et les plus beaux ont disparu. La capitale ne s'accroît qu'en maisons, et quelles maisons ! Du train dont va Paris, il se renouvellera tous les cinquante ans. Aussi la signification historique de son architecture s'efface-t-elle tous les jours. Les monuments y deviennent de plus en plus rares, et il semble qu'on les voie s'engloutir peu à peu noyés dans les maisons. Nos pères avaient un Paris de pierre ; nos fils auront un Paris de plâtre »⁶.

Dans *Notre-Dame de Paris*, publié en 1831, Victor Hugo pointe du doigt les évolutions architecturales de Paris : la multiplication des maisons d'habitation et le découpage des faubourgs en lotissements. Les architectures singulières construites au XVe siècle tendent à disparaître au profit de constructions modernes. Avant que toute trace de ce Paris médiéval ne disparaisse, le grand architecte Viollet-le-Duc entreprend à partir des années 1840 d'en dresser l'inventaire et d'en proposer une analyse détaillée dans son célèbre *Dictionnaire raisonné de l'architecture française*

6 V. HUGO, *Notre-Dame de Paris*, Paris, éd. J. Hetzel et A. Lacroix, 1865, p. 72.

du *XI^e au XVI^e siècle*. Ces critiques s'inscrivent dans un contexte intellectuel où la période féodale connaît un regain d'intérêt, dans la lignée du romantisme. Les travaux urbains engagés sous la Restauration, puis sous la Monarchie de Juillet, annoncent ceux de plus grande ampleur menés sous le Second Empire par Napoléon III et le préfet Haussmann. Peu à peu, les immeubles de rapport et la grille haussmannienne supplantent une architecture singulière, ancrée dans les formes locales ou culturelles. La norme établie par les administrations et les services de l'État s'impose progressivement au dépens des compositions libres et des règles professionnelles édictées par la corporation des architectes : c'est la première phase de standardisation de l'architecture par le biais des administrations publiques.

En uniformisant les gabarits, les façades et les plans, l'État amorce un tournant décisif dans l'histoire de l'aménagement urbain. L'architecte, jusque-là figure centrale dans la composition des villes, est désormais perçu comme défaillant ; son rôle se réduit progressivement. L'ingénieur des administrations publiques décentralisées devient alors le concepteur principal, garant de la performance structurelle, de la rationalisation des circulations et du confort moderne. La discipline glisse ainsi de l'art vers la technique. L'architecture devient progressivement une affaire de méthode et de performance, plutôt que d'invention et de création. Comme le souligne Pitte dans son ouvrage déjà cité : « À la fin du XIX^e siècle, [...], un matériau vient révolutionner l'art de bâtir beaucoup plus encore que le métal : le béton armé, inventé en 1867 par Joseph Monnier »⁷.

Ce matériau offre aux architectes modernes l'outil nécessaire à la réalisation concrète de leurs idées architecturales. Dans le contexte des grandes idéologies, il ne s'agit plus pour eux de s'attarder sur les modénatures ou les décorations de façade, ni de régenter les productions des beaux-arts à l'intérieur ou à l'extérieur des bâtiments.

Désormais, l'ingénieur conditionne l'exercice de la pratique architecturale, et l'architecte s'y conforme. Pour se dégager de cette emprise technique, les architectes développent alors des principes, des concepts et des pensées capables de répondre aux enjeux nouveaux d'une société en profonde transformation. L'architecture moderne ne se limite plus à la maîtrise de techniques constructives : elle doit incarner une réponse à une société en mutation. Comme l'exposent Albert Morancé et Jean Badovici, en 1923, dans leur article consacré à Tony Garnier dans *L'Architecture vivante* :

« L'immensité de la tâche dans un monde où les caractères spécifiques des races tendent à se fondre en un ensemble presque universel, où l'homme n'a pas encore sans doute clairement aperçu les tendances essentielles qui, au sortir de ce grand mélange, seront seules à survivre, suffit à expliquer les errements, les hésitations, les oppositions et l'incompréhension mutuelles des écoles opposées »⁸.

7 J.-R. PITTE, *Histoire du paysage français – de la préhistoire à nos jours*, op. cit., p. 304.

8 J. BADOVICI et A. MORANCÉ, « Tony Garnier » in *L'Architecture vivante : documents sur l'activité constructive dans tous les pays*, Paris, éd. Albert Morancé, 1923, p. 5.

Ces propos traduisent l'ambition du mouvement moderne, qui naît en France sous la plume de Tony Garnier et sera poursuivi par le travail de Le Corbusier. Ensemble, ils posent les fondements de ce que l'on appellera plus tard le style international. Ce style se distingue notamment par l'emploi des pilotis, du toit-terrasse-jardin, de la suppression de la corniche, de la fenêtre en longueur, des pans de verre, du chauffage électrique et de l'isolation isothermique⁹. Au-delà du confort indéniable qu'apporte l'architecture moderne, ce que l'on peut surtout retenir, c'est l'épure dans les compositions architecturales, l'effacement de toute identité locale afin de se fondre dans un universalisme global. L'architecture redevient primitive : l'habitat ressemble à la cabane des premiers hommes. Comme l'écrit Viollet-le-Duc dans la préface de son *Dictionnaire* : « Nous sommes les instruments dociles des idées de notre temps, [...]. Ce n'est pas nous qui faisons dévier les arts, c'est notre époque qui nous entraîne... Où ? Qui le sait ! »¹⁰.

Dans le contexte international de la première moitié du XXe siècle, les relations entre les peuples du monde se sont intensifiées : la colonisation, les travaux ethnographiques qui diffusent de nouvelles connaissances sur les cultures extra-européennes, le développement des lignes de paquebots en Méditerranée, des transatlantiques, ou encore les croisières en Asie et en Afrique, ainsi que les projets d'expéditions comme les Croisières Noire et Jaune d'André Citroën dans les années 1920 ont diffusé savoirs, représentations et cultures extra-occidentales dans toute l'Europe.

Le cubisme de Picasso, par exemple, est profondément marqué par la découverte de l'art africain. Et l'architecture moderne, avec ses toits-terrasses, n'est pas sans rappeler celle d'Afrique du Nord, dont les formes simples, rationnelles et adaptées au climat ont séduit nombre de nos architectes. Comme le rapporte Jean-Robert Pitte :

« les principes avant-gardistes de l'architecture moderne qui œuvrent à travers l'Europe entière partagent un certain nombre de conceptions [...] (qui aboutissent) à la rédaction d'un manifeste de l'urbanisme progressiste et rationaliste qui doit beaucoup à Le Corbusier »¹¹.

9 *Ibid.* p. 6.

10 E. VIOLLET-LE-DUC, *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XIe au XVIe siècle*, Paris, éd. Bance et Morel, 1854-1868, p. XIII.

11 J.-R. PITTE, *Histoire du paysage français – de la préhistoire à nos jours*, op. cit., p. 308.

L'académicien ajoute ceci :

« Les nouveaux auteurs du paysage urbain considèrent que tous les hommes sont identiques et ils nient leurs différences culturelles. C'est ce qui explique le succès du langage cubiste, lequel est peu susceptible de se modifier au passage des frontières régionales ou nationales et se révèle donc parfaitement a-géographique et mondialisé »¹².

Le déploiement de l'architecture moderne s'intensifie en France après la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de reconstruction rapide. Puis, à partir des années 1960, trois facteurs principaux favorisent ce modèle : d'une part, le baby-boom ; d'autre part, le développement du secteur secondaire et la tertiarisation progressive de l'économie au détriment du secteur primaire ; enfin, le retour massif des Français d'Afrique du Nord.

Afin de répondre à la demande croissante de logements, l'État met en place une procédure administrative autorisant la création de nouveaux quartiers : les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). Ce dispositif sera rapidement suivi de la création des villes nouvelles à proximité des grandes agglomérations : Paris d'abord, puis Rouen, Lyon, Lille ou encore Marseille.

Cette fabrique de la ville s'opère selon la méthode brutale de la *tabula rasa*, où la prise en compte du « déjà-là », qu'il s'agisse d'une identité locale, d'un tissu existant ou d'une géographie particulière, est largement négligée. La qualité des paysages urbains s'en ressent fortement, affectée par la standardisation et l'oubli du contexte, les barres et les tours marquent profondément le paysage. Cet urbanisme excessif, abstrait, suscite dès les années 1970 un rejet croissant. Comme le rapporte Jean-Robert Pitte : « Valéry Giscard d'Estaing donne un coup d'arrêt au mouvement en demandant en 1976 l'abandon de la construction des tours et de tous les immeubles d'habitation de hauteur excessive pour lutter contre "l'enlaidissement de la France" »¹³.

Cet arrêt brutal de la construction des grands ensembles va progressivement favoriser le développement du tissu pavillonnaire, qui devient alors la réponse principale à la crise du logement. Le déploiement des ZUP dans les années 1960-1970, puis l'essor de l'habitat pavillonnaire, sont étroitement liés à des logiques politiques :

« La plupart des ZUP s'élèvent dans des quartiers périphériques, parfois des banlieues lointaines et mal desservies. [...] les municipalités de gauche, communistes en particulier, cherchent à attirer les ensembles collectifs fournissant un apport de bien-votants, tandis que les municipalités de droite accordent plus de faveur à l'habitat pavillonnaire ou aux immeubles collectifs d'un standing plus élevé »¹⁴.

Ces logiques électoralistes, bien souvent éloignées de toute considération paysagère, architecturale ou patrimoniale, ont largement contribué à une urbanisation

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, p. 316.

14 *Ibid.* p. 312-313.

déconnectée de son environnement, privilégiant des intérêts à court terme au détriment de la qualité du paysage et de son intégration harmonieuse au territoire. Le développement du pavillonnaire s'est traduit par des formes architecturales répétitives et normalisées, contribuant à la banalisation des paysages. Comme l'explique Béatrice Mariolle :

« les nouveaux standards des normes urbaines (hygiène, esthétique, confort, modernité) ont eu raison des savoir-faire locaux et de la longue histoire de l'évolution des types. À cet égard, l'histoire rurale peut se raconter à travers une succession d'effacements des particularismes locaux au profit de normes urbaines imposées sans discernement à tous les territoires »¹⁵.

Ce mouvement de standardisation de l'ouvrage architectural s'accompagne d'un urbanisme fonctionnaliste issu de la pensée moderne. Si Le Corbusier ne prévoyait pas de tissu pavillonnaire dans *Urbanisme*, ses grands principes de ville moderne, zonage, hiérarchie des fonctions, séparation des flux vont influencer la planification du pays. Il distingue notamment « l'heure du travail »¹⁶ et « l'heure du repos »¹⁷ auxquelles nous devons désormais ajouter celles de la consommation, des loisirs, de la mobilité ou de la production énergétique. Cette organisation fragmentée de la ville et des territoires entraîne la création de cités-dortoirs et de zones d'activités industrielles et commerciales, au détriment des centralités historiques. Les premiers supermarchés, puis hypermarchés, implantés en périphérie sur des terrains bon marché, concurrencent sévèrement les commerces de proximité. Là où certains pays, comme l'Italie, ont su préserver leur tissu commercial intra-urbain, la France opte pour un modèle périphérique. Autour de ces grandes surfaces se greffent enseignes généralistes, zones artisanales et parkings, accélérant la dévitalisation des centres-villes.

Ces implantations suivent de près le développement des infrastructures routières : échangeurs, rocade, autoroutes, zones logistiques. Ainsi, un enchevêtrement de décisions politiques, de réglementations normatives, et de transformations profondes des modes de vie et de consommation ont progressivement « amoché » le territoire français.

Le 12 février 2010, *Télérama* publiait un article au titre évocateur : « Comment la France est devenue moche »¹⁸. On y lit : « Échangeurs, lotissements, zones commerciales, alignements de ronds-points », mais aussi, il faut ajouter hangars, panneaux publicitaires, signalétiques démesurées... constituent aujourd'hui le visage standardisé de la France contemporaine. Ces constats font écho aux cam-

15 B. MARIOLLE, Les campagnes urbaines, vers un futur vernaculaire in J.-M. LÉGER et B. MARIOLLE (dir.), *Densifier/Dédensifier - Penser les campagnes urbaines*, Marseille, éd. Parenthèses, 2018, p. 217.

16 LE CORBUSIER, *Urbanisme*, op. cit., p. 171.

17 *Ibid.* p. 189.

18 V. REMY et X. DE JARCY, « Comment la France est devenu moche », *Télérama* 12 fév. 2010, <https://www.telerama.fr/monde/comment-la-france-est-devenue-moche,52457.php>

pagnes photographiques de la DATAR, qui documentent, dès les années 1980, cette transformation visuelle du territoire. Ces images montrent un paysage saturé de signes dissonants, une perte de lisibilité des structures territoriales, une France « blessée » dans son apparence. La question se pose, le sujet est régulièrement mis sur la table, mais qui peut arrêter cette défiguration du paysage urbain comme rural et surtout comment peut-on inverser la cadence et recréer un lien, un fil, une agrafe avec le territoire ? C'est ce que nous allons tenter de répondre dans la suite de cet article, en nous appuyant sur la figure du paysagiste-concepteur diplômé d'État et en présentant brièvement la démarche de projet de l'atelier de paysage Bois Sacré, une démarche que j'applique dans le cadre de mes projets de paysage et que je tente de théoriser, celle de l'archéologie du paysage.

II. Le paysagiste concepteur, une approche singulière pour répondre aux enjeux de nos territoires

La profession de paysagiste concepteur demeure encore largement méconnue, tant du grand public que de nombreux acteurs de l'aménagement, y compris certains maîtres d'ouvrage, mais aussi des architectes et des urbanistes. Trop souvent, elle est assimilée à celle du jardinier, en raison d'une confusion persistante autour d'un titre encore insuffisamment protégé, mais aussi du fait de certains parcours professionnels ou pratiques qui tendent à entretenir cette ambiguïté.

Si certains confrères s'agacent à juste titre des usurpations de titre par des jardiniers se présentant comme « architectes paysagistes » ou « concepteurs paysagistes » sans reconnaissance officielle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, il n'en demeure pas moins que ces deux métiers restent historiquement liés. Leur proximité d'origine explique en partie la confusion, mais ne saurait justifier la méconnaissance de leurs différences fondamentales.

Pour bien saisir cette distinction, il me semble nécessaire de revenir brièvement sur l'histoire de l'émergence de la discipline paysagère et sur le processus d'autonomisation du paysagiste vis-à-vis de la figure du jardinier. J'appuierai cette réflexion sur un écrit que j'ai rédigé à propos de l'histoire des jardins et du paysage en Occident du XVII^e siècle à nos jours, qui traite précisément de ce moment de rupture entre les deux professions.

Je présenterai ensuite rapidement la formation du paysagiste concepteur au sein des Écoles Nationales Supérieures de Paysages, ses compétences transversales et son champ d'action, qui touche à de nombreux domaines. Sa posture généraliste, à la croisée de plusieurs disciplines, lui permet d'appréhender les grands enjeux d'un territoire qu'ils soient écologiques, sociaux, culturels, historiques, économiques, énergétiques et d'y apporter des réponses concrètes, à travers la réalisation d'études

paysagères, de plans et d'atlas de paysage, mais surtout dans le cadre de projets de maîtrise d'œuvre sur des territoires urbains, périurbains, ruraux ou encore des espaces naturels, dégradés ou en reconversion (carrières, friches industrielles, etc.).

Pour comprendre la naissance de la profession de paysagiste, il nous faut remonter au XVIII^e siècle, comme je l'ai expliqué dans ma conférence *Les jardins paysagers : du jardin-monde au monde-jardin (1700–2000)*, présentée à l'École horticole de Saint-Ilan le 18 mai 2025. C'est dans le cadre de la formation des jeunes élites aristocratiques anglaises que va émerger un goût nouveau pour le paysage.

Leur éducation, ponctuée par le Grand Tour, ce voyage initiatique à travers l'Europe continentale les conduit à traverser des territoires considérés à l'époque comme dangereux : les Alpes escarpées, mais aussi les côtes méditerranéennes encore marquées par la menace des pirates barbaresques. Ces paysages rudes et indomptés provoquent chez eux une émotion intense, que la pensée du XVIII^e siècle nommera le sublime : ce sentiment mêlé de crainte et d'admiration face à la puissance de la nature sauvage. Edmund Burke, dans son traité *A Philosophical Enquiry into the Origin of Our Ideas of the Sublime and the Beautiful* (1757), tente d'en formuler les fondements esthétiques et psychologiques.

Parallèlement à cette prise de conscience émotionnelle, exprimée avec force par le troisième comte de Shaftesbury : « Je ne pourrais plus longtemps résister à cette passion grandissante en moi pour les Choses de la Nature : là où ni l'Art, ni la Vanité ou le Caprice de l'Homme n'ont gâché son ordre originel, en faisant irruption dans cet état primitif »¹⁹, la confrontation avec les ruines antiques lors de leurs séjours en Italie ou en Grèce éveille chez ces jeunes aristocrates un goût prononcé pour les vestiges des civilisations anciennes, notamment gréco-romaine.

De retour en Angleterre, nourris de ces expériences méditerranéennes, ils développent un sentiment profond d'appartenance à une entité supérieure et cohérente : une vision civilisationnelle du monde. La prise de conscience de la finitude des civilisations, brillamment formulée par le philosophe Giambattista Vico dans son œuvre majeure *La Scienza Nuova* (1725), les conduit à reconsidérer le passé architectural de leur propre culture. Les ruines médiévales, autrefois déconsidérées, sont désormais perçues avec tendresse et révérence : elles deviennent les symboles d'une architecture primitive, fondatrice de la civilisation occidentale profondément enracinée dans l'histoire des peuples germaniques.

Le grand historien des jardins Michel Baridon évoque avec justesse ce basculement sensible dans son ouvrage *Les Jardins. Paysagistes, jardiniers, poètes* (1998), en décrivant le passage de la mode antique à une quête identitaire tournée vers les paysages et les traditions nordiques. Il y voit un tournant décisif dans la conception du jardin : celui-ci n'est plus pensé comme imitation idéalisée du monde, où

19 A. A. COOPER, *The Moralists*, Londres, éd. Times, 1709, II, p. 125.

l'Antiquité peuple les bosquets, mais comme une projection d'un imaginaire civilisationnel propre à l'Europe septentrionale²⁰.

Dans les milieux bourgeois également, le mythe romain perd progressivement de sa force évocatrice, au profit d'un imaginaire qualifié de « gothique »²¹. Ce glissement s'explique par l'essor d'une conscience historique naissante, qui pousse les Européens à chercher leurs racines culturelles et spirituelles dans les peuples germaniques.

Durant les premières décennies du XVIII^e siècle, la mode à l'antique qui prévalait dans les jardins dits pittoresques structurés comme une succession de tableaux inspirés des toiles de Nicolas Poussin ou de Claude Lorrain va progressivement céder la place au goût du sublime et d'une nature plus sauvage et dépouillée. Le plus grand représentant de cette nouvelle esthétique est le célèbre Lancelot « Capability » Brown, qui défend une conception du jardin affranchie de tout symbolisme explicite. Pour lui, le paysage doit épouser les formes naturelles, sans recours à des références littéraires ou historiques.

Cette approche marque une rupture nette avec les compositions complexes et érudites de Stowe ou de Rousham, où l'aménagement du jardin s'organisait comme un parcours philosophique et mythologique, à travers temples, inscriptions et allégories.

C'est dans la seconde moitié du XVIII^e siècle qu'un débat esthétique majeur oppose ces deux courants : d'un côté, les partisans du jardin pittoresque dans la lignée de William Kent, qui multiplient les fabriques, chapelles gothiques en ruine, temples gréco-romains, pagodes chinoises, mosquées ottomanes dans un décor aux multiples influences culturelles ; de l'autre, les défenseurs d'une approche plus naturaliste, incarnée par Brown, où de vastes parcs se composent de prairies ouvertes, de rivières sinueuses, de bosquets ponctuels et de ceintures boisées aux limites du regard.

Le théoricien William Mason tranche en faveur du courant naturaliste dans une mise en garde poétique qui fait date :

« La souveraine nature refuse de porter des chaînes : elle rejettera toutes les beautés que tu chercheras à lui donner, si elles sont étrangères à sa position et à son terrain. [...] Ose avec précaution, sinon, crains, homme téméraire, que le génie du lieu, offensé, ne se lève pour se défendre »²².

Par cette déclaration, Mason affirme le principe d'une beauté contextuelle et non imposée. Il consacre ainsi le passage d'un art artificiel et allégorique à un art d'harmonisation avec le site, dans lequel le paysage n'est plus le support d'un

20 M. BARIDON, *Les Jardins. Paysagistes, jardiniers, poètes*, Paris, éd. Robert Laffont, 1998, p. 811.

21 *Ibid.* p. 810.

22 W. MASON, *Le jardin anglois*, Paris, éd. Leroy, 1788, 159 p.

récit symbolique, mais devient un espace vivant, dont la singularité constitue la source même de sa beauté.

L'expression même de « génie du lieu » que Mason contribue à populariser ouvre la voie à une nouvelle manière de concevoir le paysage : non plus comme décor ou projection d'un discours, mais comme une réalité sensible et territoriale à révéler.

C'est à partir de la Révolution industrielle, dans un contexte de profonds bouleversements socio-territoriaux, exode rural massif, croissance démographique rapide dans les centres urbains, insalubrité généralisée qu'émerge progressivement la figure du paysagiste dessinateur de jardins et de parcs publics. Inspirée par les préoccupations hygiénistes et les enjeux de salubrité, cette nouvelle profession s'inscrit dans une volonté d'améliorer le confort urbain. Le paysagiste devient alors un artisan de la transformation territoriale, agissant aux côtés de l'architecte mais surtout de l'ingénieur, avec lequel il partage une même ambition d'ordonnement rationnel de l'espace.

Dans le cadre des grands travaux de transformation de Paris sous le Second Empire, cette collaboration prend une forme exemplaire avec la figure de Jean-Charles Adolphe Alphand, ingénieur en chef du service des promenades et plantations de la Ville de Paris. Il est accompagné du jardinier-paysagiste Jean-Pierre Barillet-Deschamps, qui conçoit et réalise de nombreux parcs et squares emblématiques de la capitale (Parc des Buttes-Chaumont, Parc Montsouris, jardins du boulevard Haussmann, etc.).

Ce duo incarne l'entrée du paysagiste dans la modernité : à la croisée du dessin, de la technique et de la gestion des espaces publics, il ne se contente plus d'embellir ; il structure, articule, et façonne un nouvel urbanisme, où l'espace vert devient un élément de respiration, de cohésion sociale et d'esthétique urbaine. Le parc urbain cesse alors d'être un simple lieu de promenade aristocratique pour devenir un équipement public, intégré dans la politique urbaine, au service du bien-être collectif.

Inspiré par les réalisations européennes, Frederick Law Olmsted, jeune journaliste américain devenu paysagiste, parcourt l'Europe au milieu du XIX^e siècle. Il y découvre les grands parcs publics anglais et les promenades urbaines de Paris créées sous le Second Empire. Ces expériences européennes influencent profondément sa vision du paysage.

À son retour aux États-Unis, Olmsted transpose ces découvertes à l'échelle d'un territoire en pleine expansion. Il conçoit alors une approche novatrice : celle d'un système de parcs interconnectés (*parks system*), reliés par des voies-promenades paysagères (*parkways*), permettant à la fois de structurer le développement urbain et de préserver les grandes structures géomorphologiques du territoire. Cette vision vise à anticiper les extensions futures des grandes villes américaines, tout en garantissant un cadre de vie sain et harmonieux.

S'il est surtout connu pour la conception du Central Park à New York en collaboration avec Calvert Vaux, Olmsted est aussi l'auteur de projets majeurs à Boston, Chicago ou encore Buffalo, où il met en œuvre sa conception territoriale du paysage. Au-delà des villes, il est également un précurseur de la pensée environnementale, militant pour la création des grands parcs nationaux américains. Dès la seconde moitié du XIXe siècle, il perçoit la nature comme un patrimoine commun à préserver, conscient des menaces que font peser l'urbanisation rapide et l'industrialisation.

Avec Olmsted, la figure du paysagiste évolue considérablement : il ne s'agit plus uniquement d'un créateur de jardins, mais d'un planificateur du territoire, capable d'anticiper les impacts du développement humain sur les paysages. Il ouvre ainsi la voie à une pensée paysagère à l'échelle régionale, où le paysage devient un outil stratégique d'aménagement du territoire²³.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe entre dans une phase de reconstruction massive. C'est dans ce contexte que le général de Gaulle décrète, en 1945, la création de la Section du paysage et de l'art des jardins (SPAJ) au sein de l'École nationale d'horticulture de Versailles. Cette section deviendra, en 1976, l'École nationale supérieure de paysage (ENSP).

Comme le montre très bien Bernadette Blanchon dans son article « La première formation de paysagistes concepteurs en France, ruptures et continuités », publié dans le hors-série *Projet de paysage* en 2022 intitulé *Devenir paysagiste*, les premières décennies de cette formation oscillent entre une composition paysagère, influencée par l'architecture et l'urbanisme, et un art des jardins plus classique. Bien que la section cherche dès ses débuts à s'écarter du champ de l'ingénierie horticole, il faut attendre les années 1960-1970 pour voir émerger une véritable dimension territoriale dans l'enseignement du projet de paysage.

Ce tournant est porté par de nouveaux enseignants, formés dans les premières promotions de la SPAJ entre 1946 et 1947, tels que Jacques Sgard ou Jean-Claude Saint-Maurice. Riches de leurs expériences professionnelles en Europe du Nord, ils insufflent à la formation une ouverture vers les questions territoriales et paysagères à grande échelle.

C'est réellement à partir des années 1970 que la formation prend ses distances avec l'horticulture pure, malgré les difficultés liées à la création du Centre national d'études et de recherches du paysage (CNERP), qui fragilise un temps l'enseignement du projet. La situation se stabilise avec la fondation de l'ENSP en 1976, et l'arrivée de Michel Corajoud, qui propose une structuration pédagogique inédite, plaçant le projet de paysage au cœur de la formation.

L'enseignement évolue alors pour intégrer les enjeux sociaux, écologiques, agricoles, économiques et culturels, transformant profondément la pédagogie.

23 C. MAUMI, *Frederick Law Olmsted architecte du paysage*, Paris, éd. de la Villette, 2021.

Le paysagiste concepteur affirme sa spécificité vis-à-vis d'autres professions comme l'architecte, l'urbaniste ou l'ingénieur.

Aujourd'hui, la formation à l'ENSP est interdisciplinaire, professionnalisante et tournée vers l'action concrète. Elle s'organise autour d'enseignements théoriques et pratiques : histoire de l'urbanisme, de l'architecture, de l'art des jardins, écologie, horticulture, géologie, techniques de terrain, mais aussi études de projet à toutes les échelles du jardin au grand territoire régional. Des cours artistiques, des voyages d'étude et workshops internationaux viennent enrichir cette approche.

Cette pédagogie offre aux futurs paysagistes les outils pour développer des pratiques singulières, adaptées aux enjeux contemporains auxquels sont confrontés les territoires : changement climatique, artificialisation des sols, crises agricoles, perte de biodiversité, ou encore transformation des modes de vie.

C'est à la suite de ma formation à l'École nationale supérieure de paysage (2018-2021), nourrie par un parcours universitaire préalable en arts du spectacle et en audiovisuel, ainsi que par des connaissances solides en histoire, géographie et philosophie des civilisations, que j'ai élaboré une démarche singulière du projet de paysage.

Ma méthode repose sur une discipline encore peu connue mais profondément féconde : l'archéologie du paysage. Croisant ma pratique du cinéma documentaire à dimension ethnographique avec ma passion pour l'histoire, la philosophie de l'histoire et l'archéologie, je développe une lecture érudite et attentive des territoires, afin de leur redonner cohérence et lisibilité.

Comme l'expose Camille Enlart, archéologue et historien du XIXe siècle, une grande majorité des communes françaises sont les vestiges d'anciens domaines aristocratiques issus de l'installation des peuples germaniques dans l'Empire romain à partir du IIIe siècle, notamment par le biais du droit d'hospitalitas.

Cet héritage primitif de la civilisation occidentale est encore visible, *in situ*, aujourd'hui : dans les traces matérielles : châteaux, mottes castrales, douves, fossés, murs, ruines, mais aussi dans les marques immatérielles, toponymie, noms de lieux-dits, structures parcellaires.

À partir de ces éléments, je propose aux communes, communautés de communes, parcs naturels régionaux et autres structures territoriales des études paysagères fondées sur cette démarche. Elle permet de reconstruire une lecture cohérente du territoire, en remontant aux grandes transformations géomorphologiques (lecture géologique) et à l'histoire de l'implantation humaine.

Cela inclut la prise en compte des matériaux de construction locaux, témoins de l'identité géologique et des traditions culturelles propres à chaque territoire ; l'analyse des silhouettes architecturales formant la *skyline* des villes et villages, véritables repères visuels et historiques ; la compréhension des réseaux anciens voiries, chemins ruraux, systèmes de haies qui dessinent encore aujourd'hui le maillage du paysage ; ainsi que la restitution des formes agraires historiques

(parcelles, vergers, espaces maraîchers, prairies), révélatrices des logiques d'organisation sociale, économique et écologique du passé. Plus largement, cette approche vise à mettre en récit le territoire à travers l'héritage médiéval, dont la structuration – entre espaces bâtis, terres agricoles, vergers, forêts communales et zones naturelles – reste, dans bien des cas, encore perceptible. Cette lecture attentive du territoire, loin d'être nostalgique, offre aujourd'hui des pistes concrètes de réponse aux crises contemporaines, qu'elles soient écologiques, sociales ou urbanistiques. Cette démarche narrative et historique du projet de paysage vise à préparer et anticiper les futurs développements urbains et paysagers, en leur redonnant du sens, de la cohérence, et une inscription profonde dans l'histoire longue des lieux.

Conclusion

Face à une France morcelée, altérée par des décennies de standardisation, d'universalisme moderniste et de négation des cultures locales, il devient impératif de renouer avec une lecture sensible, érudite et géohistorique de nos paysages. Le XXe siècle a porté l'illusion d'un monde unifié, où les hommes, abstraits de leur histoire et de leur territoire, pourraient être modelés par des formes universelles. Mais cette vision s'est heurtée à une réalité plus profonde : les individus ne sont pas interchangeables, ils sont les héritiers d'un lieu, d'une mémoire, d'un peuple. Le courant international, qui a dominé l'urbanisme et l'architecture au sortir de la guerre, s'essouffle à mesure que l'influence occidentale s'affaiblit. Il a échoué à voir que les peuples ont besoin de repères, de cohérences sensibles et symboliques pour se projeter collectivement dans l'avenir.

Cette redécouverte du paysage ne peut se réduire à une simple approche technique ou esthétique. Elle suppose une réconciliation avec les strates profondes du territoire : ses origines géologiques, ses usages anciens, ses récits fondateurs. Dans ce contexte, le paysagiste concepteur, à la croisée des disciplines, occupe une place stratégique. Grâce à sa double capacité d'analyse et d'imagination, il est en mesure de restaurer une cohérence territoriale, non en idéalisant le passé, mais en révélant les structures oubliées et les continuités silencieuses qui fondent une identité paysagère durable.

En mobilisant les outils de l'archéologie du paysage, croisés à ceux de la géographie, de l'histoire, de l'écologie, des arts et des savoir-faire anciens, il devient possible d'élaborer une nouvelle grammaire du projet territorial. Une grammaire qui ne se contente pas de corriger les erreurs du XXe siècle, mais qui cherche à fonder une esthétique contemporaine enracinée, respectueuse de la singularité des lieux. Ce n'est pas un repli nostalgique que propose cette démarche, mais un ancrage fécond, apte à porter les enjeux futurs dans la continuité assumée d'une mémoire territoriale.

Redonner au paysage son épaisseur narrative, replacer l'homme dans son écoumène, restaurer la lisibilité d'un territoire devenu illisible : telle est l'ambition de cette démarche. Car sans récit, il n'y a pas de sentiment d'appartenance ; et sans appartenance, il ne peut y avoir ni beauté partagée, ni projet collectif durable.

Bibliographie

- J. BADOVICI et A. MORANCÉ, « Tony Garnier », *L'Architecture vivante : Documents sur l'activité constructive dans tous les pays*, éd. Albert Morancé, 1923, 30 p.
- M. BARIDON, *Les Jardins : Paysagistes, jardiniers, poètes*, éd. Robert Laffont, 1998, 1 233 p.
- A. BERQUE, *Écoumène: Introduction à l'étude des milieux humains*, éd. Belin, 2000, 271 p.
- B. BLANCHON, « La première formation de paysagistes concepteurs en France, ruptures et continuités », *Projet de paysage* 2022, hors-série, <https://doi.org/10.4000/paysage.27577>
- E. BURKE, *A Philosophical Enquiry into the Origin of Our Ideas of the Sublime and the Beautiful*, éd. R. and J. Dodsley, 1757, 184 p.
- A. A. COOPER, *The Moralists*, Londres, éd. Times, 1709, II, 257 p.
- J. CORNU, *Les jardins paysagers : du jardin-monde au monde-jardin (1700–2000)*, conférence, Longeville-lès-Metz, 2025, 15 p.
- C. ENLART, *Manuel d'archéologie française depuis les temps mérovingiens jusqu'à la Renaissance*, Vol. 1, éd. Picard, 1927-1929, 458 p.
- V. HUGO, *Notre-Dame de Paris*, éd. J. Hetzel et A. Lacroix, 1865, 272 p.
- R. LASSELS, *Voyage d'Italie*, Vol. I, Billaine, 1682, 436 p.
- LE CORBUSIER, *Urbanisme*, Flammarion, 1994, 295 p.
- B. MARIOLLE, « Les campagnes urbaines, vers un futur vernaculaire » in J.-M. LÉGER et B. MARIOLLE (dir.), *Densifier/Dédensifier : penser les campagnes urbaines*, éd. Parenthèses, 2018, 213-224 p.
- W. MASON, *Le Jardin anglois*, Paris, éd. Leroy libraire, 1788, 159 p.
- C. MAUMI, *Frederick Law Olmsted architecte du paysage*, Paris, éd. de la Villette, 2021.
- J.-R. PITTE, *Histoire du paysage français – de la préhistoire à nos jours*, Tallandier, 2001.
- E. VIOLLET-LE-DUC, *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XI^e au XVI^e siècle*, Paris, éd. Bance et Morel, 1854–1868, https://fr.wikisource.org/wiki/Dictionnaire_raisonn%C3%A9_de_l%E2%80%99architecture_fran%C3%A7aise_du_XIe_a_XVIe_si%C3%A8cle

PARTIE 3

NOMMER POUR PRÉSERVER

Les outils réglementaires de protection du patrimoine : des outils pléthoriques pour un objet polysémique¹

Par Rémi GIMAY

Doctorant contractuel en droit public à l'Université de Lorraine

« Il faudra bien qu'on fasse quelque chose sur la France moche, un jour... »

À l'occasion de l'« Atelier lorrain » du 13 février 2025 qu'il animait, le Professeur Pascal Caille identifiait déjà une filiation intellectuelle entre la spontanéité des échanges et le présent ouvrage, qui n'était pas encore en projet. La table ronde a en effet été l'occasion de revenir sur le dispositif réglementaire de protection du patrimoine, celui-ci n'étant – par sa complexité et la multiplicité de ses formes – pas toujours bien compris du grand public. Les débats ne se sont toutefois naturellement pas cantonnés à l'étude descriptive desdits outils réglementaires, et l'Atelier est ainsi apparu comme l'amarrage propice d'un article synthétique intégré à l'étude de la France amochée. En effet, d'une part, un consensus a semblé s'imposer autour de la table et dans le public, tant sur le constat d'un paysage patrimonial en décrépitude que sur la crainte d'une aggravation de cette dynamique. D'autre part, les débats se sont cristallisés sur une opposition d'intérêts contradictoires, témoignant de ce que la question du patrimoine français enlaidi se trouve au cœur de forts enjeux de société. D'ailleurs, l'engouement que le sujet

1 Cet article s'appuie sur les échanges recueillis autour de la table ronde (du même nom) du 13 février 2025 organisée par la Chaire Urbanisme et Aménagement Durables (UAD) de l'Université de Lorraine, à la Faculté de Droit, Économie et Administration (DEA) de Metz, et réunissant Éléonore Holtzer, Architecte des Bâtiments de France (ABF), responsable de l'Unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP) de Meurthe-et-Moselle et administratrice du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Meurthe-et-Moselle (CAUE 54), Régis Brousse, Directeur de l'Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle (AGURAM), Frédérique Auclair, Architecte-conseillère et adjointe au Directeur du CAUE 57 et Henri Hasser, Vice-Président de l'Eurométropole de Metz en charge de la planification et de l'urbanisme et président syndicat mixte en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territorial de l'agglomération messine (SCoTAM). Les échanges avec le public ont également été pris en compte.

a provoqué, l'affluence du public ce jour-là, ainsi que l'hétérogénéité des qualités de ses membres ne font que renforcer ce témoignage.

La variété des horizons des participants n'a rien d'étonnant. Elle se greffe à la multiplicité des acteurs intervenant sur la question de la protection du patrimoine, celle-ci n'étant d'ailleurs que le reflet d'une pluralité d'intérêts conduits à se télescoper. En effet, ce fût historiquement d'abord à l'État qu'il incombait la charge de protéger le patrimoine, notamment à compter de la loi de 1913 sur les monuments historiques² permettant le classement de biens immobiliers (y compris évidemment en l'absence du consentement de leurs propriétaires). D'autres acteurs, toutefois, ont été progressivement amenés à s'intéresser à la question, notamment sous l'influence du développement de la décentralisation. Si l'État conserve ainsi toujours un rôle de premier ordre dans la protection du patrimoine, que ce soit à l'échelon déconcentré, par le biais des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP)³ et l'action des Architectes des Bâtiments de France (ABF), ou central par l'action de la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) du ministère de la Culture, les acteurs locaux jouent un rôle de plus en plus important en la matière. Notamment, les communes et intercommunalités se font une place dans le paysage de la protection du patrimoine au travers de leurs compétences d'urbanisme, mais aussi les départements par le biais des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE). Or, le retour d'expérience des participants a révélé que le dialogue est trop peu souvent sollicité entre ces différents acteurs. Une forme de travail « en silo » est induite notamment par le principe d'indépendance des législations, celle du patrimoine étant dissociée de celles d'urbanisme et de l'environnement notamment. L'interdépendance des décisions et de leurs conséquences sur les différents domaines s'accommode toutefois difficilement de l'herméticité de ces derniers. Autrement dit, là où l'interrelation des objets de ces législations devrait impliquer un travail de synthèse collégial, il apparaît que les décisions prises sont souvent trop peu coordonnées.

Aussi, il revient en pratique aux élus locaux d'opérer, dans leur mission de planification, un travail d'équilibriste entre de nombreuses injonctions paradoxales résultant de législations mal harmonisées, le développement du territoire local, ainsi que les attentes de la population. Une grande difficulté réside ainsi dans l'équilibrage et l'articulation des préoccupations patrimoniales avec pléthore d'autres considérations, au nombre desquelles figurent par exemple les performances énergétiques des bâtiments, l'impératif d'évolution et d'adaptation des quartiers et des mobilités, le besoin de densification des zones urbanisées dans le contexte de la trajectoire « Zéro artificialisation nette » (ZAN), ou encore le maintien ou le développement du dynamisme économique local. Et le juge administratif de sanctionner une mauvaise appréciation éventuelle de cet équilibre.

2 Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, *JORF* 4 janvier 1914, n° 0003, p. 192.

3 *N.B.* : Bien qu'ils soient rattachés à la DRAC (Direction régionale des affaires culturelles), les UDAP conservent une compétence territoriale départementale.

Aussi les élus n'acceptent-ils pas toujours cette sanction lorsque, de bonne foi, ils ont cherché à concilier les intérêts en présence, mais qu'ils tiennent la lourdeur et l'herméticité du dispositif global pour responsable de leur échec.

À la lumière de ce terrain d'affrontement des intérêts, il apparaît que l'intensité des rapports d'opposition varie selon l'importance objective du patrimoine pris en considération. Il est ressorti des échanges que, concernant les secteurs et bâtiments les plus emblématiques de l'Histoire de France, les outils de protection du « patrimoine » (entendu dans une acception particulièrement restrictive) sont tout à la fois pléthoriques et contraignants, entraînant un immobilisme parfois écrasant, voire contre-productif, vis-à-vis des autres intérêts en présence (I). Toutefois, les acteurs réunis ont unanimement retenu une conception beaucoup plus extensive de la notion même de « patrimoine » – que ce soit temporellement ou matériellement – débordant ainsi les limites de la seule législation précisément relative à cet objet. La protection du « petit patrimoine » est pour sa part plus contingente, tributaire de l'accaparement de ses enjeux par les politiques publiques locales. Elle constitue dès lors un enjeu plus immédiat pour les différents acteurs de proximité (II). Quoi qu'il en soit, sous l'influence du développement d'une « démocratie participative » dans le domaine de l'aménagement du territoire, et à l'aune des échanges avec la salle le jour de l'atelier, il semblerait que la question de la préservation du patrimoine intéresse de manière croissante le citoyen (ainsi que les diverses instances de participation citoyenne qui en constituent une extension). Il en va de même, *a fortiori*, des télescopages inévitables de cette protection avec les évolutions contemporaines de la société. Aussi, l'« acceptabilité » des politiques de protection du patrimoine semble s'imposer comme un grand enjeu contemporain de cette protection (II).

I. La lourdeur du dispositif étatique de protection du « patrimoine » *stricto sensu*

Le dispositif de protection des éléments les plus immédiatement perceptibles du patrimoine a été refondu il y a bientôt dix ans par la loi relative à l'architecture et au patrimoine⁴. Échouant à s'imposer comme la « grande loi sur les monuments historiques » voulue initialement par Aurélie Filippetti, alors ministre de la Culture, et malgré une réception plutôt décriée par la doctrine, la loi de 2016 a su moderniser le droit du patrimoine et promouvoir la qualité architecturale. Elle a regroupé les outils disparates alors existants en deux principaux régimes de protection, à savoir les « abords des monuments historiques » d'une part et les « sites patrimoniaux remarquables » (SPR), d'autre part. Cette modernisation n'a toutefois pas retiré à l'État son rôle éminent dans la protection du patrimoine. En effet,

4 Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, *JORF* 8 juillet 2016, n° 0158.

dans les deux cas, le régime de protection est marqué par une forte mainmise étatique, malgré une croissante association des autorités locales à la procédure. Les monuments historiques, premièrement, sont classés par un arrêté du ministre chargé de la Culture sur consultation d'une commission nationale, lorsque le propriétaire, public ou privé, y consent. En cas inverse, le classement est opéré par un décret en Conseil d'État.

La qualification de monument historique constitue un outil particulièrement efficace de protection du patrimoine, notamment en ce qu'elle entraîne automatiquement un coup de compas protecteur de 500 mètres de rayon autour du bien, intégrant tous les bâtiments visibles depuis celui-ci ou visibles « en même temps que lui »⁵, à moins qu'un périmètre délimité des abords (PDA) ne délimite un périmètre différent incorporant tous les « immeubles formant avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur »⁶. Là encore, le PDA est créé par une autorité étatique, le préfet de région, après enquête publique, sur proposition de l'autorité en charge de l'élaboration d'une carte communale ou d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), le cas échéant intercommunal (PLUi), et avec l'accord de l'ABF (c'est-à-dire d'une émanation étatique), ou bien inversement, sur proposition de ce dernier avec l'accord de ladite autorité. Les abords d'un monument historique sont alors soumis à un régime d'autorisation préalable de l'ABF pour des travaux « susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti »⁷ intégré au périmètre. Aussi, bien qu'elle soit en apparence partagée entre des autorités locales et étatiques, cette procédure de délimitation des abords n'est, *in fine*, qu'un moyen, pour les communes et intercommunalités d'échapper au coup de compas aveugle des 500 mètres, en concédant en contrepartie un périmètre d'application du régime protecteur plus adapté, dont la pertinence est approuvée par les ABF (c'est-à-dire, encore une fois, des techniciens de l'État).

Quant aux SPR, ils ont remplacé les dispositifs qui existaient jusqu'alors de façon disparate et désordonnée, à savoir les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les aires de mise en valeur de l'architecture et des patrimoine (AVAP). Concernant ces secteurs, le régime est davantage partagé entre l'État et les collectivités locales que pour les abords des monuments historiques. Toutefois, la prééminence étatique en la matière demeure. Les SPR sont classés au niveau central, après avis de la même commission nationale, sur proposition ou après accord de l'autorité compétente en matière PLU(i). Toutefois, une opposition de sa part serait relativement vaine puisque :

« à défaut d'accord de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale, le site patrimonial remarquable

5 C. patr., art. R. 621-88.

6 C. patr., art. L. 622-1-2.

7 C. patr., art. L. 621-30.

est classé par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture »⁸.

La délimitation d'un SPR entraîne une strate supplémentaire de réglementation des droits à construire sur la zone : soit par un ancien règlement de ZPPAUP ou d'AVAP, soit par un plan nouveau prenant la forme d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) se superposant aux documents d'urbanisme existants, ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) tenant alors lieu de document d'urbanisme sur la zone. Ces derniers sont d'ailleurs particulièrement intrusifs puisque au-delà de prévoir des prescriptions relatives à l'aspect extérieur des bâtiments, certains éléments intérieurs peuvent également être concernés. Dans un cas comme dans l'autre, l'élaboration, la révision ou la modification d'un tel document est le résultat d'un travail conjoint de l'État et des autorités locales compétentes en matière de PLU(i). En outre, les dispositions retenues dans les documents sont élaborées en concertation avec les ABF. Aussi, si l'hypothèse d'un PLU patrimonial avait été évoquée dans les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi de 2016 – ce qui aurait alors entraîné une vraie forme de décentralisation de la protection du patrimoine – l'abandon de l'idée, en cours de procédure, témoigne de ce que cet objet demeure, pour l'heure, essentiellement l'affaire de l'État.

En d'autres termes, le dispositif de protection du patrimoine est lourd, il est rigide, il est guidé principalement par l'État. Le « patrimoine » *stricto sensu* reste ainsi un objet essentiellement régalien, dont la protection répond à un intérêt perçu avant tout du point de vue national. Toutefois, au-delà de l'hypothétique ou parcimonieuse association des collectivités locales à cette protection, la lourdeur du dispositif de protection étatique est susceptible d'intéresser ces dernières, également négativement. Notamment, l'équilibre entre la volonté d'assurer une libre administration des collectivités territoriales et l'impératif de protection du patrimoine qui relève d'un intérêt national peut pâtir de la trop grande rigidité du dispositif, ainsi que d'un immobilisme transporté par la vision étatique du patrimoine. En d'autres termes, si la responsabilité de la protection du patrimoine ne peut être totalement décentralisée, la prédominance de l'État en la matière peut conduire à impacter de façon disproportionnée le développement des collectivités territoriales. Là où le premier incarne une forte volonté de protection de l'Histoire de France, transpirant des divers éléments du patrimoine transmis des générations passées aux générations futures (notamment bâti), les secondes intègrent pas à pas une certaine conscience patrimoniale à leurs politiques, sans pour autant abandonner la nécessité de leur propre développement et leur adaptation aux grands enjeux contemporains. Les élus locaux s'inquiètent ainsi de la généralisation d'une conception quasi-muséographique du patrimoine, trop souvent véhiculée par l'État. Celle-ci est en effet de plus en plus inadaptée dans le contexte du ZAN et de la désertification de centres-villes.

8 C. patr., art. L. 621-2.

Là où la rationalisation de la consommation foncière conduira inévitablement les acteurs locaux en charge de la planification à retravailler les espaces bâtis, cet immobilisme du ministère de la Culture sur la question de la protection du patrimoine risque de rendre le travail de conciliation des objectifs impossible. Notamment, les PSMV (classés au titre du code de l'urbanisme comme des « opérations d'aménagement »⁹ des communes ou des EPCI) peuvent prévoir l'évolution et la transformation des SPR, afin de les adapter à des enjeux plus contemporains, tout en préservant cet esprit général de protection du patrimoine par l'édiction de règles strictes. Dans la pratique, un travail de conciliation et de co-construction est ainsi entrepris avec le concours des ABF. Le retour d'expérience des acteurs locaux laisse toutefois transparaître que les positions des ABF, émanations déconcentrées de proximité de l'État, peuvent, elles aussi, parfois diverger des vues de l'administration centrale. Notamment, les élus et techniciens locaux sont parfois confrontés à des conservateurs du ministère de la Culture pouvant s'opposer à un travail d'évolution et d'adaptation, pourtant réalisé conjointement avec les ABF, au motif que la protection du patrimoine devrait nécessairement passer par l'immobilisme. Cette conception est cependant parfois contreproductive, en ce qu'elle favorise la désertification des bâtiments dans ces parties mêmes de la ville, devenus incessibles et immuables (du moins à prix rationnel) car grevés de servitudes trop contraignantes. De même, l'articulation entre la nécessaire protection du patrimoine bâti avec le dynamisme économique peut être également complexe. Les centres-villes, souvent patrimoniallement riches, sont progressivement abandonnés pour une implantation concentrée en périphérie et en « entrée de ville ». Dès lors, et à supposer qu'il existe un lien de causalité entre cet exode des activités et les contraintes réglementaires grevant les bâtiments pour des motifs de préservation du patrimoine – ce qui n'est pas si sûr¹⁰ – il faudrait admettre que la préservation d'un certain patrimoine se paye au prix du défigurement des paysages.

Aussi, si les excès « muséographiques » de la préservation de ce patrimoine *stricto sensu* ont pu être décriés, son utilité, et l'impératif de protection de celui-ci n'a pas été questionnée autour de la table ronde. Certes, la mise en œuvre concrète du régime d'autorisation de travaux aux abords des monuments historiques a pu apparaître comme compliquée eu égard à la surcharge des services des UDAP (par exemple, 7 500 demandes de travaux sont transmises par an, pour un service de seulement dix ABF en Meurthe-et-Moselle). De manière générale toutefois, ce dispositif général a été décrit comme connu, fonctionnel, et efficace. Du point de vue de la protection du patrimoine, il remplit ainsi sa fonction. Aussi, alors qu'il pouvait être légitimement attendu que les débats s'articulent essentiellement sur ces dispositifs, ainsi que sur l'impact de la loi de 2016, la focale a davantage été portée – par la force des choses – sur le « petit patrimoine », à

9 C. urb., Chapitre III du Titre Ier Livre III (Parties législative et réglementaire).

10 Éléonore Holtzer s'inscrivait par exemple en faux contre ce lien de causalité au motif que la désertification des centres-villes serait un phénomène de société plus large.

savoir celui qui, résultant d'une définition extensive du patrimoine, échappe à ce dispositif très protecteur.

II. La contingence du dispositif local de protection du « patrimoine » *lato sensu*

La notion de patrimoine peut être entendue dans une acception plus large. En effet, si le patrimoine est défini très largement par le code du patrimoine, visant l'ensemble des biens de toutes natures présentant « un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique »¹¹, il apparaît que les dispositifs de protection mis en place ne couvrent en pratique qu'une partie limitée de ces biens. Bien souvent, le dispositif protecteur précédemment décrit s'intéresse à des biens bâtis (ou accessoires à un bien bâti) hérités de l'Histoire. La préoccupation des acteurs de terrain semble dès lors porter, non pas sur le patrimoine *stricto sensu* pour lequel le code du patrimoine organise une protection efficace (parfois trop), mais sur le reliquat des biens présentant un intérêt notamment historique et esthétique. Ce relai n'est pas incohérent dès lors qu'en complément du lourd dispositif principalement étatique de protection du patrimoine le plus remarquable, le plus immédiat, le plus évident, les collectivités territoriales ont le plus vocation à s'intéresser à la préservation du patrimoine sur les biens présentant un intérêt au moins local que le dispositif général de la législation du patrimoine ne permet sans doute pas de protéger suffisamment. Les documents d'urbanisme locaux constituent en ce sens les outils décentralisés les plus efficaces pour cette prise de relai.

Les intervenants ont ainsi cherché dans un premier temps à émanciper la définition retenue de toutes bornes temporelles, considérant que les architectes construisent, au quotidien, le patrimoine de demain. Celui à transmettre. La définition large du patrimoine résultant de la loi de 2016 transposait en ce sens l'idée des porteurs du projet de la « nécessaire filiation qui existe entre la création et le patrimoine, entre les œuvres de l'esprit d'aujourd'hui et l'héritage culturel de demain »¹². Matériellement ensuite, la conception du patrimoine peut être étendue en ce qu'hors périmètre de protection, beaucoup de communes disposent d'un patrimoine beaucoup plus courant, plus habituel, constitué par leurs bâtiments emblématiques, qui font leur unicité et le cadre de vie spécifique qu'elles offrent. Dès lors, la protection du patrimoine peut être appréhendée de manière globale, notamment dans les cas où un bâtiment envisagé isolément est peu captivant, mais que le quartier pris dans son ensemble, auquel ledit bâtiment appartient, ainsi que l'aspect visuel de ce dernier, auquel il concourt, peuvent mériter d'être protégés.

11 C. patr., art. L. 1.

12 P. BLOCHE, *Rapport* n° 3068, Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, 2015, p. 15.

gés. Cette acception toujours plus extensive du patrimoine avait ainsi conduit les intervenants à la table ronde à rapprocher le « patrimoine » de la notion de « paysage », et notamment de « paysage urbain », participant d'une confusion des préoccupations. D'ailleurs, ceux-ci n'ont pas hésité non plus à intégrer au spectre de l'étude la notion de « patrimoine naturel », protégé, cette fois-ci, au titre du code de l'environnement. Aussi, il résulte de cette définition *lato sensu* du patrimoine que la protection réglementaire de cet objet devient une tâche quotidienne de l' élu local, mais aussi des agences d'urbanisme ou encore des CAUE. L' élu voulant se saisir des enjeux de la protection de ce patrimoine paysager doit ainsi, en premier lieu, être capable de renoncer à l'urbanisation d'une partie du territoire au bénéfice de la conservation de ce patrimoine. Il en va de même des changements de destination de certains biens pouvant détruire un paysage industriel ou agricole auquel une population peut être attachée. Appréhendée comme un patrimoine transmis et à transmettre, cette notion de paysage devient ainsi beaucoup plus diffuse et beaucoup plus subjective que les éléments du patrimoine reconnus en tant que tels. Ainsi, avant même de reconnaître une contingence dans la protection de ce patrimoine *lato sensu*, l'identification même de ce dernier apparaît comme contingente, dépendant d'une perception locale particulière.

Il est ainsi vain de vouloir décorrélérer les outils de protection de ce petit patrimoine – de ce reliquat du patrimoine hors code – d'un projet politique de la collectivité. Le droit ne restera jamais rien d'autre qu'un outil au service du politique : si la boîte à outils existe, encore faut-il que les élus s'en saisissent. Or, concernant cette part du patrimoine, le risque réside en effet dans ce que les outils réglementaires de protection sont moins automatiques, moins efficaces, et plus discrétionnaires. Autrement dit, si la protection du patrimoine, au sens étroit du terme, est assurée par l'État strictement, et parfois trop strictement compte tenu des projets politiques locaux, la protection du patrimoine élargi est, pour sa part, beaucoup plus tributaire de l'action des acteurs locaux, souvent très impréparés. L'abandon de l'idée des « PLU patrimoniaux » en fournit une bonne illustration. En effet, le mécanisme n'a pas vu le jour entre autres parce qu'une décentralisation excessive des politiques patrimoniales aurait risqué de créer une disparité dans la protection du patrimoine sur le territoire national : les élus pouvant tout autant s'en emparer fermement que s'en abstenir (volontairement ou non d'ailleurs). Aussi, aujourd'hui le cadre d'élaboration des PLU(i) permet à leurs auteurs de s'emparer de la question patrimoniale, par l'utilisation de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme par exemple. Ce dernier permet de définir les « éléments de paysage » ainsi que les « quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs » sur lesquels des règles plus prescriptives de protection du patrimoine peuvent être prévues. En outre, par l'utilisation d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques patrimoniales, ou simplement par le zonage, les auteurs des PLU(i) peuvent agir efficacement sur le patrimoine (inter)communal. Le droit de l'urbanisme ayant été décentralisé, les politiques d'urbanisme ont suivi.

Corollairement toutefois, cette souplesse a parfois conduit à libéraliser excessivement les transformations d'un patrimoine élargi qui aurait, somme toute, mérité qu'on le préserve. Frédérique Auclair avait ainsi illustré le résultat concret de l'absence de règles (ou de la trop grande imprécision de ces dernières) au moyen d'un diaporama compilant les pires avant/après qu'elle a pu recenser en Moselle. Les images valent parfois mieux que les mots. En outre, il est souvent avancé que le caractère secondaire de la protection de ce patrimoine rend cette dernière également tributaire des changements de majorités politiques à ce même niveau local. La critique demeure toutefois plutôt théorique. Sur ce point un ABF avait fait valoir à partir d'exemples concrets (Hombourg-Haut, Fénétrange, Sarreguemines...) que les avancées sur le volet patrimonial des PLU en Moselle avaient su être maintenues dans le temps, en plus de produire des effets tout à fait remarquables, à Hombourg-Haut particulièrement. Ce retour d'expérience s'explique, certes, en partie par la circonstance que les changements de politique locale ne sont pas si fréquents, et que l'échelle temporelle du retour d'expérience (environ douze ans) ne suffit pas à apprécier globalement les effets d'iceux. Mais il s'explique aussi en ce que la protection du patrimoine ne semble pas être un enjeu propre à une politique déterminée. Le consensus général sur la laideur des images présentées témoigne de ce que l'enjeu transcende souvent les positionnements partisans. Il n'est pas certain, en effet, qu'un changement de volonté politique locale aboutisse nécessairement à détricoter le travail de protection locale du patrimoine entrepris par les prédécesseurs. Dans un sens, il faut comprendre que la perception d'un risque dans la décentralisation de la protection du patrimoine ne se rapporte pas tant à la contingence des volontés politiques locales dans la protection du patrimoine qu'à la capacité concrète des acteurs locaux à se saisir efficacement des outils à leur disposition. La mise en œuvre des documents de planification au niveau local est, somme toute, assez récente. Il n'est ainsi pas certain que l'appropriation des éléments extrêmement techniques de ceux-ci soit pleinement réalisée. Les outils existants ne sont pas ainsi toujours connus, et les moyens concrets de leur mise en œuvre non plus. Les Règlements Municipaux de Construction (RMC) en Alsace-Moselle en sont une bonne illustration.

Les RMC sont au nombre des outils réglementaires du patrimoine les plus efficaces, la police de l'esthétique étant l'une de leurs finalités premières. Ils sont ainsi susceptible de compléter les outils à disposition des élus locaux lorsque ceux-ci s'avèreraient trop peu protecteurs des paysages urbains. En effet, un RMC est moins transversal et moins complet qu'un PLU, mais il permet d'aller plus loin, notamment concernant l'aspect extérieur des bâtiments. Par exemple, le RMC permet l'interdiction de l'emploi de certains matériaux sur un secteur, là où un PLU(i) ne le permet pas. Il présente en outre également un double avantage pour la mise en œuvre d'une politique patrimoniale locale. Celui de pouvoir être modifié beaucoup plus facilement que les autres documents d'urbanisme d'une part, permettant ainsi de rajouter des éléments de protection au fur et à mesure de l'évolution de l'inventaire des éléments identifiés du patrimoine dans la procédure. Celui d'offrir un cadre plus concret et plus certain à un refus de permis

de construire ou à une opposition à déclaration préalable, d'autre part. En effet, si un régime général de protection de l'esthétique existe bien – non au stade de la réglementation mais à celui de la délivrance des autorisations d'urbanisme – par l'utilisation de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, les modalités d'appréciation du juge administratif sur la mise en œuvre de ce mécanisme, résultant de sa jurisprudence *Engoulevent*¹³, cantonnent de façon systématique les cas d'opposition aux demandes d'autorisation d'urbanisme au registre du manifeste, voire du pathologique. Un technicien de la planification locale témoignait ainsi, par un retour d'expérience personnelle, de ce que le juge administratif pouvait avoir tendance à motiver sa décision, en substance, par un manque de « gravité » de l'atteinte du projet à son environnement esthétique du fait d'une insipidité relative dudit environnement. Telle motivation est vécue comme l'empêchement d'une prise de conscience patrimoniale pleine et entière par les élus locaux dès lors que, précisément, le but du refus envisagé aurait permis de constituer le patrimoine, *lato sensu*, de demain. L'utilisation d'un RMC à l'inverse peut ainsi être perçue comme le moyen de pallier ce contrôle trop peu protecteur de l'esthétique urbaine. Pourtant, malgré les qualités du RMC, ce mécanisme de droit local demeure très peu connu, y compris dans les trois seuls départements dans lesquels il est applicable.

L'efficacité de la protection locale du patrimoine est ainsi conditionnée par la capacité des élus à se saisir des outils pertinents. Par l'accompagnement dans l'utilisation desdits outils, le rôle des CAUE et des agences d'urbanisme est capital, ne serait-ce que pour identifier et répertorier les divers éléments du patrimoine à protéger. Ce travail d'inventaire est un préalable incontournable pour accompagner les collectivités locales dans leur politique de protection du patrimoine. L'idée étant évidemment que meilleure sera la connaissance des lieux au départ et plus fine pourra être la réponse des pouvoirs publics au moment d'agir. En ce sens, il n'est pas rare que des élus se trouvent surpris par la description faite de leur propre territoire par les techniciens, n'ayant, par exemple, jamais su identifier les différentes typologies d'urbanisation dont l'unicité pourrait mériter une certaine protection. Les CAUE et agences d'urbanisme jouent ainsi un rôle pédagogique auprès des élus locaux impréparés sur les questions de protection du patrimoine *lato sensu*. Ce rôle pédagogique ne se limite d'ailleurs pas à l' élu mais tend progressivement à s'étendre au citoyen au travers du développement des concepts de démocratie locale participative dans le domaine de l'aménagement du territoire, et de l'acceptabilité sociale des politiques publiques.

13 CE, 13 juill. 2012, *Association Engoulevent et a.*, n° 345970, *Rec.*, T.

III. L'essor de l'« acceptabilité » du dispositif hybride de protection du patrimoine

Quelle est, finalement, la place du citoyen dans tout ce dispositif de protection du patrimoine ? Le citoyen, en effet, s'intéresse directement à la question du patrimoine. L'affluence observée lors des journées (européennes) du patrimoine ou encore la fréquentation des musées et monuments historiques en témoignent. Toutefois, il n'est pas certain que cet intérêt spontané et circonstanciel se traduise par une réelle implication du citoyen dans la protection du patrimoine. Aussi, à la lumière des échanges avec la salle, il a pu sembler que le citoyen fût le principal oublié du dispositif. Ce paradoxe – ayant abouti au caractère houleux de certains débats – semble résulter en réalité de ce que l'association du citoyen au processus de protection du patrimoine peut être appréhendée selon deux conceptions différentes (quoique la frontière entre celles-ci soit assez poreuse).

Dans un premier temps, dans un objectif de transparence de l'action publique, il s'agit pour les décideurs publics de permettre la bonne compréhension des outils (et des politiques associées), ce qui implique d'associer le citoyen à des fins informative et pédagogique d'une part, et d'édicter des règles aussi claires que possible, d'autre part. Concernant la clarté des règles de protection du patrimoine, il apparaît que les dispositifs croisés souffrent d'une certaine opacité. La superposition des servitudes d'urbanisme avec d'autres servitudes à finalité patrimoniale est, en ce sens, souvent dénoncée : en zone ABF par exemple, les citoyens se contentent souvent de lire le règlement du PLU(i) et se trouvent particulièrement surpris de découvrir que les annexes contenaient un PDA ou un PVAP, empêchant ou retardant leurs projets. En revanche, pour ce qui est de la transparence des politiques locales envisagées, et corollairement de l'utilisation d'outils réglementaires, les acteurs de terrain mettent un point d'honneur à l'élaboration d'une concertation de la population, le but étant alors d'expliquer le projet prévu sur le territoire (en organisant, par exemple, des marquages provisoires au sol avant d'organiser définitivement le stationnement dans un quartier, ou encore en concertant en dehors des procédures imposées par la loi, et avant celles-ci). Associer les citoyens à la protection du patrimoine est ainsi avant tout pensé, pour l'heure, comme un outil d'information du public. En ce sens, si le travail d'inventaire des CAUE et agences d'urbanisme est indispensable au bon accompagnement des élus, il est également un outil nécessaire pour s'assurer de leur acceptabilité. Le rôle des CAUE passe ainsi également par un travail de pédagogie auprès des particuliers, destiné à faire naître chez eux la prise de conscience de l'importance du patrimoine qui les entoure, c'est-à-dire dans lequel ils vivent (et qu'ils ne remarquent pas ou plus). L'acceptabilité de la norme protectrice du patrimoine passe en effet nécessairement par une bonne compréhension des enjeux de ladite protection. Les acteurs de terrain privilégient ainsi souvent le dialogue régulier avec les citoyens, autant que faire se peut.

En second lieu, bien sûr, cette association du citoyen peut donner lieu à un retour d'usage pouvant, le cas échéant, éclairer la prise de décision publique. Ainsi, un ABF a pu faire part d'un dialogue surprenamment constructif avec un particulier qui, pensant à tort que son bien allait être intégré à un PDA et étant venu chercher des explications à une permanence, a accepté de rester dans une perspective de discussion plus apaisée une fois le quiproquo levé. Le rapport étant tout à fait différent, plus horizontal, il aura été porteur de conseils pour les deux parties. Cette anecdote n'est pas isolée. Les participants à la table ronde ont eu à cœur de réserver une place importante de leurs retours d'expérience au contact direct de la population. En outre, ce recueil des observations et propositions des citoyens sur la protection du patrimoine est institutionnalisé dans de nombreux cas. Des outils de médiation et de participation citoyenne ont été spécialement prévus dans les SPR¹⁴ et des représentants d'associations citoyennes peuvent être intégrés aux commissions locales d'un SPR¹⁵. Le public est également associé lors de l'élaboration ou de la révision des PVAP et des PSMV, au travers les procédures de concertation préalable et, le cas échéant, d'enquête publique¹⁶. De même, l'élaboration d'un PDA donne souvent lieu à la participation du public. Enfin, les PLU(i) – pouvant contenir des normes à finalité patrimoniale – intègrent obligatoirement des dispositifs de concertation tout au long de leur élaboration, permettant aux habitants et acteurs locaux de formuler observations et propositions¹⁷.

Or, de cet échange constructif à la question plus épineuse d'un droit à la participation directe du citoyen à la prise de décision en matière de préservation du patrimoine, il ne peut sembler y avoir qu'un pas. Les échanges avec le public ont ainsi mis en lumière qu'une compréhension légèrement différente du rôle citoyen dans la protection du patrimoine existe et tend à se répandre, conduisant paradoxalement à fermer progressivement le débat entre les décideurs publics et les structures citoyennes locales (conseils de quartiers et associations notamment). La vivacité des échanges à la fin de l'atelier a ainsi illustré l'incompatibilité de ces deux conceptions de la participation citoyenne, tout en étant particulièrement révélateur d'un phénomène de désintérêt du citoyen pour ces questions sur lesquelles il lui est permis de s'exprimer. Les représentants des structures citoyennes mettent régulièrement en avant un épuisement des citoyens à la procédure d'association, celle-ci ne débouchant en réalité jamais sur des réalisations concrètes. D'ailleurs, un sentiment général de ce que les procédures d'association du public ne servent concrètement à rien semble planer. Quant au point de vue des élus et techniciens sur la question, ils soulignent les limites de la participation citoyenne : un dialogue compliqué, voire impossible, avec les associations, dont la représentativité, d'ailleurs, est parfois critiquable¹⁸. En effet, si des outils de

14 C. patr., art. L. 631-1, al. 3.

15 C. patr., art. L. 631-3.

16 C. patr., art. L. 631-4, II, al. 5 et c. env., art. L. 123-2.

17 C. urb., art. L. 103-2 et s.

18 Henri Hasser faisait ainsi état d'une expérience chicanière avec une association dont 10 % seulement des effectifs sont réellement résidents de la commune.

médiation et de participation citoyenne ont été spécialement prévus dans les sites patrimoniaux remarquables¹⁹, l'immense majorité des citoyens semble se désintéresser de la gestion quotidienne des éléments du patrimoine. Les maires décrivent ainsi un sentiment d'isolement *de facto* vis-à-vis de la population. Souvent, cette dernière considère qu'une fois élus, il leur revient de « se débrouiller ». Les procédures de concertation avec le public ne suscitent ainsi généralement qu'un engouement très relatif. Sur les vingt-sept PDA de l'Eurométropole de Metz par exemple, seulement cinq observations de citoyens ont été recueillies (en tout). Ainsi peut-il résider un paradoxe dans l'intérêt que suscite la question du patrimoine chez le citoyen relativement à son implication concrète dans l'usage des outils de protection de celui-ci. Peut-être que le citoyen s'interdit de s'impliquer dans ces questions-là. Peut-être qu'il pense que c'est trop élitiste, qu'il n'est pas légitime. Sans doute n'a-t-il ainsi vocation qu'à en rester spectateur.

Aussi, entre désintérêt du plus grand nombre et défense maladroite de la part de la minorité qui s'y intéresse sans doute un peu trop vigoureusement, la participation active du citoyen à la défense du patrimoine semble pour le moment complexe. La conception plus pédagogique de l'association citoyenne est donc pour le moment préférée. Un spectateur qui ne comprend pas ce qu'il regarde est en effet un spectateur qui se désintéresse ou s'insurge. Le système démocratique français, même local, restant avant tout représentatif, et la concertation n'a pas toujours vocation à aboutir à des résultats concrets, et encore moins immédiatement. Elle permet un simple dialogue, mais il revient aux élus, malgré tout, de décider, en appréhendant la problématique de la façon la plus globale, le cas échéant, éclairé par un retour de l'usager. La notion d'acceptabilité citoyenne dans l'usage des outils réglementaires de protection du patrimoine est de ce point de vue beaucoup plus au cœur du rôle laissé au citoyen que celles de participation ou de démocratie directe. Certes, le citoyen peut apporter une expertise d'usage, mais il ne faudrait pas oublier qu'il est aussi, et avant tout, celui contre lequel les règles de protection du patrimoine sont pensées. En effet, tous ces outils réglementaires de protection du patrimoine sont *in fine* des outils de protection d'un intérêt général contre des projets de construction ou de travaux, et en premier lieu, ceux des citoyens.

19 C. patr., art. L. 631-1, al. 3.

La contribution de la juridiction administrative à la préservation des paysages et du patrimoine architectural

Par Nelly ACH

Première conseillère au tribunal administratif de Dijon

Sans prétendre à l'exhaustivité eu égard aux très nombreux instruments et ramifications du droit de l'urbanisme, il s'agit là sans nul doute d'un terrain particulièrement propice à la préservation des paysages et des richesses architecturales qui caractérisent notre pays. Indépendamment des outils propres à certains territoires ou espaces dotés d'un régime particulier tels que Paris, l'outre-mer, la montagne ou encore le littoral, le droit de l'urbanisme dispose de multiples instruments de protection, plus ou moins contraignants selon la localisation et la nature des projets. Au-delà des outils et de la façon dont les pétitionnaires et les administrations les font vivre, la juridiction administrative, en charge d'assurer le respect de la légalité par les actes réglementaires et les décisions individuelles édictés par les collectivités, s'est dotée d'une méthodologie de contrôle destinée, là encore, à assurer l'insertion des projets dans leur environnement en tenant compte des enjeux locaux. Ce sont ces pistes que nous nous proposons d'explorer.

I. Les outils de protection imaginés par le droit de l'urbanisme

Le cadre fixé par l'État procède d'une mise en œuvre à géométrie variable en fonction des normes d'urbanisme dont ont entendu se doter ou non les collectivités territoriales. En effet, le *règlement national d'urbanisme*, qui a vocation à s'appliquer sur tout le territoire, est composé de normes à valeur législative qui, pour la plupart, s'appliquent à l'ensemble des collectivités, y compris celles soumises à un document d'urbanisme à portée communale ou intercommunale. Il comprend également des normes à valeur réglementaire dont certaines sont d'ordre public alors que d'autres, à l'inverse, ne s'appliquent qu'aux communes dépourvues de plan local d'urbanisme (PLU).

Le règlement national d'urbanisme est régi par des dispositions législatives issues des articles L. 111-1 à L. 111-35 du code de l'urbanisme. Dans les territoires non couverts par un PLU ou une carte communale, les articles L. 111-3 à L. 111-5 posent un principe de constructibilité limitée aux espaces urbanisés. À défaut de planification urbaine à l'échelle locale, le législateur interdit ainsi toute construction en dehors des parties actuellement urbanisées. Il s'agit, en luttant contre une urbanisation diffuse, de préserver les espaces laissés à l'état naturel de même que les terres agricoles. Si la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 (loi n° 2018-1021 dite loi ELAN) et celle du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi n° 2023-175 dite loi APER) ont permis d'étendre les exceptions au principe d'inconstructibilité, en particulier en élargissant le champ des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole susceptibles d'être implantées hors des « parties urbanisées » au sens de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, la jurisprudence adopte une vision relativement resserrée de cette dernière notion. En effet, pour caractériser une zone urbanisée, le juge exige classiquement un nombre et une densité significatifs de constructions¹. Il en résulte qu'en dehors du cas où elles relèvent des exceptions expressément et limitativement prévues par l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme – et encore sous réserve de respecter les conditions issues de l'article R. 111-14 du même code – les constructions ne peuvent être autorisées si leur réalisation a pour effet d'étendre la partie urbanisée de la commune ; pour apprécier si un projet a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée, il faut tenir compte de sa proximité avec les constructions existantes situées dans les parties déjà urbanisées ainsi que du nombre et de la densité des constructions projetées². Comme l'indiquait M. Louis Dutheil de Lamothe dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État, *Commune de Saint-Bauzille-de-Putois*³ :

« certes, de constructions en constructions cette tolérance peut conduire à étendre de fait, légèrement, l'urbanisation de la commune mais l'objet de la loi nous semble être d'interdire des projets qui par leur situation et leur ampleur conduiraient à eux seuls à étendre l'urbanisation, et non l'évolution à la marge de ces « parties déjà urbanisées » par des projets qui s'intègrent tour à tour dans le tissu urbain existant ».

Pour le dire autrement, un projet situé en limite de la zone urbanisée pourra être autorisé s'il se révèle suffisamment modeste pour ne pas étendre l'urbanisation.

Ces mêmes communes non couvertes par un PLU, qui ont ainsi vocation à demeurer enserrées dans leurs limites déjà anthropisées, peuvent également,

« par délibération prise après enquête publique (...) identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager (...) et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection »⁴.

1 CE, 29 mars 2017, *Commune de Saint-Bauzille-de-Putois*, n° 393730.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 C. urb., art. L.111-22.

Ces dispositions, issues de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi n° 2014-366 dite loi ALUR), permettent ainsi à de petites communes de se doter d'un instrument de protection quasiment équivalent à celui susceptible d'être inscrit au sein d'un PLU⁵.

Parmi les dispositions législatives régissant le règlement national d'urbanisme applicables à l'ensemble des communes, il convient également d'évoquer rapidement l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme qui, en imposant aux constructions une marge de recul de part et d'autre de grands axes de circulation, permet, dans une certaine mesure, de préserver les entrées de ville. Cet objectif doit être nuancé dès lors que l'interdiction de construire dans la bande de recul ne s'applique pas à bon nombre de constructions ou installations, qu'elles soient nécessaires aux infrastructures routières elles-mêmes ou à certains services publics, qu'elles portent sur des bâtiments d'exploitation agricole ou encore sur des infrastructures de production d'énergie renouvelable⁶.

Mais, au sein du règlement national d'urbanisme, ce sont surtout les dispositions à valeur réglementaire qui tendent à assurer, ne serait-ce qu'*a minima*, l'esthétique et l'insertion paysagère des projets de constructions. Outre l'article R. 111-7 du code de l'urbanisme qui permet d'imposer le maintien ou la création d'espaces verts ainsi que les articles R. 111-16 à R. 111-18 du même code, qui régissent l'implantation des bâtiments par rapport à la voie publique et aux limites séparatives, une mention spéciale doit être attribuée à l'article R. 111-27 dudit code, qui vise à protéger les paysages et les sites. En vertu de ces dispositions :

« le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Nous reviendrons plus amplement sur le contrôle auquel procède le juge administratif sur ces dispositions.

Le *plan local d'urbanisme* représente l'outil le plus adapté et le plus développé, à l'échelon local, pour assurer l'esthétique des constructions. Ainsi, son règlement peut encadrer leur implantation, leur aspect extérieur, les règles de prospect, l'aménagement de leurs abords afin précisément de « contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant »⁷. Il semble qu'il puisse ainsi prescrire ou, à l'inverse, interdire l'usage de certains matériaux ; la solution mériterait cependant d'être confirmée car si un tel degré de détail est jugé légal par plusieurs

5 V. C. urb., art. L. 151-19.

6 V. C. urb., art. L. 111-7.

7 C. urb., art. L. 151-18.

cours administratives d'appel⁸, la doctrine de l'administration réfute la possibilité pour les auteurs d'un PLU, hors plan de sauvegarde et de mise en valeur tenant lieu de PLU dans les sites patrimoniaux remarquables⁹, de fixer des obligations en matière de matériaux¹⁰. Cette interrogation mise à part, le règlement du PLU peut imposer une hauteur maximale, un plafond d'emprise au sol et un coefficient de végétalisation¹¹ ; il peut également prévoir des dispositions relatives aux caractéristiques architecturales des façades, des toitures ou encore des clôtures¹².

On assiste également à une tendance consistant à réglementer l'implantation de certaines installations telles que les antennes-relais de téléphonie mobile. Cependant, si des tribunaux ont déjà pu juger légale une interdiction de construire de telles antennes au sein de zones définies par le PLU¹³, la motivation ne peut être qu'esthétique et ne saurait poursuivre un objectif de protection de la santé publique, le risque sanitaire n'étant, à ce jour, pas démontré selon le Conseil d'État¹⁴. La contrainte qui consiste à justifier, dès le rapport de présentation du PLU et par des motifs fondés exclusivement sur l'urbanisme, l'interdiction massive d'implanter de telles installations, se révèle relativement dissuasive¹⁵. En réalité, le plus souvent, l'implantation des antennes relais est facilitée ; en effet, dans la mesure où le Conseil d'État assimile les antennes et pylônes de télécommunication à des ouvrages et équipements nécessaires au fonctionnement des services publics, ils peuvent être autorisés y compris en dehors des zones urbaines, en particulier en zone naturelle¹⁶.

Le règlement peut aller plus loin en identifiant des éléments de paysage, des quartiers, des îlots, sites ou monuments à protéger, à conserver ou à mettre en valeur, notamment pour des motifs architecturaux ; de tels secteurs se voient alors affecter des prescriptions propres, de nature à assurer leur préservation¹⁷. Selon le Conseil d'État, ces dispositions vont jusqu'à permettre d'instituer un cône de vue. Toutefois, sa localisation, sa délimitation et les prescriptions le cas échéant définies, qui ne sauraient avoir de portée au-delà du territoire couvert par le plan, doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché.

8 V. CAA Lyon, 11 juill. 2019, *Commune de Contamines-Montjoie*, n° 18LY00837 ; CAA Marseille, 20 déc. 2011, *SCI Chricema*, n° 10MA00442.

9 V. *infra*.

10 Pour un rappel des réponses ministérielles successives en ce sens, voir *Le règlement du PLU peut-il imposer l'utilisation de certains matériaux ?*, Construction-Urbanisme 2023, n° 10, alerte 101.

11 C. urb., art. L. 151-22 et R. 151-39.

12 C. urb., art. R. 151-41.

13 V. TA Rennes, 12 mai 2011, *M. et Mme M, et autres*, n° 0800826 ; TA Amiens, 18 nov. 2008, *Société française de radiotéléphonie*, n° 0602415.

14 V. CE, 2 juill. 2008, *Société française du radiotéléphone*, n° 310548, A, qui rappelle l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par les réseaux de téléphonie mobile et aux intérêts propres des opérateurs qui ont chacun pris des engagements vis-à-vis de l'État quant à la couverture du territoire par leur réseau.

15 V. CE, 17 juill. 2013, *Société française du Radiotéléphone – SFR et autres*, n° 350380, *Rec.*, T, avec les conclusions de M. Alexandre Lallet.

16 CE, 20 avr. 2005, *Bouygues Télécom*, n° 248233, *Rec.*, T, sur un autre point.

17 C. urb., art. L. 151-19.

Par voie de conséquence, une interdiction de toute construction ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi¹⁸.

Au-delà du PLU lui-même, d'autres instruments permettent de porter une attention particulière aux espaces d'intérêt patrimonial. À ce titre, peuvent être évoqués les *sites patrimoniaux remarquables* issus de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (n° 2016-925 dite LCAP), qui ont remplacé et fusionné d'anciennes protections telles que les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), elles mêmes transformées en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Peuvent ainsi être classés en qualité de sites patrimoniaux remarquables « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public » ainsi que « les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur »¹⁹. L'architecte des Bâtiments de France se voit alors conférer un rôle essentiel tant au stade de l'élaboration de la réglementation propre au site patrimonial remarquable – laquelle peut être issue d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ou d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine – que dans l'instruction des autorisations de travaux²⁰. Il est à noter que, même si le PSMV peut aller bien plus loin dans le détail que le PLU auquel il se substitue sur le périmètre qu'il recouvre, et notamment identifier les immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales, il ne peut interdire de façon générale et absolue toute modification des immeubles concernés²¹. Ainsi, il ne peut être imposé un strict maintien de l'état initial des constructions identifiées, sans aucune perspective d'évolution. Ce qui a conduit le Conseil d'État à juger illégales les dispositions d'un PSMV identifiant certains immeubles dont « la conservation (...) est impérative » et dont les travaux « ne peuvent avoir pour but que la restitution de l'immeuble dans son état primitif ou dans un état antérieur connu compatible avec son état primitif »²².

Un dernier mot peut être consacré à la *protection dite des abords*. Il s'agit d'une servitude entraînant un régime spécial d'autorisation pour les travaux réalisés à proximité de monuments historiques, qu'ils bénéficient d'un classement ou d'une simple inscription²³. La protection concerne ainsi « les immeubles ou ensembles

18 CE, 14 juin 2021, *SCI des Sables*, n° 439453, *Rec.*, T. ; pour un exemple récent, v. CAA Lyon, 10 juin 2025, *M. C. et autres*, n° 23LY02910.

19 C. patr., art. L. 631-1.

20 C. patr., art. L. 631-3 et L. 632-2.

21 CE, 22 juillet 2021, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble situé au 9 place Hoche à Versailles*, n° 438247, *Rec.*, T.

22 CE, 26 avril 2022, *M. et Mme C.*, n° 448894.

23 C. patr., art. L. 621-30 à L. 621-32.

d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur ». Depuis la loi LCAP du 7 juillet 2016, chaque monument a vocation à bénéficier d'un périmètre délimité des abords, qui constitue une servitude tendant à protéger son environnement. Le périmètre légal issu d'une loi du 25 février 1943, souvent jugé trop rigide, ne s'applique qu'à défaut de délimitation d'un périmètre plus adapté. Dans la pratique, ces périmètres destinés à recentrer la protection sur les secteurs présentant de forts enjeux en termes de covisibilité et d'intérêt architectural, urbain et paysager, tardent à être élaborés²⁴. Très souvent, il convient de se contenter du périmètre légal et de mettre en œuvre les critères, souvent délicats à manier, tenant à la visibilité de l'immeuble concerné par les travaux depuis le monument protégé ou en même temps que celui-ci. Étant précisé que la visibilité depuis un immeuble classé ou inscrit au sens de l'article L. 621-30 du code du patrimoine s'apprécie à partir de tout point de cet immeuble normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage, c'est-à-dire y compris depuis un endroit privé, inaccessible au public²⁵. À l'inverse, le point de vue pertinent pour apprécier, « à l'œil nu », les covisibilités, doit être « normalement accessible au public, y compris [d'ailleurs] lorsque ce lieu est situé en dehors du périmètre de cinq cents mètres entourant l'édifice en cause »²⁶. Lorsque ces critères sont satisfaits, l'autorisation est soumise à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France et n'est accordée que si les travaux projetés ne portent pas atteinte au monument protégé. Un refus d'accord lie l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de permis de construire ou la déclaration préalable. À l'inverse, si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord au projet de travaux, l'autorité compétente pourra toujours refuser de délivrer le permis sollicité ou s'opposer à une déclaration préalable en se fondant sur d'autres dispositions propres au droit de l'urbanisme, y compris sur l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme²⁷. Ce qui nous conduit nécessairement à nous interroger sur le contrôle opéré par le juge administratif sur les autorisations d'urbanisme, en particulier lorsqu'est soulevé un moyen relatif à l'insertion paysagère du projet.

II. Le contrôle du juge exercé sur l'insertion paysagère des travaux

Les développements qui suivent ont vocation à se concentrer sur le contrôle mené par le juge administratif sur les décisions individuelles prises en matière d'urba-

24 Pour un exemple récent, v. les arrêtés édictés par le préfet de la région Grand Est le 25 octobre 2024 qui instaurent une vingtaine de nouveaux périmètres délimités des abords sur le territoire de Metz Métropole.

25 CE, 20 janv. 2016, *Commune de Strasbourg et SCI des docteurs P. et associés*, n° 365987, *Rec.*, T.

26 CE, 5 juin 2020, *Société M2B et société SCCV Villa Bali*, n° 431994, *Rec.*, T.

27 CE, 7 novembre 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie et SCI Alvarado*, n°s 15459 et 15482, *Rec.*

nisme, qu'il s'agisse de décisions favorables ou défavorables au projet envisagé par l'administré. Si le contrôle auquel se livre le juge administratif a longtemps été, comme dans d'autres domaines, relativement distancié, il tend à se renforcer même si le Conseil d'État veille à préserver la marge d'appréciation de l'autorité compétente.

Afin de préserver le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans ses choix d'aménagement, le juge se contente encore souvent d'un *contrôle restreint* dit de l'erreur manifeste d'appréciation, c'est à dire d'une erreur grossière commise par l'administration dans son appréciation des faits. Lorsqu'il est saisi d'un recours en excès de pouvoir dirigé contre une autorisation d'urbanisme ou une décision de non-opposition à déclaration préalable, par un tiers qui soulève un moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, le juge n'accueille le moyen que si l'appréciation portée par l'autorité administrative est entachée d'une erreur manifeste²⁸. Cette volonté de rester quelque peu en retrait résulte de la marge d'appréciation importante laissée par ces dispositions au service instructeur pour faire droit à la demande ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable de travaux.

En outre, le contrôle n'est pas mené de façon purement théorique et abstraite ; au contraire, il doit tenir compte de l'environnement dans lequel s'inscrit le projet. En effet, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage justifiant un refus de permis de construire ou des prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis, le service instructeur doit apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et, dans un second temps, évaluer l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur ce site²⁹. La jurisprudence abonde d'exemples mettant en œuvre cette grille d'analyse, que ce soit pour des projets d'ampleur très limitée ou des projets de type industriel, d'autant qu'il n'est pas nécessaire que les lieux avoisinants bénéficient d'une protection formelle pour qu'il soit tenu compte des conséquences que revêtirait ledit projet³⁰. Mais une constante se dégage : les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme doivent demeurer cantonnées à leur objet, c'est-à-dire à l'insertion harmonieuse du projet au sein de son environnement, que ce dernier soit naturel ou bâti. Ni des inconvénients de voisinage, ni toute autre considération sans lien avec l'esthétique des lieux, n'aurait la moindre chance de prospérer sur le fondement de ces dispositions³¹.

28 CE, 29 juin 1983, *Mme V. et autres*, n° 44349, B ; CE, 28 novembre 1986, *Bignolas*, n° 42688, *Rec.*, T.

29 CE, 13 juill. 2012, *Association Engoulevent*, n° 345970, *Rec.*, T.

30 CE, 6 mai 1970, *SCI Résidence Reine Mathilde*, n° 72946, *Rec.*

31 à titre d'exemple, ne peut être prise en compte, sur le fondement des règles relatives à l'atteinte au caractère des lieux avoisinants, une atteinte non identifiable visuellement, en l'occurrence l'atteinte au fonctionnement technique d'une maison bioclimatique implantée à proximité, du fait de la perte d'ensoleillement induite par le projet, v. CE, 13 mars 2020, *Société Cogedim Grand Lyon et Ville de Lyon*, n°s 427408 et 427618, *Rec.*, T.

Les parcs éoliens et centrales photovoltaïques au sol, de par leur étendue, leur perception et le risque de saturation visuelle lié à l'existence de plusieurs installations de même nature dans un secteur géographique restreint, donnent systématiquement lieu à ce type de contrôles³². À cet égard, quand bien même les projets d'installations d'éoliennes terrestres soumis, depuis le 1^{er} mars 2017, à autorisation environnementale sont dispensés de l'obtention d'un permis de construire, cela ne les dispense pas du respect des règles d'urbanisme qui leur sont applicables³³.

À l'inverse, le juge administratif opère un contrôle entier sur les refus d'autorisation ou oppositions à déclaration préalable³⁴. À l'instar du contrôle mené en cas de risque d'atteinte à la sécurité ou à la salubrité publiques au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, le juge procède ainsi à un contrôle asymétrique selon que la demande déposée par l'administré est satisfaite ou refusée. Devant un refus opposé par l'administration, sans pour autant substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme, le juge s'assure que l'atteinte au site ou encore le défaut d'insertion dans le tissu existant, est bien « de nature » à justifier la décision querellée³⁵.

Dans certaines configurations, le juge peut également être amené à exercer un contrôle entier y compris lorsque le litige porte sur une décision favorable aux travaux projetés. En effet, dans les communes couvertes par un PLU, l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme s'efface derrière le règlement du document d'urbanisme lorsque les dispositions de ce dernier prévoient des exigences qui ne sont pas « moindres » que celles prévues par le règlement national d'urbanisme³⁶. Selon la marge d'appréciation laissée à l'autorité compétente pour accorder ou refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme, selon le caractère plus ou moins prescriptif du PLU, le juge pourra être amené à exercer, selon le cas, un contrôle restreint ou entier sur le respect par le projet des dispositions relatives aux caractéristiques esthétiques des constructions³⁷. Pour reprendre la formule

32 V. CE, 10 novembre 2023, *Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires c/ Société WP France 23*, n° 459079, *Rec.*, T, qui juge qu'« il appartient au juge de plein contentieux, pour apprécier les inconvénients pour la commodité du voisinage liés à l'effet de saturation visuelle causé par un projet de parc éolien, de tenir compte, lorsqu'une telle argumentation est soulevée devant lui, de l'effet d'encercllement résultant du projet en évaluant, au regard de l'ensemble des parcs installés ou autorisés et de la configuration particulière des lieux, notamment en termes de reliefs et d'écrans visuels, l'incidence du projet sur les angles d'occupation et de respiration, ce dernier s'entendant du plus grand angle continu sans éolienne depuis les points de vue pertinents ».

33 CE, 18 déc. 2023, *Association pour la défense des habitants du Vexin normand et ministre de la Transition écologique*, n° 459339, *Rec.*, T.

34 CE, 10 mars 1978, *Rigo*, n° 00225, *Rec.*, T.

35 V. CE, 19 juin 2015, *Grands magasins de La Samaritaine-Maison Ernest Cognacq et ville de Paris*, n°s 387061 et 387768, *Rec.*, T.

36 CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécom*, n° 248233, *Rec.*, T ; voir également les conclusions de Mme Marie Sirinelli sur CE, 12 mai 2022, *Société Léane*, n° 453959, *Rec.*, T.

37 CE, 9 novembre 2015, *M. et Mme L.*, n° 385689, *Rec.*, T.

de M. Xavier Domino³⁸, il convient de se demander si « le PLU de la commune penche plus du côté du devoir [ou] du pouvoir » afin de déterminer l'intensité du contrôle exercé par le juge. Si les règles posées par le document d'urbanisme revêtent un caractère impératif, alors le contrôle normal s'impose y compris à l'occasion d'un litige contre une décision favorable au projet. Il n'en demeure pas moins que ce contrôle conserve, dans une certaine mesure, un caractère distancié. Comme l'écrivait M. Domino :

« exercer un contrôle normal ne veut pas dire substituer son appréciation esthétique à celle de l'administration, en dépit de ce que certains commentateurs feignent de croire, peut-être poussés à s'engager sur cette pente en songeant aux titres clinquants ou aux formules alimentant les fantasmes qu'elle permet à propos du juge arbitre du bon goût ou des élégances architecturales ou bien tout simplement parce que (...) ils confondent eux mêmes dans leur commentaire les questions juridiques et esthétiques et ne parviennent (...) pas à voir comment (...) les distinguer. Il s'agit seulement de s'assurer que l'autorité administrative a pu légalement autoriser la construction projetée sans méconnaître les exigences du PLU, c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble des prescriptions applicables et de la plus ou moins grande marge d'appréciation qu'elles laissent à l'autorité d'urbanisme ».

Ainsi, le contrôle du juge administratif participe de la protection de l'esthétique des constructions et de leur insertion harmonieuse dans leur environnement. Pour autant, il ne saurait aller au-delà de son office et tient compte tout autant de la qualité des lieux avoisinants que des règles dont ont entendu se doter les auteurs du PLU, si tant est que la commune en soit pourvue.

38 Concl. sur CE, 9 nov. 2015, n° 385689, *Rec.*, T, préc.

La protection de l'esthétique locale grâce aux règlements municipaux de construction

Par Léa FRATINI

Docteure en droit public

Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Lorraine

La brièveté de la loi locale du 7 novembre 1910 est trompeuse. Elle recèle un instrument important au service des collectivités de Moselle et d'Alsace qui est loin d'être tombé en désuétude. Sur son fondement, le maire peut prendre un arrêté contenant des mesures dans l'intérêt de la sécurité, l'hygiène ainsi que « l'esthétique locale en ce qui concerne la situation et l'aspect extérieur des constructions » au titre de la police des constructions. La loi de 1910, toujours en vigueur¹, crée de ce fait une police spéciale au profit du maire. Elle se concrétise par l'édiction d'un règlement municipal de construction sur autorisation du conseil municipal. La procédure est assez peu formaliste. Il est seulement nécessaire de consulter au préalable les propriétaires fonciers et des experts, comme des associations par exemple, pour recueillir leurs observations. Si une enquête publique n'est pas requise², certaines collectivités mettent malgré tout en place des modalités de consultation du public dans sa globalité, comme les communes d'Illkirch-Graffenstaden ou de Guebwiller.

Avec le développement des documents locaux d'urbanisme, l'intérêt de recourir à ce procédé peut laisser perplexe de prime abord. Ces trois domaines se retrouvent dans le POS et ses successeurs, PLU et PLUi. Les règlements municipaux de construction auraient pu devenir obsolètes, leur utilité devenant limitée. Pourtant, depuis une dizaine d'années, leur utilisation est de plus en plus courante.

Dans certaines villes, il est une manière de compléter les règles d'urbanisme. Par exemple, la commune de Lénig a adopté un règlement municipal de construction alors qu'elle dispose d'une carte communale, tout comme la commune de Wolfersdorf. La même remarque est valable pour les communes qui appliquent le règlement national d'urbanisme. Il permet également de transitionner vers un autre

1 CE, 10 juill. 1995, *Agence immobilière Stahl c/ Ville de Strasbourg*, n° 105226 et 105676, *Rec.*, p. 296.

2 CE, 2 mars 1984, *époux Merckling*, n° 13022, *Rec.*, p. 91.

document plus complexe. L'élaboration d'un PLU ou d'un PLUi prend du temps. Certaines communes ont adopté un règlement municipal de construction pendant que leur intercommunalité s'est lancée dans la conception de son PLUi. Tel est le cas de la commune de Soultz ou d'Ungersheim. La commune de Zimmersheim y perçoit « un bon compromis entre le PLU et le RNU »³ après l'annulation de son PLU et la caducité de son POS. De ce fait, il intervient aussi en cas d'annulation ou de caducité d'un document d'urbanisme pour reprendre les règles qui s'y trouvaient⁴ à condition, bien sûr, qu'elles entrent dans son champ.

Envisager le règlement municipal de construction uniquement comme un outil transitoire pour les structures de taille modeste serait très réducteur. Le phénomène est loin de ne concerner que les petites communes où la mise en place d'un document d'urbanisme est délicate. La ville de Strasbourg dispose d'un règlement municipal de construction de longue date⁵, tout comme la ville de Mulhouse⁶. L'éventualité a été abordée pour la ville de Metz⁷. Son intérêt va bien au-delà de celui des documents d'urbanisme de l'aveu des collectivités. Pour la commune de Labaroche, c'est une façon de prendre en considération sa situation géographique en zone montagneuse tout en protégeant « la qualité remarquable du site et de l'environnement »⁸. La commune de Heiligenberg l'envisage comme un moyen de conserver le patrimoine architectural et historique de certaines zones de la commune⁹ à l'instar de la commune d'Illkirch-Graffenstaden qui cherche, grâce à lui, à :

« assurer la préservation et la mise en valeur du patrimoine architectural et paysager, en particulier du patrimoine bâti ancien, ainsi que des identités propres à chaque quartier, tout en garantissant une cohérence urbaine et architecturale à l'échelle communale »¹⁰.

Cette motivation se retrouve chez plusieurs communes qui ont entamé la mise en place d'un tel règlement¹¹. Certaines communes vont jusqu'à justifier ce caractère historique en détail. La commune de Ungersheim précise chacune des prescriptions qu'elle a adoptées pour démontrer leur pertinence¹².

3 <https://www.zimmersheim.fr/urbanisme/> : note de présentation du règlement municipal de construction.

4 CAA Nancy, 30 sept. 1999, *Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme*, n° 96NC01532, Rec., T.

5 Le premier arrêté date du 23 novembre 1910.

6 Arrêté n° 2017/768 du 22 mai 2017.

7 Proposition adoptée à l'unanimité lors de la séance du conseil municipal le 7 décembre 2023 : https://metz.fr/conseil_municipal/seances/point-6863.php

8 Arrêté n° 51/2021 du 29 avril 2021.

9 V. « Diagnostic urbain et note explicative des prescriptions du Règlement Municipal de Construction » en date de 2023 : <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.heiligenberg.fr/mairie/2-note-explicative-rmc-heiligenberg.pdf&ved=2ahUKEwjmy6DGj5WRAXXPAfsDHbP-KQEQFnoECCsQAQ&usg=AOvVaw1GKAAd27jMRyqh-3Qj5qAtS>

10 <https://www.illkirch.eu/reglement-municipal-des-constructions/>

11 Par exemple : les communes de Hirtzfelden, Guebwiller, Schierbach.

12 Note explicative annexée à l'arrêté n° 18/2024 du 21 mars 2024.

Cet engouement s'explique par la simplicité du règlement municipal de construction. Dans un environnement où les normes de sauvegarde de l'esthétique se complexifient dans leur mise en œuvre, parfois en occultant la place des communes, il apporte une solution accessible et directe en faveur de la protection de l'esthétique locale (I) grâce à la police administrative (II).

I. Un instrument en faveur de la protection de l'esthétique locale

Les règlements municipaux de construction s'illustrent par rapport aux procédés à destination des communes pour protéger l'esthétique locale. Son atypisme fournit une réponse simple, rapide et peu coûteuse dans un écosystème où les communes ne disposent pas toujours de la liberté de décider de la préservation de leur patrimoine local. Non seulement l'objet des règlements municipaux de construction dépasse largement le champ des autres outils offerts par le droit de l'urbanisme et le droit du patrimoine (A), mais, en plus, il replace les communes au centre de la décision les concernant (B).

A. Un champ d'application vaste

Le règlement municipal de construction dénote par rapport aux autres mécanismes de protection du beau. Son champ recouvre la sécurité, l'hygiène et l'esthétique locale sans autre indication. Il appelle donc deux remarques.

Tout d'abord, cet objet est plus large que les mécanismes traditionnels de protection du patrimoine. En effet, l'esthétique locale enveloppe en partie la conservation du patrimoine local. Il existe depuis longtemps des législations pourvues du même objet. Que ce soit dans la loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques et les objets d'art, la loi des 27-29 janvier 1902 relative à l'affichage ou la loi du 21 avril 1906 sur les sites et monuments naturels, l'esthétique se trouve au cœur de ces différents dispositifs. La loi sur les secteurs sauvegardés¹³ y renvoyait expressément : son article premier définissait ces secteurs comme ceux présentant « un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ». La création des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)¹⁴ a conservé cette même référence¹⁵. Toutefois, la mention à l'esthétique a peu

13 Loi n° 62-903 du 4 août 1962 dite « loi Malraux ».

14 Devenues par la suite zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

15 Article 70 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « loi Defferre ».

à peu disparu. La législation sur les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ne l'invoquait plus¹⁶, pas plus que celle sur les sites patrimoniaux remarquables¹⁷. Les considérations esthétiques ne sont plus que l'accessoire des autres motifs. Il ressort de ce panorama que la protection de l'esthétique concerne avant tout le patrimoine, sous-entendu des immeubles disposant d'un certain rayonnement historique ou artistique.

Le règlement municipal de construction dispose d'un champ plus large qui consacre l'esthétique en tant que fondement à part entière de la protection accordée à un secteur désigné. Certes, il peut envelopper la sauvegarde du patrimoine, les motivations de certaines communes citées en introduction le démontrent. Néanmoins, il ne se réduit pas à cette finalité. Il permet une protection de l'unité architecturale dans un secteur qui ne présente pas forcément d'intérêt historique, artistique ou environnemental prégnant. Il participe à l'embellissement d'une façon générale, sans autre considération. Par exemple, la commune de Rhodes l'a utilisé pour distinguer une zone propre à un lotissement. En combinant les volets hygiène, sécurité et esthétique, elle est parvenue à restreindre les projets de construction aux immeubles à vocation d'habitation¹⁸.

Ensuite, son champ d'application s'étend plus largement à l'occupation des sols.

L'intégration de considérations esthétiques dans la réglementation d'urbanisme n'est pas nouvelle. L'embellissement fait partie des objectifs assignés aux premiers instruments de planification, accordant à leurs auteurs la possibilité d'instaurer des « servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques »¹⁹. Cependant, l'esthétique a progressivement perdu son indépendance au sein des documents d'urbanisme pour être absorbée par d'autres domaines²⁰. À nouveau, le règlement municipal de construction marque le retour de l'autonomie de l'esthétique. Au demeurant, ses dispositions sont plus contraignantes que les dispositions qui existent en la matière.

Au titre de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, un projet peut être refusé :

« si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

L'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation²¹, le contrôle du juge s'arrêtant à l'erreur manifeste²². Son raisonnement doit s'effectuer en deux

16 C. patr., art. L. 642-1, dans sa version issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

17 Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016.

18 CAA Nancy, 30 sept.1999, n° 96NC01532, préc.

19 Article 1^{er} de la loi du 14 mars 1919 « Plans d'extension et d'aménagement des villes.

20 V. sur ce point J. MORAND-DEVILLER, « Esthétique et droit de l'urbanisme » in *Mélanges René Chapus, Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 432 et s.

21 CE, 18 mai 1984, *Société d'étude, de réalisations et de documentation immobilières*, n° 20893, Dr. adm. 1984, n° 270 ; AJPI 1986, p. 87, chron. R. HOSTIOU.

22 CE, 11 oct. 2017, *Communauté de communes du pays de Longny-au-Perche*, n° 401355.

temps : elle doit évaluer la qualité du site sur lequel la construction est projetée avant de mesurer son impact sur celui-ci compte tenu de sa nature et de ses effets²³. Cette protection est accordée à tous les sites, même s'ils ne sont pas soumis à un dispositif de sauvegarde particulier²⁴. Dans le cas où le territoire de la commune serait couvert par un PLU ou un PLUi, l'article 11 du règlement dispose d'un rôle similaire, avec la possibilité de fixer des mesures relatives à l'aspect extérieur des constructions²⁵, à ceci près que le plan local d'urbanisme est généralement plus contraignant²⁶.

La jurisprudence est foisonnante, le juge se trouvant à apprécier l'esthétisme des projets en cause et la qualité de leur environnement à la recherche d'un « intérêt paysager ou architectural particulier »²⁷. Par exemple, ne présente pas d'intérêt paysager ou architectural un site à côté d'une route départementale²⁸, un secteur résidentiel à proximité de bois²⁹ sans « unité de style ou qualité architecturale particulière »³⁰.

Le règlement municipal de construction ne nécessite pas de démontrer la préexistence de l'unité architecturale qu'il cherche à créer ni la typicité des secteurs qu'il détermine. Ils sont circonscrits en toute opportunité. Ainsi, l'arrêté municipal de la commune de Hégenheim justifie son choix d'employer ce procédé « considérant que les dispositions permissives du règlement national sont trop générales et insuffisamment contraignantes »³¹. Il est par ailleurs plus facile de délimiter des sous-ensembles en faisant preuve de précisions que dans un PLU ou PLUi au zonage très encadré. Toute modification est laborieuse et la compétence n'est plus forcément détenue par les communes. Enfin, l'arrêté offre une prévisibilité pour les porteurs de projet. Le refus opposé par l'administration pour des raisons esthétiques peut être contestable en raison d'un manque de visibilité sur ce qui est autorisé ou non. Plutôt que placer les pétitionnaires et les services d'urbanisme dans un rapport de force à la recherche d'un compromis autour d'un projet cli-
vant, le recours au règlement municipal de construction a l'avantage de formuler

23 V. par ex. CE, 28 décembre 2023, *Société Free Mobile*, n° 468688.

24 CE, 21 mars 2001, n° 190043.

25 C. urb., art. L. 151-18.

26 En cas de conflit entre l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et l'article 11 d'un PLU, l'article 11 prime à condition que les dispositions du règlement du PLU ne soient pas « moindres » : CE, 20 avr. 2005, *Société Bouygues Télécom*, n° 248233, *Rec.*, T. ; *AJDA* 2005, p. 1191, concl. Y. AGUILA ; *RDI* 2005, p. 254, obs. F.-G. TRÉBULLE, et p. 348, obs. P. SOLER-COUTEAUX ; *BJDU* 2005, p. 115, obs. J.-C. BONICHOT. Il est arrivé que la jurisprudence requière des « exigences plus élevées », ce qui n'est pas tout à fait la même chose : CAA Paris, 5 janvier 2015, *La Samaritaine*, n° 14PA02697. V. en particulier, E. FATÔME et Y. JÉGOUZO, « Le juge, arbitre du bon goût en matière d'esthétique urbaine ? », *AJDA* 2015, p. 947, sur cet arrêt.

27 CAA Lyon, 3 janv. 2023, n° 21LY01369.

28 CAA Toulouse, 23 nov. 2023, n° 21TL04574.

29 CAA Lyon, 8 avr. 2025, n° 23LY02304.

30 CAA Nancy, 22 mai 2025, n° 22NC01834. La construction projetée ressemblant en outre à plusieurs bâtiments déjà implantés.

31 Arrêté municipal n° 2021/115 du 19 octobre 2021.

très clairement les interdits, réduisant de ce fait les marges d'appréciation de part et d'autre.

Pour remédier aux lacunes de la législation et à la difficulté de retranscrire en étant exhaustif les prescriptions relatives à l'aspect extérieur dans un document d'urbanisme, certaines collectivités ont recours à des cahiers de recommandations qui ressemblent par certains aspects aux règlements municipaux de construction. Le palliatif a cependant une portée limitée.

Les cahiers de recommandations sont des annexes au document d'urbanisme dont le but est d'orienter les porteurs de projet dans le choix de l'aspect extérieur de la construction afin qu'elle s'intègre au mieux dans le bâti existant. Pour prendre un exemple, le cahier de recommandations de la commune de Montgeron s'étend sur plus de soixante-quinze pages comprenant une introduction et des prescriptions relatives à l'aspect extérieur des constructions (clôture, façades, toitures, etc.) ponctuées de photographies visant à illustrer les bonnes et les mauvaises pratiques. On les trouve aussi sous d'autres appellations : recueil, nuancier, cahier portant prescriptions... Ce type d'annexe n'est pas sans rappeler le contenu des règlements municipaux de construction qui, pour certains, ne se contentent pas de lister les interdits, mais les justifient, les expliquent, voire les illustrent.

La structure des plans locaux d'urbanisme étant déterminée avec précision³², la question de la survivance des annexes produites spontanément par les autorités s'est posée sérieusement. Pour le Conseil d'État, ces cahiers sont opposables³³ à condition, d'une part, que le règlement du PLU le mentionne de façon expresse. D'autre part, le cahier doit être cohérent avec le règlement. Autrement dit, c'est une manière de le préciser. Il ne peut pas prévaloir en cas de dispositions contraires³⁴. Il faut donc l'entendre comme un prolongement du règlement du PLU. Il n'a pas toujours une valeur contraignante³⁵. Ses rédacteurs peuvent en effet choisir de n'en faire qu'un outil pédagogique. La valeur du cahier de recommandations dépend en conséquence de la volonté de l'autorité à l'origine du document d'urbanisme ainsi que du règlement de ce document, puisqu'il n'en est qu'une composante.

32 C. urb., art. L. 151-2 et s.

33 Ce qui était déjà le cas pour les POS : CE, 8 janvier 1993, *Association l'hermitage Pissaro*, n° 116644, *Rec.*, T.

34 CE, 2 juin 2023, *SCI du 90-94 avenue de la République*, n° 461645, *Rec.*, p.178 ; *AJDA* 2023, p. 1385, chron. D. PRADINES et A. GOIN ; *RDI* 2023, p. 442, obs. M. REVERT, et p. 485, obs. P. SOLER-COUTEAUX.

35 Certaines annexes n'ont qu'une portée pédagogique : la communauté de communes de l'île de Ré dispose d'un document « de conseil à vocation pédagogique qui complète les prescriptions réglementaires », le document de la commune d'Issus vise à « proposer des recommandations architecturales et paysagères ». Pour la commune d'Yerres, « ce document est avant tout un outil pédagogique de sensibilisation ». La communauté de communes de Grandville Terre et Mer ajoute qu'il « n'a pas de valeur réglementaire ». Au contraire, la communauté de communes Ried de Marckolsheim mentionne clairement que son respect est une obligation.

Le règlement municipal de construction va plus loin. Il coexiste avec les autres réglementations d'urbanisme, voire les supplante. Il peut faire échec aux règles d'urbanisme. Selon l'article 80 de la loi du 31 décembre 1976³⁶, le droit de l'urbanisme ne s'applique « aux départements dans lesquels une législation locale est actuellement en vigueur que dans la mesure où il ne déroge pas à cette législation ». Pour les tribunaux, l'incompatibilité signifie l'impossibilité de respecter les deux règles en même temps plus que la contrariété à proprement parler³⁷. Dans pareille hypothèse, les règles les plus sévères s'appliquent. Il en va de même lorsque la contrariété s'effectue entre le document d'urbanisme et le règlement municipal de construction par analogie avec la jurisprudence du Conseil d'État sur les conflits de normes³⁸.

B. Une compétence propre aux communes

En plus de couvrir un champ plus important que les autres dispositifs de protection de l'esthétique, les règlements municipaux de construction rendent l'entière compétence aux communes pour décider.

La place des communes dans la protection de l'esthétique locale a donné lieu à de nombreuses hésitations que la décentralisation a en partie résolues. Pourtant, il n'existe rien d'autre que le règlement municipal de construction pour offrir une liberté totale aux communes dans la décision. La réglementation sur le patrimoine est marquée par une forte prééminence de l'État³⁹. Si elle s'est atténuée avec le temps, l'État ne s'est jamais totalement désengagé. L'évolution des régimes de protection du patrimoine le démontre bien.

La délimitation des secteurs sauvegardés reposait sur un arrêté conjoint du ministre des Affaires culturelles et du ministre de la Construction en cas d'avis favorable de la commune dans laquelle se trouvait le secteur. Toutefois, il était également possible de passer outre la réticence de la commune. Dans ce cas, la délimitation pouvait s'opérer par décret en Conseil d'État. Les communes n'étaient donc pas actrices de la décision de protéger leur propre patrimoine. Tout au plus pouvaient-elles le solliciter.

La décentralisation a accompagné l'avènement d'autres outils de protection du patrimoine dans lesquels la présence de l'État s'est faite moins prégnante. La création des ZPPAU illustre ce souhait de mieux répartir les compétences entre l'État et les

36 Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

37 TA Strasbourg, 5 août 1988, n° 88/1123.

38 CE, 19 janv. 1972, *Montreuil, Rec.*, p. 1126 ; CE, 18 janv. 1974, *Ministre contre Société foncière Biarritz-Anglet, Rec.*, p. 38 ; CE, 10 janv. 1968, *Sieur Daspre, Rec.*, p. 37.

39 L'utilisation du règlement comme instrument visant à créer ou préserver l'esthétique urbaine n'est pas nouvelle, mais l'intervention provient le plus souvent d'une autorité administrative supérieure à l'échelon communal : v. sur ce point J.-L. HAROUËL, *L'embellissement des villes. L'urbanisme français au XVIIIe siècle*, Picard, 1993.

collectivités territoriales⁴⁰. Les communes disposaient de l'initiative ou, *a minima*, de la capacité à s'opposer à la création d'une zone. Une évolution en 2005⁴¹ avait parachevé le mouvement en retirant la compétence de création de la zone confiée au préfet de région pour la donner au maire ou au président de l'EPCI compétent. Toutefois, l'obtention des autorisations dans la zone délimitée s'effectuait sous la houlette de l'architecte des bâtiments de France, source de conflits au sein des collectivités⁴². Les successeurs aux ZPPAUP n'ont pas fait mieux : l'architecte des bâtiments de France fixait le cahier des charges à l'intérieur de chaque AVAP et les services de l'État participaient aux commissions locales.

Le même type d'intervention se retrouve pour les sites patrimoniaux remarquables⁴³, fusion des anciens dispositifs. Le classement est opéré par le ministre de la Culture après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture⁴⁴ composée d'un quart de représentants de l'État. L'avis de l'architecte des bâtiments de France pour l'obtention d'une autorisation dans la zone concernée demeure⁴⁵.

On le voit, il n'existe aucun dispositif qui confie l'entière responsabilité de la décision aux communes. L'État n'est jamais bien loin, les collectivités elles-mêmes le requièrent. Les débats parlementaires autour de l'instauration des sites patrimoniaux remarquables sont très éclairants à ce titre : l'inquiétude des élus à l'idée de détenir une compétence exclusive ressort nettement dans le rapport sur le projet de loi⁴⁶ et dans les discussions. Les élus ont sollicité d'eux-mêmes l'intervention technique et financière de l'État. Ils mettent en avant la capacité de ce dernier à assurer la cohérence de la protection du patrimoine à l'échelon national. La déresponsabilisation consentie s'explique aisément. Concevoir un document d'urbanisme est coûteux. Les plans de sauvegarde et de mise en valeur sont des instruments qui empruntent beaucoup dans leur forme et procédure aux PLU et PLUi. Il en va de même pour la valorisation de l'architecture et du patrimoine, servitude d'utilité publique pour sa part. Il n'est donc pas étonnant que les collectivités désirent s'assurer du soutien de l'État pour l'élaboration d'un document aussi technique. De façon plus pragmatique, certains élus estiment qu'ils risqueraient de subir des pressions si la décision leur revenait exclusivement.

Les règlements municipaux de construction bousculent totalement cette dynamique. Ils représentent l'archétype de ce que la réforme a souhaité éviter. Leur élaboration ne nécessite aucune intervention des services de l'État parce que sa forme, un arrêté pris par le maire, en fait un outil simple et rapide qui n'a pas la

40 Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

41 Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005.

42 V. P. PLANCHET, « De la ZPPAUP à l'AVAP », *AJDA* 2011, p. 1538.

43 Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016.

44 C. patr., art. L. 631-2.

45 C. patr., art. L. 632-2.

46 P. BLOCHE, Rapport n° 3068, t. 1, sur le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

lourdeur des autres mécanismes. Ni les zones soumises à son application ni ses prescriptions ne font l'objet d'une intervention d'un organe tiers. La commune est libre de désigner les secteurs concernés, qu'ils correspondent à des zones pré-existantes dans son document d'urbanisme ou non, et d'établir les prescriptions esthétiques correspondantes. La commune est donc replacée au centre de la protection de son patrimoine vis-à-vis de l'État, mais aussi, vis-à-vis de la structure intercommunale à laquelle elle appartient.

La compétence d'urbanisme revient de plus en plus à l'intercommunalité. Sans aucun doute, l'urbanisme ne se résume plus à « ses objectifs initiaux (sécurité et salubrité publiques et esthétique des villes) »⁴⁷, il s'est enrichi de politiques publiques pour lesquelles l'échelon intercommunal est devenu le plus pertinent. Or, précisément, est-il opportun de transférer également ce noyau dur à l'intercommunalité ?

En effet, le transfert de la compétence urbanisme ne s'accompagne pas du transfert de la faculté d'adopter un règlement municipal de construction au profit du président de l'EPCI. Bien que la jurisprudence ne se soit pas prononcée sur ce point, la réponse ministérielle en ce sens⁴⁸ est appropriée pour deux raisons. D'une part, le transfert de la compétence concerne les « schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale »⁴⁹. Le règlement municipal de construction n'appartient à aucune de ces catégories. Ce n'est pas un document d'urbanisme⁵⁰. D'autre part, la loi locale du 7 novembre 1910 a créé une police spéciale au profit du maire. La formulation ne laisse place à aucune ambiguïté.

Les communes comprises dans un même EPCI n'ont pas toujours une unité architecturale ni sur leur territoire ni entre elles. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs les PLUi peuvent comporter des plans de secteurs couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI, plusieurs communes ou une seule⁵¹. L'intérêt de ces secteurs est de prévoir un règlement spécifique.

Pour autant, cet aménagement ne dispose pas de beaucoup de souplesse par rapport aux règlements municipaux de construction sur lesquels les communes conservent l'entière mainmise. Elles n'ont pas besoin de solliciter l'EPCI, notamment en cas de volonté de modifier les règles existantes et peuvent à loisir adopter des prescriptions plus sévères. Aussi, la commune d'Illkirch-Graffenstaden explique s'être engagée dans l'élaboration d'un règlement municipal de construction parce que le PLUi de la métropole de Strasbourg « ne permet pas

47 É. CARPENTIER, « La loi ELAN : lecture panoramique des dispositions sur l'urbanisme (hors contentieux) », *RFDA* 2019, p. 21.

48 Rép. Min. n° 24939, *JO Sén.* 11 mai 2017, p. 1833.

49 Communautés de communes : CGCT, art. L. 5214-16 ; communautés d'agglomération : CGCT, art. L. 5216-5 ; communautés urbaines : CGCT, art. L. 5215-20 ; métropoles : CGCT, art. L. 5217-2.

50 CE, 10 juill. 1995, *Agence immobilière Stahl c/ Ville de Strasbourg*, n°s 105226 et 105676, préc.

51 C. urb., art. L. 151-3.

d'assurer une protection suffisante du patrimoine architectural et paysager de la commune et de ses spécificités »⁵². La lourdeur des procédures de révision d'un PLUi rend difficile la possibilité d'adapter les mesures au territoire. Dans les communes concernées, l'existence du règlement en même temps qu'un PLUi offre une solution intéressante de partage de la compétence entre commune et intercommunalité en laissant à la première le noyau dur de la réglementation d'urbanisme sur son territoire.

En généralisant, la protection du bâti ne peut pas se faire sans les communes. Les règlements municipaux de construction accordent l'entière compétence à ces dernières, ce qui n'est pas sans risque. Ce qu'un arrêté met en place, un autre arrêté peut le défaire tout aussi simplement, ou le modifier en profondeur, ce qui interroge sur la pérennité des prescriptions mises en place au contraire des autres instruments de protection du patrimoine et de l'esthétique. Sans doute le partage de la compétence entre État, EPCI et commune est intéressant à ce titre pour assurer une protection continue non soumise aux aléas politiques⁵³. Peut-être y a-t-il lieu de distinguer suivant le rayonnement du patrimoine architectural en cause pour aboutir à une protection graduée comme le font certains pays européens⁵⁴. À l'État, en partenariat avec les collectivités, une intervention pour les secteurs et monuments présentant un intérêt patrimonial important grâce à ses compétences techniques et son expertise. À l'EPCI, la planification à l'échelle de son territoire. Enfin, aux communes, grâce aux règlements municipaux de construction, le patrimoine de proximité et l'esthétique entendus largement, propres à une localité spécifique.

II. La réaffirmation de la police administrative de l'esthétique

Les règlements municipaux de construction sont l'expression d'une police administrative spéciale créée par la loi du 7 novembre 1910. L'intégration de l'esthétique dans une police spéciale n'est pas originale. En dehors de la protection du patrimoine abordée précédemment, l'esthétique se retrouve aussi dans la police spéciale de l'affichage publicitaire. La police administrative apparaît comme un outil adéquat pour garantir une qualité architecturale. Du moins, de l'avis des communes. Par exemple, encore récemment, une proposition de loi déposée au Sénat le 17 décembre 2020 visait à accroître les pouvoirs de police du

⁵² <https://www.illkirch.eu/reglement-municipal-des-constructions>

⁵³ Sur l'intérêt du partage entre l'État et les collectivités territoriales, v. A. DE LAJARTE, « La loi de protection des monuments historiques et de leurs abords, un monument législatif à rénover », *AJDA* 2013, p. 2067 ; P. IOGNA-PRAT, « Les périmètres de protection patrimoniale et la décentralisation », *AJDA* 2011, p. 1545.

⁵⁴ T. TANQUEREL, « Les instruments de protection du patrimoine architectural, des sites et du paysage » in D. RENDERS, J. MORAND-DEVILLER et J. GIFFREU FONT (dir.), *Patrimoine architectural, sites & paysages saisis par le droit de l'urbanisme*, Bruylant, 2019, p. 101.

maire à cette fin en lui offrant la capacité de mettre en demeure les propriétaires d'immeubles d'exécuter des travaux pour remédier à certaines irrégularités causées par un défaut d'entretien⁵⁵.

Les polices spéciales sont déterminées par un texte prévoyant l'autorité qui détient la compétence et l'étendue du pouvoir ainsi conféré. Le but de ces polices est varié. Leur rattachement à l'ordre public n'est pas toujours convaincant⁵⁶ en raison d'une diversité accentuée par leur multiplication⁵⁷. Mais l'esthétique doit-elle réellement être détachée de l'ordre public ? Il ne faut pas oublier que l'ordre public est contingent, d'où la difficulté de le définir⁵⁸ et la possibilité de l'enrichir, notamment avec cette dimension⁵⁹.

La police administrative de l'esthétique, au travers des règlements municipaux de construction, vient raviver le débat autour de son inclusion, mais aussi, plus généralement, sur les relations entre ordre public et police administrative.

À propos de l'inclusion de l'esthétique au sein de l'ordre public, la question semble facile de prime abord. L'esthétique n'appartient pas à l'ordre public général. Elle relève d'un ordre public spécial, ce que les règlements municipaux de construction confirment. L'évolution contemporaine de l'ordre public fait toutefois douter de la pérennité de cette assertion. La police administrative générale a tendance à se spécialiser tandis que la police administrative spéciale se généralise⁶⁰. En premier lieu, l'esthétique se fonde dans d'autres composantes de l'ordre public traditionnel de sorte qu'il est souvent satisfait par ricochet (A). En second lieu, la reconnaissance d'un ordre public immatériel amoindrit les réticences à l'inclusion de l'esthétique dans l'ordre public (B).

A. L'esthétique, accessoire de l'ordre public matériel

La position du Conseil d'État est dépourvue d'ambiguïté quant à la place de l'esthétique dans le triptyque traditionnel de l'ordre public matériel. Si, au départ, un

55 Proposition de loi n° 250 présentée par Vivette Lopez le 17 décembre 2020.

56 V. C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? » in C. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 121 ; J. PETIT, « Article 15 » in J.-J. BIENVENU, J. PETIT, B. PLESSIX et B. SEILLER (dir.), *La Constitution administrative de la France*, Dalloz, 2012, p. 228. Parmi les deux définitions de la police spéciale qu'il donnait, George Vedel estimait que ses objets « ne figurent pas dans le contenu normal de la police générale » : G. VEDEL, *Droit administratif*, PUF, 5e éd., 1973, p. 783.

57 J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices administratives spéciales : pourquoi ? », *JCP A* 2012, n° 2113. V. aussi X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, 2018, p. 50.

58 É. PICARD, « Introduction générale » in M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, p. 19 et s. ; B. SEILLER, « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876.

59 J. MORAND-DEVILLER, « Ethique et esthétique », *Actes du colloque : vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique*, Palais du Luxembourg, 11 et 12 mai 2001.

60 C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », *op. cit.*

« mouvement récent et timide »⁶¹ a poussé le juge à inclure l'esthétique au sein de la police administrative générale⁶², son exclusion quelques années plus tard a été beaucoup plus franche⁶³. L'esthétique n'est pas pour autant bannie de la police administrative parce qu'elle est toujours protégée par des polices spéciales. Surtout, elle entretient des relations étroites avec les composantes traditionnelles de l'ordre public au point d'en être un accessoire.

Ceci n'a rien d'étonnant : il est reconnu que des mesures de police administrative puissent poursuivre un but accessoire étranger à l'ordre public général lorsqu'une composante traditionnelle de celui-ci reste le principal objet de la mesure⁶⁴. Toutefois, il n'est pas anodin que les règlements municipaux de construction placent la protection de l'esthétique au même rang que celle de l'hygiène et de la sécurité, deux composantes traditionnelles de l'ordre public. Celles-ci recourent généralement des considérations esthétiques tant et si bien que l'esthétique est préservée par leur truchement. La jurisprudence illustre ce lien de façon claire. En effet, certains maires sont parvenus à mobiliser leur pouvoir de police administrative à des fins esthétiques en passant par le biais des autres composantes de l'ordre public, en particulier la sécurité et la salubrité. Il suffit de songer à la multiplication des arrêtés municipaux visant à interdire l'étendage du linge aux fenêtres pour des raisons tirées de la salubrité publique. En réalité, de telles mesures ont une vocation principalement esthétique, les considérations tirées de l'hygiène n'étant que les garantes indispensables de leur légalité.

Dans une affaire relative à l'étendage de linge aux abords d'un lavoir communal, la cour administrative de Marseille a estimé que l'arrêté d'interdiction du maire était illégal au motif qu'il n'y avait pas d'atteinte à l'ordre, à la tranquillité ou à l'hygiène publique⁶⁵. En revanche, la cour précisait par la suite que le maire aurait pu protéger l'esthétique au titre de la protection du domaine public. En effet, l'administration peut tout à fait conditionner l'utilisation du domaine public à l'esthétique⁶⁶.

L'on pourrait également ranger dans cette catégorie l'interdiction d'installations publicitaires à une certaine distance de la voie publique pour des raisons tirées de la sécurité⁶⁷, la limitation de la hauteur des croix funéraires⁶⁸, l'élagage des arbres en bordure de la voie publique⁶⁹. Toutes ces considérations recouvrent l'esthétique de

61 P. DUEZ, « Police et esthétique de la rue », *Dalloz RH* 1927, p. 17.

62 CE, 14 mars 1941, *Compagnie nouvelle des chalets de nécessité*, *Rec.*, p. 44.

63 CE, Sect., 18 févr. 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*, n° 77277, *Rec.*, p. 153 ; *AJDA* 1972, p. 250, chron. D. LABETOULLE et P. CABANES ; *JCP*, 1973.II.17446, note F. BOUYSSOU.

64 CE, 25 juill. 1975, *Chaigneau*, n°s 94012, 94967 et 97867, *Rec.*, p. 436.

65 CAA Marseille, 21 mars 2013, n° 11MA00401.

66 CE, 13 juill. 1951, *Société La nouvelle jetée-promenade de Nice*, *Rec.*, p. 404 ; CE, 6 nov. 1998, *Association amicale des bouquinistes des quais de Paris*, n° 171317, *Rec.*, T., p. 893.

67 CE, 18 oct. 1981, *Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure*, *Dr. adm.* 1981, n° 374.

68 CE, 21 janv. 1910, *Gonot*, *Rec.*, p. 52 ; CE, 30 juill. 1915, *Flaget*, *Rec.*, p. 261.

69 CE, 2 août 1924, *Leroux*, *Rec.*, p. 780.

façon indirecte. L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, en décrivant le type de mesures susceptibles d'entrer dans son champ, décrit des domaines dans lesquels les préoccupations esthétiques ne sont pas totalement étrangères, comme l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices ou monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de placer certains objets sur les rebords de fenêtres qui pourraient tomber⁷⁰... Les règlements municipaux de construction empruntent une direction similaire. Des dispositions peuvent être dotées d'une portée environnementale, comme l'interdiction de planter des invasives, les préconisations d'aménagement de stationnements perméables⁷¹ ou l'instauration d'un coefficient de pleine terre⁷². L'esthétique se mêle aussi à la sécurité lorsque l'arrêté contient des prescriptions relatives à l'accès et aux voiries, l'implantation des constructions par rapport à ces voies ou le stationnement⁷³. Certains règlements interdisent purement et simplement des types de construction selon les secteurs⁷⁴ (complexe agricole, établissement industriel, étangs par exemple dans les zones urbaines). L'interdiction de principe mélange, certes, des considérations tirées de la sécurité et de l'hygiène suivant le type de projet, mais aussi de l'esthétique avec la difficulté de les insérer dans le paysage communal désigné. On peut encore citer pour les réseaux secs la nécessité de dissimuler au mieux le câblage et ses supports⁷⁵ ou les restrictions relatives à l'emprise au sol à cause du risque d'inondation auquel le territoire communal est soumis⁷⁶.

De ce fait, les règlements municipaux de construction montrent les connexions étroites entretenues par l'esthétique et les composantes traditionnelles de l'ordre public. Ces préoccupations se mélangent dans certaines dispositions au point qu'il devient délicat de distinguer laquelle est dominante. La protection de l'esthétique par ricochet n'aboutit pas à la consacrer comme composante de l'ordre public matériel il est vrai. En revanche, en raison de ses qualités intrinsèques, son inclusion dans l'ordre public immatériel n'est pas douteuse.

B. L'esthétique, composante de l'ordre public immatériel

L'ordre public immatériel n'est pas enfermé dans une définition insusceptible de varier⁷⁷, il lui est tout à fait possible de s'enrichir de nouvelles facettes. Concernant

70 On pourrait également citer l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales qui permet au maire d'interdire certaines voies ou portions de voies aux véhicules notamment pour « la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou de leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques ».

71 Commune de Soultz, arrêté n° 86/2024 du 10 octobre 2024.

72 Commune de Labaroche, arrêté n° 51/2021 du 29 avril 2021.

73 Commune de Ungersheim, arrêté n° 17/2023 du 13 mars 2023.

74 Commune de Hégenheim, arrêté n° 2021/115 du 19 octobre 2021.

75 Commune de Dannemarie, arrêté n° 103/2024 du 8 octobre 2024.

76 Commune de Duttlenheim, arrêté n° 10/2025 du 26 mai 2025.

77 J.-É. SCHOETTL, « Réflexions sur l'ordre public immatériel », *RFDA* 2018, p. 327.

l'esthétique, il lui est souvent reproché d'être trop subjective pour intégrer l'ordre public⁷⁸.

Déjà, l'ordre public matériel est lui-même contingent⁷⁹. Ensuite, il existe d'autres domaines qui relèvent de l'ordre public immatériel en dépit de leur subjectivité inhérente. La moralité est comprise dans l'ordre public⁸⁰. La dignité l'a également intégré⁸¹ définitivement en dépit de ce que la jurisprudence circonstanciée à son origine pouvait laisser supposer⁸². Cette dernière est loin de faire l'objet d'une définition précise et unifiée. Le Conseil d'État ne la rattache même pas à un fondement déterminé⁸³. Force est de constater que l'ordre public peut s'accommoder de composantes qui appartiennent au domaine de l'esprit, ce qui est la définition de l'immatérialité⁸⁴, malgré la difficulté à définir ces concepts.

Pour Paul Bernard, l'ordre public ne se cantonne pas qu'à l'ordre matériel et extérieur, mais s'étend également « à tout ce qui contribue à l'harmonie de la collectivité »⁸⁵. L'on comprend alors l'inclusion de la moralité et de la dignité qui participent à l'harmonie sociale dans l'optique du « vivre ensemble ». L'esthétique, pour sa part, contribue directement à l'harmonie en tant qu'elle repose sur le beau⁸⁶. Dans sa thèse relative à l'ordre public immatériel en droit public français, Marie-Odile Peyroux-Sissoko explique que l'esthétique ne paraît pas s'inscrire dans l'ordre public immatériel, car il est « moins lié à un caractère objectif, axiologique, qu'à un aspect matériel circonstancié »⁸⁷. Il aurait un lien avec les biens, et donc, « ce qui se touche »⁸⁸. L'argument n'est pas convaincant. La dignité et la moralité ont également un lien avec un élément tangible, l'être humain. Ce ne sont pas des concepts évanescents qui n'ont aucune application pratique. Pour preuve, les mesures de police administrative dans ces domaines ont vocation à interdire certains comportements, ce sont des injonctions de ne pas faire qui empêchent les individus d'agir concrètement, tout comme les mesures en matière de police de l'esthétique. Dans le cadre des règlements municipaux

78 A. DELBLOND, *La police administrative*, L'Hermès, 1997, p. 43 ; Y. RODRIGUEZ, « La protection administrative de l'esthétique », *Droit et ville* 1982, p. 139.

79 B. BONNET, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel » in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 121.

80 V. sur ce point N. ACH, « Police et morale » in C. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 99 et s.

81 CE, Ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727, *Rec.*, p. 372 ; *AJDA* 1995, p. 878, chron. J.-H. STAHL et D. CHAUVAUX ; *RFDA* 1995, p. 1204, concl. P. FRYDMAN.

82 O. BONNEFOY, « Dignité de la personne humaine et police administrative », *AJDA*, 2016, p. 418 ; T. LELEU, « La dignité de la personne humaine comme fondement des mesures de police administrative », *RFDA* 2015, p. 883.

83 G. GLÉNARD, « La dignité de la personne humaine : un ordre de valeurs ? », *RFDA* 2015, p. 869.

84 P. DELVOLVÉ, « L'ordre public immatériel », *RFDA* 2015, p. 890.

85 P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, 1962, p. 35.

86 J. MORAND-DEVILLER, « Esthétique et patrimoine », *AJDA* 1993, p. 89.

87 M.-O. PEYROUX-SISSOKO, *L'ordre public immatériel en droit public français*, Thèse, Paris I, 2017, p. 376.

88 *Ibid.*

de construction, ces injonctions sont retranscrites par l'interdiction faite aux porteurs de projets d'employer certains matériaux par exemple.

Au demeurant, un tel raisonnement aboutit à confondre servitude et mesure de police administrative. L'urbanisme fournit l'exemple le plus éclatant de cette distinction, qui, il faut l'avouer, n'est pas des plus aisées.

L'article L. 105-1 du code de l'urbanisme rappelle la possibilité d'instaurer des servitudes notamment « en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ». Dans le même registre, les servitudes d'utilité publique constituent un instrument de protection du patrimoine. Les ZPPAUP et AVAP mentionnées auparavant créaient en leur temps une servitude d'utilité publique annexée au document d'urbanisme. Elle revêtait la forme d'un document en trois parties comprenant un rapport de présentation, un règlement et un document graphique. La distinction avec les règlements municipaux de construction pris sur le fondement d'une police administrative spéciale n'est pas flagrante. Il s'agit également d'un document comportant des prescriptions assorties, parfois, d'une présentation et d'éléments graphiques. En tout état de cause, le contenu du règlement est commun pour l'essentiel : il contient des règles portant sur l'aspect extérieur et l'occupation des sols. La différence réside dans l'objet des deux mesures. En effet, dans un arrêt du 5 novembre 2003, le Conseil d'État a estimé que l'obligation d'obtenir une autorisation commerciale « ne crée pas de charges pesant sur un fonds déterminé et ne constitue donc pas davantage une servitude administrative au sens des dispositions précitées de l'article R. 421-32 du code de l'urbanisme »⁸⁹. Autrement dit, une servitude grève les biens, interprétation très imprégnée par le droit civil⁹⁰, tandis que les mesures de police s'appliquent à un périmètre donné⁹¹. Les premières ne supportent aucune dérogation au contraire des secondes. Ainsi, il est tout à fait possible de déroger au règlement municipal de construction à condition que la dérogation soit fondée sur un motif d'intérêt général et ne conduise pas à l'effet opposé de la prescription dont elle découle du fait de son importance⁹². Il en résulte que la police administrative de l'esthétique a un effet tangible, certes, mais elle ne grève pas les biens pour autant à la différence d'une servitude.

Pour poursuivre dans cette même lignée, la préservation de l'esthétique est une valeur qui peut être retranscrite en termes objectifs. L'acception du mot « valeur » en philosophie est plurielle⁹³ et cette même matière n'est pas avare de réflexion autour de la valeur « beauté ». L'esthétique en droit se mêle à l'idée

89 CE, Sect., 5 nov. 2003, *SCI Les Blés d'Or*, n° 237383, *Rec.*, p. 457 ; *BJDU* 2003, p. 367, concl. F. SÉNERS ; *RDI* 2003, p. 596, obs. P. SOLER-COUTEAUX ; *AJDA* 2003, p. 2260, chron. F. DONNAT et D. CASAS.

90 F. DONNAT et D. CASAS, « Qu'est-ce qu'une servitude administrative ? », *AJDA* 2003, p. 2260, chron. sur l'arrêt préc.

91 C. MANSON, « Les servitudes administratives et les atteintes à la propriété privée », *Cahiers du GRIDAUH* 2017, p. 37.

92 TA Strasbourg, 22 déc. 1988, *Société Luck et fils*, n° 8757.

93 J.-B. JACOB, *La valeur en droit : étude de la jurisprudence constitutionnelle sur les nouvelles représentations de la norme*, L'Harmattan, 2022, p. 26 et s.

de plaisir, recouvrant « tout ce qui est source de joie »⁹⁴. Ainsi, le Professeur Delvolvé classait l'esthétique dans les « valeurs immatérielles »⁹⁵ en dehors de la législation du patrimoine. Le beau est donc une valeur. La difficulté tient de l'absence de définition matérielle. L'esthétisme « est beaucoup moins le résultat d'opérations mathématiques ou physiques qu'un équilibre subtil entre des éléments irréductibles à quelques normes »⁹⁶. Il est donc malaisé de déterminer de façon universelle et permanente ce qui est de son ressort. La législation montre cependant qu'il est possible, non pas de l'établir, mais au moins de l'encadrer.

Le droit de propriété est confronté au beau tel qu'il est entendu par le plus grand nombre⁹⁷. La conception aristotélicienne du beau revêt cette dimension objective en le décrivant comme ce qui allie la « grandeur et l'ordre »⁹⁸. Reste que la recherche d'une dimension objective de l'esthétique se heurte à deux injonctions contradictoires. D'un côté, reconnaître qu'il n'existe pas de définition objective aboutit à considérer que les réglementations relatives à l'esthétique reposent sur un certain arbitraire. En effet, les règlements municipaux démontrent la plasticité de la recherche du beau dans les communes concernées. L'interdiction de certains matériaux n'obéit pas nécessairement à des considérations relatives à la rareté du bien dans le secteur concerné, son originalité, son caractère historique ou artistique. En tout cas, rien ne l'oblige. Dans le sens inverse, figer l'esthétique dans une définition objective risque de créer une uniformisation architecturale contraire à son objectif. L'esthétique déterminée de façon rigide devient un carcan dans lequel l'innovation n'est plus possible. La nécessité de trouver un compromis entre les deux extrêmes aboutit à une certaine mesure recherchée par le législateur. En définissant le cadre dans lequel une autorité administrative peut se prononcer sur le beau, elle retire à celle-ci la capacité de se prononcer en toute opportunité sur le fondement d'une notion très malléable. L'arbitraire peut être évité par la définition de conditions de fond dans la mise en œuvre de la législation⁹⁹. La loi du 7 novembre 1910, par la nécessité de consulter les propriétaires et les experts, comme des associations par exemple, pose ainsi certaines garanties pour éviter que le maire détienne un pouvoir totalement discrétionnaire. Les communes cherchent d'elles-mêmes à acquérir cette objectivité en étendant la consultation à l'ensemble de la population.

L'esthétique est capable de s'objectiviser pour une part. Son inclusion dans l'ordre public immatériel n'est pas douteuse¹⁰⁰. Quant à la pertinence de son inclusion dans la police administrative générale, la question reste ouverte. En son absence, peut-être est-il bon de s'interroger à nouveau sur le lien entre ordre public et police administrative.

94 R.-É. CHARLIER, « Les fins du droit public moderne », *RDP* 1947, p. 127.

95 P. DELVOLVÉ, « L'ordre public immatériel », *op. cit.*

96 M.-N. BAILLY, *L'esthétique en droit administratif français*, Thèse, Angers, 1982, p. 319.

97 J. MORAND-DEVILLER, « Esthétique et patrimoine », *op. cit.*

98 A.-É. CHAIGNET, *Essai sur la psychologie d'Aristote*, Paris, Hachette, 1883, p. 548.

99 M.-N. BAILLY, *op. cit.*, p. 374 et s.

100 V. aussi sur ce point A. FALGAS, « Sur la police administrative de l'esthétique », *RFDA* 2024, p. 375.

Plaidoyer pour une sobriété réglementaire : de l'utilité « relative » du règlement local de publicité

Par **Jean-Philippe STREBLER**

Urbaniste qualifié (OPQU)

Maître de conférences associé à l'Université de Strasbourg

Une réglementation nationale foisonnante et « évolutive »... mais loin d'être scrupuleusement respectée

Pour assurer la « prévention des pollutions, des risques et des nuisances »¹ en assurant la « protection du cadre de vie »², le code de l'environnement ne comporte pas moins de 143 articles législatifs et réglementaires concernant les publicités, les enseignes et les préenseignes³. Une large majorité de ces dispositions avait été adoptée par la loi du 29 décembre 1979⁴ et ses décrets d'application publiés au début des années 1980⁵. Après quelques corrections en 1995⁶, une nouvelle génération de règles a été introduite avec la loi Grenelle II du 12 juillet 2010⁷,

1 C. env., livre V.

2 C. env., livre V, titre VIII.

3 C. env., livre V, titre VIII, chapitre III.

4 Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

5 Décrets n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires d'un régime d'autorisation ; décret n° 80-924 du 21 novembre 1980 fixant la procédure d'institution des zones de réglementation spéciale prévues aux articles 6 et 9 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 ; décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes ; décret n° 82-764 du 6 septembre 1982 réglementant l'usage de véhicules à des fins essentiellement publicitaires ; décret n° 89-422 du 27 juin 1989 réglementant la publicité sur les eaux intérieures.

6 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (art. 53) ; décret n° 96-946 du 24 octobre 1996 modifiant le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et le décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes

7 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 36 à 50).

son décret d'application du 30 janvier 2012 et ses « réajustements » de 2012 et 2013⁸... avant quelques compléments récents apportés pour modifier les obligations d'extinction nocturne⁹, les surfaces unitaires maximales¹⁰ ou réglementer (enfin...) la publicité en mer¹¹.

Plus de la moitié des 143 articles législatifs et réglementaires expriment des conditions pour l'installation des publicités, enseignes et préenseignes¹². Lieux et supports interdits pour la publicité, conditions d'installation, de surface, de hauteur, définies selon les supports potentiellement utilisables, les « pollutions et nuisances » que pourraient constituer les publicités, enseignes ou préenseignes dans les paysages naturels ou urbains semblent *a priori* très encadrées...

Hélas ! Faute d'une bonne connaissance de ces règles par les autorités publiques chargées d'en assurer le respect, faute d'une volonté claire des autorités locales compétentes pour en assurer l'application (quand ces autorités n'en favorisent pas la méconnaissance¹³, voire quand elles n'autorisent pas ou n'installent pas elles-mêmes des dispositifs manifestement irréguliers¹⁴), les publicités, enseignes ou préenseignes sont très largement installées et maintenues dans un très large ir-respect des règles nationales qui leur sont applicables !

8 Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes (rectifié au JO du 21 avril 2012 et corrigé par le décret n° 2012-948 du 1^{er} août 2012) ; loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (art. 67) ; décret n° 2013-606 du 9 juillet 2013 portant diverses modifications des dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

9 Décret n° 2022-1294 du 5 octobre 2022 portant modification de certaines dispositions du code de l'environnement relatives aux règles d'extinction des publicités lumineuses et aux enseignes lumineuses.

10 Décret n° 2023-1007 du 30 octobre 2023 portant modification de certaines dispositions du code de l'environnement relatives à la surface des publicités, des enseignes et des préenseignes.

11 Décret n° 2023-1056 du 17 novembre 2023 réglementant la publicité en mer territoriale et sur les eaux intérieures maritimes françaises.

12 67 articles concernent la « police de l'affichage » (procédures de déclaration ou d'autorisation auxquelles certains dispositifs sont soumis, procédures d'intervention à l'encontre des dispositifs installés de façon irrégulière et sanctions pénales applicables), les contrats d'emplacements publicitaires, les règlements locaux de publicité ou les emplacements réservés à l'affichage d'opinion et à la publicité des activités associatives...

13 Les recettes que peut procurer la taxe sur la publicité extérieure s'agissant des enseignes – quasi systématiquement irrégulières (surface, nombre, implantation...) – dans les zones d'activités commerciales constituent une forte « motivation » à l'absence de toute intervention à l'encontre de ces enseignes irrégulières...

14 Pour annoncer des manifestations locales, pour limiter le coût d'installation et de gestion de certains mobiliers urbains ou transports publics...

Publicités illégales dans les paysages naturels à Conflans-Sainte-Honorine (78) et Vendargues (84)



Source : Association Paysages de France

La généralisation récente de la décentralisation des compétences de police administrative de l'affichage

De 1980 à 2010, les compétences en matière de police administrative de l'affichage publicitaire ont relevé de la compétence « concurrente » des préfets et des maires (en qualité de représentants de l'État). Pourtant, sauf exceptions locales, cette « concurrence » a surtout permis l'installation de publicités, d'enseignes ou de préenseignes sans qu'aucune des deux autorités susceptibles d'intervenir ne se sente vraiment concernée... La loi Grenelle II avait supprimé cette compétence « concurrente » et avait désigné le préfet en tant qu'autorité de principe chargée d'assurer le respect du code de l'environnement, avec une décentralisation de cette compétence vers les maires (agissant alors au nom de leur commune et non plus de l'État) lorsque le territoire était couvert par un règlement local de publicité¹⁵ ; un tel régime s'inspirait de la répartition des compétences en matière d'autorisations d'urbanisme... Mais, par rapport au régime antérieur à 2010, les préfets et leurs services – désormais exclusivement compétents en l'absence de règlement local de publicité – ont dû assumer des compétences qu'ils n'avaient généralement pas assumées jusqu'alors : certains services déconcentrés ont ainsi pu tenter de convaincre communes ou communautés d'adopter des règlements locaux de publicité simplement pour que les compétences de police soient transférées aux maires. Inversement, certaines communes ont pu, face à l'inaction préfectorale, adopter un règlement local de publicité pour que leur maire ait la capacité juridique d'intervenir à l'encontre des dispositifs en infraction. Pourtant, l'immense majorité des communes n'étant pas couverte par un règlement local de publicité, les préfets sont très souvent restés compétents en matière de police administrative de l'affichage. Or, lorsqu'une association agréée de protection de l'environnement demande à l'autorité de police compétente d'intervenir à l'encontre de dispositifs installés irrégulièrement, cette autorité a l'obligation légale de faire usage de ses pouvoirs de police pour faire cesser les infractions¹⁶. Devant les refus tacites qui leur étaient opposés, ces associations ont multiplié (avec succès) les recours contentieux tendant à l'annulation de ces refus illégaux et à la réparation du préjudice subi. Dès lors, la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 a été l'occasion (ou le prétexte) d'une décentralisation générale de ces compétences de police administrative de l'affichage à compter du 1^{er} janvier 2024, vers les 35 000 maires... ou les 758 présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme¹⁷.

15 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 36) : c. env., art. L. 581-14-2.

16 C. env., art. L. 581-32.

17 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (art. 17) : c. env., art. L. 581-3-1 ; décret n° 2023-1409 du 29 décembre 2023 portant modification de diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes, aux préenseignes et aux paysages.

La tentation d'élaborer un règlement local de publicité

En l'absence d'informations claires quant à ce transfert des compétences de police administrative de l'affichage publicitaire, un certain nombre de communes, de communautés (de communes, d'agglomération ou urbaines) ou de métropoles ont pensé que ce transfert leur « imposait » d'élaborer un règlement local de publicité.

Or, toute élaboration d'un règlement local de publicité – que ce soit à l'échelle communale ou, si la communauté est compétente en matière de plan local d'urbanisme, à l'échelle intercommunale – devrait être précédée d'un diagnostic de la situation locale qui permette, souvent, de prendre connaissance ou conscience des règles nationales applicables aux différents espaces constituant le territoire communal ou intercommunal, de se rendre compte des dispositifs effectivement installés et de leur situation au regard des règles nationales qui leur sont applicables.

En effet, dans l'immense majorité des communes dont les agglomérations comptent moins de 10 000 habitants¹⁸ sans faire partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants¹⁹, les règles nationales applicables aux publicités et aux préenseignes²⁰ limitent fortement les possibilités d'installation : ces dispositifs sont uniquement admis à l'intérieur des agglomérations²¹, avec une surface unitaire maximale de 4,70 m² et une hauteur maximale de 6 mètres au-dessus du niveau du sol²², uniquement sur des clôtures aveugles et sur des façades aveugles²³, ou éventuellement sur certains mobiliers urbains²⁴, avec une surface unitaire limitée à 2 m²... Il faut convenir que si ces règles étaient effectivement respectées, les paysages naturels ou urbains seraient très largement préservés de toute présence publicitaire dans une très large proportion du territoire national...

18 Les « agglomérations » ne sont pas nécessairement synonymes de « communes » : elles correspondent à des « espaces sur lesquels sont groupés des immeubles bâtis rapprochés » (c. route, art. R. 110-2) : une même commune peut ainsi comporter plusieurs agglomérations distinctes.

19 Au 1^{er} janvier 2022, 2 165 communes faisaient partie des 64 unités urbaines recensées par l'INSEE.

20 Par principe, les préenseignes sont soumises aux règles qui régissent la publicité (c. env., art. L. 581-19). Seules quelques activités – limitativement énumérées par le code de l'environnement – peuvent installer des préenseignes de 1,50 m x 1,00 m « hors agglomération » (activités culturelles, produits du terroirs, monuments historiques ouverts à la visite), limitées en nombre et en distance (c. env., art. L. 581-19 et R. 581-66 et -67, arrêté du 23 mars 2015) ; des préenseignes de 1,50 m x 1,00 m peuvent aussi être installées à titre temporaire pour signaler certaines opérations ou manifestations (c. env., art. L. 581-20 et R. 581-68, -69 et -71).

21 C. env., art. L. 581-6.

22 C. env., art. R. 581-26.

23 C. env., art. R. 581-22.

24 C. env., art. R. 581-42 à -47.

Excès publicitaires urbains

Source : Association pour la protection des paysages de Vendée

Les règles nationales applicables aux enseignes n'opèrent quant à elles qu'une seule distinction en fonction de la population agglomérée : dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants, la surface unitaire des enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol est limitée à 10,50 m², alors qu'elle est limitée à 6 m² dans les autres agglomérations ou hors agglomération²⁵. Mais les règles nationales applicables aux enseignes ont été très fortement « durcies » par le décret du 30 janvier 2012²⁶ : de très nombreuses enseignes – aussi bien sur bâtiment²⁷ qu'au sol²⁸ – sont devenues irrégulières (si elles n'étaient pas déjà irrégulières au regard des règles antérieures)... mais n'ont pas été mises en conformité au 1^{er} juillet 2018 ainsi que l'exigeait le code de l'environnement !

25 C. env., art. R. 581-65.

26 C. env., art. R. 581-58 à -65-1.

27 Avec notamment une surface cumulée maximale par façade commerciale (c. env., art. R. 581-60 al. 1) et une hauteur maximale (c. env., art. R. 581-63).

28 Avec la limitation à une seule enseigne au sol de plus d'un m² en bordure de chaque voie ouverte à la circulation publique bordant le terrain d'assiette de l'activité signalée (c. env., art. R. 581-64 al. 3).

Enseignes dans la zone commerciale de Plan de Campagne (13)

Un règlement local de publicité, pour quoi faire ?...

Or, un règlement local de publicité ne saurait « assouplir » les règles nationales, qu'il s'agisse de publicités, d'enseignes ou de préenseignes : en principe, un dispositif installé de façon irrégulière au regard des règles nationales ne saurait donc légalement être « régularisé » par un règlement local de publicité !

Toutefois, un règlement local de publicité pourrait – sans que rien n'y contraigne la collectivité compétente – admettre des publicités et préenseignes par dérogation à deux interdictions légales : dans des zones exclusivement commerciales hors agglomération²⁹, et dans certains lieux d'interdiction légale de publicité en agglomération (abords de monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables, sites inscrits, aires d'adhésion de parcs nationaux, parcs naturels régionaux...) ³⁰. Si le règlement local met en œuvre ces possibilités, les publicités et préenseignes dont il admettrait l'installation dérogatoire dans des lieux d'interdiction légale en agglomération ne pourraient toutefois pas bénéficier de possibilités « assouplies » par rapport aux règles nationales applicables hors de ces lieux d'interdiction légale... Dans des zones exclusivement commerciales hors agglomération, le règlement local de publicité pourrait réintroduire des possibilités d'affichage correspondant « au mieux » au régime des agglomérations de plus de 10 000 habitants, mais la surface unitaire des enseignes au sol y resterait quant à elle limitée à 6 m²...

29 C. env., art. L. 581-7.

30 C. env., art. L. 581-8.

Par ailleurs, les restrictions qu'un règlement local est susceptible d'apporter aux conditions nationales d'installation des publicités, enseignes et préenseignes, sont « encadrées » par la loi :

- Certains dispositifs ne peuvent pas être réglementés localement et restent soumis aux seules règles nationales : publicités et préenseignes sur véhicules³¹, micro-affichage sur vitrines commerciales³², préenseignes dérogatoires hors agglomération³³, enseignes et préenseignes temporaires, publicités et préenseignes dans l'emprise des aéroports, des gares ferroviaires ou des grands équipements sportifs hors agglomération³⁴ ;
- Sauf circonstance particulière qui devra être justifiée dans le rapport de présentation du règlement local de publicité, celui-ci ne peut pas interdire la publicité ou les enseignes de façon générale³⁵, pas plus que, spécifiquement, la publicité sur palissade de chantier (qui doit rester admise, sauf en site patrimonial remarquable ou en abords de monument historique)³⁶, ni les publicités soumises à un régime d'autorisation préalable (publicités lumineuses, bâches publicitaires, publicités de dimensions exceptionnelles liées à des manifestations temporaires)³⁷ ; mais le règlement local peut parfaitement restreindre les conditions d'installation de ces divers dispositifs ;
- Le règlement local de publicité ne saurait étendre le champ d'application du code de l'environnement à des dispositifs qui, selon l'article L. 581-2, n'en relèvent pas : qu'il s'agisse de dispositifs sonores ou olfactifs, de dispositifs installés à l'intérieur des constructions, même s'ils ne sont visibles que de l'extérieur³⁸, ou encore de dispositifs qui ne seraient pas visibles d'une voie ouverte à la circulation publique ;
- Le règlement local de publicité ne saurait exprimer d'exigences en matière de procédures de déclaration ou d'autorisation préalable, pas plus que des conditions relatives à la mise en conformité des dispositifs irréguliers ;

31 C. env., art. L. 581-15 et R. 581-48 à -52-4.

32 C. env., art. L. 581-8 § III.

33 C. env., art. L. 581-19 et R. 581-66 et -67.

34 C. env. art. L. 581-7.

35 CE, 31 juill. 1996, *Commune de Quetigny*, n° 161146 ; CE, 9 févr. 2000, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 169807 ; CE, 28 juill. 2000, *M. Molinier et Mme Bourdoncle*, n° 152594.

36 C. env., art. L. 581-14 al. 4.

37 CAA Nancy, 25 juill. 2014, *Commune de Thionville*, n° 13NC02131 ; CAA Nancy, 23 juill. 2019, *Sociétés Oxial et Oxialive*, n° 18NC01740 ; CAA Douai, 5 nov. 2019, *Société Oxial*, n° 17DA02322 ; CAA Douai, 5 avr. 2022, *Société Oxial*, n° 21DA00537 ; CAA Nantes, 9 avr. 2024, *Société Pixity*, n° 22NT00370.

38 La loi climat et résilience du 22 août 2021 a permis aux règlements locaux de publicité de prévoir des prescriptions (horaires d'extinction, surface, consommation énergétique et prévention des nuisances lumineuses) pour les publicités et enseignes lumineuses installées à l'intérieur des vitrines ou baies des locaux commerciaux (c. env., art. L. 581-14-4) : cette possibilité – qui ne saurait permettre d'interdire ces dispositifs lumineux – ne concerne que les locaux commerciaux. Un règlement local de publicité approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 ne pouvait pas légalement réglementer les dispositifs lumineux à l'intérieur des vitrines commerciales (TA Paris, 28 avril 2023, *Société JC Decaux c/ ville de Paris*, n° 2106500).

• Enfin, il serait juridiquement malvenu que le règlement local « recopie » – comme c’est malheureusement souvent le cas... – certaines règles nationales auxquelles il n’apporte aucune restriction. En effet, ce recopiage est rarement exhaustif (voire fidèle) et il pourrait faire croire qu’une règle nationale non restreinte mais non « recopiée » ne serait plus applicable : sinon, pourquoi avoir recopié certaines règles nationales si elles restent applicables tout comme celles qui n’ont pas été recopiées ? Par ailleurs, les règles nationales sont susceptibles d’évoluer³⁹ et cette évolution pourrait rendre illégales les dispositions « recopiées » en tant qu’elles « assoupliraient » alors des règles nationales qui auraient été « durcies » : cette illégalité imposerait alors, non seulement d’écarter l’application des règles recopiées désormais illégales, mais aussi de soumettre à enquête publique l’abrogation de ces règles (avec les frais de procédure afférents)⁴⁰... Enfin, le recopiage de règles nationales pourrait être regardé comme une tentative de requalification pénale des infractions, puisque le non-respect des règles nationales concernant les publicités constitue une contravention de la 4e classe⁴¹, tandis que le non-respect d’un règlement local de publicité constitue un délit⁴² !

Un règlement local de publicité a donc, prioritairement, vocation à restreindre les possibilités d’installation résultant des règles nationales pour les formes « traditionnelles » de publicités (et de préenseignes, légalement soumises aux mêmes règles que la publicité⁴³) : sur bâtiment, sur clôture, scellées au sol ou installées directement sur le sol, sur mobilier urbain, qu’elles soient lumineuses ou non. Le règlement local « peut » aussi – sans y être tenu – admettre certaines formes de publicités et préenseignes de façon dérogatoire dans les lieux d’interdiction légale de publicité en agglomération ou dans les zones commerciales exclusives de toute habitation hors agglomération. Enfin, il « peut » restreindre les conditions nationales d’installation des enseignes, étant souligné que l’installation ou la modification d’enseignes est – avec ou sans règles locales concernant les enseignes au sein du règlement local – soumise à l’autorisation préalable du maire sur l’ensemble du territoire de la commune ou de l’établissement public de coopération intercommunale qui aura approuvé le règlement local de publicité⁴⁴.

39 Comme cela a été récemment le cas avec la réduction de la surface unitaire des publicités dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants ou en unité urbaine de plus de 100 000 habitants, opérée par le décret n° 2023-1007 du 30 octobre 2023...

40 CRPA, art. L. 243-2 ; c. urb., art. R. 153-19.

41 C. env., art. R. 581-87.

42 C. env., art. L. 581-87 § I 3°.

43 C. env., art. L. 581-19 al. 1.

44 C. env., art. L. 581-18 al. 3.

Point trop n'en faut pour assurer une protection efficace du cadre de vie

Au regard des règles nationales qui s'y appliquent, un règlement local de publicité paraît largement pertinent pour contenir les « excès » de l'affichage publicitaire dans les « grandes » agglomérations⁴⁵.

Mais, dans les autres agglomérations, l'enjeu de protection des paysages pourrait très largement se contenter d'une mise en œuvre effective du respect des règles nationales applicables aux publicités, aux enseignes et aux préenseignes. Ce qui suppose de connaître ces règles... et d'avoir la volonté « politique » locale de les faire respecter.

On peut toutefois comprendre que, politiquement, il peut être plus « motivant » (et plus facile à faire admettre aux administrés) de faire respecter des règles qui auront été établies localement, plutôt que des règles nationales... *a fortiori* si l'État n'en avait assuré aucun respect depuis plus de quarante ans !

Le rêve d'un paysage urbain sans publicité ?...

Boulevard du 8 Mai, à Torcy - Le Creusot (71)



Source : Observatoire CAUE, AMT projets urbains, paysagers et de territoire

⁴⁵ Agglomérations de plus de 10 000 habitants ou faisant partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants.

PARTIE 4

PRÉSERVER POUR TRANSFORMER

De l'expérience de beauté dans nos villes. Transformer nos villes ? Pourquoi et comment ?

Par **Thérèse RIVASSEAU JONVEAUX**

Neurologue, docteur en psychologie, HDR, Centre mémoire de Ressources et de Recherche, Service de neurologie, CHRU Nancy

et **Reinhard FESCHAREK**

Médecin, sculpteur, designer, Fescharek sculpture & design
Marburg, Allemagne

« La beauté est une valeur réelle et universelle, ancrée dans notre nature rationnelle, et le sens de la beauté joue un rôle indispensable dans le façonnement du monde humain. »

ROGER SCRUTON, *Beauty*, 2011¹.

« Au cours d'une randonnée à vélo estivale dans le sud de l'Allemagne, mon fils et moi faisions une pause sur un banc, dans le nouveau quartier situé à l'entrée d'un village, lorsqu'un passant nous a demandé : "Pourquoi ne prenez-vous pas votre goûter dans la belle partie du village ?" »

Cette simple remarque nous interpelle : pourquoi ne trouvons-nous généralement pas les nouveaux quartiers de nos villes et villages beaux, et apprécions-nous plutôt les vieilles villes ou les centres anciens de villages avec leurs maisons à colombages, leurs places du marché, leurs fontaines et leurs églises ? Mais préférierions-nous vraiment vivre dans de vieilles maisons ou dans de vieilles fermes à la campagne, avec une technologie et une fonctionnalité d'une autre époque ? La plupart des gens ne privilégient-ils/elles pas la fonctionnalité moderne, qui correspond aux conditions de vie actuelles ?

Les sociétés humaines sont des systèmes d'une complexité incommensurable et se caractérisent notamment par le fait qu'ils mettent en relation et en équilibre un nombre quasi infini de paramètres. Il est tout à fait clair qu'il n'est guère judicieux,

1 R. SCRUTON, *Beauty*, Oxford Press Libri, 2011.

ni souhaitable, ni même probablement réaliste, d'établir en détail un catalogue de « critères corrects » à suivre, car justement la liberté et l'ouverture du système sont des conditions préalables fondamentales à son développement significatif et à terme à sa réussite. Si changements et transformations font partie du mouvement de la vie, certains éléments engendrent des effets prolongés aux impacts notables.

« Lorsque nous bâtissons, pensons que nous bâtissons pour toujours » écrivait John Ruskin. Mais dans quelques centaines d'années, qui viendra de loin pour voir des réalisations architecturales actuelles hormis certaines exceptions et lesquelles ? Les bâtiments, leur implantation et leurs caractéristiques s'expliquent-elles par le fait que nous nous sommes habitués à ne prendre en compte qu'un nombre très réduit de paramètres dans la planification et la réalisation de projets de construction qui sont principalement établis selon des critères économiques, techniques et qui visent l'optimisation des moyens face à des objectifs avant tout fonctionnels ? Des exemples dissuasifs d'écosystèmes aux architectures rigides et figées, existent par exemple en Corée du Nord, dans l'ancien « bloc de l'Est » ou dans les HLM construits sans âme dans les banlieues. En termes simples, ni le style architectural du « socialisme réel » avec ses immeubles préfabriqués en béton et leur monotonie sans joie, ni le désordre sauvage des nouveaux quartiers de l'« Occident » ne peuvent finalement convaincre d'avoir un intérêt durable qui traverserait les époques.

Qu'en est-il de l'introduction d'œuvres d'art dans l'espace public ? Serait-ce une solution pour agrémenter de tels quartiers ? L'« art dans la construction » est souvent devenu une sorte d'« alibi » : comme s'il suffisait de placer une œuvre d'art devant un bâtiment fonctionnel laid – qui ne nécessite que l'intervention d'ingénieurs et non d'architectes, au lieu d'intégrer des principes artistiques dans la construction visant à la beauté de l'ensemble, comme cela allait de soi dans les époques précédentes et s'est raréfié dans un monde prioritairement axé sur la rentabilité. Ceci pose également la question de l'équilibre entre liberté de l'art ou plutôt de comment intégrer l'art dans une conception qui suit des règles visant la beauté/l'esthétique, et c'est là un problème social à négocier ensemble. De telles considérations ne semblent jouer un rôle important, ni dans les sociétés plutôt individualistes, ni dans celles plutôt collectivistes. Et cependant, même dans des structures précaires et aux conditions de vie particulièrement défavorables, bidonvilles, quartiers type *favelas*, ne trouve-t-on pas de mini-plantations de jardins, des tentatives ô combien modestes certes, mais réelles d'aménagement et d'atténuation de contextes si difficiles ?

Comme le souligne le philosophe Roger Scruton², dans la société libérale américaine, les contraintes réglementaires pour bâtir une maison portent essentiellement sur des obligations techniques liées à la sécurité. Des recommandations liées à l'esthétique apparaîtraient comme une violation de la liberté

2 R. SCRUTON, « The High cost of ignoring beauty », *American Enterprise Institute* 19 décembre 2009, <https://www.aei.org/articles/the-high-cost-of-ignoring-beauty/>

individuelle... À l'inverse, cet auteur montre un mode de pensée différent présent dans l'ancien monde ; il prend l'exemple de l'Angleterre où des recommandations esthétiques sont formulées afin que le nouveau bâtiment s'intègre dans un ensemble. Il évoque aussi le refus de l'installation de certaines enseignes tapageuses dans certains quartiers qu'elles dénatureraient. Des principes communs avec ceux de l'architecture de l'Antiquité ont cours, tels que l'équilibre et les proportions qui contribuent à une harmonie d'ensemble.

Nous voudrions mentionner ici le courant de l'**architecture organique** porté par Frank Lyod Wright qui cherche à relier le citadin et la nature, et celui de la **bionique** qui s'est fait jour au début du XXI^e siècle. Ce courant se base sur des principes très originaux centrés sur une approche formelle et non prioritairement fonctionnelle. Appliquée à la construction, elle vise à transposer les fonctionnalités, les structures et les matériaux issus de la nature dans le secteur du bâtiment, afin de créer des architectures plus efficaces et plus durables. Il ne s'agit pas ici de simplement imiter les formes, mais d'utiliser des stratégies issues du domaine vivant, du champ biologique. Citons les économies de matériaux réalisées grâce à une structure « osseuse » dans la construction légère, comme pour la tour Eiffel, ou la ventilation économe en énergie grâce à un système inspiré des termitières, comme dans l'Eastgate Center. Inspirant architecture et construction, la bionique, science interdisciplinaire, est le fruit d'une collaboration entre biologistes, ingénieurs et architectes.

Frank Lloyd Wright écrivait :

« Je déclare que l'heure est venue pour l'architecture de reconnaître sa propre nature, de comprendre qu'elle dérive de la vie ».

Au-delà ne pourrions-nous dire que destinée aux citoyens, elle est destinée à la vie ? Mais écoutons et réfléchissons aussi à l'interrogation de Ken Follet à propos des populations du moyen âge qui vivaient dans des maisons inconfortables, froides, et qui ont voulu construire pour l'éternité en élevant des cathédrales. N'y a-t-il pas ainsi un besoin fondamentalement humain de créer un environnement qui nous convient, dans lequel nous éprouvons un sentiment de bien être, voire même qui nous transporte ?

Alors, négliger de tendre vers « un tout harmonieux » est-il dépourvu de conséquences ? Au-delà de l'appréciation d'aspects purement esthétiques portée sur notre environnement quotidien, la disposition et l'architecture de nos villes n'ont-elles pas une influence sur nous, sur notre **humeur, notre cognition, notre santé** ?

Des travaux émergents apportent argument sur ce thème par l'intermédiaire de constats inverses : ils mettent en évidence un lien entre certains facteurs de notre environnement urbain et des effets défavorables sur la santé. Ainsi, une augmentation de la fréquence de leurs crises a été observée chez des personnes migraineuses face à des immeubles géométriques aux façades bétonnées, sans

âme^{3, 4}. De même, certains aménagements dans des hôpitaux psychiatriques avec la présence d'éléments pointus, surplombants ont suscité de tels sentiments de répulsion qu'ils ont dû être modifiés ou retirés : ainsi par exemple, un mobile avec des oiseaux, placé dans une cour entre deux unités de psychiatrie⁵ ou une sculpture représentant un motif avec des yeux dans les salles d'un hôpital de pédopsychiatrie⁶. Ainsi, tant en population générale que pour des personnes atteintes de différentes pathologies, des interactions entre la qualité esthétique de l'environnement et la santé sont objectivées.

La question de savoir ce qui fait une « bonne » ville fascine l'humanité depuis des décennies. En raison de l'urbanisation et du changement climatique mondial, ce sujet ancien suscite un regain d'intérêt. Comme l'indique Merit Zimmermann, différents paradigmes de développement urbain, tels que la ville intelligente, la ville créative, la ville compacte, la ville durable, la ville amie des aînés, sont proposés. Alors, qu'en est-il de la conception d'architectes réputés dans ce domaine ? Merit Zimmermann a interviewé quinze experts en urbanisme issus de domaines tels que le design et l'aménagement, originaires de différents pays. Une analyse thématique de ces entretiens a été effectuée⁷. Ces architectes experts établissent quatre objectifs principaux :

- créer des expériences de vie saines, avec un accès à la nature, l'introduction d'un design biophilique, la prise en compte de valeurs environnementales ;
- créer des expériences sociales fluides, afin de favoriser interactions, participation à la vie publique, déplacements, où chacun se sent en sécurité et bienvenu ;
- créer des expériences participatives, en laissant une partie de l'aménagement au gré des usagers, ou en offrant des bâtiments d'usages flexibles, ainsi l'un des experts estime que chaque lieu devrait avoir 10 usages possibles ;
- créer des expériences captivantes sur le plan sensoriel.

Notons que si le premier et le dernier objectif placent la notion de beauté au centre de la réflexion, les deux autres s'inscrivent plutôt dans une dimension d'usage social. Le recueil des avis montre des éléments disparates : ainsi l'un évoque l'intérêt de mélanger beauté et laideur, un autre l'aspect ennuyeux d'une concentration de « bijoux architecturaux » donnant l'impression d'être dans un musée. Pour les hauteurs des bâtiments : trop élevées, elles sont source de ten-

3 A. J. WILKINS, *Visual stress*, Oxford University Press, 1995.

4 A. J. WILKINS, « Looking at buildings can actually give people headaches- here's how », *The Conversation* 1er juin 2017, <https://theconversation.com/looking-at-buildings-can-actually-give-people-headaches-heres-how-74565>

5 C. COOPER MARCUS et M. BARNES, *Healing gardens : Therapeutic Benefits and Design Recommendations*, John Wiley and Sons ed., 1999.

6 R. FESCHAREK, Communication personnelle, 2009.

7 M. ZIMMERMANN, « The Beautiful City: Towards an Emotionally-Laden Paradigm for Urban Development », *ATINER's Conference Paper Proceedings Series*, PLA2023-0297 Athens, 29 septembre 2023.

sion, de taille moyenne, ne seront-elles pas trop monotones ? Les variétés de connexions, les rues droites ou courbes, la succession d'espaces ouverts et plus refermés ont chacun leurs partisans. Certaines des réponses s'appuient sur la théorie de psychologie des paysages du « refuge potentiel », issue de la théorie d'Appleton « prospection/refuge », selon laquelle les humains ont une propension naturelle à préférer des paysages susceptibles de favoriser leur survie avec présence d'eau, d'arbres et de refuges naturels⁸. À l'opposé, d'autres participants prônent l'introduction d'un élément de « risque/danger » cité comme pouvant s'avérer stimulant, telles des rampes en spirales, des marches inégales – comme au musée Guggenheim. Notons toutefois le caractère quelque peu abstrait de ce type de « danger ». Un autre thème où le consensus ne se fait pas non plus jour, est celui du débat autour du lien forme/fonction avec des opinions aussi variées que celles-ci : « l'objet le plus fonctionnel est la forme ultime de la beauté » ou au contraire « la fonctionnalité pure ressemble à un mausolée », ou la prise de position selon laquelle « la beauté est justement l'art en l'absence de fonction », ou bien « la beauté est un ping-pong entre forme et fonction ». Si ces architectes expriment ainsi l'impossibilité d'établir des standards normatifs panculturels, ils reconnaissent cependant que certains principes permettent de susciter des expériences similaires pour un lieu donné chez des personnes différentes.

Roger Scruton se démarque, lui, par sa position qui dénonce une démarche peut-être centrée sur l'égo de l'architecte qui crée un bâtiment pour lui-même « hors sol » dans une démarche que l'on peut taxer d'isolationniste, pour créer le choc, sans s'intéresser au lieu même où le bâtiment sera placé, ce que Scruton appelle des « îlots d'égo dans une mer de nous ». Son jugement est sans appel :

« Aucune catastrophe esthétique n'a plus frappé nos villes, européennes comme américaines, que l'idée moderniste selon laquelle un bâtiment doit se démarquer de son environnement »⁹.

En effet, notre espace de vie citadin comporte certes bâtiments, rues, trottoirs, mais ceux-ci sont inclus dans un milieu dont ils ne peuvent être détachés. Pour les auteurs de « l'urbanisme en transition »¹⁰, notre comportement vis-à-vis de l'environnement qui nous entoure, dépend des perceptions subjectives que nous-mêmes et les autres formons et qui constituent notre milieu psychologique. Selon Morge¹¹, chaque environnement procure : « une identité sociale, culturelle et économique ». Les choix faits dans les aménagements de notre environnement sont des éléments structurant notre identité et ils contribuent à influencer les interactions entre ceux qui le fréquentent et leur manière « d'être collectivement ».

8 J. APPLETON, *The experience of landscape*, New York, John Wiley and Sons ed., 1975.

9 R. SCRUTON, « The Hight cost of ignoring beauty », *op. cit.*

10 M. BIGOT, « Psychologie et urbanisme une approche par les vulnérabilités psychiques et relationnelles » in E. BONNEAU, *L'urbanisme en transition : écologisation et coopérations*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2024.

11 A. MORGE, *Introduction à la psychologie environnementale*, cours magistral, 2018, en ligne : <https://slideplayer.fr/slide/13643439/>

De même, le travail de Florida aux États-Unis¹² a montré que le jugement de beauté et d'esthétique a un effet sur le sentiment d'agrément communautaire auprès d'habitants vivant aux États-Unis. Alors créer des espaces qui favorisent la santé individuelle et collective, les interactions et les relations humaines, ne sont-ils pas les objectifs à fixer aux urbanistes et architectes ?

Il nous semble utile dans notre propos d'élargir le sujet et sans se restreindre à la dimension du bâti, de l'architecture proprement dite d'aborder à présent **les qualités de l'organisation spatiale de l'espace de la ville et sa structuration**. Kevin Lynch met en exergue cette dimension :

« On devrait manipuler les formes de manière à ce qu'il y ait une continuité entre les multiples images d'une grande ville : qu'on la considère de jour comme de nuit, hiver comme été, de près et de loin, arrêté et en mouvement, attentif et distrait »¹³.

Cette capacité cognitive d'appréhension de l'espace est une capacité complexe : selon Piaget¹⁴ l'acquisition des relations topologiques ne se développe et ne devient opérationnelle que vers 7-8 ans. Auparavant, la perception de l'espace reste partielle, comme les pièces d'un puzzle non assemblé, sans que des liens réciproques ne soient établis entre les différentes parties de l'espace et entre sujet et objet. Pour Lynch plusieurs notions soutiennent les différentes dimensions de l'appropriation de l'espace :

La lisibilité d'une ville : autrement dit notre capacité à nous orienter pour nous y déplacer sans nous perdre, à assimiler son organisation, son plan.

« S'il arrive par malheur que nous soyons désorientés, la sensation d'anxiété et même de terreur qui accompagne cette perte de l'orientation nous révèle à quel point en dépendent nos sentiments d'équilibre et de bien-être. » « Pouvoir distinguer et lire l'environnement, non seulement procure la sécurité mais augmente également la profondeur et l'intensité potentielle de l'expérience humaine ».

L'imagibilité :

« Un environnement doté d'une bonne imagibilité devrait permettre à la personne de se sentir rapidement chez elle dans un nouveau milieu... L'observateur peut y recevoir de nouveaux chocs sensoriels sans que ceux-ci brisent l'essentiel de son image, il acquiert une conscience profonde de son environnement ».

L'identité d'un lieu résulte à la fois de son individualité et de son unicité qui permettent de le reconnaître et de l'identifier. Un lieu peut être doté d'une signification tant pratique qu'émotive. Se sentir rapidement « bien », presque « comme chez nous » dans un nouveau milieu résulte de cette dimension.

12 R. FLORIDA, C. MELLANDER et K. STOLARICK, « Beautiful Places : The Role of Perceived Aesthetic Beauty in Community Satisfaction », *Regional Studies* 2010, 45 (1), p. 33-48.

13 K. LYNCH, *L'image de la cité*, Dunod, coll. Aspects de l'urbanisme, 1969.

14 J. PIAGET, B. INHELDER et A. SZEMINSKA, *La géométrie spontanée de l'enfant*, Presses universitaires de France 1948.

Comme l'indique Varela :

« Le cerveau existe dans un corps, le corps existe dans un monde, et l'organisme bouge agit, se reproduit rêve, imagine. Et c'est de cette activité permanente qu'émerge le sens du monde et des choses »¹⁵.

Cet auteur introduit la notion de cognition située, dans le temps et dans l'espace, référence à la mémoire épisodique qui nous permet d'établir une continuité dans notre existence en stockant les épisodes survenus dans un lieu et à une date précise qui constituent notre histoire et au sein desquels notre conscience auto-noétique nous permet de voyager au fil du temps pour récupérer nos souvenirs mais aussi nous projeter dans notre avenir.

« La cognition ne peut être détachée des circonstances dans lesquelles elle se produit, elle est située et la cognition est incarnée car ancrée dans le corps, elle émerge de ses interactions avec le monde extérieur »¹⁶.

Et c'est la répétition d'expériences uniques, par exemple de déplacements dans une ville qui nous permet d'acquérir une connaissance de celle-ci, conservée en mémoire sémantique et devenue indépendante du contexte spatio-temporel des expériences uniques vécues qui ont permis son acquisition. Construire une véritable représentation mentale de l'espace, de sa configuration, suppose l'acquisition d'une « carte cognitive » de celui-ci. Au niveau cérébral c'est l'hippocampe, une partie du lobe temporal essentielle dans les processus de mémoire épisodique et de « création de nouveaux souvenirs » qui est impliqué et serait le siège de cette carte cognitive. Au sein de l'hippocampe plusieurs types de cellules spécialisées ont ainsi été identifiées, qui s'activent lors du passage en un point précis ce qui permet de former un cadre de référence métrique. Grâce à la « carte cognitive », il est possible de réaliser des trajets nouveaux, indiquer la direction d'éléments non-visibles de l'espace lointain. Une telle représentation de l'espace se détache du sujet pour atteindre un système de référence allocentrique, utilisant objets ou repères de l'environnement externes à l'individu¹⁷.

Nous avons tous fait l'expérience de villes dans lesquelles nous nous sentons vite à l'aise, tant par leur architecture qui résonne positivement en nous, que par notre capacité à nous y repérer sans peine lors de nos déplacements, promenades... La connaissance qui s'établit au fil de nos visites est la source d'un plaisir particulier à se sentir dans un milieu vite devenu familier. Point important, cette structuration si elle est aisée à appréhender sera aussi facile à mémoriser et à communiquer, elle peut être partagée, transmise.

15 F. J. VARELA, E. T. THOMSON et E. ROSCH, *The embodied mind : Cognitive science and human experience*, The MIT Press, 1991, trad. : *L'inscription corporelle de l'esprit. Sciences cognitives et expérience humaine*, Paris, Seuil, 1993.

16 *Ibid.*

17 E. C. TOLMAN, « Cognitive maps in rats and men », *Psychological Review* 1948, 55 (4), p. 189-208.

Lynch élargit enfin son propos :

« Nous avons besoin d'un milieu qui ne soit pas seulement bien organisé mais aussi chargé de poésie et de symbolisme. Il pourrait « parler » des individus et de leur société complexe, de leurs aspirations et de leurs traditions historiques, du site naturel et des fonctions et mouvements compliqués du monde... »¹⁸.

Si ces mots ne sont pas sans évoquer à nouveau la dimension plus large de la beauté, pourtant selon Toderian, le mot « beauté » est curieusement évité par les architectes¹⁹. Pour cet auteur, le souci de la beauté, est occulté car confondu avec la question des goûts conférant à l'appréciation une dimension personnelle, non généralisable et en quelque sorte irrationnelle.

Si nous abordons la question par l'autre extrémité de son spectre, la laideur, celle-ci est-elle consensuelle ? Le travail de Felisberti²⁰ apporte des arguments en faveur d'une réponse positive à cette question. Des participants ont fait des photos de paysages et de zones urbaines qu'ils jugeaient laides. Puis des participants « naïfs » quant à la laideur intentionnelle des photographies, leur ont attribué une note de laideur. Les notes des participants pour les scènes urbaines étaient similaires dans les deux groupes, ce qui témoigne d'une concordance du jugement esthétique de laideur pour ces environnements.

Alors, au-delà de l'attractivité ou de la répulsivité d'un lieu, reprenons ce concept de beauté, qui mérite ici d'être approfondi. Plus théorique en quelque sorte, il convient de le distinguer de la dimension d'intérêt pour un site, un bâtiment, une oeuvre d'art. Est-il possible de discriminer goût personnel et des « principes/fondements de la beauté sous-jacents » plus universels ?

L'esthétique est un sujet psychologique, car l'expérience de la beauté est un besoin humain fondamental ; ce n'est pas un luxe, mais une source de sens et de bien-être. La plupart des gens s'accordent à dire que certains paysages ou certaines formes naturelles sont belles. Pourquoi ? Quelles en sont les raisons ? **Existe-t-il une approche rationnelle permettant de rendre notre environnement plus beau et agréable à vivre ?**

La beauté naturelle obéit à des règles qui peuvent être établies scientifiquement. Elles peuvent constituer une base pour trouver un consensus social sur ce vers quoi s'orienter dans la construction, en plus de la solution la moins chère et tout juste acceptable. De tels principes peuvent créer un cadre qui peut être aménagé de manière créative et individuelle. Dans de nombreuses villes, des rues donnent une impression générale d'être « belles » parce que toutes respectent les spécifications en matière de hauteur des bâtiments, de matériaux et de gamme de

18 K. LYNCH, *L'image de la cité*, op. cit.

19 B. TODERIAN, « The importance of beauty: A personal and professional perspective », *Planetizen Blogs* 2007, <https://www.planetizen.com/node/24087>

20 F. M. FELISBERTI, « Experiences of ugliness in nature and urban environments », *Empirical Studies of the Arts* 2022, 40 (2), p. 192–208.

couleurs, mais où chaque façade est néanmoins conçue individuellement. Dans son ouvrage, Gábor Paál²¹ tente de répondre à la question qu'il pose en tant que titre même du livre : « Qu'est-ce que la beauté ? – L'esthétique en tout ». L'auteur présente, entre autres, les conclusions de l'esthétique empirique, enseignée à l'Institut Max Planck de Fancfort-sur-le-Main. Nous présentons ici quelques aspects de ses travaux.

Un modèle d'ordre de la beauté comme aide à l'orientation pour les architectes et autres concepteurs. Sur la base des découvertes de la recherche sur le cerveau et de l'esthétique empirique, l'esthétique cognitive se définit comme une compréhension d'un processus cognitif basé sur une expérience esthétique transmise par nos sens et notre expérience immédiate. La perception de la beauté peut être décrite comme une méta-émotion qui peut être ramenée à quatre catégories/valeurs, à savoir une esthétique élémentaire **E** et trois dimensions esthétiques cognitives : l'ordre **O**, **S** (soi, sympathie, situation, humeur), **K** (créativité, complexité).

Les valeurs E, valeurs esthétiques élémentaires sont les mieux étudiées : elles sont fortement ancrées dans la psychophysiologie humaine : ainsi par exemple certains *stimuli* sensoriels aux caractéristiques précises, généralement très stables, produisent un effet immédiat sur les humains : il peut s'agir de sons, odeurs, couleurs, visages ou paysages. Ils changent peu au cours d'une vie, sont souvent transculturels et constants et sont systématiquement perçus ou jugés comme « beaux ». L'explication de tels résultats fait en général appel à la psychologie évolutionniste ; celle-ci étudie des caractéristiques et propriétés d'objets associés à des sensations qui nous ont été agréables, utiles et bénéfiques tout au long de l'évolution humaine, comme la présence d'eau dans un paysage, le caractère symétrique d'un visage, les proportions suivant la suite de Fibonacci, ressenties comme harmonieuses au point de devenir le « nombre d'or ».

Les valeurs esthétiques cognitives :

Les valeurs O. Elles sont synonymes d'ordre, de clarté, de rigueur : logique, convaincant, cohérent, respect des règles strictes, les décrivent. Parmi ces valeurs, les plus importantes sont la cohérence, l'intégrité et la simplicité. Elles garantissent et procurent des sentiments de fiabilité, sécurité et confiance. La cohérence signifie que les différents éléments s'accordent entre eux, comme dans le cas de la symétrie ; l'intégrité procure l'impression que les éléments semblent complets, qu'« il ne manque rien » ; la simplicité correspond à des éléments réduits à l'essentiel « rien en trop ». De telles caractéristiques sont perçues comme « belles » pour elles-mêmes et pas seulement parce qu'elles remplissent un objectif.

Les valeurs S. Les propriétés, caractéristiques de ces éléments établissent un lien avec le sujet, entretiennent, créent un rapport pertinent avec « son moi ». Ils ont une signification pour lui et le touchent émotionnellement. En d'autres termes, la

21 G. PAAL, *Was ist schön ? Die Ästhetik in allem*, Königshausen & Neumann, 2020.

personne se sent comme « former un tout » avec elles. Le « moi » ressent une affinité, une concordance avec l'objet. Or, être touché d'une émotion positive suscite un sentiment esthétique et dans la grande majorité des cas, de beauté, ne dit-on pas un beau concert, une belle fête ?

Les valeurs K sont des propriétés qui rendent attrayant l'objet, qui entraînent le sujet à s'y intéresser ; pour cela, il faut généralement un certain degré de nouveauté et de complexité, qui ne doit toutefois pas être excessif. Les valeurs K stimulent l'esprit : les modèles/objets trop simples sont considérés comme inesthétiques, ennuyeux ou *kitsch*, tout comme les objets opaques et confus : ce qui est beau, c'est lorsqu'une « forme » se laisse reconnaître dans une structure complexe associée également à une certaine dose de nouveauté, d'originalité, qui doit toutefois être liée à quelque chose de familier. Ceci permet un changement de perspective.

Ces principes établis par Gabor rejoignent et valident les propos de John Ruskin, selon lesquels « toute beauté est fondée sur les lois des formes naturelles » et ce critique d'art du milieu du XIXe siècle de poursuivre : « l'architecture d'une ville est d'émouvoir et non d'offrir un simple service au corps de l'homme ».

Pour les urbanistes et les architectes, la tâche consisterait ainsi à concilier les valeurs EOSK et, bien sûr, à tenir compte aussi des impératifs pratiques et non esthétiques, tels que les contraintes fonctionnelles, financières, environnementales. Selon Francois Cheng :

« ...pour l'homme (la beauté), plus qu'un acquis, elle sera toujours un défi, un pari »²².

Dans la pratique, il est important de pouvoir cerner pourquoi quelque chose est beau ou ne l'est pas, afin de prendre des décisions en connaissance de cause. En d'autres termes : rechercher et atteindre le mélange équilibré voilà ce qui fait la différence !

Scruton prend position en indiquant d'une part que la beauté urbaine ne se limite pas à la traduction de la forme en fonction, car le plaisir esthétique dans la ville est compromis lorsque l'on ne tient compte que des fins fixées par la raison. Cet auteur dépasse l'opposition subjectif/objectif. En effet, il écrit que :

« il y a une différence énorme entre le jugement esthétique considéré comme l'expression d'un goût individuel et le jugement esthétique considéré à l'inverse comme l'expression d'une communauté. Peut-être considérons-nous la beauté comme subjective uniquement parce que nous avons donné une place erronée au jugement esthétique dans nos vies, le considérant comme un moyen de nous affirmer plutôt que comme un moyen de nous relier »²³.

22 F. CHENG, *Cinq méditations sur la beauté*, éd. révisée, Albin Michel, 2017.

23 R. SCRUTON, « The High cost of ignoring beauty », *op. cit.*

Pour cet auteur, ce changement de regard permet de dépasser la question de la subjectivité de la beauté. En effet il écrit :

« La beauté prend alors une autre dimension, celle d'un instrument au service de nos stratégies de consensus, l'une des valeurs à travers lesquelles nous construisons et appartenons à un monde commun et réconfortant »²⁴.

Ne pourrions-nous plus alors nous mettre d'accord, à l'échelle de la société, sur une liste exhaustive de critères qui prennent en compte « l'ensemble » ? La conciliation est un aspect de l'harmonie et, à comprendre ici au sens large comme une intégration équilibrée d'aspects très divers pour relever ce défi. **Existe-t-il des éléments objectifs pour les éclairer ?**

Les neurosciences offrent des outils d'exploration de ces sujets en développant le domaine de la neuro-esthétique qui dispose de méthodes propres à son exploration. Ainsi, si les domaines les plus étudiés portent sur des aspects techniques, les méthodes d'*eye tracking* permettent d'étudier le regard et sa manière d'explorer une scène, un paysage, un espace. Des enregistrements d'électro-encéphalogrammes, la mesure de la réponse électrodermale qui est corrélée au stress, sont aussi utilisées. Enfin l'imagerie par résonance magnétique nucléaire est une approche fort prometteuse²⁵. Des corrélations peuvent être établies avec le jugement esthétique²⁶. Chez les humains une préférence constante pour diverses images présentant des statistiques fractales a été montrée par cette méthode ainsi que pour les formes dites organiques^{27 28}. Une structure fractale est un « objet mathématique qui présente une structure similaire à toutes les échelles », autrement dit avec un « motif géométrique répétitif à l'infini et dont chaque partie est une copie réduite du tout ». Ceci rejoint la Valeur « O » de Gabor Paal²⁹. Ceci témoignerait d'une forte relation entre la sensibilité visuelle et la préférence pour les motifs visuels simples en faveur d'une relation étroite entre l'expérience esthétique et le codage sensoriel des *stimuli* naturels.

Outre la neuro-esthétique se développe aussi la discipline de la **neuro-architecture**. Ainsi, comment la neuro-architecture descriptive pourrait-elle être transformée en une science expérimentale ? Chatterjee émet l'hypothèse que les

24 R. SCRUTON, « The Hight cost of ignoring beauty », *op. cit.*

25 M. WANG, X. LIU, Y. LAI, W. CAO, Z. WU et X. GUO, « Application of neuroscience tools in building construction – An inerdisciplinary analysis », *Frontiers in neuroscience* 21 juin 2022, doi: 10.3389/fnins.2022.895666.

26 Y. CHENG, J. CHEN, J. LI, L. LI, G. HOU et X. XIA, « Research on the preference of public art design in urban landscapes: Evidence from an event-related potential study », *Land* 2023, 12 (10).

27 N. STREET, A. M. FORSYTHE, R. REILLY, R. TAYLOR et M. S. HELMY, « A Complex Story: Universal Preference vs. Individual Differences Shaping Aesthetic Response to Fractals Patterns », *Frontiers in Human Neuroscience* 2016, vol. 10.

28 O. VARTANIAN, G. NAVARRETE, A. CHATTERJEE, L. BRORSON FICH, H. LEDER, C. MODROÑO, M. NADAL, N. ROSTRUP et M. SKOV, « Impact of contour on aesthetic judgements and approach-avoidance decisions in architecture », *PNAS* 18 juin 2023, 110 (2).

29 G. PAAL, *Was ist schön ? Die Ästhetik in allem*, *op. cit.*

réponses esthétiques se réduisent à des dimensions psychologiques clés, à savoir des composantes qui comportent une valence émotionnelle : la cohérence (facilité d'organisation et de compréhension d'une scène), la fascination (richesse informationnelle et intérêt suscité). L'étude IRMf, sur des jugements de beauté et des décisions d'approche – ou d'évitement d'une scène, d'un paysage – son attractivité/sa répulsivité, le désir d'exploration qu'elle suscite, montre que ces tâches apparaissent corrélées à des variations de degré d'activité des zones cérébrales spécifiques et distinctes pour le degré de fascination, la cohérence^{30, 31}. Ceci éclaire et objective la dimension universelle du sentiment de beauté.

À côté d'architectures, d'éléments d'urbanisme source de sentiments d'inconfort, de malaise, il importe tout autant de préciser quels environnements peuvent améliorer la santé et le bien être de leurs usagers. Le terme de santé étant pris ici dans sa définition de l'OMS comme :

« un état de complet bien-être physique, mental et social, [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ».

Nous disposons d'ores et déjà en effet d'une somme de travaux importante sur la relation à la nature et sur l'apport de la nature en ville sur la santé. Il existe des apports écosystémiques de l'introduction de la nature en milieu urbain, tels que l'amélioration de la qualité de l'air, la limitation des ilots de chaleur, la filtration des particules fines, le ruissellement des eaux et l'imperméabilisation des sols, dont les conséquences en termes d'impacts médico-économiques sont attestés. Ainsi, ce ne sont pas moins de 10 services écosystémiques des arbres qui sont répertoriés. Mais la présence de nature en ville a aussi d'importants effets bénéfiques sur des dimensions physiques et psychologiques de la santé ainsi que sur la santé sociale.

Une enquête en population générale aux Pays-Bas a montré un lien entre la distance du domicile d'un espace vert et les dépenses de santé. La distance critique se situait aux alentours d'un kilomètre. Les enquêtes auprès d'étudiants à propos de leurs campus, de professionnels de santé à propos des établissements où ils exercent, mettent en évidence ces effets. Un facteur important d'appréciation de l'environnement est rapporté par les participants. La présence d'espaces verts et plus précisément d'eau, d'arbres, de fleurs est recherchée^{32, 33}.

30 A. CHATTERJEE et O. VARTANIAN, « Neuroaesthetics », *Trends in Cognitive Sciences* 2014, 18 (7), p. 370-375.

31 A. CHATTERJEE, A. COBURN et A. WEINBERGER, « The neuroaesthetics of architectural spaces », *Cogn Process* 22 septembre 2021, 1, p. 115-120.

32 J. MAAS, R. A. VERHEIJ, S. DE VRIES, P. SPREEUWENBERG, F. G. SCHELLEVIS et P. P. GROENEWEGEN, « Morbidity is related to a green living environment », *J Epidemiol Community Health* 2009, 63 (12).

33 C. COOPER MARCUS et M. BARNES, *Healing gardens : Therapeutic Benefits and Design Recommendations*, op. cit.

Des marqueurs biologiques du stress, fréquence cardiaque et sa variabilité, taux de cortisol – l’hormone du stress – salivaire sont utilisés pour vérifier la théorie du stress d’Ulrich³⁴ : celle-ci postulait l’effet bénéfique de la nature sur le stress via une diminution de l’activité du système nerveux autonome para-sympathique qui régule le fonctionnement des différents organes internes, dont le système cardiovasculaire. L’action du système parasympathique antagonise celle du système sympathique qui lui au contraire nous permet de mobiliser toutes nos fonctions pour faire face à un danger, et s’active en situation stressante³⁵. La marche dans la nature, à exercice physique égal, comparée à une marche en milieu urbain dense, diminue les indicateurs physiologiques du stress³⁶. Un lien entre l’exposition aux plantes émettrices de terpènes – les conifères notamment – a été établi à travers l’étude des bains de forêt au Japon – et l’effet de ces phytoncides antibactériens et stimulateurs des lymphocytes « natural killer » qui interviennent pour éliminer les agents agresseurs et réduire la libération de cytokines pro inflammatoires. Ces différents processus sont impliqués dans l’immunité et par exemple la destruction des cellules cancéreuses³⁷.

Les effets bénéfiques de la présence de nature sur la santé sont plus marqués chez les femmes, les personnes âgées, les enfants, les personnes de classe sociale modeste³⁸. L’accroissement de la dimension de nature en ville revêt donc une dimension de promotion d’équité sociale en matière de santé. Ses effets sont multiples, tant physiques que psychologiques. Citons par exemple une meilleure santé cardiovasculaire, une diminution du risque d’obésité, des pathologies respiratoires avec par exemple des conséquences mesurables sur le nombre de jours d’hospitalisation, d’arrêts de travail, de journées d’école manquées et globalement une diminution du risque de mortalité estimé entre 8 et 12 %^{39, 40}. Dans le domaine psychologique, là encore les bénéfices sont attestés, sur la santé mentale, l’anxiété, la dépression, sur le sommeil. Une étude en IRM fonctionnelle⁴¹ a objectivé le lien exposition à la nature, diminution des ruminations et activation d’une zone cérébrale spécifique. Des effets positifs sur la fatigue cognitive d’étudiants, les résultats d’élèves ayant vue de leurs classes sur la nature, ont été

34 R. S. ULRICH, R. F. SIMONS, B. D. LOSITO, E. FIORITO, M. A. MILES et M. ZELSON, « Stress recovery during exposure to natural and urban environments », *Journal of Environmental Psychology* 1991, 11 (3), p. 201-230.

35 M. LE VAN QUYEN, *Cerveau et nature*, Flammarion, 2022.

36 R. S. ULRICH, R. F. SIMONS, B. D. LOSITO, E. FIORITO, M. A. MILES et M. ZELSON, « Stress recovery during exposure to natural and urban environments », *op. cit.*

37 Q. LI, « Effects of forest bathing trips on human immune function », *Environmental Health and Preventive Medicine* 2010, 15 (1), p. 9-17.

38 G. GALOPIN, « Nature en ville et santé humaine », *Techniques de l’ingénieur* 10 novembre 2024.

39 *Ibid.*

40 J.-P. REVÉRET et P. GOSSELIN, *Valeur économique des effets sur la santé de la nature*, édition révisée, Institut national de santé publique du Québec, 2017.

41 G. N. BRATMAN, J. P. HAMILTON, K. S. HAHN, G. C. DAILY et J. J. GROSS, « Nature experience reduces rumination and subgenual prefrontal cortex activation », *Proceedings of the National Academy of Science* 2015, 112 (28), p. 8567-8572.

montrés ainsi que les effets positifs du design biophilique et de l'introduction de nature dans les environnements de travail et même dans le champ de la pathologie pour les personnes présentant un déficit attentionnel des impacts équivalents à ceux de certains médicaments⁴².

Ceci conforte la théorie de restauration attentionnelle de Kaplan et Kaplan^{43, 44, 45} qui distinguent l'attention focalisée, soutenue, source de fatigue cognitive si elle est mise en jeu trop longtemps, et l'attention diffuse – défocalisée – suscitée par des environnements naturels créant une fascination douce et qui relâche la première et permet la récupération de l'attention focalisée. **Dans le domaine médical**, Ulrich⁴⁶ a montré une réduction de la durée d'hospitalisation et de la consommation d'antalgiques pour des personnes opérées d'une chirurgie de la vésicule biliaire lorsqu'elles ont vue de leur chambre d'hôpital sur la nature comparées à celles dont la chambre donne sur un mur de briques. La vue de la nature ou la nature représentée ont des effets décelables par exemple pour diminuer la douleur⁴⁷, les comportements de stress dans les salles d'attente de services hospitaliers⁴⁸, là où l'introduction de la nature réelle est limitée. Les équipes hospitalières qui peuvent accéder à des espaces verts aménagés, intégrant un jardin thérapeutique dans leurs pratiques, voient leur qualité de vie au travail améliorée avec des équipes plus stables, moins d'arrêts de travail, de syndromes d'épuisement professionnel⁴⁹. Dans le champ de la maladie d'Alzheimer et maladies apparentées, le Plan Alzheimer 2008-2012⁵⁰ a recommandé d'aménager des jardins thérapeutiques dans les unités dédiées à l'accueil des personnes vivant avec ces pathologies. Ces jardins, conçus en fonction des spécificités du site, des besoins des personnes vivant avec ces pathologies, intégrés au projet de soins ont des impacts sur les troubles psycho-comportementaux, le sommeil, l'appétit, la communication, les réminiscences, les émotions positives, la conscience de soi,

42 L. CHRÉTIEN, *Sésame, Services Écosystémiques rendus par les Arbres, Modulés selon l'Essence*, Étude et rapport Cerema, 2019.

43 R. KAPLAN et S. KAPLAN, *Experience of nature: A psychological perspective*, New York, Cambridge University Press, 1989.

44 S. KAPLAN, *The restorative environment: Nature and human experience*. In *The role of horticulture in human well-being and social development*, Relf D, Portland, ed. Timber Press, 1992, p. 134-142.

45 S. KAPLAN, « The restorative benefits of nature: Toward an integrative framework », *Journal of Environmental Psychology* 1995, 15 (3), p. 169-182.

46 R. S. ULRICH, « View through a window may influence recovery from surgery », *Science* 1984, 224 (4647), p. 420-421.

47 M. O. STEININGER, M. P. WHITE, L. LENGERSDORFF et al., « Nature exposure induces analgesic effects by acting on nociception-related neural processing », *Nature Communications* 2025, 16 (2037).

48 C. J. BEUKEBOOM, D. LANGEVELD et K. TANJA-DIJKSTRA, « Stress-Reducing Effects of Real and Artificial Nature in a Hospital Waiting Room », *Journal of Alternative and Complementary Medicine* 2012. 18 (4), p. 329-333.

49 L. BERNEZ, M. BATT, M. YZORD, C. JACOB, A. TROGNON, F. VERHAEGEN et T. RIVASSEAU JONVEAUX, « Jardin thérapeutique, outil de prévention du burnout », *Psychologie Française* 2018, 63 (1), p. 73-93.

50 *Plan Alzheimer 2008-2012*, mesure 17, https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_Alzheimer_2008-2012.pdf

ils servent de médiation à nombre d'interventions non médicamenteuses^{51, 52, 53, 54}. D'autres travaux ont mis en évidence le bénéfice de tels jardins dans le champ de la santé mentale, du handicap, en oncologie, etc.^{55, 56, 57, 58}.

L'introduction des techniques de réalité virtuelle permet de standardiser des environnements pour étudier leurs différents paramètres. L'étude de la présentation de scènes urbaines plus ou moins enrichies en nature, en réalité virtuelle sur différents paramètres reflétant le stress, la récupération attentionnelle a montré un effet sur la réduction de l'effort cognitif mesuré par les mouvements oculaires d'exploration. Cependant la conception de ces environnements doit prendre en compte de multiples facteurs comme la notion de présence, la qualité et la cohérence perçues, ainsi que la dimension multisensorielle des environnements naturels⁵⁹.

Comme pour ses services écosystémiques, une modélisation médico-économique peut être établie sur les économies générées par les effets de la présence de nature en ville. Ainsi pour les 17 services écosystémiques recensés, les économies générées se chiffrent en dizaines de trillions de dollars au niveau mondial ; dans le champ du soin, l'extrapolation des travaux d'Ulrich à 50 % des services de chirurgie digestive des États-Unis se traduirait par plus de 90 millions de dollars non dépensés, la réduction du stress des soignants avec une stabilité des équipes, réduit les coûts des remplacements, l'épargne qui en découle dépasse très largement le coût des aménagements de nature nécessaires. Ainsi, même sous le seul angle financier, l'introduction de la nature en ville est justifiée^{60, 61}.

-
- 51 C. FRIANG, A. POP, C. JACOB, E. NASSAU, R. FESCHAREK, H. ROUSSEAU et T. RIVASSEAU JONVEAUX, « Bénéfices d'un jardin thérapeutiques sur le sommeil dans les maladies neurocognitives », *Gériatrie et Psychologie Neuropsychiatrie du Vieillessement* 2022, 20 (3), p. 329-337.
 - 52 C. GUEIB, A. POP, A. BANNAY, E. NASSAU, R. FESCHAREK, R. GIL et T. RIVASSEAU-JONVEAUX, « Impact of a Healing Garden on Self-Consciousness in Patients with Advanced Alzheimer's Disease: An Exploratory Study », *Journal of Alzheimer's Disease* 2020, 5 (4), p. 1283-1300.
 - 53 T. RIVASSEAU JONVEAUX, R. FESCHAREK, M. BATT, B. BOUVEL, L. DEMARCHE, C. JACOB, R. LANFROY, G. MALERBA, A. POP, L. SOULON, A. TROGNON et M. YZORD, « Comment la nature est-elle thérapeutique ? » in G. PAPIEN et S. MORAND (dir.), *Biodiversité et santé*, Paris, Buchet/Chastel, 2013, p. 171-182.
 - 54 A. B. SIMZAC, C. JACOB C, E. NASSAU, M. SURMELY, R. FESCHAREK et T. RIVASSEAU JONVEAUX, « Le jardin thérapeutique comme médiateur des relations sociales et familiales en UCC », *NPG Neurologie - Psychiatrie - Gériatrie* 2023, 24 (140), p. 81-88.
 - 55 M. G. BERMAN, E. KROSS, K. M. KRPA et al., « Interacting with nature improves cognition and affect for individuals with depression », *Journal of Affective Disorders* 2012, 140 (3), p. 300-305.
 - 56 G. GALOPIN, « Nature en ville et santé humaine », *op. cit.*
 - 57 N. GUÉGUEN et S. MEINER, *Pourquoi la nature nous fait du bien*, Paris, Dunod, 2012.
 - 58 T. RIVASSEAU JONVEAUX, R. FESCHAREK, M. BATT, B. BOUVEL, L. DEMARCHE, C. JACOB, R. LANFROY, G. MALERBA, A. POP, L. SOULON, A. TROGNON et M. YZORD, « Comment la nature est-elle thérapeutique ? », *op. cit.*
 - 59 M. HEFTI, *Nature urbaine et bien être : Analyse des processus psychologiques entre réalité et immersion virtuelle*, Thèse en psychologie, Nantes Université, 2024.
 - 60 C. COOPER MARCUS et N. A. SACHS, *Therapeutic Landscapes: An Evidence-Based Approach to Designing Healing Gardens and Restorative Outdoor Spaces*, Hoboken, John Wiley and Sons ed., 2013.
 - 61 L. CHRÉTEN, *Sésame, Services Écosystémiques rendus par les Arbres, Modulés selon l'Essence*, *op. cit.*

Nous manquons encore de telles projections sur les conséquences multiples et notamment financières de zones urbaines moches, **mais les outils nécessaires à de telles études sont à présent disponibles**. Des échelles psychométriques validées, disponibles en français, permettent de mesurer le bien-être, la qualité de vie, l'humeur, la dépression, les sentiments positifs/négatifs, l'effet restaurateur d'un environnement ; les mesures de paramètres physiologiques et de neuroimagerie fonctionnelle apportent une contribution décisive à cette objectivation. C'est ainsi que, par exemple, une zone urbanisée attractive répondant à des critères de *design* tels que ceux énoncés ici montre des effets pour réduire le stress et susciter une amélioration de l'humeur⁶².

Encore faut-il que **ces connaissances soient diffusées non seulement dans les milieux des différentes professions impliquées – et elles sont nombreuses – mais aussi que la population s'en empare**. Il y a là un véritable enjeu éducatif et d'information des citoyens qui permettrait aux décideurs de n'être pas acculés à des injonctions contradictoires permanentes entre intérêts particuliers et collectifs : les impacts bénéfiques de la nature en ville, d'une architecture harmonieuse se déploient au bénéfice de tous, certes en contrepoint et donc non immédiatement perceptibles sans information, mais non moins réels. Ce d'autant que la qualité et la quantité perçues de nature en milieu urbain et les affects positifs qui en résultent sont corrélées positivement à la dimension de connexion à la nature de la personne : celle-ci joue un rôle potentialisateur de cet effet bénéfique. Ainsi pourrait s'installer un cercle vertueux⁶³.

À côté de ces travaux sur la nature, **les concepts de beauté, d'art**, interrogent encore, avec les émotions qu'ils suscitent au-delà des dimensions purement perceptives. Certaines critiques vis-à-vis des travaux dans ce domaine relèvent leur portée restreinte dans la mesure où les participants à ces études sont des volontaires, souvent des étudiants d'université, de culture occidentale, de haut niveau socio-culturel et étudient le jugement de beauté vis-à-vis d'œuvres d'art issues de cette même culture⁶⁴. Cependant, la cartographie cérébrale fonctionnelle reconnaît la spécialisation de certains réseaux neuronaux humains. Ainsi en va-t-il des aires cérébrales dédiées au langage, semblables chez les humains dans les différentes cultures au delà de l'extrême diversité des langues parlées par ceux-ci.

Le terme de beauté, renvoie souvent à celui d'harmonie qui représente un éprouvé face à la rencontre de ce qui est vécu comme beau. Nous nous permettons d'insister sur ces mots qui sont quasi naturellement, inévitablement, associés à celui de beauté : éprouvé, vécu. En effet, le sentiment de beauté n'est-il pas spécifiquement humain autant que nous puissions en juger à l'aune de nos connaissances

62 M. HEFTI, *Nature urbaine et bien être : Analyse des processus psychologiques entre réalité et immersion virtuelle*, op. cit.

63 Ibid.

64 D. JUNG, *Pour une neuroesthétique dynamique et réflexive: repenser la neuroesthétique dans une interdisciplinarité avec la sociologie et l'esthétique*, Thèse en art et histoire de l'art, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2022.

actuelles sur le monde animal ? En nous tournant vers ce règne nous parvenons à distinguer justement l'attractivité et la beauté. L'attractivité des plumages, robes chamarrées d'animaux souvent mâles, semble être un élément attractif visant à la persistance de l'espèce en attirant les femelles. Même si les oiseaux jardiniers construisent des nids très originaux et en « décorent » l'entrée pour attirer leur « belle », pouvons-nous en déduire qu'il s'agit d'une démarche délibérée et d'une recherche de la beauté *per se* ?

En effet, la beauté telle que l'œil, l'âme et le cerveau humain, la captent, la ressentent, la perçoivent, se détache du support strictement matériel : c'est bien l'émotion, l'arrêt sur image face à la beauté, le « Ah » rempli de ce rayonnement particulier qui peut comme foudroyer le visiteur, le promeneur, qui entre avec désinvolture dans une salle de musée ou qui atteint un point de vue remarquable : le premier coup d'œil capte quelle est l'œuvre d'un grand maître parmi toutes celles exposées là, transporte celui qui contemple le paysage qui s'offre à sa vue.

La beauté est dans le regard de celui qui observe, contemple, elle n'existe que par et pour l'humain qui en est le créateur à double sens parfois lorsqu'il s'agit d'une œuvre humaine, créée par l'homme qui rayonne vers l'œil du spectateur, mais aussi devant une scène naturelle comme un coucher de soleil. Rendons cependant justice au cerveau, car s'il est couramment mentionné l'œil comme organe de la perception de la beauté et la vision comme essentielle, les travaux de neuropsychologie et de neuro-imagerie à l'aide des techniques d'imagerie fonctionnelle par IRM ont mis en évidence les effets de la beauté au niveau cérébral. Nous disposons ainsi des « images, des cartes cérébrales » de la beauté. Et ceci permet une démonstration de la profondeur de la dimension de la beauté qui dépasse la dimension visuelle et même plus largement sensorielle. En effet, dans les études menées sur ses corrélats neurologiques^{65, 66, 67}, si des sujets classent des œuvres d'art selon qu'ils les jugent, belles, laides ou neutres, puis que ces images leur sont présentées durant un examen IRMf, les activations cérébrales diffèrent lorsqu'ils regardent les œuvres qu'ils aiment ou celles pour lesquelles ils ont témoigné d'une répulsion. Le même phénomène est observé avec les œuvres musicales^{68, 69, 70, 71}. De telles activations ont aussi été observées pour les paysages et

65 T. ISHIZU et S. ZEKI, « Toward a brain-based theory of beauty », *PLOS One* 2011, 6.

66 T. ISHIZU et S. ZEKI, 2013. « The brain's specialized systems for aesthetic and perceptual judgment », *European Journal Neuroscience* 2013, 37, p. 1413-1420.

67 T. ISHIZU et S. ZEKI, « The experience of beauty derived from sorrow », *Human Brain Mapping* 2017, 38, p. 4185-4200.

68 T. ISHIZU et S. ZEKI, « Toward a brain-based theory of beauty », *op. cit.*

69 T. ISHIZU et S. ZEKI, 2013. « The brain's specialized systems for aesthetic and perceptual judgment », *op. cit.*

70 T. ISHIZU et S. ZEKI, « The experience of beauty derived from sorrow », *op. cit.*

71 H. KAWABATA et S. ZEKI, « Neural correlates of beauty », *Journal of Neurophysiology* 2004, 91, p. 1699-1705.

les jardins paysagers⁷². La beauté ne dépasse-t-elle pas ainsi à l'évidence la nature matérielle de son support, tandis qu'apparaît à présent une dimension objectivable de notre expérience mais aussi bénéfique ?⁷³. C'est ainsi qu'est née l'hypothèse dite « de Nancy » que nous formulons ainsi : « $1 + 1 > 2$ », la présence de beauté et de nature dans un environnement se conjuguent et potentialisent leurs effets bénéfiques sur les humains⁷⁴.

« Vous utilisez la pierre, le bois et le béton, et avec ces matériaux vous construisez des maisons et des palais. C'est la construction. L'ingéniosité est au travail. Mais soudain tu touches mon cœur, tu me fais du bien, je suis heureux et je dis : c'est beau. C'est l'architecture. L'art qui entre ».

Le Corbusier

72 W. ZHANG, H. XIANYOU, L. SIZHE, T. LI, J. LI, X. TANG et S. LAI, « Neural correlates of appreciating natural landscape and landscape garden: Evidence from an fMRI study », *Brain and Behavior* 2019, 9, p. 1-10.

73 C. PÉPIN, *Quand la beauté nous sauve. Comment un paysage ou une oeuvre d'art peuvent changer notre vie*, Robert Laffont, 2013.

74 T. RIVASSEAU JONVEAUX et R. FESCHAREK, « When art meets gardens: does it enhance the benefits ? The Nancy Hypothesis of care for persons with Alzheimer's disease », *Journal of Alzheimer's Disease* 2018, 61 (3), p. 885-898.

Quarante ans de « loi Littoral » : entre dérogations successives et adaptations aux territoires locaux

Par **Laurent BORDEREAUX**

Professeur à l'Université de La Rochelle

Le quarantième anniversaire de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral¹, dite loi Littoral, est sans doute l'occasion d'envisager un bilan prospectif critique relatif aux grands axes de quatre décennies d'application de ce texte majeur². Votée à l'unanimité pour apporter une réponse juridique à la bétonisation des côtes françaises et donc aux conséquences immobilières du « désir de rivage »³, la loi Littoral n'a cessé d'être sous les feux de l'actualité.

L'approche par le droit de l'urbanisme et de l'aménagement, voulue par le législateur en complément de celle issue de la propriété publique (incarnée par l'action aujourd'hui cinquantenaire du Conservatoire du littoral), a très vite soulevé de nombreux questionnements quant à la capacité du droit à organiser une protection efficace d'un espace fragile sous (très) haute pression. On relèvera dans cette optique que la diversité des littoraux français, métropolitains et ultra-marins, n'est pas aisément soluble dans les canons juridiques de la loi nationale. De ce point de vue, le rôle de la jurisprudence administrative s'est vite révélé déterminant en

1 JORF 4 janv. 1986, p. 200. Voir notamment : PH. GODFRIN, « La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », *AJDA* 1986, p. 359 ; A.-H. MESNARD, « La loi littoral : nature et portée », *RFDA* 1986, p. 677.

2 Sur les 25 ans de la loi Littoral, on pourra se reporter utilement au n° spécial de la *RJE* de 2012 (*Les 25 ans de la loi Littoral*). Sur les nombreux « bilans » de la loi, voir aussi : *Bilan de la loi Littoral et des mesures prises en faveur du littoral, rapport du gouvernement*, sept. 2007 ; J.-L. PISSALOUX et A. RAINAUD (dir.), *Les trente ans de la loi Littoral*, L'Harmattan, 2017 ; J.-M. BÉCET, « Réflexions à propos du dixième anniversaire de la loi littoral », *DMF* 1996, p. 1061 ; L. BORDEREAUX, « Bientôt trente ans de loi Littoral », *AJDA* 2015, p. 1881 ; S. FERRARI, « La loi Littoral entre deux eaux », *RFDA* 2017, p. 1161 ; A. MIOSSEC, « Trente ans après, que retenir de la loi Littoral ? », *Pour* 2015, n° 227, p. 11. ; M. SOUSSE, « Dix ans d'application de la loi Littoral », *Environnement et développement durable* (mensuel LexisNexis), nov. 2012, p. 25.

3 Pour reprendre l'expression célèbre de l'historien Alain Corbin : *Le Territoire du vide. L'Occident et le désir du rivage*, Flammarion, rééd., Champs histoire, 2018.

vue de préciser, dans le cadre d'un contentieux très abondant afférent à un espace éminemment conflictuel, les notions très générales du discours juridique⁴.

Mais ce sujet complexe débordait largement le seul rapport de la loi à la fonction juridictionnelle. La problématique de la territorialisation de la loi aux fins d'adaptations aux circonstances locales, notamment géographiques, est ainsi devenue incontournable. C'est donc – après l'échec des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) – le rôle des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui a été investi à la fois par le législateur et le juge administratif, faisant de ces documents locaux d'urbanisme le pivot de la territorialisation des principes de la loi Littoral.

Enfin, pour rester dans ce registre inépuisable du rapport aux réalités territoriales, l'érosion côtière n'a pas été sans incidence sur le grand texte de 1986 en ce sens où, subtilement, il a fallu concilier la loi avec les enjeux actuels du recul du trait de côte et de la relocalisation des biens menacés, tout en étendant son régime le plus strict aux futures zones réglementaires d'érosion de zéro à trente ans.

L'ensemble de ces éléments ne plaide pas à l'unisson pour accréditer la thèse d'une France littorale « amochée », pour reprendre le titre du présent ouvrage. Une grande loi historique façonnant le droit de l'urbanisme et de l'aménagement sur plusieurs décennies ne saurait bien évidemment rester figée, exprimant et imprimant à la fois moult changements sociaux de nos sociétés littorales, « entre simplismes et complexité »⁵. En revanche, les multiples et incessantes revendications catégorielles de dérogations aux principes protecteurs de la loi, qui ont pu prospérer au fil du temps en trouvant opportunément un vecteur gouvernemental et/ou parlementaire, affaiblissent considérablement leur portée et parfois même leur intelligibilité. Dans ces conditions, si cette tendance devenue structurelle ne devait pas s'infléchir, le cinquantenaire de la loi Littoral pourrait bien s'ouvrir sous des auspices bien plus sombres encore.

I. Des principes protecteurs affaiblis par l'existence sans cesse renouvelée d'un droit de la dérogation

Structurée par des règles d'inconstructibilité et de limitation de l'urbanisation applicables sur le territoire des communes littorales, la protection des espaces côtiers ne cesse pourtant de faire l'objet d'assouplissements et de dérogations dont l'ampleur questionne l'avenir même de la cohérence de la loi Littoral.

4 A. DURUP DE BALEINE, « La place du juge administratif dans la résolution des conflits d'usage », in N. BOILLET et G. GUÉGUEN-HALLOUËT (dir.), *La diversité des usages en mer et sur le littoral saisie par le droit*, Actes du colloque de Brest des 20 et 21 oct. 2022, Pedone, 2024, p. 181 ; L. YOUSRY, « La loi Littoral et le juge administratif », *RFDA* 1992, p. 275 ; J.-F. COËNT, « Ombres et lumières jurisprudentielles sur la loi littoral et philosophie du juge administratif », *RJE*, n° spéc., 2004, p. 43. ; J.-F. MOUTTE, « L'évolution de l'application de la loi Littoral par le juge administratif », *RJE*, n° spéc., 2012, p. 173.

5 Voir Y. TANGUY, « La loi Littoral en questions : entre simplismes et complexité », *AJDA* 7/2005, p. 354.

A. Entre inconstructibilité et limitation de l'urbanisation : les points cardinaux de la loi Littoral

1. Les territoires de la loi Littoral

Il faut rappeler à titre liminaire que les principes protecteurs de la loi du 3 janvier 1986 s'exercent sur un territoire qui n'est pas exactement, loin s'en faut, celui de la géographie physique. Pour le dire autrement, si le territoire juridique de la loi Littoral a bien un côté terre et un côté mer, comme le littoral des géographes, ce territoire est littoral au sens de la loi, donc bien spécifique...

Il faut ici se référer à l'actuel article L. 321-2 du code de l'environnement, énonçant les deux catégories de communes littorales : celles riveraines de la mer, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares (incluant donc les grands lacs de montagne), et celles riveraines des estuaires et des deltas qui sont situées en aval de la limite de salure des eaux et qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes d'estuaire est fixée par décret en Conseil d'État ; exprimant toute la problématique de l'application de la loi Littoral dans les estuaires, elle a été laborieusement fixée dans le cadre du décret n° 2004-311 du 29 mars 2004, soit 18 ans après le vote de la loi⁶... Cette liste figure aujourd'hui à l'article R. 321-1 du code de l'environnement et compte, assez modestement, 87 communes, étant entendu que les communes d'estuaire situées en aval de la limite transversale de la mer sont considérées comme riveraines de la mer (donc littorales de plein droit)⁷.

Il existe ainsi une grande variété de territoires d'application de la loi Littoral, des communes à long « déroulé littoral » à celles dotées de profondes zones rétro-littorales (comme Saint-Laurent-du-Var), sachant que ces réalités géographiques ne sont pas sans incidence juridique dans la mesure où certains principes protecteurs (extension en continuité de l'urbanisation et inconstructibilité des espaces remarquables) ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la commune littorale⁸.

6 Sur la loi Littoral et les estuaires, voir notamment : CH. MAUGÜÉ, « Comment distinguer les rives d'un estuaire du littoral marin », *BJDU* 6/1998, p. 415 ; E. LE CORNEC, « De l'impossible notion juridique d'estuaire », *DMF* 1999, p. 169 ; L. BORDEREAUX, « Regard sur la notion de commune littorale en zone estuarienne », *DMF* 2008, p. 373.

7 CE, 14 nov. 2012, *Sté Néo Plouvien*, n° 347778, *AJDA* 5/2013, p. 308, note G. EVEILLARD. V. aussi CE, 12 nov. 2014, *Commune de Pont-Aven*, n° 369147, *DMF* 2015, p. 255.

8 CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275922 (espaces remarquables) ; CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275924, *BJDU* 1/2007, p. 46, concl. C. DEVYS (principe de continuité).

2. L'inconstructibilité de la bande non urbanisée des cent mètres et des espaces remarquables

Il s'agit d'évoquer ici, de manière très synthétique⁹, ce qu'on peut appeler le noyau dur de protection de la loi du 3 janvier 1986, en ce sens où le législateur a fixé des règles d'inconstructibilité, fussent-elles assorties d'exceptions.

La première règle d'inconstructibilité nous renvoie sans aucun doute à l'une des dispositions les plus connues de la loi Littoral, avec l'interdiction de toute construction et installation dans la fameuse bande non urbanisée des 100 mètres :

« En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement »¹⁰.

Après 40 ans de loi Littoral, le contentieux de la bande des 100 mètres ne recèle pas de grands mystères et s'est relativement tari pour se déplacer plus à l'intérieur des terres. Il est surtout lié aujourd'hui à la distinction entre les espaces urbanisés et non urbanisés, puisque le principe d'inconstructibilité de la bande des 100 mètres n'est pas applicable dans les espaces urbanisés. En la matière, la jurisprudence administrative, éminemment empirique, s'inscrit toujours dans le droit fil de l'arrêt *Coprotour*¹¹ : afin de qualifier la zone en cause d'espace urbanisé ou non, il faut prendre en compte le voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet de construction, étant entendu que la présence de quelques constructions, et même d'un habitat diffus, ne suffit pas à lui conférer le caractère d'un espace urbanisé au sens de la loi Littoral¹². Comme le Conseil d'État a pu le préciser, en dehors des exceptions prévues par la loi dans la bande littorale non urbanisée¹³ :

« Ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des cent mètres que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, à la condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces »¹⁴.

9 Pour une présentation générale des principes protecteurs de la loi Littoral, on pourra se reporter aux monographies et ouvrages suivants : J.-P. PANCRAIO, *Droit du littoral*, PUR, 2024 ; L. BORDEREAUX et X. BRAUD, *Droit du littoral*, Gualino, Lextenso éd., 2009 ; N. CALDERARO et J. LACROUTS, *Le littoral*, Le Moniteur, 2005 ; N. HUTEN, « Les dispositions d'urbanisme particulières au littoral », in P. CHAUMETTE (dir.), *Droits maritimes*, 4^{ème} éd., Dalloz Action, 2021, titre 51 ; H. COULOMBIÉ et C. LE MARCHAND, *Le droit du littoral et de la montagne*, Litec, 2009 ; L. PRIEUR, *La loi Littoral*, Territorial éditions, 2021 ; O. SUT, *La loi Littoral*, Berger-Levrault, 2021 ; M. SOUSSE, « Dispositions particulières au littoral – Protection des espaces naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, LexisNexis, 2024, fasc. 3420.

10 C. urb., art. L. 121-16 al. 1.

11 CE, 12 mai 1997, *Sté Coprotour*, n° 151359, *Rec.*, p. 188.

12 CE, 30 déc. 2002, *Commune de Talloire*, n° 237392, *RFDA* 2003, p. 203.

13 C. urb., art. L. 121-17 ; voir *infra*.

14 CE, 21 juin 2018, *M. et Mme B.*, n° 416564, *RJE* 2/2019, *chron.*, p. 385 ; *AJDA* 2018, p. 1302 ; *DMF* 2018, p. 1042. Pour une application récente : voir TA Rennes, 4 juill. 2025, *M. CB.*, n° 2304456.

La seconde règle d'inconstructibilité irrigue le régime des fameux espaces dits remarquables du littoral de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme :

« Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».

La préservation de ces espaces éminemment sensibles, très largement opposable aux actes administratifs (autorisations et documents d'urbanisme, déclarations d'utilité publique, autorisations domaniales...), passe nécessairement par un régime d'inconstructibilité¹⁵. Dans ces conditions, la question de l'identification même de ces espaces est cruciale, comme l'a notamment souligné l'affaire du projet de port de plaisance de Brétignolles en Vendée : l'emprise du port affectant (sur l'estran et côté terre) un espace reconnu remarquable sur le plan écologique, géologique, et paysager, le zonage du PLU communal était en l'espèce illégal¹⁶. Les restaurants de plage, entre autres, sont également totalement proscrits¹⁷. Il appartient très clairement aux documents locaux d'urbanisme littoraux (SCoT et PLU) d'identifier ces espaces remarquables, dans le respect des précisions apportées par la jurisprudence. On en retiendra notamment l'exigence d'une démonstration de « remarquabilité » : hormis les parties naturelles des sites inscrits ou classés au titre de la loi du 2 mai 1930 (présumées remarquables au titre de la loi Littoral)¹⁸, le site en cause doit présenter des caractéristiques propres (indépendamment d'éventuelles protections réglementaires existantes) le rendant remarquable pour être éligible à la qualification de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme¹⁹. Par ailleurs, un espace remarquable peut, le cas échéant, présenter un caractère marin, dès lors qu'il est proche des côtes²⁰.

3. Les limitations de l'urbanisation : extension en continuité et espaces proches du rivage

La loi Littoral ne se traduit pas simplement par des règles d'inconstructibilité. De manière plus subtile mais non moins importante, elle pose également des règles de limitation de l'urbanisation en zone littorale (faisant écho aux préoccupations

15 Voir par ex. : CE, 26 juill. 2018, *Sté Les Hauts du Golf*, n° 408149.

16 CAA Nantes, 6 juin 2025, *Commune de Brétignolles-sur-Mer*, n° 23NT00045.

17 Voir par exemple TA Montpellier, 21 déc. 2023, *Assoc. Grande-Motte Environnement et a.*, n° 2301554, DMF 2024, p. 467.

18 CE, 26 nov. 2024, *Commune de Lanton*, n° 465732. La haute juridiction précise ici que « pour les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et de plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares (...) il appartient au juge de rechercher si la zone considérée présente le caractère de site ou de paysage remarquable, par ses caractéristiques propres ou parce qu'elle constitue une unité paysagère avec un autre espace présentant un tel caractère ».

19 CE, 3 sept. 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon*, n° 306298.

20 Exemple d'herbiers de posidonies : CE, 17 juin 2015, *Syndicat mixte Ports Toulon Provence*, n° 372537, DMF 2015, p. 911, note J.-M. BÉCET.

très actuelles de lutte contre l'artificialisation des sols), dont la « territorialisation » dans les documents d'urbanisme constitue un enjeu fondamental²¹.

Le principe d'extension en continuité est aujourd'hui formulé à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants ». Comme le rappelle souvent le juge administratif, le législateur a voulu ici interdire, en principe, toute construction isolée sur le territoire des communes littorales²², afin d'éviter le mitage de l'espace côtier. Cette disposition du code de l'urbanisme alimente un contentieux particulièrement important, souvent traité par les juges du fond des cours administratives d'appel de Nantes et de Marseille. Elle est appliquée avec rigueur et pragmatisme, avec pour conséquence qu'une simple construction (hors agrandissements) relève des exigences de la loi²³, tout comme une installation photovoltaïque ou un poste d'antennes-relais²⁴. Quant aux notions – essentielles – d'agglomération et de village existant, qui déterminent le point d'ancrage de toute nouvelle extension de l'urbanisation, elles ont été précisées par la jurisprudence *Commune du Lavandou* : il s'agit de zones caractérisées par une densité significative de constructions et non de simples zones dites d'urbanisation diffuse²⁵. Ces notions demeurent quelque peu subjectives et donnent lieu à des interprétations variables et évolutives, fondamentalement liées aux circonstances factuelles de chaque affaire, au premier rang desquelles figure la géographie urbaine du territoire considéré. Dans ces conditions, si l'on a pu retenir qu'une quarantaine ou une cinquantaine de constructions (bâtiments industriels ou maisons d'habitation) groupées et desservies par des voies de circulation pouvaient tout à fait constituer un village au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme²⁶, de même qu'une ZAC ou une zone industrielle²⁷, tout dépend, en définitive, des caractéristiques du bâti existant. Le quarantenaire de la loi Littoral ne permet pas de dissiper les zones d'ombre de la mise en œuvre du principe de continuité.

Le principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est pour sa part codifié à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme :

« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la

21 Voir *infra*.

22 Voir par ex. : CE, 15 oct. 1999, *Commune de Logonna-Daoulas*, n°s 198578 et 198579.

23 CE, 9 nov. 1994, *M. Costantini*, n° 121297.

24 Voir respectivement : CE, 28 juill. 2017, *EARL Clos B.*, n° 397783 ; et CAA Nantes, 12 déc. 2023, *Commune d'Ambon*, n° 22NT01953.

25 CE, 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, n° 275924.

26 Voir par ex. : CAA Nantes, 25 mars 2011, n° 10NT00154 ; CAA Nantes, 28 févr. 2014, n° 12NT01411.

27 CE, 10 oct. 2022, *Sté Territoires Soixante-Deux*, n° 451530 ; CE, 17 févr. 2023, *Sté Soleil Participatif du Narbonnais*, n° 452346.

configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau »²⁸.

Non définie par le législateur, la notion d'espace proche du rivage présente stratégiquement un intérêt tout particulier, lié aux enjeux urbanistiques du foncier proche de la mer... Après l'arrêt *Barrière*, introduisant le critère (subjectif) de la covisibilité²⁹, le Conseil d'État a précisé que :

« pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage (...), trois critères doivent être pris en compte, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et le plan d'eau »³⁰.

Le rôle des documents d'urbanisme est là encore incontournable dans l'application du régime de ces espaces proches du rivage³¹.

B. Un flot incessant de dérogations

Il s'agit là d'un sujet particulièrement sensible et problématique, que d'aucuns ont pu, à juste titre, qualifier de « détricotage » de la loi Littoral³². Il nous renvoie à la thématique plus générale de l'urbanisme dérogatoire³³ et au poids des intérêts économiques dans la « fabrique » du droit du littoral³⁴. La loi du 3 janvier 1986 ne cesse en effet de faire l'objet de dérogations, pour des motifs éminemment variés, altérant la portée et parfois même l'intelligibilité du texte.

28 Ce même article L. 121-13 précise : « Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord ».

29 CE, 3 mai 2004, n° 251534, *BJDU* 2/2004, p. 86, concl. M.-H. MITJAVILLE.

30 CE, 3 juin 2009, *Commune de Rognac*, n° 310587, *DMF* 2009, p. 1011.

31 Voir *infra*.

32 Interview de Guy Lengagne (secrétaire d'État à la mer lors de l'adoption de la loi de 1986), « Si on touche à la loi Littoral, on va la détricoter », *La Voix du Nord*, 20 juin 2018, p. 10.

33 J-B. FERLAY, *La dérogation en droit de l'urbanisme*, thèse de droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2023.

34 Voir notamment : N. CALDERARO, « Faut-il vraiment modifier la loi Littoral ? », *BJDU* 5/2003, p. 317 ; J. CAILLOSSE, « Qui a peur du droit littoral ? », *RJE* 4/1993, p. 513 ; J. CAILLOSSE, « Quelle place pour le juriste sur le littoral ? » in L. BORDEREAUX et S. MANSON (dir.), *Littoral et activités économiques – Le littoral entre conservation et exploitation*, LexisNexis, 2025, p. 155.

1. De l'œuvre du législateur...

Retracer le flot des dérogations successives portées à la loi Littoral est une entreprise fastidieuse, tant ces dernières sont nombreuses. Toutes n'appellent d'ailleurs pas de remarques critiques, tant la diversité des situations est susceptible de justifier des évolutions de l'équilibre initial de 1986, allant de la prévention de troubles du voisinage à la lutte contre l'érosion côtière. Certaines dérogations, en revanche, ont pu susciter l'ire des associations de protection de l'environnement, ou à tout le moins interroger quant à leur caractère d'intérêt général...

Des activités primaires aux énergies renouvelables, en passant par l'érosion, plusieurs registres sont à l'œuvre en la matière. Celui des dérogations au principe d'extension en continuité de l'urbanisation s'est rapidement imposé, ouvrant la voie d'une série ininterrompue. Le cas des activités agricoles a assez vite retenu l'attention du législateur, dans le cadre de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 autorisant l'implantation en discontinuité des constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières (en dehors des espaces proches du rivage et avec l'accord du préfet)³⁵. La loi ELAN du 23 novembre 2018 y ajoutera, logiquement, les cultures marines. Une récente tentative d'élargissement de cette dérogation au bénéfice des activités agricoles dans les îles métropolitaines a été censurée par le Conseil constitutionnel³⁶.

La problématique des énergies renouvelables a également illustré le dynamisme des entorses au principe de continuité. Ainsi, prenant le contrepied de la jurisprudence³⁷, la loi de transition énergétique du 17 août 2015 a permis, dans un cadre assez strict, de déroger à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme pour favoriser l'implantation d'éoliennes sur le territoire des communes littorales³⁸.

35 Voir aujourd'hui les dispositions de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

36 Cons. const., déc. n° 2025-876 DC du 20 mars 2025. La différence de traitement (entre communes littorales) ne reposait « ni sur une différence de situation ni sur un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi ». Voir L. BORDEREAUX et C. ROCHE, « Littoral et milieux marins », *chron.*, *RJE* 3/2025, p. 664.

37 CE, 14 nov. 2012, *Sté Néo Plouvien*, *op. cit.*

38 C. urb., art. L. 121-10. Ces éoliennes ne peuvent être implantées si elles sont « de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables » ; elles sont également exclues des espaces proches du rivage. Sur le sujet, voir N. BOILLET, « Les énergies renouvelables sur le territoire des communes littorales » in L. BORDEREAUX et S. MANSON (dir.), *Littoral et activités économiques – Le littoral entre conservation et exploitation*, *op. cit.*, p. 53.

Plus récemment, la loi APER du 10 mars 2023 est venue admettre l'installation de panneaux photovoltaïques au sol sur des friches dont la liste est fixée par décret³⁹, étant entendu que :

« il appartient au pétitionnaire de justifier que le projet d'installation photovoltaïque ou thermique est préférable, pour des motifs d'intérêt général, à un projet de renaturation, lorsque celui-ci est techniquement réalisable »⁴⁰.

Aujourd'hui soumises au principe de continuité, les infrastructures de téléphonie mobile bénéficieront-elles d'une dérogation, comme cela fut sérieusement envisagé avant la dissolution de l'Assemblée nationale (puis dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie économique)⁴¹ ?

Enfin, la dérogation à l'article L. 121-8 la plus discutée a sans doute été relative à l'urbanisation des hameaux existants, dans le cadre de la loi ELAN de 2018⁴². Dans l'esprit du gouvernement et au fil des discussions, elle a été « compensée », comme nous le verrons, par un durcissement – relatif – du régime des espaces remarquables. Les hameaux, qui ne sont ni des villages, ni (*a fortiori*) des agglomérations, étaient logiquement considérés comme de simples zones d'urbanisation diffuse, à partir desquelles (et dans lesquelles) aucune extension de l'urbanisation n'était possible. À de strictes conditions, la loi ELAN a permis aux SCoT et aux PLU d'identifier et de délimiter ce qu'elle appelle des « secteurs déjà urbanisés » (SDU), en dehors des espaces proches du rivages, afin d'y autoriser des constructions⁴³ comblant ainsi quelques espaces vides au sein des hameaux éligibles (« dents creuses »). En 2022, donc tardivement, ce dispositif d'exception a été élargi pour intégrer la problématique du recul du trait de côte, afin de faciliter les opérations de recomposition spatiale⁴⁴.

39 C. urb., art. L. 121-12-1 I. : « Par dérogation à l'article L. 121-8, les ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique peuvent être autorisés sur des friches définies à l'article L. 111-26. La liste de ces friches est fixée par décret, après concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (...) ». Près de 40 friches ont été recensées dans ce cadre.

40 *Ibid.*

41 O. PINAUD, « Les opérateurs télécoms ciblent la loi Littoral », *Le Monde* 6 juin 2024, p. 6.

42 L. BORDEREAUX, « Loi ELAN : "L'amendement déposé par des députés LRM relatif à la loi Littoral suscite la controverse" », *Le Monde.fr* 1^{er} juin 2018.

43 Aux conditions fixées par la loi (c. urb., art. L. 121-8 al. 2) : « Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

44 Voir *infra*.

Les dérogations au noyau dur de protection de la loi Littoral sont fort heureusement moins nombreuses. L'inconstructibilité de la bande non urbanisée des 100 mètres et des espaces remarquables n'est en effet pas mitée d'exceptions. Rappelons que le texte de 1986 a retenu en la matière le cas des constructions exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande littorale⁴⁵ et la possibilité des aménagements légers dans les sites remarquables au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme⁴⁶.

Le poids de l'économie de la plage (surtout sur la côte méditerranéenne) ne pouvait épargner la sagesse de cet équilibre originel. Dans un premier temps, suite à la célèbre affaire de la plage de Pampelonne, dans le Var⁴⁷, la loi SRU du 13 décembre 2000 est venu créer le schéma d'aménagement de plage, établi par les communes intéressées ou leurs groupements. Ce document, qui doit être approuvé par décret en Conseil d'État après enquête publique⁴⁸ :

« peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande littorale définie à l'article L. 121-16, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique »⁴⁹.

Les plages constituant des espaces remarquables doivent cependant être préservées, comme l'a récemment souligné une réponse ministérielle à une question parlementaire⁵⁰. On ajoutera que la bande des 100 mètres en Corse a fait l'objet d'une mesure d'exception éminemment discutable dans le cadre de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, en légalisant, à certaines conditions, les fameuses « paillottes »⁵¹...

Le développement des énergies marines renouvelables (notamment les parcs éoliens *offshore*) n'a pas laissé indemne le régime de la bande des 100 mètres et des espaces remarquables. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 mentionnait déjà les « ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution

45 C. urb., art. L. 121-17 al. 1 : « L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

46 C. urb., art. L. 121-24 al. 1 : « Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'État, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site ».

47 J.-F. STRUILLOU, « Pampelonne, la plage de la discorde », *Études foncières* déc. 1997, p. 8.

48 Voir le décret n° 2015-1675 du 17 décembre 2015 (plage de Pampelonne).

49 C. urb., art. L. 121-30.

50 Rép. min., *JO Sénat*, 30 mai 2024, p. 2490 : « La protection des espaces remarquables doit rester un objectif majeur de la loi Littoral ».

51 Aux termes de l'article L. 4424-12 II. du code général des collectivités territoriales, le PADDUC peut en effet autoriser dans la bande littorale « des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites ».

d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables », pouvant ainsi être implantés dans la bande littorale⁵², tandis que la loi de transition énergétique de 2015 autorisait pour sa part « l'atterrage des canalisations [de raccordement électrique] et leurs jonctions » dans les espaces remarquables⁵³. La loi APER du 10 mars 2023 renforce ces exceptions aux grands principes protecteurs de la loi Littoral, mais l'articulation du nouveau dispositif avec les dispositions antérieures est pour le moins complexe et peu lisible⁵⁴. Quoi qu'il en soit, l'autorisation pour le passage de lignes électriques dans ces deux catégories d'espaces protégés doit répondre à « une nécessité technique démontrée »⁵⁵ et doit être « refusée si le projet est de nature à porter une atteinte excessive aux sites et aux paysages remarquables ». La compréhension des dispositions d'urbanisme dérogatoires à la loi Littoral devient au final de plus en plus problématique.

2. ... aux assouplissements réglementaires et jurisprudentiels

L'intervention du pouvoir réglementaire dans ce registre sensible des exceptions à la loi Littoral peut surprendre, dans la mesure où le décret ne saurait modifier la loi. Cela étant, il est parfois possible de la contourner habilement, ce que montre bien l'affaire du « décret thalasso »⁵⁶... Le gouvernement aura ici contourné le compromis opéré dans le cadre de la loi ELAN, qui consistait à renforcer la protection des espaces remarquables pour compenser la nouvelle dérogation au principe de continuité avec la question de l'urbanisation des hameaux⁵⁷. Rappelons que le législateur est venu préciser que la liste des aménagements légers susceptibles d'être admis en espace remarquable était bien limitative, excluant ainsi d'éventuels ajouts des pouvoirs locaux. Toutefois, cette liste étant établie par décret, le gouvernement peut prendre l'initiative d'un décret modificatif, ce qu'il n'a pas manqué de faire avec le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019, lequel ajoute discrètement « les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques » pour répondre aux besoins des thalassothérapies, assimilant donc de manière très discutable les canalisations de pompe en mer à des aménagements légers⁵⁸...

52 Voir la rédaction actuelle de l'article L. 121-17 al. 2 du code de l'urbanisme, laquelle englobe également les canalisations nécessaires aux réseaux ouverts au public de communications électroniques.

53 Voir l'article L. 121-25 du code de l'urbanisme.

54 Voir *RJE*, chron., 3/2023, p. 678.

55 C. urb., art. L. 121-5-2.

56 L. BORDEREAUX, « Loi ELAN : les 'ajustements' concernant les activités primaires en zone littorale, les énergies renouvelables et les espaces remarquables » in J.-F. STRUILLLOU et N. HUTEN (dir.), *Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN*, LexisNexis, 2021, p. 28 et s. ; R. LÉOST, « Les aménagements légers des espaces remarquables du littoral », *AJDA* 2020, p. 337.

57 Voir *supra*.

58 C. urb., art. R. 121-5 (4° c) : « dès lors qu'elles sont enfouies et qu'elles laissent le site dans son état naturel après enfouissement, et que l'emprise au sol des aménagements réalisés n'excède pas cinq mètres carrés ». Le seuil retenu (5 m²) est très problématique, ne tenant manifestement pas compte de l'emprise de la canalisation elle-même...

La fonction sociale de la jurisprudence administrative, en matière de loi Littoral, est globalement associée à l'idée de protection⁵⁹. Toutefois, à propos des espaces proches du rivage par exemple, le Conseil d'État n'a pas hésité à desserrer les contraintes de la loi en distinguant, sans aucune base légale, les espaces non urbanisés et urbanisés. Ainsi, depuis 2005, le juge administratif considère que « la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi »⁶⁰. Cette jurisprudence, souvent appliquée par les juges du fond, permet donc de soustraire du champ d'application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme de nombreuses opérations, dès lors qu'elles sont menées dans des espaces proches du rivage urbanisés⁶¹.

Plus récemment et dans un registre *a priori* moins problématique, lié à l'interprétation de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le Conseil d'État a opté pour une interprétation souple du principe de continuité à propos des « agrandissements », en jugeant que :

« si le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral, le simple agrandissement d'une construction existante ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation »⁶².

Au final, les principes protecteurs de la loi Littoral apparaissent mis à mal par la culture, bien ancrée, de l'urbanisme dérogatoire, symptôme d'une France (littorale) « amochée ». Toutefois, l'intégration des réalités territoriales – fût-elle très relative – dans le discours juridique constitue une source de vitalité pour la loi du 3 janvier 1986.

59 Non sans exagération, un rapport parlementaire a même pu présenter le juge « en situation d'excès de pouvoir » : *Rapport AN du 21 juill. 2004 sur l'application de la loi Littoral*, n° 1740, p. 60 et s.

60 CE, 7 févr. 2005, *Sté Soleil d'Or*, n° 264315, *DMF* 2005, p. 661, note J.-M. BÉCET ; *BJDU* 1/2005, p. 10, concl. Y. AGUILA.

61 Voir par exemple CAA Nantes, 30 mars 2020, *Assoc. Erquy environnement et habitat*, n° 19NT01840 (lotissement) ; CAA Nantes, 7 oct. 2022, *Commune de Ouistreham*, n° 21NT01888 (parc résidentiel de loisirs) ; CAA Nantes, 4 juin 2024, *Commune de Saint-Cast-le-Guildo*, n° 22NT02276 (extension d'une habitation) ; TA Montpellier, 4 juin 2024, *FRENE* 66, n° 2200625 (PLU de Port-Vendres).

62 CE, 3 avr. 2020, *M. F.*, n° 419139. Dans un avis contentieux remarqué du 30 avr. 2024 (n° 490405, *Rec.* ; *RJE* 4/2024, p. 889, note L. PRIEUR ; *RDI* 2024, p. 364, note P. SOLER-COUTEAUX), le Conseil d'État précise cette notion d'agrandissement : il s'agit d'« une extension présentant un caractère limité au regard de sa taille propre, de sa proportion par rapport à la construction et de la nature de la modification apportée », étant entendu que « Le caractère de l'agrandissement envisagé s'apprécie par comparaison avec l'état de la construction initiale, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des éventuels agrandissements intervenus ultérieurement ».

II. L'adaptation aux réalités territoriales : la loi Littoral au prisme des documents d'urbanisme et de l'érosion côtière

Le droit du littoral ne saurait bien évidemment être réduit à un ensemble de normes juridiques abstraites et « désincarnées », sur lesquelles les acteurs économiques et politiques tenteraient d'influer. Son champ d'application territorial, l'espace côtier, s'avère d'une importance cruciale en ce sens où il s'agit de produire du droit s'appliquant à un territoire spécifique, le littoral. C'est bien là toute la vocation de la loi du 3 janvier 1986 qui, dans cette optique et au-delà des dispositions spécifiques qu'elle prévoit elle-même pour l'outre-mer⁶³, est mise en œuvre au prisme des enjeux territoriaux exprimés dans les documents locaux d'urbanisme, tout en s'adaptant aux réalités physiques du modelage de l'interface terre-mer.

A. SCoT et PLU : la montée en puissance des documents locaux d'urbanisme

Après l'échec relatif des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)⁶⁴, les instruments classiques de planification urbaine que sont les SCoT et les PLU sont devenus les principaux vecteurs de territorialisation de la loi Littoral, d'autant que la jurisprudence a renforcé leur importance.

1. SCoT et/ou PLU ?

On retrouve ici la dualité classique et quelque peu artificielle de la vocation des deux grands documents locaux d'urbanisme. Les SCoT (dont le territoire est nécessairement intercommunal) sont dans cette optique les outils privilégiés de la planification stratégique⁶⁵ de l'espace littoral, en fonction des caractéristiques du site, notamment dans l'identification des espaces proches du rivage au sens de la

63 Voir les dispositions particulières à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte (articles L. 121-38 à L. 121-51 du code de l'urbanisme). Voir J.-C. DOUENCE, « La loi littoral et les départements d'outre-mer » in J.-Y. FABERON (dir.), *La mer outre-mer*, L'Harmattan, 2001, p. 139 ; J.-M. BRETON, « La protection du littoral au regard des spécificités du droit du littoral et de sa mise en œuvre outre-mer », *RJE* 5/2012 (n° spéc.), p. 185 ; J. KLEIN, *Protéger le littoral dans les départements français d'outre-mer*, thèse Université de Paris IV, 2003.

64 Sur les SMVM, voir notamment : A.-H. MESNARD, « Le premier SMVM : le bassin de Thau et sa façade maritime », *DMF* 1996, p. 529 ; A. GRABOY-GROBESCO, « Les schémas de mise en valeur de la mer. Retour sur certains aspects juridiques et pratiques d'un instrument de planification intégrée en zone côtière », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, t. XXVI, Université de Nantes (CDMO), 2008, p. 123.

65 H. JACQUOT, « L'importance des schémas de cohérence territoriale (SCoT) », *Droit et ville* 53/2002, p. 11 ; J. DALIGAUX, « La loi littoral à l'épreuve des SCoT », *Études foncières* juill.-août 2005, p. 33.

loi Littoral et des espaces remarquables (terrestres et marins), ainsi que dans la détermination de la capacité d'accueil du territoire côtier. Rappelons ici que cette capacité d'accueil doit tenir compte des risques littoraux, de la préservation des activités primaires et des « conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés »⁶⁶. Le PLU conserve indiscutablement sa vocation réglementaire, déterminant le zonage et les règles d'utilisation des sols, dans le respect des principes de la loi Littoral. Tout l'enjeu des révisions de PLU est lié à l'intégration de ces principes dans les différentes pièces du PLU, du rapport de présentation au règlement. Le passage au PLU intercommunal (PLUi) vient renforcer sa dimension stratégique, questionnant aujourd'hui la pertinence de la dichotomie SCoT/PLU⁶⁷.

Si le PLU est incontournable sur le plan réglementaire, c'est néanmoins vers le SCoT que le législateur s'est tourné pour approfondir la territorialisation de la loi Littoral au sein des documents d'urbanisme, s'inscrivant dans le sillage d'une instruction gouvernementale remarquée du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme. La ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité de l'époque⁶⁸ demandait alors aux préfets de :

« veiller à ce que les SCoT déterminent les capacités d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser et identifient les espaces proches du rivage, les coupures d'urbanisation et les espaces remarquables et caractéristiques du littoral »⁶⁹.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, de lire dans la loi ELAN du 23 novembre de 2018 que le SCoT précise les modalités d'application des dispositions d'urbanisme de la loi Littoral, « en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire »⁷⁰. L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT renforce considérablement leur rôle en zone littorale, allant jusqu'à leur conférer un véritable volet maritime, dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT est ainsi appelé, entre autres, à définir « l'organisation du retrait stratégique » du fait des risques naturels, « les vocations des différents secteurs de l'espace maritime », ainsi que « les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces

66 C. urb., art. L. 121-21. Pour un exemple d'annulation de SCoT (Golfe du Morbihan – Vannes Agglomération) pour défaut d'analyse de la capacité d'accueil, voir CAA Nantes, 18 mars 2025, *Assoc. Les amis des chemins de ronde du Morbihan*, n° 22NT04125.

67 L. BORDEREAUX, « Faire mourir le SCoT ? », *AJDA* 11/2020, p. 593.

68 Madame Sylvia Pinel.

69 « Cette traduction des notions de la loi Littoral à l'échelle des SCoT, qui sera ensuite précisée à l'échelle des PLU, est une garantie majeure pour la sécurité juridique des documents d'urbanisme et des autorisations de construire ».

70 C. urb., art. L. 121-3 al. 2. Cet article précise également que le SCoT « détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation ». Voir R. LÉOST et L. PRIEUR, « Le SCoT et la loi Littoral depuis la loi ELAN », *JCP A*, n° 40, 5 oct. 2020, 2254.

derniers ». Reste à savoir, dans les révisions à venir, si la réalité locale sera à la hauteur de la vision politique du SCoT défendue par le législateur.

En Corse, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) est le grand document d'urbanisme de référence. Aux termes de l'article L. 4424-11 I. du code général des collectivités territoriales, il « peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales », des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones littorales, étant entendu qu'il n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser des dérogations non prévues par la loi Littoral⁷¹.

2. *L'apport de la jurisprudence administrative*

Le Conseil d'État, pour sa part, a fortement contribué à la montée en puissance des SCoT et des PLU dans la mise en œuvre des principes de la loi Littoral, sans pour autant céder à certaines revendications qui auraient pu conduire à affaiblir l'opposabilité directe des dispositions de la loi en dehors de leur traduction dans les documents d'urbanisme.

Dans cette vague jurisprudentielle de « territorialisation » (particulièrement via les SCoT), on retiendra que les juges du Palais-Royal, à propos des espaces proches du rivage, ont considéré que le caractère limité de l'urbanisation d'une opération s'appréciait, le cas échéant, compte-tenu des précisions du SCoT en vigueur, dès lors qu'il comporte des dispositions suffisamment précises et bien évidemment compatibles avec la loi Littoral⁷². On mesure ici toute l'importance de ce document phare de la planification stratégique intercommunale dans la problématique de l'adaptation du droit aux circonstances locales, notamment géographiques. Cette jurisprudence ne remet pas en cause le rôle fondamental du PLU dans la justification de l'urbanisation des espaces proches du rivage (exigée par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme)⁷³. Une fine articulation du SCoT et du PLU est donc requise...

L'application « sur le terrain » du principe de continuité de l'urbanisation (article L. 121-8 du code de l'urbanisme) ou de préservation des espaces remarquables (article L. 121-23) n'est pas en reste : le Conseil d'État a ainsi jugé, s'agissant du contrôle juridictionnel des PLU littoraux, que lorsque le territoire concerné est couvert par un SCoT, l'analyse de la compatibilité du PLU avec la loi Littoral s'apprécie compte-tenu des dispositions du SCoT « relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en

71 CE, 30 avr. 2024, *M. B.*, n° 461958.

72 CE, 11 mars 2020, *Confédération Environnement Méditerranée*, n° 419861, *RJE* 4/2020, p. 853, note R. LÉOST et L. PRIEUR ; *RJE*, chron., 3/2021, p. 626 ; *DMF* 2020, p. 461, concl. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, note L. BORDEREAUX.

73 Voir par exemple CAA Nantes, 6 mai 2025, *Assoc. pour la sauvegarde du pays fousnantais*, n° 23NT02934, *DMF* 2025, p. 670.

exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises »⁷⁴. En outre, s'agissant des autorisations d'urbanisme, l'autorité administrative compétente s'assure de la conformité d'un permis de construire ou d'aménager avec l'article L. 121-8 compte-tenu, là encore, des dispositions du SCoT applicable⁷⁵. Les principes juridiques sont ainsi interprétés en fonction des circonstances locales, précisément au prisme du document d'urbanisme, dont la qualité et la capacité à territorialiser le droit deviennent une préoccupation majeure du quarantenaire de la loi Littoral.

B. L'érosion côtière : un second souffle pour la loi Littoral ?

Le droit de l'érosion côtière est plus que jamais sous les feux de l'actualité ; le recul du trait de côte est à l'œuvre sur l'ensemble des façades maritimes et soulève beaucoup de questions, allant notamment de la constitution d'un « fonds érosion » d'indemnisation⁷⁶ à l'intégration des cartes locales d'érosion dans les PLU. Plusieurs textes importants ont été adoptés, comme la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 et l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. La loi Littoral ne pouvait rester à l'abri de ce sujet majeur. Au-delà de la problématique classique des nouvelles dérogations instaurées, on observe qu'elle irrigue le futur régime d'urbanisme de la zone d'érosion à un horizon compris entre 0 et 30 ans.

1. Concilier la loi Littoral avec la recomposition spatiale

La loi Littoral n'a pas été pensée comme une loi sur les risques naturels, votée à une époque où la conscience de ces risques n'avait bien évidemment pas la même résonance qu'aujourd'hui. Elle n'est pour autant pas muette sur ce sujet, l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1986 mentionnant bien la lutte contre l'érosion parmi les objectifs poursuivis par le législateur. Par ailleurs, le texte originel permettait même de porter la largeur de la bande des 100 mètres à plus de 100 mètres, pour

74 CE, 28 sept. 2020, *Commune du Lavandou*, n° 423087, *BJDU* 6/2020, p. 421, concl. O. FUCHS, obs. X. DE LESQUEN ; chron. *RJE* 3/2021, p. 626. Pour le rapporteur public O. Fuchs, « (...) les dispositions du SCoT et celles du code de l'urbanisme spécifiques au littoral coexistent, ce document intermédiaire ayant plus un effet de prisme ou de lentille que d'écran (...) » (*BJDU*, *op. cit.*, p. 423).

75 CE, 9 juill. 2021, *Commune de Landéda*, n° 445118, *BJDU* sept.-oct. 2021, p. 311, concl. O. FUCHS. Voir aussi CE, 21 avr. 2023, *Mme E. et Commune de Ploemeur*, n° 456788, *BJDU* juill.-août 2023, p. 239, concl. N. AGNOUX.

76 En la matière, le droit de la domanialité publique, pour sa part, campe sur des positions très classiques, consacrées par le code général de la propriété des personnes publiques : on sait en effet qu'avec l'érosion et l'élévation du niveau de la mer, le domaine public maritime naturel s'étend au détriment des propriétés riveraines, et il n'y a pas de droit à indemnisation, mais seulement des perspectives d'indemnisation ouvertes par la jurisprudence, très limitées (CE, 22 sept. 2017, *SCI APS*, n° 400825).

des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes⁷⁷. Il faut tout de même rappeler que le respect des principes de la loi Littoral est consubstantiel à la problématique des risques naturels côtiers, ce qui a d'ailleurs été souligné au lendemain de Xynthia, en ce sens où le respect de la loi est incontestablement de nature à limiter les effets dommageables de l'érosion et des submersions sur les personnes et les biens...

L'érosion côtière devait nécessairement questionner la loi Littoral et précisément conduire à envisager un nouveau dispositif dérogatoire afin de faciliter les opérations de recomposition spatiale. Ce sujet, tardivement traité par le législateur, après plusieurs propositions de loi n'ayant pas abouti, fut l'une des préoccupations de l'ordonnance précitée du 6 avril 2022 (avec le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière). Ce texte comprend en effet toute une série de dispositions sur la recomposition des territoires littoraux, dans le cadre des fameux projets partenariaux d'aménagement (PPA)⁷⁸. L'objectif est bien d'organiser des opérations de relocalisation de biens menacés par l'érosion et, le cas échéant et via un PPA, de déroger au principe d'extension en continuité de l'urbanisation.

L'ordonnance permet ainsi de délimiter, dans le cadre d'un PPA conclu avec l'État⁷⁹, des secteurs de relocalisation⁸⁰ ; les communes concernées sont celles qui sont inscrites sur la fameuse liste établie par le décret n° 2022-750 (modifié) du 29 avril 2022, qui compte à ce jour 371 communes. Dans ces secteurs, il peut donc être dérogé au principe de continuité afin de mettre en œuvre la relocalisation, mais à de strictes conditions, énoncées à l'article L. 312-9 du code de l'urbanisme⁸¹. Il existe d'abord des éléments de procédure importants : l'accord du préfet est requis, ainsi que l'avis (simple) de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Ensuite, la dérogation ne joue que dans la mesure nécessaire à la relocalisation des constructions menacées, étant entendu que les biens concernés peuvent être publics ou privés (ce qui pose

77 Ce dispositif a été durci dans le cadre de la loi Climat et Résilience (c. urb., art. L. 121-19 al. 2) : « Dans les communes mentionnées à l'article L. 121-22-1, lorsque la projection du recul du trait de côte à l'horizon de trente ans le justifie, le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu ou la carte communale porte la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article L. 121-16 à plus de cent mètres. Cette bande correspond aux parties situées en dehors des espaces urbanisés de la zone définie au 1° de l'article L. 121-22-2 ».

78 C. urb., art. L. 312-1 et s.

79 Voir par exemple le PPA de Saint-Jean-de-Luz, notamment relatif à la relocalisation d'une station d'épuration : V. DEWITTE, « Retrait de côte : à Saint-Jean-de-Luz, déroger à la loi pour mieux soigner le littoral ? », *Sud Ouest* 29 mai 2025.

80 C. urb., art. L. 312-8 : « Lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 121-22-1, il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte ».

81 L. PRIEUR, « La loi Littoral et le recul du trait de côte » in N. BOILLET et G. GUÉGUEN-HALLOUËT (dir.), *La diversité des usages en mer et sur le littoral saisie par le droit*, op. cit., p. 93 ; L. BORDEREAUX, « L'impact de l'érosion côtière sur la loi Littoral », *La Gazette des communes.fr* 2 juin 2022.

toujours, en filigrane, la question du financement). Autrement dit, même en matière de relocalisation, le respect du principe de continuité est de rigueur dans toute la mesure du possible. Enfin, cette relocalisation en discontinuité des zones déjà urbanisées doit se réaliser en dehors des espaces proches du rivage⁸² et des espaces remarquables du littoral au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. Concrètement, le respect de cette dernière condition suppose que ces espaces soient bien identifiés dans les SCoT et les PLU.

En outre, de manière subtile et assez complexe, l'ordonnance du 6 avril 2022 relie la relocalisation à la problématique de l'urbanisation des hameaux identifiés dans le cadre de la loi ELAN. Il faut rappeler ici que la loi ELAN a permis aux SCoT et aux PLU d'identifier des SDU, c'est-à-dire des secteurs déjà urbanisés qui ne sont ni des agglomérations ni des villages, pour permettre d'y implanter de nouvelles constructions, dans le respect des conditions fixées à l'article L. 121-8 alinéa 2 du code de l'urbanisme (en dehors des espaces proches du rivage et à des fins exclusives de logement, d'hébergement ou d'implantation de services publics, et sans étendre le périmètre bâti notamment)⁸³. C'est dans ce cadre que l'ordonnance de 2022 introduit la problématique de l'érosion en permettant d'étendre (exceptionnellement) le périmètre bâti existant des hameaux, dès lors que l'opération est liée à une relocalisation de biens menacés par l'érosion, mais toujours en dehors des espaces proches du rivage et des espaces remarquables du littoral⁸⁴.

Enfin, l'ordonnance du 6 avril 2022 instaure une hypothèse spéciale devant être bien comprise, constituant en quelque sorte une exception supplémentaire dans le cadre l'exception au principe de continuité. L'objectif poursuivi est d'envisager certaines hypothèses de relocalisation en espace proche du rivage, sans doute par souci de pragmatisme, en fonction des caractéristiques des territoires concernés. Ces hypothèses visent avant tout les hameaux « loi ELAN », où la relocalisation peut donc avoir lieu « à titre exceptionnel » au sein d'espaces pourtant proches du rivage...

Les conditions fixées sont cependant particulièrement strictes⁸⁵, puisque sont exigés, sur le plan procédural, une autorisation ministérielle et un avis conforme de la CDNPS.

De surcroît, ces espaces proches du rivages ne peuvent (fort logiquement) ni concerner la bande des 100 mètres, ni les zones d'érosion délimitées dans le PLU, ni les espaces remarquables. Si la rédaction de l'ordonnance n'est pas sans maladresse sur ce point (n'étant par ailleurs pas éclairée par des débats parlementaires), il n'y a pas de doute possible en la matière : l'exception spéciale ici instituée ne permet en aucun cas de migrer d'une zone d'érosion à une autre, ni de relocaliser (fût-ce à titre exceptionnel) dans des espaces remarquables au sens

82 Et d'une bande d'une largeur d'un km à compter de la limite haute du rivage (c. urb., art. L. 312-9).

83 Ce qui était impossible avant la loi ELAN, dans la mesure où la jurisprudence assimilait les hameaux existants à des zones d'urbanisation diffuse, inconstructibles. Voir *supra*.

84 Ce que précise bien l'article L. 312-9 al. 1 (2°) du code de l'urbanisme.

85 Voir les dispositions de l'article L. 312-9 al. 2 du code de l'urbanisme.

de la loi Littoral. On conviendra, à la lecture de l'ensemble du dispositif mis en place, que la construction d'un droit de l'érosion côtière, techniquement complexe, n'apporte pas toujours la clarté et la sécurité escomptées...

2. *L'influence de la loi Littoral sur la loi Climat et Résilience*

Il s'agit d'évoquer ici le (futur) régime d'urbanisme de la zone d'érosion de 0 à 30 ans⁸⁶, qui devra être intégré dans les PLU des communes listées dans le décret modifié du 29 avril 2022, dans le cadre d'une succession d'étapes prévues par la loi Climat et Résilience⁸⁷, allant de l'établissement des cartes locales d'érosion à leur intégration dans les PLU révisés (lesquels devront enfin être approuvés). Cette intégration, comme l'a rappelé le juge administratif⁸⁸, conditionne l'entrée en vigueur des règles strictes gouvernant cette première zone d'érosion (0-30 ans), et aura sans doute de fortes incidences sur le marché immobilier littoral.

Quoi qu'il en soit, l'influence du régime de la bande des 100 mètres de la loi Littoral sur celui de la zone d'érosion de 0 à 30 ans est indéniable. S'agissant en effet de cette zone géographique éminemment sensible, la loi Littoral a profondément irrigué la loi Climat et Résilience, le régime de la bande des 100 mètres en constituant la matrice. Et comme dans la loi Littoral, on distingue les espaces urbanisés et non urbanisés.

Dans les espaces non urbanisés de la zone d'érosion de 0 à 30 ans du PLU, le régime est fort logiquement celui de l'inconstructibilité, sauf pour les constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau⁸⁹. On se calque ainsi sur la loi Littoral, étant précisé que la loi Climat et Résilience ajoute une condition supplémentaire importante : les constructions en cause doivent présenter un caractère démontable.

Dans les espaces déjà urbanisés de cette même zone d'érosion, on opte également pour un régime d'inconstructibilité, lequel est donc étendu aux espaces urbanisés⁹⁰. C'est d'ailleurs la différence fondamentale avec la loi Littoral, où le principe d'inconstructibilité de la bande des 100 mètres ne vise que les espaces non urbanisés. Dans la loi Climat et Résilience, la zone d'érosion 0-30 ans est globalement inconstructible, incluant les espaces déjà urbanisés. Cela étant, les exceptions au principe d'inconstructibilité y sont un peu plus nombreuses, tout en étant très cadrées. Elles s'entendent en effet « sous réserve de ne pas augmenter la capacité

86 La loi Climat et Résilience prévoit également une deuxième zone d'érosion à un horizon compris entre 30 et 100 ans. Les communes/intercommunalités littorales concernées devront délimiter dans le document graphique du règlement du PLU(i) les deux catégories de zones d'érosion définies par la loi Climat et Résilience (0-30 ans / 30-100 ans) : c. urb., art. L. 121-22-2.

87 Voir le dossier « la gestion du recul du trait de côte après la loi Climat et résilience », *RFDA* 3/2022, p. 441 et s.

88 CAA Nantes, 7 nov. 2024, *M. et Mme O. et a.*, n° 22NT03961.

89 C. urb., art. L. 121-22-4 II. Voir *supra* pour le régime de la bande des 100 mètres.

90 C. urb., art. L. 121-22-4 I.

d'habitation des constructions ». On retrouve d'abord la même exception liée aux activités exigeant la proximité immédiate de l'eau ; on admet ensuite les travaux de réfection et d'adaptation, ainsi que les extensions de constructions existantes à la date d'entrée en vigueur du PLU délimitant les zones d'érosion (ce qui est interdit dans la bande non urbanisée). Ces extensions doivent encore être démontables. Le régime mis en place est donc très strict (aucune nouvelle maison d'habitation, pas de nouvelle pièce de vie, etc.), d'où l'enjeu actuel qui s'attache à l'identification de cette zone et à son intégration dans le PLU. Le législateur acte dans le discours juridique un changement de paradigme, passant d'un espace autrefois rêvé de « désir de rivage » à un espace potentiel de délocalisation.

La distinction des espaces urbanisés et des espaces non urbanisés (incontournable aux fins d'application de la loi) n'est pas sans poser quelque difficulté, comportant une part incompressible de subjectivité. Cette difficulté n'est cependant pas nouvelle puisqu'elle se pose depuis longtemps dans le cadre du contentieux de la loi Littoral, étant entendu que la présence de quelques constructions ne confère pas à la zone en cause le caractère d'un espace urbanisé⁹¹.

En conclusion, le quarantenaire de la loi Littoral ne correspond pas tout à fait à l'âge de la maturité. Les principes protecteurs instaurés en 1986 sont en souffrance, même si le noyau dur de la loi n'est pas véritablement remis en cause. Pour autant, une trajectoire vertueuse peut être identifiée s'agissant des documents d'urbanisme, accentuant leur rôle de territorialisation du droit. De surcroît, la problématique du recul du trait de côte a souligné toute l'importance de la loi Littoral – au prisme des règles gouvernant la bande des 100 m – dans le régime de la première zone réglementaire d'érosion (0-30 ans). Ainsi, à l'heure où la loi Littoral s'érode, elle aussi, du fait d'une suite sans fin d'assouplissements, trouvera-t-elle dans la loi Climat et Résilience un second souffle ?

91 Voir par exemple : CE, 30 déc. 2002, *Commune de Talloires*, n° 237392, *Rec.*

La « neige empoisonnée » : les politiques publiques d'aménagement des stations de sports d'hiver en question

Par **Émeline HATT**

Maîtresse de conférences en aménagement et urbanisme à
l'Université d'Aix Marseille

et **Oriane SULPICE**

Maîtresse de conférences en droit public à l'Université Lumière
Lyon 2

En 1975, la journaliste indépendante Danielle Arnaud publiait son ouvrage au titre volontairement frappant, *La neige empoisonnée* afin d'attirer le regard du grand public sur les choix d'aménagement de la montagne réalisés en 1960-1970. Cette question des politiques publiques d'aménagement de la montagne reste d'actualité et les médias s'en sont emparés ces dernières années. Récemment, ce sont par exemple l'installation illégale de téléphériques en Isère¹ ou encore des prélèvements d'eau illégaux pour la production de neige² qui ont eu les honneurs de la presse. Pourtant, depuis 1975, les politiques d'aménagement se sont concentrées sur les sites existants, la directive de 1977 et la loi montagne 1 de 1985 ayant interdit les nouvelles créations de stations en sites vierges, laissant place aux procédures spéciales d'agrandissement de l'existant appelées « unités touristiques nouvelles » (UTN).

Dans le contexte de tensions et de crises qui est celui des sociétés contemporaines (crise climatique, crise énergétique, crise économique), l'aménagement de la montagne se trouve aujourd'hui questionné par les enjeux d'adaptation et de transition des territoires. Depuis les années 1985-1990, le secteur touristique est en effet entré dans une phase de *changement global* marqué par de multiples facteurs : déficits chroniques d'exploitation de certaines stations dans un contexte

1 K. LASKE, « Les Deux-Alpes et l'Alpe d'Huez, ces montagnes qu'il fallait "défoncer" », Mediapart.fr, 2 novembre 2025.

2 M. KERINEC, « JO d'hiver 2030 : Courchevel assèche les cours d'eau pour ses pistes de ski », Blast-info.fr, 23 octobre 2024.

de stagnation de la fréquentation, exigences croissantes de qualité esthétique et environnementale ou encore aléas renforcés par le changement climatique³.

Alors que le dernier rapport du GIEC pointe encore plus clairement que les précédents la responsabilité de nos modes de vie dans le changement climatique, l'action publique est interpellée pour agir et la transition écologique est devenue un élément incontournable des discours et politiques publiques⁴. Dans ce contexte, les stations de montagne sont encouragées par les politiques publiques à faire preuve d'une plus grande durabilité depuis les années 1990-2000 et sont désormais appelées à entrer en transition au nom de l'adaptation au changement climatique et de la transition écologique⁵.

La notion de transition fait toutefois l'objet d'interprétations contrastées sur le terrain⁶ entre une perspective d'abandon du système socioéconomique dominant au profit de modèles alternatifs et une transition visant le maintien, sinon le renforcement, du modèle socioéconomique néolibéral, dans une perspective de croissance verte⁷. Ces différents possibles invitent à interroger la manière dont les politiques publiques d'aménagement de la montagne se saisissent de ces enjeux et la manière dont s'incarne cet accompagnement de la transition écologique des stations de montagne.

Si la législation a permis de freiner la construction de nouvelles stations de ski en 1985⁸, elle a subi une érosion continue⁹, jusqu'à la loi de 2016¹⁰, intégrant les

-
- 3 PH. BOURDEAU (dir.), *Les sports d'hiver en mutation : crise ou révolution géoculturelle ?*, Paris, Lavoisier, 2007, 250 p. ; PH. BOURDEAU, « De l'après-ski à l'après-tourisme, une figure de transition pour les Alpes ? Réflexions à partir du cas français », *Revue de géographie alpine* 2009, n° 97-3, p. 1-13 [en ligne] ; S. CLARIMONT et V. VLÈS (dir.), *Tourisme durable en montagne : entre discours et pratiques*, Paris, Afnor, 2026, 226 p. ; H. FRANÇOIS, R. SAMACOÏTS, D. N. BIRD, J. KÖBERL, F. PRETTENTHALER et S. MORIN, « Climate change exacerbates snow-water-energy challenges for European ski tourism », *Nature Climate Change* 2023, 13(9), p. 935-942.
 - 4 S. CLARIMONT, É. HATT et S. HAGIMONT, « Introduction. Tourismes et transitions écologiques », *Mondes du Tourisme* 2024, 25, 20 p. [en ligne].
 - 5 PH. BOURDEAU, « Dilemmes de transition. Les destinations françaises de sports d'hiver entre agir créatif, inerties et maladaptation », *Géocarrefour* 2021, vol. 95, n° 95-2 ; V. VLÈS et É. HATT, « Des stations de ski et d'alpinisme confrontées aux enjeux de la transition : changement énergétique et écologique, évolution touristique, requalification urbaine » in J. SPINDLER et N. PEYPOCH (dir.), *Le tourisme hivernal – clé de succès et de développement pour les collectivités de montagne ?*, Paris, L'Harmattan, 2019.
 - 6 S. COTTIN-MARX, F. FLIPO et A. LAGNEAU, « La transition, une utopie concrète ? », *Mouvements* 2013/3, n° 75, p. 7-12 ; C. LARRERE, R. LARRERE, et N. BOULEAU, « Les transitions écologiques à Cerisy », *Natures Sciences Sociétés*, 24, 2016, p. 242-250.
 - 7 J. OUDOT et É. DE L'ESTOILE, « La transition écologique, de Rob Hopkins au ministère », *Regards croisés sur l'économie* 2020/1, n° 26, p. 14-19 ; É. HATT et C. CLAEYS, « Dépendance, attachement, contestation : quelles transitions pour les stations de sports d'hiver ? », *Revue de géographie alpine* 2024, 112-1 [en ligne].
 - 8 Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
 - 9 P. JUEN, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne » in J.-F. JOYE (dir.), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, p. 73-92.
 - 10 Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

enjeux de changement climatique tout en renforçant les outils à disposition des communes pour maîtriser leur destin¹¹. Aujourd'hui, le droit spécial de la montagne croise le droit général de l'urbanisme et de l'environnement, qui impose les enjeux du zéro artificialisation nette, le respect des grands équilibres, ou encore le droit des espèces protégées.

Les travaux de recherche actuels montrent que dans les Alpes du Nord comme du Sud, en station de ski, la transition des territoires de montagne est bien difficile à voir émerger¹². Quelques chiffres permettent de remettre en perspective la situation. La France constitue la deuxième destination touristique au monde pour les sports d'hiver, et les recettes moyennes par journée-skieur ne cessent d'augmenter, passant de 16,1 euros en 1990 à 36,2 euros en 2024¹³. Aujourd'hui, le massif des Alpes accueille 188 stations de ski pour 213 communes support, ce qui représente 61 % des stations en France¹⁴. Elles concentrent 75 % des appareils de remontée mécaniques et 83 % du moment de puissance développé par ces remontées en France¹⁵. Or, la cohabitation d'infrastructures touristiques avec un environnement sensible pose des questions renouvelées dans un contexte de changement climatique¹⁶. En effet, les stations s'étendent sur le tiers de la superficie de la zone de montagne dans ce massif et 75 % d'entre elles chevaucheraient des aires protégées au sens du code de l'environnement, présentant un taux d'imperméabilisation des sols plus fort que dans les autres massifs¹⁷. On sait aussi que les zones les plus diversifiées en espèces animales et végétales se trouvent en montagne dans les Alpes¹⁸. Ainsi, tant le changement climatique que la biodiversité sont des enjeux environnementaux qui cohabitent avec l'enjeu touristique et sportif.

Dans ce contexte, face aux exigences de transitions, les politiques d'aménagement des stations de ski subissent-elles un infléchissement ? Une étude des politiques

11 J.-F. JOYE, « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités », *Revue juridique de l'environnement* 2017-2, Vol. 42, p. 209-231.

12 A. BONNEMAINS, « Adaptations et vulnérabilités des stations de sports d'hiver françaises face aux changements climatiques », *L'Information géographique* 2023-2, Vol. 87, p. 123-141 ; É. HATT et C. CLAEYS, « Dépendance, attachement, contestation : quelles transitions pour les stations de sports d'hiver ? », *Revue de géographie alpine* 2024, n° 112-1 [en ligne].

13 DOMAINE SKIABLE DE FRANCE, *Indicateurs et analyses 2025*, 2025 [en ligne], <https://www.domaines-skiables.fr/news/indicateurs-et-analyses-2025/>

14 COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Atlas environnemental des stations de ski et des communes supports de stations*, avril 2019 [en ligne], <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/atlas-environnemental-des-stations-de-ski-et-des-communes-supports-de-stations>

15 *Ibid.*

16 B. EINHORN *et al.*, « Changements climatiques et risques naturels dans les Alpes », *Revue de géographie alpine* 2015, n° 103-2 [en ligne].

17 COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Atlas environnemental des stations de ski et des communes supports de stations*, *op. cit.*

18 INVENTAIRE NATIONAL DU PATRIMOINE NATUREL, *La biodiversité en France - 100 chiffres expliqués sur les espèces*, Paris, PatriNat (OFB-MNHN-CNRS-IRD), 2023, <https://inpn.mnhn.fr/docs/communication/livretInpn/Livret-INPN-especes-2023.pdf>

d'aménagement du territoire, par le biais des documents d'urbanisme et des dispositifs d'accompagnement des stations de montagne, en particulier les subventions régionales, permet de se pencher sur cette question, en croisant des approches issues des sciences juridiques et de l'aménagement. La perspective des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en 2030 dans les Alpes permet aussi d'interroger les modifications du cadre juridique à venir et les futurs aménagements.

I. La transition écologique des stations de montagne : enjeux et perspectives en matière d'aménagement

Dans un contexte multi-crise marqué notamment par le changement climatique, les stations touristiques de montagne sont confrontées aux enjeux de leur transition écologique, à la fois urbaine et touristique.

Le tourisme est en effet une part et un vecteur important du changement climatique (secteur à l'origine de 11 % des émissions de gaz à effet de serre de la France) et il se révèle, d'autre part, vulnérable aux effets du changement climatique. Le secteur du tourisme de sports d'hiver est ainsi soumis à un nombre croissant d'aléas environnementaux et économiques¹⁹. Si la montagne touristique a été structurée depuis plus d'un siècle par l'économie des sports d'hiver et l'activité des domaines skiables, celle-ci est confrontée aux impacts des aléas climatiques, notamment la baisse tendancielle de l'enneigement et sa variabilité interannuelle²⁰ sur cette activité « météo-sensible »²¹.

D'un point de vue urbain, on peut notamment souligner l'enjeu que constituent les mobilités (66 % des émissions de CO₂ des stations, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)²²) et le secteur résidentiel (10 % des émissions de CO₂ des stations) pour engager la transition écologique

19 S. CLARIMONT et V. VLÈS (dir.), *Tourisme durable en montagne : entre discours et pratiques*, op. cit. ; E. GEORGE-MARCELOIL, L. PERRIN-BENSAHEL et H. FRANÇOIS (dir.), *Les stations de sports d'hiver face au développement durable. État des lieux et perspectives*, L'Harmattan, coll. Les idées et les théories à l'épreuve des faits, 2010, 176 p. ; É. HATT et C. CLAEYS, « Dépendance, attachement, contestation : quelles transitions pour les stations de sports d'hiver ? », op. cit. ; C. CLIVAZ, C. GONSETH et C. MATASCI, *Tourisme d'hiver : le défi climatique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Savoir Suisse, 2016, 144 p.

20 OCDE, *Changements climatiques dans les Alpes européennes*, Paris, OCDE, 2007 ; S. MORIN, « Le changement climatique en montagne : impacts, risques et adaptation », *Annales des Mines-Responsabilité & environnement* 2022, Institut Mines-Télécom, p. 37-41 ; H. FRANÇOIS et al., « Climate change exacerbates snow-water-energy challenges for European ski tourism », *Nature Climate Change* 2023, n° 13(9), p. 935-942.

21 E. GEORGE et al., « Changement climatique et stations de montagne alpines : Impacts et stratégies d'adaptation », *Sciences Eaux & Territoires* 2019, n° 28, p. 44-51.

22 ADEME, *Réalisation de bilans de gaz à effet de serre et stratégie climatique associée*, Guide sectoriel 2022 : filière sport, montagne et tourisme, Angers, ADEME, 2022, 61 p.

des stations de montagne. Les enjeux fonciers et immobiliers constituent une vulnérabilité structurelle du secteur : difficulté d'accès au logement pour les locaux et les saisonniers, inadaptation des logements à l'évolution de la demande et aux enjeux de transition énergétique ou encore dépendance des ressources fiscales de ces territoires touristiques à la fonction résidentielle²³ et à l'expansion de la construction immobilière pour soutenir l'équipement des domaines skiables²⁴ sont autant de défis pour les stations de montagne.

À ces facteurs structurels, qui déstabilisent le modèle des stations, s'ajoutent des facteurs conjoncturels, tels que les crises sanitaire et énergétique de 2020-2022, qui ont conduit à questionner la dépendance des stations et territoires de montagne à un secteur touristique énergivore, tout particulièrement de par sa dépendance aux mobilités carbonées²⁵.

La question de la transition pose par ricochet celle des possibilités du changement de politiques publiques, ou de leur continuité en station de ski. Les sports d'hiver peuvent être appréhendés comme un régime sociotechnique²⁶, c'est-à-dire comme un système inscrit dans un régime dominant, comprenant une configuration de technologies, d'acteurs et de pratiques, d'infrastructures et d'institutions qui façonnent le modèle du tourisme hivernal de montagne depuis les années 1960. Suivant la théorie des systèmes, celui des sports d'hiver est, comme tout régime dominant, marqué par des verrouillages et une certaine dépendance au sentier qui complexifie sa transformation²⁷ et que nous proposons d'observer. Les perspectives de transitions demeurent souvent captives du syndrome « AIE ! » (Automobile-Immobilier-Enneigement artificiel) identifié par Bourdeau²⁸ : la voiture reste le moyen d'accès privilégié aux stations alors que le transport représente en moyenne

23 A. GRANDCLEMENT et G. BOULAY, « Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français », *L'Espace géographique* 2015, tome 44(1), p. 57-72.

24 G. FABLET, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, Thèse d'urbanisme, Université de Grenoble, 2015 ; J. MARIEU, « Planifier la croissance des résidences secondaires », *Revue Urbanisme* 2018, n° 411, p. 42-44.

25 ADEME. *Réalisation de bilans de gaz à effet de serre et stratégie climatique associée*, op. cit. ; É. HATT et C. CLAEYS, « Dépendance, attachement, contestation : quelles transitions pour les stations de sports d'hiver ? », op. cit.

26 F. W. GEELS, « Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective », *Research Policy* 2010, Volume 39, Issue 4, p. 495-510 ; J. KÖHLER, F. W. GEELS et F. KERN, « An agenda for sustainability transitions research : State of the art and future directions », *Environmental innovation and societal transitions* 2019, vol. 31, p. 1-32.

27 F. W. GEELS, « Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective », op. cit. ; K. KOOP, *Changer le monde, changer de mondes. Pour une géographie des transformations sociétales par le bas*, Habilitation à diriger des recherches, Université Grenoble Alpes, 2021, 229 p.

28 PH. BOURDEAU, « La décroissance pour repenser le tourisme ? », *First international conference on Economic De-growth for Ecological Sustainability and Social Equity*, Paris, 18 et 19 avril 2008.

66 % des émissions de gaz à effet de serre des stations²⁹, l'expansion immobilière se poursuit³⁰, ainsi que le recours à l'enneigement artificiel³¹.

En parallèle, si le cadre juridique a évolué, intégrant le développement durable, la transition et le changement climatique, il a maintenu pour les communes des passes dans le droit³² propres à laisser s'étendre les stations et à maintenir l'option aménagiste plutôt que protectrice des montagnes. Les possibilités d'étendre les stations se sont multipliées, donnant lieu à de nombreux contentieux les contestant³³.

II. Les politiques publiques d'aménagement des stations comme outils de la transition ? Le cas des documents d'urbanisme et des dispositifs régionaux d'accompagnement

A. Les outils existant pour mettre en oeuvre une transition en trompe-l'œil

La transition écologique des territoires de montagne est encouragée par une intense production législative (loi SRU en 2000, loi ALUR en 2014, loi TECV de 2015, loi énergie-climat de 2018 ou encore loi climat-résilience de 2021 fixant l'objectif de zéro artificialisation nette d'ici 2050), mais aussi par des initiatives nationales (plan « Avenir montagnes »), régionales (Plan montagne), associatives (label « Flocon vert » de l'association Mountain Riders ou label « Bâtiment/Quartier Durable de montagne », de l'association Envirobat-BDM) et par les mobilisations citoyennes. Traiter de la transition écologique des stations invite à une approche protéiforme et multiscalaire de ces territoires. Nous proposons dans ce chapitre d'étudier plus particulièrement le cas des politiques publiques d'aménagement des stations touristiques en abordant à la fois les modalités d'évolution du droit de l'urbanisme et de son application en station de montagne et l'évolution des politiques publiques d'accompagnement des stations (notamment celles de la Région Sud).

29 ADEME, *Réalisation de bilans de gaz à effet de serre et stratégie climatique associée*, op. cit.

30 G. FABLET, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, op. cit.

31 L. BERARD-CHENU, *Trajectoires d'évolution des stations de sports d'hiver des Alpes françaises : la place de la production de neige*, Thèse, Grenoble, 2021, 176 p.

32 P. LASCOUMES et J.-P. LE BOURHIS, « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société* 1996, volume 32, n° 1, p. 51-73.

33 O. SULPICE, « Le contentieux des documents d'urbanisme en station de ski comme reflet des conflits territoriaux dans les Alpes du Nord en France », *Revue de géographie alpine* 2024, n° 112-1 [en ligne].

Évolution du droit de l'urbanisme : une environnementalisation en demi-teinte pour les territoires de montagne

L'environnementalisation du droit de l'urbanisme s'est poursuivie depuis les années 2020³⁴. Ses grands objectifs, listés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, imposent notamment la maîtrise des consommations foncières, l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, la lutte contre l'artificialisation des sols avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme, et l'adaptation et la lutte contre le changement climatique. Le droit de l'urbanisme en montagne s'est lui aussi enrichi de la prise en compte du changement climatique, par exemple avec la loi montagne 2 de 2016 prévoyant que les politiques de la montagne prennent en compte et anticipent les effets du changement climatique en soutenant l'adaptation de l'ensemble des activités économiques à ses conséquences, notamment dans le domaine touristique. De plus, la création et l'extension des stations doivent désormais prendre en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique, s'ajoutant au respect de qualité des sites et des grands équilibres naturels. Ainsi :

« les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard »³⁵.

Pourtant, ces dernières années le droit de l'urbanisme en montagne a multiplié les hypothèses de constructions en continuité de l'existant et a modifié le régime des unités touristiques nouvelles (UTN), permettant l'agrandissement des stations. On peut alors lire ce régime juridique sous deux angles : celui des fausses avancées³⁶ et celui des régressions³⁷. En effet, le contexte législatif est celui d'un cadre juridique où le droit de la montagne est à rebours d'un cadre juridique national environnementalisé³⁸. La loi montagne 1 de 1985 était vue dès son élaboration comme une grande loi d'aménagement aux principes protecteurs, qui ont finalement connu une érosion continue³⁹ permettant sans cesse de nouvelles constructions⁴⁰. Aussi, les réformes récentes tant du droit que du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement favorisent l'expansion urbaine en montagne⁴¹.

34 É. CARPENTIER, « Le droit de l'urbanisme postmoderne », *AJDA* 2025-7, p. 326.

35 C. urb., art. L. 122-9.

36 X. BRAUD, « Vraies régressions et fausses avancées du droit de l'environnement : les techniques juridiques », *Revue juridique de l'environnement* 2024-3, p. 651-674.

37 F. BALAGUER, « En régression, le droit de l'environnement ? », *AJDA* 2024, p. 1646.

38 S. MOULIN, *L'aménagement touristique de la montagne à l'épreuve de la transition écologique : un droit à contre-courant*, Thèse, Université Savoie Mont Blanc, 2023.

39 P. JUE, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction – Urbanisme*, n° 11, nov. 2012, étude 10.

40 S. MOULIN, *L'aménagement touristique de la montagne à l'épreuve de la transition écologique : un droit à contre-courant*, op. cit.

41 O. SULPICE, « Le contentieux des documents d'urbanisme en station de ski comme reflet des conflits territoriaux dans les Alpes du Nord en France », op. cit.

En témoigne la réforme de la procédure « unité touristique nouvelle » (UTN), à la suite de la loi montagne 2 de 2016. Ces UTN sont définies comme :

« toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard »⁴².

Désormais, elles sont davantage intégrées dans les documents d'urbanisme, puisque les UTN structurantes (UTNS) doivent figurer dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et les UTN locales (UTNL) se trouvent dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Auparavant, ces UTN étaient approuvées par arrêté du préfet coordinateur de massif, ce qui n'est aujourd'hui le cas que pour certaines UTN résiduelles. Désormais, dans la majorité des cas, l'approbation d'un seul document d'urbanisme permet la constitution de plusieurs UTN, avec une description des projets sommaires, laissant place au doute quant à la façon de mener leur évaluation environnementale⁴³.

De plus, un décret de 2017 portant sur les UTN avait été attaqué par les associations et annulé parce qu'il ne prévoyait pas d'évaluation environnementale pour les UTN réalisées sur le fondement d'une autorisation préfectorale en l'absence de SCoT ou de PLU⁴⁴. Il a été annulé par le Conseil d'État⁴⁵ et un nouveau décret en a tiré les conséquences en 2021⁴⁶. Dans ce litige, France Nature Environnement demandait à ce que la mise en place de systèmes d'enneigement artificiel soit systématiquement soumise à la procédure d'autorisation des UTN, ce que le Conseil d'État a refusé. Ainsi, si les outils juridiques ont bien été environnementalisés dans les textes de droit, ils permettent aussi d'étendre les domaines skiables et les stations, donnant un fondement juridique à des prises de décisions qui peuvent être radicalement différentes suivant les contextes et les volontés politiques. Le droit est alors une activité sociale où une même norme juridique peut donner lieu à d'innombrables situations⁴⁷.

Des politiques publiques pour accompagner la transition des stations de montagne

En parallèle de l'aspect réglementaire/juridique, les politiques publiques nationales et régionales participent de l'accompagnement des stations de montagne sur le chemin de la transition. Le plan « Avenir montagnes », développé par l'État en 2021 dans le contexte de crise sanitaire, vise ainsi l'accompagnement des terri-

42 C. urb. art. L. 122-16.

43 Rép. Min. n° 39759 du 22 févr. 2022, p. 1165.

44 J.-F. JOYE, « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne : l'impératif d'améliorer la procédure "UTN" après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Construction – Urbanisme*, nov. 2019, n° 11, étude 25.

45 CE, 26 juin 2019, *Association FNE*, n° 414931.

46 Décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles.

47 P. LASCUMES et É. SERVERIN, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société* 1988, n° 9, p. 165-187.

toires de montagne « vers une stratégie de développement touristique adaptée aux enjeux des transitions écologiques et de la diversification touristique »⁴⁸. Doté de 331 millions d'euros sur deux ans, il permet de soutenir le financement de projets de transition énergétique (mobilités décarbonées et rénovation des hébergements notamment) et de transition écologique (par exemple la protection de la biodiversité). En Région Sud, 7 territoires ont bénéficié de ce dispositif en 2023⁴⁹. Parallèlement, à l'échelle régionale, la transition des territoires et stations de montagne est intégrée depuis les années 2010 dans les logiques institutionnelles.

Afin d'étudier les modalités de territorialisation de la transition dans les stations des Alpes du Sud, nous avons par exemple analysé la place qui lui est accordée dans le cadre de l'accompagnement des stations par les politiques publiques régionales (le dispositif Espaces valléens et les contrats stations). La Région Sud a en effet développé sur la période 2016-2020 un « plan montagne » doté de 100 millions d'euros afin d'accompagner la diversification touristique et le réaménagement durable des espaces touristiques. Ce plan est décliné en trois dispositifs : la Convention Interrégionale du Massif des Alpes (CIMA), les Espaces valléens et les Contrats « stations » (« stations de demain » puis « stations 2030 »). Le dispositif Espaces valléens s'applique, comme son nom l'indique, à une échelle élargie, dépassant le périmètre de la station afin de favoriser notamment la diversification des activités. Depuis 2007, l'État et les Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes accompagnent les stratégies de diversification et de transition des territoires de montagne dans le cadre du programme « Espaces valléens » (51 % des actions touristiques programmées sur la période 2014-2020 relèvent de la diversification⁵⁰). La 3e génération de ces territoires de projets (2021-2027) vise ainsi à soutenir l'adaptation au changement climatique, accélérer la diversification et favoriser la cohésion territoriale.

Concernant les contrats stations, si la génération des contrats 2016-2020 (« stations de demain ») était destinée à relancer les dynamiques d'investissements des stations, la nouvelle génération 2022-2027 (« stations 2030 ») invite à une prise en considération des enjeux de transition. Les stations qui souhaitent candidater à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « contrat stations 2030 »⁵¹ sont par exemple encouragées à intégrer les résultats du rapport *Climsnow* (commandé par la Région Sud à Météo France, Dianeige et l'INRAE en 2021) afin d'intégrer les impacts du

48 <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/avenir-montagnes-ingenierie>. Le fonds Avenir Montagnes comporte deux volets : un volet Investissement de 300 M d'euros et un volet Ingénierie de 31 M d'euros.

49 Le PNR du Lubéron (04 - 84), les stations des Alpes-de-Haute-Provence (04), le lac de Serre-Ponçon (05), le PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillemois et du Queyras (05), le PNR des Baronnies provençales (05 - 26), la Communauté Riviera française / Vallée de la Roya (06) et le Syndicat mixte des stations de Gréolières et l'Audoubert (06).

50 E. GEORGE *et al.*, « Changement climatique et stations de montagne alpines : Impacts et stratégies d'adaptation », *op. cit.*

51 <https://www.maregionsud.fr/vos-aides/detail/appel-a-manifestation-dinteret-contrats-stations-2030-un-cap-davance>

changement climatique sur le domaine skiable. Cet AMI vise à accompagner les territoires pour l'atteinte de la neutralité carbone des domaines skiables dès 2030 et doit également permettre de soutenir la présentation de « démarches d'évolution du modèle de développement économique et touristique des stations de montagne intégrées dans leur écosystème valléen à l'horizon 2030-2050 ». Il invite ainsi à un élargissement du périmètre de gestion et d'intervention (la destination touristique, la dynamique valléenne) et des acteurs associés au projet (gouvernance locale élargie, impliquant les habitants), ce qui apparaît nécessaire pour relever le défi de la transition des stations de montagne. La communauté de communes Ubaye Serre-Ponçon souligne par exemple dans son dossier de candidature que, face à « la forte diminution de la durabilité de l'enneigement », la vallée « se doit de poursuivre et d'accélérer sa démarche de transition, afin d'éviter notamment à ses stations de devenir des friches industrielles de montagne ». Dans cette perspective l'intercommunalité a engagé l'évolution du champ de compétences de la Régie Ubaye Ski, du seul domaine skiable à un secteur élargi intégrant un ensemble d'activités de pleine nature et elle s'est engagée depuis 2023 dans la démarche de labellisation « Flocon Vert », témoignant d'une forme d'évolution du système sociotechnique des sports d'hiver⁵².

B. Des outils d'accompagnement de la transition limités dans leur application

Comme le rappellent George-Marcelpoil et Boudières, « la question environnementale est aujourd'hui l'objet d'une réelle audience médiatique, mais donne lieu à des interprétations diverses dans les stations »⁵³.

Un tel constat se vérifie dans l'analyse du montant des investissements régionaux consacré au soutien de l'activité sports d'hiver. Déjà, l'enveloppe financière dédiée aux Espaces Valléens était en 2016-2020 plus faible (1,7 millions d'euros en 2019) que celle des contrats « Stations de demain » (10 millions d'euros par an) qui ont capté la moitié de l'enveloppe financière du plan montagne. Observons ensuite que, dans le cadre du contrat « Stations de demain » porté par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (2016-2020), 75 % des subventions régionales versées et 56 % des opérations réalisées s'inscrivent dans cette logique de soutien au domaine skiable⁵⁴. La dynamique relative à la transition écologique paraît ain-

52 É. HATT et C. CLAEYS, « Dépendance, attachement, contestation : quelles transitions pour les stations de sports d'hiver ? », *op. cit.*

53 E. GEORGE-MARCELOIL et V. BOUDIÈRES, « Changement climatique et vulnérabilité des territoires touristiques de montagne : pour une lecture endogène », *Conférence Managing Alpine Futur « Strategies for sustainability in times of change »*, Innsbruck, AUT, 15-17 oct. 2007, p. 8.

54 A. CAMOIN, *Le rôle complexe d'une collectivité régionale dans l'accompagnement des stations de sports d'hiver dans leur trajectoire de développement*, Mémoire de Master 2 (sous la dir. d'É. Hatt), Aix Marseille Université, 2020, 70 p.

si particulièrement modeste (seulement trois actions programmées). Si l'appel à manifestation d'intérêt « contrat stations 2030 » (2022-2027) témoigne de la place accrue donnée aujourd'hui à la transition, l'économie du ski alpin n'est toutefois pas remise fondamentalement en question, puisque la Région prévoit de « poursuivre activement son accompagnement à l'investissement des stations ». Ces politiques publiques ont ainsi participé à asseoir la continuité du régime sociotechnique des sports d'hiver porté par les sociétés des remontées mécaniques, révélant leur dépendance au sentier⁵⁵. Dans le cas du contrat stations 2030 porté par l'intercommunalité Ubay Serre Ponçon, par exemple, si la transition est pointée comme objectif à atteindre grâce à la diversification des activités à une échelle élargie, cette évolution ne va pas à l'encontre de la place accordée au maintien des domaines skiables dont l'emploi lié est jugé majeur pour l'espace valléen et conduit à proposer plusieurs actions visant le développement de la capacité en lits touristiques ou la modernisation et le confortement du réseau de neige de culture (création de retenues d'altitude).

Envisager une transition écologique des stations de montagne s'appuyant sur une plus grande sobriété des pratiques pourrait pourtant conduire à questionner les fondements mêmes du modèle économique de la station basé sur la croissance et l'expansion. Une telle perspective fait émerger plusieurs interrogations quant à l'évolution potentielle de ces territoires en rupture avec le modèle actuel : la pérennisation du produit sports d'hiver n'entre-t-elle pas en concurrence avec la volonté d'engager les stations de montagne sur le chemin d'une transition de fond ? Est-il possible de conjuguer sobriété et maintien de l'ensemble des domaines skiables des Alpes du Sud dans un contexte de baisse tendancielle et de variabilité interannuelle de l'enneigement ? Les stratégies de développement touristique centrées sur la recherche d'une attractivité internationale sont-elles encore judicieuses alors qu'elles sont plus carbonées et que la gestion de la crise sanitaire a participé à mettre en lumière et amplifier les pratiques de tourisme de proximité ? Le modèle de développement est, au final, encore peu remis en cause et rares sont les exemples de réduction ou d'arrêt de l'exploitation, tels Métabief dans le Jura et Sankt Corona am Wechsel en Autriche⁵⁶.

L'analyse des politiques publiques régionales d'accompagnement des Alpes du Sud souligne ainsi la « semi-cohérence » des politiques publiques de transition du tourisme hivernal de montagne. Des démarches de transition émergent au sein du régime sociotechnique des sports d'hiver, sans que ne soit dans le fond remise en question la logique de l'équipement du domaine skiable. Le passage du discours (textes de cadrage et appels à projets) à l'action (financements demandés et obtenus) donne à voir un glissement d'injonctions à des transitions porteuses de

55 L. BERARD-CHENU, *Trajectoires d'évolution des stations de sports d'hiver des Alpes françaises : la place de la production de neige*, op. cit.

56 E. GEORGE et É. HATT, « Quels enjeux et perspectives pour les stations de sports d'hiver en tension ? » in GREC-SUD, *Le tourisme face au changement climatique en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 2024, p. 30-32.

changements vers des réalisations confortant le modèle sociotechnique des sports d'hiver⁵⁷. Cette question de l'intervention financière publique renvoie par ailleurs à celle des « coûts d'opportunité » et au renoncement induit par l'affectation des ressources disponibles à un usage plutôt qu'à un autre, comme celui du soutien aux sports d'hiver aux dépens d'autres domaines comme l'accompagnement à la transition des filières, des métiers et des opérateurs⁵⁸.

Si les financements montrent les difficultés sur le chemin de la transition écologique, il en va de même pour les projets d'aménagement et les documents qui les réglementent. Ainsi, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont devenus obligatoires pour l'ensemble du territoire à partir du 31 décembre 2016. Ils doivent respecter les grands principes du droit de l'urbanisme. Les territoires de montagne se sont donc dotés de ces documents. Par exemple, dans les Alpes du Nord, la destinée de différents documents d'urbanisme montrent une forte dépendance au sentier des grandes stations.

En Savoie, le SCoT de Tarentaise Vanoise a été approuvé en décembre 2017. Le projet d'aménagement et de développement durable du SCoT donnait la priorité à la remise en tourisme par rapport à la construction neuve et prévoyait de contenir l'extension des stations. Pour cela il prescrivait de :

« réduire la production de lits neufs par rapport à la tendance passée de 5 000 lits touristiques par an, dans une proportion significative de l'ordre de - 40 % (soit environ 3 000 lits neufs/an) »⁵⁹.

Or, le rapport de suivi annuel du SCoT réalisé en 2024 explique que sur l'ensemble du territoire, « le rythme de construction annuel de nouveaux lits s'élève à environ 4 782 lits, soit environ 1,6 fois plus que la moyenne envisagée au SCoT »⁶⁰. On observe donc que si dans les grandes stations le rythme de construction annuel de nouveaux lits a oscillé entre 4 121 lits en 2018 à 2 361 en 2024, il a continuellement augmenté dans les stations moyennes, petites et satellites, passant de 1 212 à 2 621 en 2023. Ce SCoT a conduit à la création de 28 691 lits entre 2018 et 2023 en Tarentaise, et amène à une projection à 48 090 lits d'ici 2033. Ainsi, bien que ne prévoyant pas d'unités touristiques nouvelles structurantes (UTNS), ce SCoT a procédé à une répartition entre les stations de la Tarentaise de surface touristique pondérée à construire entre vingt communes support des plus grandes stations de ski. Ce mécanisme, créé lors de la rédaction de ce SCoT, a permis de répartir la surface touristique à construire entre certains des plus grands domaines skiables de la Tarentaise. La pondération permet de favoriser la construction d'hôtels et de résidences de tourisme. Ainsi, 335 000 m² ont été al-

57 É. HATT et C. CLAEYS, « Dépendance, attachement, contestation : quelles transitions pour les stations de sports d'hiver ? », *op. cit.*

58 PH. BOURDEAU, « Dilemmes de transition. Les destinations françaises de sports d'hiver entre agir créatif, inerties et maladaptation », *op. cit.*

59 Projet d'aménagement et de développement durable, SCoT Tarentaise Vanoise, 14 déc. 2017, p. 22.

60 Observatoire de suivi du SCoT Tarentaise Vanoise, 2024.

loués lors de l'approbation du SCoT à un horizon de 15 ans aux grandes stations de ski. Le rapport de suivi annuel du SCoT de 2024 explique que 272 790 m² ont été consommés soit 70 % de la surface allouée sur la période allant de 2018 à 2033. Pour certaines communes comme Val d'Isère et Méribel, 45 000 m² chacune était attribuée, et elles ont respectivement consommé 48 000 et 81 000 m² en surface pondérée, soit bien plus que prévu. Le rapport de suivi annuel fait donc le constat que cette consommation de surface est allée deux fois trop vite.

Plus loin en Savoie, c'est le SCoT de la Maurienne, approuvé en février 2020, qui a fait l'objet de contentieux. Ce SCoT prévoit la construction de 22 800 nouveaux lits à l'horizon 2030, dont 21 100 en station. Il a retenu dix UTNS sur vingt-six projets analysés au départ. Il comprenait sept UTNS visant à étendre les domaines skiables et les remontées mécaniques ainsi qu'à augmenter le nombre de lits touristiques. Après une suspension en référé, puis une annulation en totalité par le tribunal administratif de Grenoble⁶¹, la cour administrative d'appel de Lyon a circonscrit la sentence à l'annulation de quatre des plus grandes UTNS⁶². Ainsi, plusieurs grands projets sont annulés au regard de l'atteinte qu'ils portent à la qualité des sites et aux grands équilibres naturels : le Club Med de Valloire, la liaison entre les domaines skiables de Valmeinier et Valfréjus et la création de remontées mécaniques et l'extension du domaine skiable de Val Cenis. La cour annule aussi la liaison entre Albiez et le Karellis au regard de la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique et de la qualité des sites et des grands équilibres naturels. La cour valide en revanche trois UTNS dont deux construites sur des sites dont elle admet qu'ils sont pour l'instant préservés de tout aménagement. Elle estime que les travaux nécessaires n'auront pas forcément d'impact sur la faune et la flore. La décision de la cour illustre bien le fait que le code de l'urbanisme laisse une grande latitude dans l'interprétation de ce que sont les grands sites et les équilibres naturels en montagne que sont censés respecter les UTN. Néanmoins, suite à l'annulation par le tribunal administratif en 2023, le Syndicat des Pays de Maurienne a lancé l'élaboration d'un nouveau SCoT ne contenant pas d'UTN.

Ailleurs, de grands projets de liaison font débat et ont parfois été stoppés, par exemple en Haute-Savoie entre La Clusaz et le Grand Bornand où un ancien projet de liaison avait fait son retour dans l'actualité à la faveur d'une UTNS intégrée puis retirée dans l'élaboration du SCoT Fiers-Aravis⁶³. Dans les Hautes-Alpes, le troisième tronçon du téléphérique de la Grave, classé UTNS dans le SCoT du Briançonnais (approuvé en juillet 2018) fait toujours l'objet d'oppositions de la part des associations de protection de l'environnement.

61 TA Grenoble, 30 mai 2023, *VNEA et a.*, n° 2002427.

62 CAA Lyon, 9 juill. 2025, *Syndicat du Pays de Maurienne*, n° 23LY02613.

63 A. TROIANO et L. LASLAZ, « Controverses autour d'une liaison. Géographie du potentiel conflictuel à travers le projet d'équipement du Danay (La Clusaz – Le Grand Bornand) », *Revue de géographie alpine* 2023, 111-1 [en ligne].

Aussi, des PLU de communes support de grandes stations de ski ont subi des annulations récemment. Par exemple celui d'Huez-en-Oisans a été annulé en mars 2024 par le tribunal administratif de Grenoble, qui relevait que le rapport de présentation était insuffisant et insincère concernant l'analyse des besoins et le potentiel de réhabilitation de l'immobilier de loisir⁶⁴. Celui du Grand Bornand a été annulé en février 2024 par le même tribunal qui laisse la possibilité à la commune de régulariser la situation dans un délai de dix-huit mois⁶⁵. Il relevait notamment une insuffisance de l'évaluation environnementale sur la consommation d'eau et la production de neige.

Dès lors, au regard des politiques régionales d'accompagnement des stations et des documents d'urbanisme, la transition écologique en station de sports d'hiver apparaît complexe à mettre en œuvre. En effet, la dépendance au sentier est aussi rendue possible par un cadre juridique qui laisse à la disposition des acteurs des ressources pour prévoir les aménagements, au prix parfois d'illégalismes aux conséquences faibles pour les stations.

III. La transition écologique des stations à l'épreuve des Jeux olympiques d'hiver 2030

Les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2030 (JOP 2030) auront lieu dans les Alpes. Certains sites dans la vallée de la Tarentaise accueilleront leurs deuxièmes Jeux olympiques d'hiver, après ceux d'Albertville en 1992. Ce grand évènement pose des défis considérables en matière de durabilité pour les villes hôtes et cette perspective fait partie des préoccupations du CIO depuis les années 1990⁶⁶. Le CIO est par ailleurs confronté à une baisse significative du nombre de candidatures aux JOP, en particulier ceux d'hiver. Ce désintérêt des candidats s'explique en partie car les sites olympiques des jeux d'hiver font face à des défis majeurs dans la mesure où ils sont souvent situés dans des zones écologiquement sensibles et engendrent des coûts d'entretien et de reconversion élevés (car conçus pour des usages plus spécifiques que ceux des Jeux d'été). Il a par exemple été démontré⁶⁷ qu'une part excessive d'investissements publics dans la construction des sites sportifs engendre des coûts d'opportunité importants et impose une charge financière durable aux villes hôtes et aux pays concernés, tout en limitant leur capacité d'investissements futurs. Parallèlement, les JOP étant des méga-événements limités dans le temps et dépendants des conditions météo-

64 TA Grenoble, 15 février 2024, *Commune d'Huez-en-Oisans*, n° 2000640.

65 TA Grenoble, 6 mars 2024, *Commune du Grand Bornand*, n° 2003742.

66 C. TANG, S. XU et X. XIAO, « Transforming "white elephants" into positive legacies for cities : An assessment of the sustainability of winter Olympic venues and its implications », *Sustainable Development* 2024, 32(4), p. 4145-4159.

67 J. D. SACHS, G. SCHMIDT-TRAUB, M. MAZZUCATO *et al.*, « Six transformations to achieve the sustainable development goals », *Nature sustainability* 2019, vol. 2, n° 9, p. 805-814.

rologiques, le changement climatique a un impact important sur leur tenue car il existe une très faible flexibilité d'adaptation et de substitution dans le temps et l'espace en cas de mauvaises conditions et/ou d'absence d'enneigement⁶⁸.

C'est dans ce contexte de désengagement progressif des candidatures que la candidature française pour les JOP 2030 a été retenue. Initialement deux projets distincts étaient proposés par la France : Alpes du Nord 2030 et Alpes du Sud 2034 ou 2038. Ils ont finalement été invités à fusionner par le CIO en 2023, les projets PACA3 et AURA4 donnant naissance à la candidature « Alpes françaises 2030 ». L'État s'est ainsi engagé en avril 2025 à garantir une première enveloppe « à hauteur de 462 millions d'euros » à laquelle viendra s'ajouter le budget du CIO. Parallèlement, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, à l'origine de la candidature, ainsi que les collectivités locales concernées, devraient également contribuer au financement⁶⁹. Dans le cadre de la candidature française aux Jeux olympiques d'hiver 2030, les responsables politiques ont multiplié les déclarations en faveur de Jeux « verts », mettant en avant la volonté de réutiliser les infrastructures existantes. Selon le dossier de candidature, 90 % des infrastructures sont déjà existantes ou seront temporaires, ce qui explique le choix de diversifier le nombre de sites utilisés. Au total quatre secteurs sont prévus dans le schéma directeur des JO d'hiver 2030 (la Haute-Savoie, la Savoie, Briançon et Nice), et 5 villages olympiques sont envisagés. Ainsi, l'édition des JOP 2030 s'inscrit dans la tendance d'un renforcement de la dimension spatiale à l'échelle régionale de l'organisation de ces événements⁷⁰. Les JOP 2030 ont en effet une dimension régionale qui impliquera de nouveaux investissements dans les infrastructures pour relier temporairement les sites olympiques secondaires ; les villes hôtes deviennent des acteurs de la promotion d'un territoire plus vaste et plus complexe qu'il sera intéressant d'étudier de manière plus approfondie.

De plus, le droit olympique entraîne des modifications du cadre juridique, notamment en urbanisme pour les pays hôtes⁷¹. D'ores et déjà, un projet de loi olympique prévoit des adaptations de ce droit pour l'accueil des JO. Concernant les JOP de Paris 2024, un décret de 2018 avait confié de manière dérogatoire à la

68 D. SCOTT, R. STEIGER, M. RUTTY et P. JOHNSON, « The future of the Olympic Winter Games in an era of climate change », *Current Issues in Tourism* 2015, 18(10), p. 913-930.

69 E. LE BOURVELLEC, *Les Jeux Olympiques d'hiver 2030. Controverses, contestations et désengagements : symptômes d'un modèle à bout de souffle ?*, Mémoire de Master 2 (sous la dir. d'H. Reigner), Aix-Marseille Université, 2025, 78 p.

70 V. DELLA SALA, « The spatial dimension of the Olympics: the case of the Winter Games », *Movement & Sport Sciences - Science & Motricité* 2025, n° spécial *100 ans de Jeux d'hiver*, p. 1-16.

71 F. LATTY, S. BOUSSARD, et L. FOLLIOT-LALLIOT, *L'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 : questions de droit public*, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2024 ; M. TOUZEIL-DIVINA et S. PROSPER, *Regards critiques sur le Droit des Jeux Olympiques & Paralympiques de Paris 2024*, Toulouse, L'Épître, Collection l'unité du droit, 2024 ; B. JOUZIER, « Réflexions sur l'héritage juridique de "Paris 2024" : le législateur face à l'illusion de la maîtrise des temps juridiques et sociaux », *Droit et société* 2024/1, n° 116, p. 163-182.

cour administrative d'appel de Paris, le contentieux des opérations d'urbanisme et d'aménagement ainsi que des infrastructures, équipements et voiries nécessaires aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Elle a connu à cette occasion 64 requêtes dont 19 ont porté sur les actes préalables, tels que les documents d'urbanisme et 8 sur des permis de construire. Pour les JOP 2030, un décret du 23 septembre 2025 confie à la cour administrative d'appel de Marseille le contentieux des opérations et des documents d'urbanisme liés à l'organisation de cet événement. Ici on peut donc au moins prévoir que ce sont deux SRADDET (Région AURA et PACA), quatre SCoT (Aravis, Briançonnais, Tarentaise, Nice Côte d'Azur) et les plans locaux d'urbanisme des communes choisies qui seront concernés par de potentiels contentieux.

Aujourd'hui, plusieurs sites olympiques envisagés ont déjà connu et connaissent des contentieux à même de freiner des aménagements dans des communes accueillant régulièrement des grands événements sportifs internationaux de ski alpin ou de fond. En Haute-Savoie, on sait déjà que le PLU du Grand Bornand a été mis en difficulté devant les juridictions administratives⁷². Par ailleurs, la commune voisine de la Clusaz a vu la retenue d'altitude de la Colombière suspendue, puis annulée pour absence de raison impérieuse d'intérêt public majeur et insuffisance de l'évaluation environnementale. Aussi, concernant la ressource en eau, trois sites prévus montrent des irrégularités dans le prélèvement de l'eau pour la neige artificielle (Le Grand Bornand, La Clusaz, Courchevel) et interrogent l'application par les stations du droit de l'environnement⁷³. La commune de la Clusaz ayant d'ailleurs conclu une convention judiciaire d'intérêt public environnemental à ce sujet.

Dans le texte de la loi olympique adopté en première lecture par le Sénat en juin 2025, se trouvent des mesures spéciales en matière d'urbanisme et d'environnement. Ainsi, la participation du public serait uniquement électronique sans enquête publique possible, les constructions temporaires seront dispensées de toutes formalités au regard du code de l'urbanisme et seront autorisées par le préfet, les constructions et opérations d'aménagement définitives feraient l'objet d'une procédure intégrée accélérant les démarches (notamment pour les UTN), la prise de possession anticipée des terrains par expropriation pourra être mise en oeuvre, les permis de construire ou d'aménager pourront prévoir un état provisoire des constructions pour les JOP 2030, puis définitif après cet événement tout en dérogeant au code de l'urbanisme. Aussi, la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers nécessaires aux projets relatifs aux JOP 2030 ne serait pas comptabilisée pour l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Cette dernière disposition provient d'un amendement adopté par la commission des affaires économiques du Sénat sous l'impulsion des élus de la Savoie par ailleurs membres de l'Association nationale des élus de montagne.

⁷² TA Grenoble, 4 mars 2024, *Le Grand Bornand*, n° 2003742.

⁷³ M. KERINEC, « JO d'hiver 2030 : l'arnaque budgétaire du couple Barnier / Wauquiez », Blast-info.fr, 14 octobre 2024.

Cette association a par le passé participé par le biais d'amendements à éroder les principes protecteurs en montagne dans les hémicycles⁷⁴. Si les JOP 2024 de Paris avaient aussi connu de telles dérogations, les enjeux environnementaux en territoire de montagne sont décuplés, et une telle loi à ce stade illustre la logique de délitement du droit de l'environnement en montagne⁷⁵.

* * *

Les grandes stations de sport d'hiver sont aujourd'hui à un tournant du fait des enjeux climatiques. Le droit et les financements disponibles offrent les opportunités pour accompagner la bifurcation vers un modèle qui atténue la dépendance au ski alpin. Mais la dépendance au sentier due au modèle économique entraîne une mise en œuvre toute autre. Si la transition écologique des territoires de montagne est encouragée, le passage à l'action est encore complexe au regard de la dépendance des territoires supports de stations à l'économie touristique. Les JOP 2030 ont par ailleurs lancé une nouvelle séquence faite d'opportunités renouvelées de financements et de dérogations aux droit de l'urbanisme et de l'environnement pour les sites olympiques dont il sera intéressant d'étudier les impacts en termes d'aménagement et de perspectives de transition écologique.

74 O. SULPICE, *L'urbanisation des stations de ski face au juge administratif*, Mare & Martin, coll. Droit, sciences et environnement, 2025.

75 PH. BILLET, « Environnement et développement durable - Le délitement des relations juridiques à la montagne », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, juill. 2025, n° 7, alerte 102.

Les « dents creuses » en droit de l'urbanisme. Symptôme ou remède de la France amochée ?

Par Vivian LAUGIER

Maître de conférences en droit public à l'Université de Lorraine

À l'image de la dent qui manque au sourire, la dent creuse marque le visage de la France moche telle que décrite par les géographes et les urbanistes¹. Que son existence résulte d'une division parcellaire, de l'effondrement d'un immeuble ou de sa démolition, d'une négligence lors de la planification ou de la réalisation d'une opération de construction, de l'impossibilité de construire ou de l'existence d'un phénomène de rétention foncière, elle traduit une urbanisation fragmentée, hachée, un espace où le vide est aussi criant que le plein. Or, de tels espaces vides ne nuisent pas seulement à la cohérence et à l'esthétique du paysage urbain. D'un côté, ils créent parfois des zones génératrices d'insécurité ou de nuisances, compliquent la gestion des réseaux et des infrastructures, accentuant le mitage du tissu urbain. De l'autre, ils soulèvent des problématiques juridiques nombreuses².

Pour autant, si une « dent creuse » peut être perçue comme un défaut de l'aménagement urbain, elle renferme aussi un fort potentiel pour les politiques d'aménagement en matière d'urbanisme. Compte tenu de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, renforcé depuis la loi Climat et résilience votée en 2021³, le comblement d'espaces vides peut permettre de densifier le tissu urbain sans consommer de nouveaux espaces naturels ou agricoles. La « dent creuse » se présente ainsi comme une opportunité pour répondre aux enjeux contemporains de sobriété foncière, sans sacrifier les divers autres objectifs de l'aménagement. Il n'empêche, derrière le vide – physique – de la « dent creuse », se cache un autre vide – juridique celui-là. Car il n'existe actuellement aucune définition générale de cette notion dans le code de l'urbanisme. Seul le code de l'environnement y fait expressément référence dans sa partie réglementaire à propos des Plans de prévention des risques (PPR). L'article R. 562-11-6 prévoit ainsi

1 V. not. D. MANGIN, *La ville franchisée*, Éditions de la Villette, 2004.

2 En témoignent les différents guides « techniques » à destination des décideurs publics qui ont été élaborés sur la question.

3 V. not. R. NOGUELLOU, « La loi climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette », *AJDA* 2022, p. 160 ; G. KALFLÈCHE, « La zéro artificialisation nette et le droit de l'urbanisme », *DAUH* 2022, p. 35.

que, par exception au principe d'interdiction des constructions nouvelles dans les zones d'aléas, peuvent être autorisées, sous réserve de prescriptions adaptées selon le niveau de risque, « les constructions dans les dents creuses », lesquelles, précise le code, « se définissent comme un espace résiduel, de taille limitée, entre deux bâts existants ». Il s'agit donc d'une définition réductrice de la « dent creuse », taillée à la mesure de l'objectif de limitation de l'urbanisation dans les zones concernées par des risques naturels, et destinée à réduire la vulnérabilité des biens et des personnes. Elle ne peut, de ce fait, être généralisée au droit de l'urbanisme, dont la tendance actuelle se traduit par la volonté de mobiliser ces espaces.

Une récente proposition de loi, adoptée en première lecture au Sénat et « visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux », a proposé d'en adopter une définition unique. Afin « d'harmoniser le décompte en espace agricole, naturel et forestier (Enaf) », les sénateurs ont décidé de définir les notions d'espace urbanisé et de « dent creuse »⁴. Alors que la première :

« s'apprécie au regard de la quantité, de la densité et de la continuité de l'urbanisation, de la structuration par des voies de circulation, des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets et la présence d'équipements ou de lieux collectifs publics et privés, ainsi que des types d'urbanisation et d'habitat locaux »,

la seconde est définie comme un :

« espace majoritairement entouré d'espaces bâtis ou dont le sol est imperméabilisé ».

L'accent est ainsi mis sur l'entourage spatial ainsi que sur le caractère artificiel de la « dent creuse ». Cela semble parfaitement cohérent avec la volonté de soustraire ces espaces du décompte de la consommation d'Enaf, mais cependant trop réducteur, dans la mesure où l'enjeu de l'identification d'une « dent creuse » dépasse la seule question de la comptabilisation de leur urbanisation au titre de la trajectoire ZAN. Il apparaît ainsi peu pertinent de retenir comme critère de la « dent creuse » celui de l'imperméabilité du terrain, car cela exclurait les terrains non-artificialisés, qui conservent pourtant un fort potentiel dans le cadre des politiques de densification. Compte tenu de la diversité des enjeux, de la spécificité des territoires et de la variété des configurations possibles, la nature de la « dent creuse » diffère selon le contexte de son utilisation. Dès lors, il n'est pas nécessairement souhaitable de retenir une unique définition.

En l'absence de définition générale, et dans l'attente d'une hypothétique harmonisation législative, la « dent creuse » fait actuellement l'objet d'une méthode d'identification empirique fondée sur l'existence de plusieurs indices, dont la réunion en « faisceau » permet d'objectiver la présence d'espaces vides entourés par plusieurs constructions. Si la nature exacte des indices utilisés n'a encore jamais

4 Exposé des motifs visant de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (Sénat).

été explicitée, plusieurs décisions de juridictions du fond éclairent la méthode. Il en va ainsi de la décision de la cour administrative d'appel de Lyon, qui a pu dénier la qualité de dent creuse à :

« un groupe de parcelles non bâties, d'une surface de plus de 11 783 m², composé d'espaces naturels, bordé d'une zone urbanisée sur un seul de ses côtés et s'insérant dans un large espace agricole et naturel », « en raison des surfaces en cause »⁵.

Avec d'autres⁶, cette décision lève le voile sur certains des indices susceptibles d'être pris en compte, et parmi lesquels figurent notamment les éléments suivants : la nature et les caractéristiques du terrain (bâti ou non ; constructible ou non), sa surface (l'étendue de la superficie jouant sur la qualification de dent creuse), sa situation géographique (zone urbaine, naturelle, etc.), son voisinage (présence de constructions sur un ou plusieurs côtés), ou encore sa fonctionnalité (desserte ou non par des équipements publics).

Schématiquement, si des terrains vides résiduels, de dimension modeste et situés dans le tissu urbain, peuvent constituer des « dents creuses », tel n'est pas le cas de jardins familiaux et de pâtures d'une superficie importante, même situés dans le tissu urbain. De la même manière, si la notion de « dent creuse » est susceptible de recouper celle de « friche », elle ne se confond pas pour autant avec elle. Depuis la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 (dite « Climat et résilience »), l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme définit en effet la friche comme :

« tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un emploi sans un aménagement ou des travaux préalables ».

Une friche peut dès lors ne pas se situer au milieu de construction existantes. Elle peut aussi ne pas constituer un espace véritablement « vide » au milieu de ces constructions – à la différence de la « dent creuse ».

Enfin, précisons que les « dents creuses » peuvent ne pas toujours se situer dans des espaces très densifiés, et qu'elles ne se limitent pas aux agglomérations et aux centres-villes. Il est ainsi possible d'en distinguer à l'intérieur de lotissements isolés, voire à l'intérieur de certains « hameaux », ce qui a fait naître d'autres difficultés. Jusqu'en 2018, le juge administratif déniait d'ailleurs complètement la possibilité de combler les « dents creuses » au sein de ces ensembles, qui ne se caractérisaient pas par une densité significative des constructions existantes et qui ne constituaient donc pas « une agglomération ou un village existant » au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme⁷.

5 CAA Lyon, 28 juin 2022, n° 21LY00114.

6 V. aussi, CAA Marseille, 26 mars 2019, n° 18MA04027, et pour une analyse identique aboutissant à une conclusion inverse, voir le considérant n° 5 de CAA Lyon, 7 mars 2019, n° 18LY02009.

7 CAA Nantes, 11 octobre 2013, *Commune de Landéda*, n° 12NT01355.

La donne a changé depuis la loi dite ELAN du 23 novembre 2018, qui prévoit que, sous certaines conditions,

« dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées »,

après accord du préfet et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, notamment lorsqu'il s'agit de combler des « dents creuses » – le terme n'est pas utilisé. Dans ce cas, les constructions et les installations qui peuvent être autorisées doivent l'être « à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics » et ne doivent pas avoir « pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti »⁸.

Partant, si l'absence d'une véritable notion juridique de « dent creuse » s'explique et paraît justifiée, l'existence d'une pluralité de régimes susceptibles de s'appliquer à ces espaces pose en revanche de plus amples difficultés, ne serait-ce qu'au regard des règles d'urbanisme applicables. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle une cartographie des « dents creuses » existantes constitue un préalable avant de pouvoir songer à les mobiliser. Aiguillonnée par l'objectif général du droit de l'urbanisme de lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, sans pour autant s'y réduire, l'avènement d'une politique d'aménagement des « dents creuses » pose ainsi au double défi aux autorités compétentes en matière d'urbanisme : identifier (I) avant d'espérer pouvoir combler (II) ces espaces.

I. L'identification des dents creuses

L'identification des « dents creuses » réparties sur le territoire se heurte à un obstacle de taille : il n'existe aujourd'hui aucun recensement précis et actualisé sur le modèle de l'inventaire des friches existantes en France⁹, ce qui complique leur intégration aux politiques d'aménagement. Cette absence s'explique par la nature particulière desdits espaces, qui complexifie toute démarche d'identification sur le plan matériel (A), et offre aux documents d'urbanisme un rôle essentiel pour les identifier formellement (B).

A. L'identification matérielle

En comparaison des friches, les « dents creuses » se caractérisent, par (in)définition, par une plus grande volatilité, qui s'exprime à travers la variété du vocabulaire

⁸ C. urb., art. L. 121-8.

⁹ <http://cartofriches.cerema.fr>

utilisé pour caractériser ces espaces : espaces-vides, terrains vacants, intervalles, entre-deux, etc¹⁰. Elles sont plus difficiles à saisir, car elles ne présentent pas toutes les mêmes propriétés et que leur existence peut n'être que temporaire. De ce fait, elles échappent en partie aux dispositifs de suivi statistique existants à l'échelle nationale et ne font, la plupart du temps, l'objet d'aucun repérage systématique par les collectivités au niveau local. Cette situation s'explique par le fait que le statut des parcelles dans les fichiers fonciers ne permet pas de les situer au sein de l'enveloppe urbaine ou en dehors. À titre de comparaison, pour réaliser son inventaire des friches présentes sur le territoire, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a pu combiner plusieurs lots de données publiques, dont les bases de données relatives aux anciens sites pollués ou aux appels à projet relatifs à la réhabilitation de sites industriels. Pour les « dents creuses », en revanche, la mobilisation des bases de données disponibles ne permet d'obtenir aucun inventaire préliminaire en l'état actuel des choses.

Ce constat n'est pas satisfaisant, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas possible de quantifier le foncier mobilisable. Une réponse pourrait certes passer par la mobilisation des données statistiques disponibles représentant les taches artificialisées issues d'observations satellite, données à partir desquelles seraient extraits, puis quantifiés, d'éventuels « vides ». Des recherches sont d'ailleurs actuellement en cours sur la cartographie de ces « taches » représentant l'ensemble des espaces « anthropisés », c'est-à-dire « transformés au profit d'implantations artificielles (constructions à usage d'habitation, d'activités ou de loisirs, infrastructures de transport, etc.) »¹¹. Cette approche quantitative se heurterait toutefois à une triple limite. D'abord, une telle méthode d'identification ne rendrait pas compte de toutes les caractéristiques physiques de la parcelle concernée, à l'instar de son caractère accessible ou de la topographie du terrain, ce qui limite *de facto* son intérêt. Le même reproche pourrait d'ailleurs être adressé à l'inventaire des friches. Ensuite, une « dent creuse » peut techniquement correspondre à un espace artificialisé. Tel peut notamment être le cas d'un bien issu d'une démolition ou d'une construction à peine ébauchée. Enfin, les « dents creuses » peuvent ne pas toujours se situer en milieu urbain, ce qui complique nécessairement leur identification à partir des vides laissés dans les espaces urbanisés. Dans ces conditions, et même si les progrès de l'intelligence artificielle laissent augurer une évolution¹², l'identification des dents creuses doit nécessairement passer par un croisement entre les données issues de photographies aériennes et les données recueillies par une enquête de terrain pouvant être conduite par un bureau d'étude, à charge ensuite pour les documents d'urbanisme de les identifier formellement lorsque cela est possible.

10 V. not. B. GAUTHIEZ, *Espace urbain : Vocabulaire et Morphologie*, Paris, Monum, éditions du patrimoine, coll. « Principes d'analyse scientifique », 2003, p. 249.

11 V. not. les travaux de la mission « THEIA », accessibles en ligne : <https://www.theia-land.fr/>

12 V. à cet égard le dossier « Intelligence artificielle et urbanisme », *Les Dossiers urbanisme et aménagement* octobre 2025, n° 65.

B. L'identification formelle

Compte tenu des données disponibles et des caractéristiques propres aux « dents creuses », le rôle des documents d'urbanisme pour identifier formellement les « dents creuses » est triple : déclinier la méthodologie clarifiant le mode d'identification retenu, cartographier les « dents creuses » au titre du diagnostic foncier identifiant les parcelles mobilisables, et préfigurer les actions susceptibles d'être conduites sur ces espaces, au titre de la réglementation susceptible de s'y appliquer et des opérations pouvant être envisagées sur la base de cette réglementation.

S'agissant en premier lieu du mode d'identification des « dents creuses », deux principaux documents fixant les objectifs en termes d'aménagement peuvent être mobilisés, suivant que l'on se place à une échelle régionale ou intercommunale : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Parce qu'il renferme les objectifs de la Région à moyen et long terme en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, le premier peut être l'occasion de définir les objectifs en matière de mobilisation des « dents creuses ». Dans le but d'harmoniser l'intervention des différents acteurs sur le territoire, il peut préciser la méthodologie d'identification de ces espaces, et en particulier les indices pris en compte au regard du contexte local. Plusieurs SRADDET ont ainsi déjà suivi cette voie, à l'instar de celui approuvé le 4 août 2020 pour la Région Hauts-de-France. Ce schéma définit la « dent creuse » comme « une parcelle non bâtie et non artificialisée au regard de son usage ou de son occupation », et précise, dans son mode d'occupation du sol (MOS), s'agissant des communes situées dans le versant sud de la région, que :

« les espaces d'une superficie inférieure à 2500 m² (une seule parcelle ou plusieurs parcelles contiguës) compris dans la tâche urbaine peuvent constituer une "dent creuse" et être considérés comme du potentiel de renouvellement urbain. Cependant, les espaces non bâtis de plus de 2500 m² ne seront pas considérés comme des dents creuses, mais comme de l'extension urbaine ».

Au titre des grandes orientations qu'il renferme au sujet de la politique foncière au niveau intercommunal, et en particulier au titre des objectifs qu'il fixe en matière de densification, le SCoT peut imposer une utilisation effective des « dents creuses » en zones urbanisées. L'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme prévoit en ce sens que son document d'orientation et d'objectifs peut :

« en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : 1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements [publics d'eau, d'assainissement et d'électricité] ; (...) »

Cela suppose non seulement que la définition de tels espaces ait été précisée (si besoin en affinant les critères posés par les SRADDET), mais également que leur potentiel d'utilisation le soit. Certaines « dents creuses » peuvent en effet ne pas être

mobilisées dans une perspective de densification. D'où l'intérêt, pour le SCoT, de ne fixer qu'une proportion de « dents creuses » à mobiliser. À défaut, et de façon moins contraignante, le SCoT peut simplement conditionner l'ouverture par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les cartes communales de nouveaux secteurs à l'urbanisation à la « réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées ».

Sur la base de la méthodologie et des objectifs fixés dans le SCoT et le SRADDET, le PLU peut ériger le comblement des « dents creuses » en priorité au titre des opportunités de construire qu'elles offrent sans étendre l'urbanisation. L'article L. 151-4 du code de l'urbanisme impose à cet égard aux communes d'analyser « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales », et d'exposer « les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces », à charge pour le rapport de présentation de décliner ces éléments et pour le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de fixer des objectifs chiffrés plus précis. Dans ce cadre, la démonstration de la capacité à mobiliser les « dents creuses » constitue un préalable à toute ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Ainsi, d'une façon générale, le PLU peut repérer les différentes « dents creuses » présentes sur le territoire couvert, à l'aide du règlement graphique. Si ce repérage constitue le principal enjeu lorsque les espaces en cause sont déjà situés dans des zones ouvertes à l'urbanisation, des adaptations réglementaires peuvent également être apportées pour favoriser l'urbanisation et lever certaines contraintes relatives à ces espaces. Il peut par exemple être nécessaire d'assouplir les règles concernant l'emprise au sol des constructions qui est parfois limitée sur certaines parcelles. De nombreux PLU intègrent déjà la spécificité des « dents creuses » dans leur règlement. Enfin, de façon plus spécifique, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont susceptibles de jouer un rôle essentiel pour anticiper la mobilisation de ces espaces. De nombreuses OAP sectorielles ont ainsi déjà été instituées dans ce but par les collectivités territoriales, ce qui fait de cet outil un instrument privilégié.

II. La mobilisation des dents creuses

Parce qu'il traduit une « volonté d'aménagement », c'est-à-dire « un effort d'organisation des activités et d'ordonnancement de l'urbanisation », le comblement d'une « dent creuse » constitue en principe une opération d'aménagement. Il permet à la puissance publique de poursuivre l'une des actions listées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (lutte contre l'habitat indigne, renouvellement urbain, politique de l'habitat, etc.), sans sacrifier l'objectif de fond « d'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser » – prévu par le même article. Si la nature de l'opération dépend très largement de l'action poursuivie, le comblement d'une « dent creuse » pose des questions spécifiques, qui concernent tant le fait de savoir si la collectivité publique est disposée à intervenir (A), que le fait de savoir comment elle peut intervenir le cas échéant (B).

A. L'incitation

Pour une collectivité publique, mobiliser un espace s'apparentant à une « dent creuse » ne va pas toujours de soi. Non seulement parce que de nombreuses contraintes (juridiques, techniques, etc.) peuvent compliquer un tel projet, mais également parce le statut même d'un tel espace, à la fois isolé par rapport aux autres constructions et entouré par d'autres constructions, n'offre que de faibles perspectives de valorisation et n'est pas de nature à attirer les investissements privés. Le comblement d'une « dent creuse » peut s'avérer complexe, parce qu'il faut partir de l'espace tel qu'il est, mais aussi tenir compte de l'espace tel qu'il est situé, ce qui peut impliquer par exemple de construire dans la continuité de l'existant. Se pose alors la question de savoir si des dispositifs existent pour encourager le comblement des « dents creuses » compte tenu de ces difficultés¹³.

Des dispositifs existent. Certes, il n'y a pas en la matière d'incitation réellement spécifique, contrairement à ce que la législation prévoit par exemple pour la réhabilitation des friches (dérogations aux règles du PLU, exonération de la taxe d'aménagement, taxe sur les friches commerciales, fond « vert », etc.). Mais certains des dispositifs visant à faciliter la mobilisation de terrains constructibles ou visant à inciter à la densification peuvent être mobilisés. Il en va ainsi, d'une part, de la possibilité, pour le conseil municipal, de majorer la valeur locative utilisée dans le calcul de la taxe foncière des terrains constructibles situés dans des zones à urbaniser¹⁴. Cela peut notamment être utile pour endiguer le phénomène de rétention foncière. Il en va ainsi également, d'autre part, du versement pour sous-densité, qui permet aux collectivités compétentes en matière de PLU d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur dans les zones U, AU et NA. En deçà de ce seuil, le principe est que les constructeurs doivent s'acquitter d'un versement établi en fonction de la surface manquante, en complément de la taxe d'aménagement¹⁵.

Deux raisons conduisent toutefois à penser que ces dispositifs mériteraient d'être complétés. La première tient au fait que l'incitation apparaît toujours en réalité assez faible rapportée à l'intérêt, lui-même parfois assez faible, que peut présenter le comblement d'une « dent creuse » d'un strict point de vue financier. D'abord parce qu'il peut être coûteux pour la collectivité publique d'avoir la maîtrise foncière de tels espaces. Ensuite parce que la remise en état de ces espaces peut s'avérer très coûteuse au regard des contraintes de la parcelle (par exemple lorsqu'un bâtiment s'est effondré et/ou que le sol est pollué). La seconde raison tient à ce que les dispositifs d'incitation existants se concentrent presque uniquement autour de l'objectif de densification, ce qui peut avoir un effet pervers. En effet, ces dispositifs visent à inciter les collectivités à construire sur ces espaces,

13 S. LASVIGNES, concl. sur CE, Sect., 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, n° 124099, *Rec.*, p. 251 ; *BJDU* 1994, p. 32 ; *RDP* 1993, p. 1452.

14 CGI, art. 1396.

15 C. urb., art. L. 331-36.

et en particulier à construire des logements (parce leur positionnement dans le tissu urbain s'y prête). Or, si la construction de logements, et plus globalement la maîtrise de la consommation foncière, constituent des enjeux de premier plan pour les collectivités publiques, ils ne sauraient effacer les divers autres enjeux de l'aménagement. Aussi, ne percevoir la « dent creuse » que comme un potentiel foncier constructible revient à minorer le potentiel de ces espaces, qui peuvent aussi être pensés comme des « tiers-lieux » ou comme des opportunités de végétalisation. La première question à se poser est d'ailleurs celle de savoir si l'on souhaite urbaniser une « dent creuse ».

Pour ces raisons, en appui des dispositifs visant à limiter la rétention foncière, des incitations plus ciblées pour les porteurs de projet souhaitant réhabiliter des « dents creuses » pourraient être envisagées. Une exonération totale ou partielle de la taxe d'aménagement pourrait par exemple être prévue. De la même manière, et cette fois pour favoriser d'autres usages, le fléchage du « fond vert » consacré au recyclage foncier, actuellement exclusivement tourné vers le recyclage des friches, pourrait être précisé. Il peut d'ailleurs déjà être utilisé pour les « dents creuses » concernées par des opérations de « renaturation ».

B. La réalisation

Au-delà du financement, l'un des principaux défis posés aux collectivités publiques en ce qui concerne les « dents creuses » concerne la maîtrise foncière. En effet, puisque l'existence de ces espaces résulte généralement d'une ou de plusieurs contraintes (immeuble détruit, phénomène de rétention foncière, conflits de voisinage, etc.), leur comblement présente généralement une certaine dureté, c'est-à-dire qu'il peut y avoir des difficultés pour mobiliser le foncier et organiser sa transformation.

Pour cette raison, si l'acquisition amiable demeure le mode d'acquisition privilégié des collectivités territoriales, la mise en œuvre des procédés d'acquisition du droit commun peut ne pas suffire. Aussi, suivant le statut du bien, l'identité de son propriétaire, et la nature du projet à réaliser, plusieurs options peuvent être envisagées pour lever ces difficultés, du droit de délaissement à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en passant par l'exercice du droit de préemption. De ce dernier point de vue, la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols a inséré dans le code de l'urbanisme une disposition offrant expressément la possibilité aux collectivités publiques de délimiter dans les PLU :

« des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols (...), à l'intérieur desquels est institué le droit de préemption urbain ».

Or, ces secteurs prioritaires peuvent notamment couvrir des « terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation des espaces urbanisés »¹⁶ – donc notamment les « dents creuses ».

À eux seuls, ces différents modes d'acquisition forcée peuvent cependant ne pas toujours correspondre aux difficultés rencontrées par les collectivités publiques, notamment lorsque sont en cause des biens abandonnés ou sans propriétaires identifiables. Dans le premier cas, les collectivités publiques peuvent initier une procédure particulière d'expropriation de tout ou partie d'un immeuble en état d'abandon manifeste et sans occupant¹⁷. Le principe est qu'une fois la constatation d'abandon réalisée par le maire, la commune doit procéder à la recherche des propriétaires. Ce n'est qu'en cas d'échec qu'un procès-verbal définitif est pris par le maire, constatant l'état d'abandon manifeste et ouvrant la possibilité d'une expropriation sur ce fondement. Cette procédure se distingue de celle permettant aux collectivités de prendre possession des biens vacants et sans maîtres. Celle-ci concerne les biens immobiliers, soit issus d'une succession d'un propriétaire connu, disparu ou décédé depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun héritier ne s'est présenté¹⁸, soit de propriétaires non connus et pour les immeubles desquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées¹⁹.

* * *

Perçue comme un facteur d'incohérence paysagère, mais aussi comme un potentiel foncier dans la lutte contre l'artificialisation des sols, la « dent creuse » constitue finalement un moyen parmi d'autres de favoriser la densification sans extension urbaine. Mais justement parce qu'elle ne constitue qu'un moyen parmi d'autres, son potentiel ne doit pas être surestimé. Car il n'existe pas une, mais des « dents creuses », ce qui s'oppose à l'existence d'une notion unique, et explique les difficultés pour penser des dispositifs juridiques facilitant spécifiquement la mobilisation de ces espaces. Tout l'enjeu réside ainsi aujourd'hui dans l'équilibre à rechercher entre le perfectionnement du droit applicable, et la nécessité d'éviter que l'urbanisation systématique des « dents creuses » devienne une facilité politique au détriment de projets urbains plus durables. De ce point de vue, la « dent creuse » n'est ni un défaut purement négatif, ni un remède miracle, mais une opportunité à intégrer dans les stratégies d'aménagement. Si elle constitue, de ce fait, l'expression de ce que peut être, du point de vue de l'aménagement, la France « moche, elle constitue aussi l'un des moyens de lui rendre une certaine forme de beauté.

16 C. urb., art. L. 211-1-1.

17 CGCT, art. L. 2243-1 et s.

18 CGPPP, art. L. 1123-1 1°.

19 CGPPP, art. L. 1123-1 2°.

Prendre appui sur les perceptions pour aménager, réaménager, réanimer

La démarche paysagère d'urbanisme du
**Schéma de Cohérence Territoriale de
l'Agglomération Messine (SCoTAM)**

Par **Béatrice GILET**

Directrice du Syndicat mixte du SCoTAM

Préambule : Le SCoQuoi ?!

Un schéma

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est un outil réglementaire qui permet de s'intéresser au territoire, son passé, son présent, son futur, pour définir des orientations d'aménagements concernant des espaces d'échelles intermédiaires, entre la Commune et la Région. Il se projette à un horizon d'environ vingt ans et s'attache à articuler une vingtaine de politiques publiques (logement, déplacement, activité, foncier, eau, énergie, biodiversité, tourisme, sol, etc.) à l'échelle d'un bassin de vie : l'espace où les habitants d'un territoire, vivent, travaillent, se déplacent, se soignent, achètent, se divertissent, se promènent, etc. Il existe environ 460 SCoT en France. La Fédération nationale des SCoT leur permet de travailler ensemble, capitaliser les expériences de chacun, développer leur réseau et participer activement aux politiques nationales d'aménagement du territoire.

Un territoire

De l'Agglomération Messine (AM) : chaque SCoT dispose d'un nom présentant un lien avec son territoire. Ici, l'agglomération messine est entendue dans une acception large : un territoire situé dans un rayon de 20-40 kilomètres autour de Metz, dans le Nord-Est de la France, à proximité de la Belgique, du Luxembourg et de l'Allemagne. Au fil du temps, le périmètre du SCoTAM a connu des fusions d'intercommunalités et des extensions de territoire. Aujourd'hui, le SCoTAM

couvre 7 intercommunalités, regroupe 224 communes, accueille 423 000 habitants, à cheval sur deux départements (Moselle/Meurthe-et-Moselle) et concerne une superficie de 1 762 km².

Le territoire est structuré par les côtes de Moselle à dominante forestière, les plateaux agricoles et les vallées fluviales offrant une gradation de paysages, des plus urbanisés (vallées de la Moselle et de l'Orne) aux plus ruraux (vallées de la Canner, du Rupt de Mad et des Nied Française, Allemande et Réunie), en passant par la vallée de la Seille et ses spécificités salines. En complément du modelage géographique et à une échelle plus fine, les paysages et les habitants du territoire sont imprégnés par son histoire agricole, militaire et industrielle.

Une structure

Le Syndicat mixte du SCoTAM, établissement public chargé d'élaborer et de suivre le schéma, est composé d'élus désignés par les intercommunalités membres (60 délégués titulaires, 60 délégués suppléants). Les élus échangent et débattent sur l'avenir du territoire (choix stratégiques d'aménagement, engagement d'études, suivi et évaluation du SCoT, etc.). Une équipe d'agents territoriaux (4,9 équivalents temps plein) est chargée de mettre en œuvre les décisions politiques et assure le lien avec les services des intercommunalités, les communes du territoire, les autres structures publiques (État, région, chambres consulaires, parc naturel, départements, etc.) et les organismes partenaires parapublics et privés.

Des actions

Le programme d'actions du Syndicat mixte comprend un éventail d'actions complémentaires couvrant un panel varié de sujets, d'échelles, de temporalités, de formats, d'acteurs, visant la cohérence d'ensemble. Il est articulé autour d'activités réglementaires et d'animations territoriales. Il s'attache notamment à suivre les documents et projets d'urbanisme ainsi que les évolutions territoriales, accompagner les communes et intercommunalités dans leurs projets, sensibiliser aux pratiques d'aménagement et respectueuses du cadre de vie, travailler en cohérence avec les SCoT voisins et contribuer aux travaux et réflexions nationales en matière d'aménagement du territoire.





La qualité avant le chiffre

Pour vous, l'aménagement du territoire a-t-il amoché la France ? À cette question, autant de réponses que de personnes interrogées. C'est là toute la richesse des perceptions, traduisant différents rapports au sujet, aux territoires fréquentés, aux expériences vécues, à la vie.

L'urbanisme et l'aménagement du territoire présentent des caractères techniques et juridiques particulièrement forts, induisant la mobilisation d'experts, en mobilité, en logement, en gestion de l'eau, etc. À cela s'ajoute des critères budgétaires, calendaires, logistiques, etc. Si l'enjeu, *in fine*, est d'aménager en liant l'ensemble des thématiques dans une approche transversale, cela n'en reste pas moins un exercice difficile. Certains sujets, tels que les perceptions, peuvent facilement être écartés, le travail en silos peut vite reprendre le pas. Effectivement, prendre le temps, dans un quotidien surchargé, de dégager des moments pour se questionner sur nos habitudes, revoir nos schémas de pensées et changer nos fonctionnements relève parfois de l'exploit.

Néanmoins, le territoire, à l'image d'un être vivant, est un système complexe fait d'interdépendances combinant éléments physiques, flux et vécus. Quelles que soient la qualité et la pertinence des expertises techniques, des modélisations, des données chiffrées, les choix individuels et les décisions collectives restent guidés par les perceptions qu'ont les personnes des situations.

Fin 2014, à l'issue d'une intense période d'élaboration du Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine (SCoTAM), le Syndicat mixte en charge de ce schéma a profité d'une période de relative accalmie pour s'interroger sur la suite de son travail.

Comment poursuivre son activité de mise en cohérence et de réduction des logiques de silo ? De quelle manière ouvrir de nouvelles perspectives et agir encore plus concrètement pour un territoire, des habitants, des entreprises en bonnes sants ? Comment passer du réglementaire vécu comme une forte contrainte à un programme d'actions enthousiasmant au service de la vie locale ?

Le présent article propose un aperçu de la démarche paysagère d'urbanisme du SCoTAM, engagée il y a un peu plus d'une dizaine d'années et toujours active. Développée sur un territoire donné, sa logique est transposable ailleurs et dans des domaines dépassant le cadre de l'urbanisme. Découvrez ou redécouvrez la genèse du projet basée sur les notions de perceptions et de représentations, sa co-construction au fil du temps donnant toute sa place à l'incertitude positive, ainsi que l'éventail de solutions simples utilisé, distingué et à déployer davantage encore, direction 2050.

Les prémices

Recueil des perceptions, émergence des représentations (2014)

Revenons tout d'abord en novembre 2014. Après plusieurs années de travail, les élus représentant les intercommunalités et communes du territoire se réunissent et approuvent le premier SCoTAM.

C'est un acte fort qui clôt une longue phase de travail, l'élaboration du SCoT, et en ouvre une nouvelle, la mise en œuvre : passer de la stratégie à l'action.

Entre ces deux phases : un temps de transition, rétrospective, bilan de la période écoulée et rapport d'étonnement. Une question émerge : pourquoi les paysages du territoire sont-ils si peu pris en considération dans le schéma ?

Quelques éléments de réponses collectées en 2014 auprès d'élus, de techniciens, de partenaires :

« Ce n'était pas un sujet prioritaire parmi tous ceux à traiter, c'était un premier SCoT, il a bien fallu faire des choix, et ce volet n'a pas été prévu au budget ni au planning ».

« Au tout début, il a fallu réussir à faire travailler ensemble les acteurs d'un vaste territoire. Le périmètre du SCoTAM concernait 11 intercommunalités, environ 150 communes et il n'y avait pas d'habitudes de travail commun, il y avait même des défiances, certains élus refusaient de se serrer la main ».

« De toute façon, nous ne savons pas comment traiter le sujet. D'ailleurs, il n'y a pas vraiment de paysage ici, le paysage c'est plutôt à la mer, à la montagne, ailleurs dans le monde ».

« Ici (au sein d'un ancien secteur sidérurgique) c'est le pays où les corbeaux volent sur le dos, pour ne pas voir la misère qu'il y a en dessous, alors le paysage... »

« Le paysage c'est figé, nous on veut de l'action ».

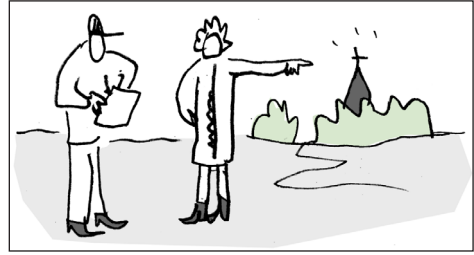
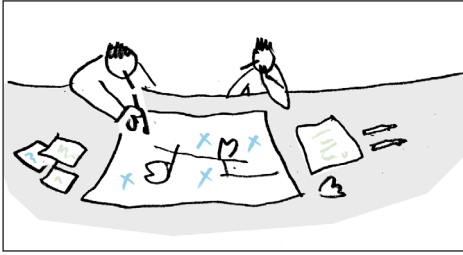
« Le paysage c'est vert, on a déjà extrêmement bien intégré la Trame Verte et Bleue, avec une grande étude et un traitement d'ampleur dans ce 1er SCoT qui arrive juste après les lois Grenelle. En soit, c'est déjà une petite révolution ».

« Le paysage c'est un peu la "cinquième roue du carrosse", "la cerise sur le gâteau", on le fait si on a le temps, si on a pu traiter tout le reste ».

« Nous avons intégré quelques éléments de base pour que la "case réglementaire paysage" soit cochée et que le premier SCoT puisse enfin être approuvé après plusieurs années d'élaboration ».

Des retours particulièrement riches d'enseignement en matière de paysages perçus et vécus au sein de ce territoire. Notons qu'une perception, une

représentation, n'est ni juste ni fausse. Elle est. Partir de ces éléments pour envisager la suite : les premières graines de la démarche paysagère d'urbanisme du SCoTAM sont semées !



Adaptation au contexte et pose de jalons (2015-2017)

À partir de ce socle de représentation, le Syndicat mixte a amorcé un travail d'acclimatation à la question paysagère au sein de ces équipes techniques et élues. Sensibilisation interne, découverte des fondamentaux, recrutement d'un stagiaire, distillation des concepts de la Convention européenne du paysage au fil des réunions, au détour d'une conversation, durant un trajet sur le terrain, ont ainsi permis aux agents (4,9 ETP) et aux administrateurs du Syndicat mixte (Bureau de 12 élus ; Comité Syndical de 60 élus) de s'approprier quelques premières notions en matière de paysage et de faire évoluer leurs représentations, leurs perceptions du sujet.

Une approche résumée au sein du SCoTAM de la manière suivante :

« Partez du principe que le paysage correspond à ce que vous avez dans votre champ de vision.

Ajoutez les sons que vous entendez, les odeurs que vous sentez et peut-être ce que vous pouvez toucher, manger.

Faites appel à vos cinq sens et décrivez les choses quel que soit l'endroit où vous vous trouvez.

Indiquer si ces éléments vous sont plutôt agréables, désagréables, vous évoquent des souvenirs, des émotions.

Voilà vous avez réalisé votre première lecture paysagère ».

« Et souvenez-vous pour nos futurs travaux :

- Le paysage est dans vos territoires, partout.
- Le paysage est de toutes les couleurs, pas uniquement vert.

- Le paysage combine une part objective et une part subjective, leur prise en considération commune est indispensable au bon déroulement des projets.
- Le paysage est façonné par les éléments naturels et par nos actions humaines, il est dynamique ».

Chemin faisant, et au regard de l'étendue du champ des possibles, le temps était venu d'esquisser une structuration du projet du Syndicat mixte en cours de germination. Les jalons, choisis en lien avec les préoccupations identifiées lors du recueil des perceptions, les caractéristiques du territoire et le souhait que chacun – intercommunalité, commune, élu, technicien, habitant, partenaire public et privé – puissent y piocher une information utile, ont été organisés autour de :

1 ambition phare : développer une culture locale des paysages

Perspectives : que chacun se sente concerné par le paysage, que tous les paysages – résidentiels, naturels, industriels, etc., du quotidien, emblématiques ou dégradés – soient sources d'intérêt, que la démarche paysagère infuse au sein du territoire SCoT et diffuse auprès des territoires voisins, régionaux, nationaux et frontaliers.

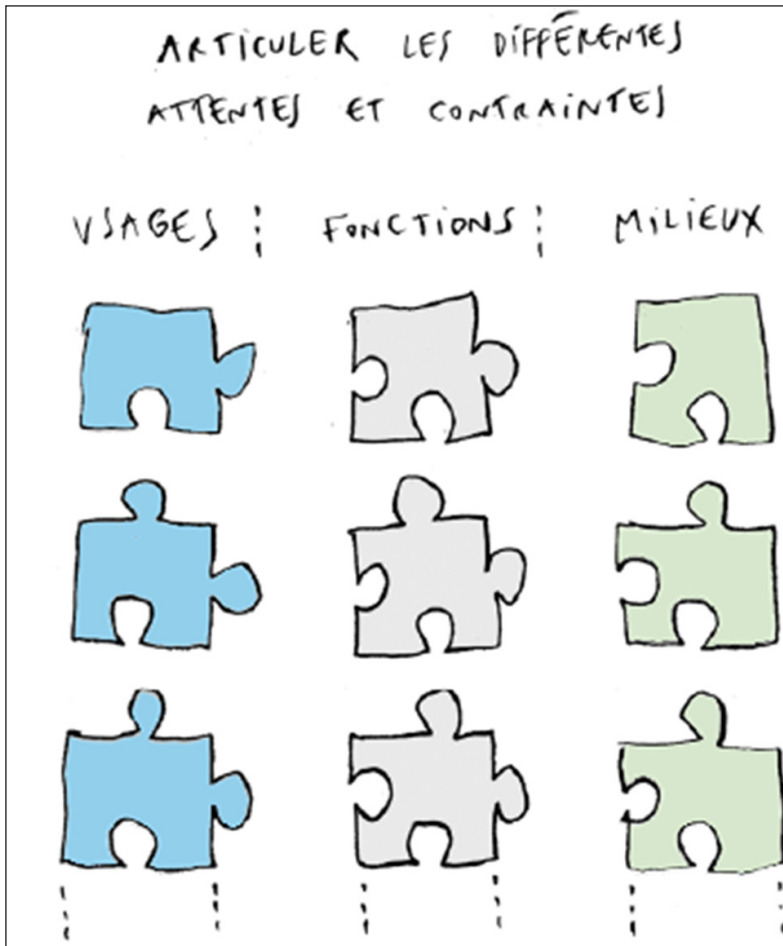
2 approches complémentaires : le sensible et le réglementaire

Perspectives : intégrer la force du sensible en donnant une juste place à l'expression des perceptions, des émotions et à leur prise en considération. Traduire dans la planification les enseignements tirés de cette approche sensible et donner une portée réglementaire au paysage dans le document SCoT.

3 enjeux cibles : lisibilité, redynamisation, adaptation

- **Améliorer la lisibilité du territoire** : insertion des projets dans leur site d'accueil, gestion des entrées, traversées et franges de villes et villages, en lien avec les particularités géographiques ;
- **Redynamiser les friches** : commerciales, industrielles, militaires, agricoles, urbaines, liées aux histoires locales ;
- **Adapter aux changements** : faire évoluer les manières de faire et de penser, aborder les risques inondations, sécheresses, mouvements de terrain, pollution, érosion de la biodiversité, en lien avec les évolutions climatiques, économiques et sociologiques.

Perspectives : favoriser le juste équilibre entre la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Considérer les dynamiques paysagères comme support à l'évolution du territoire et au respect de son identité. Positionner le paysage comme un outil pourvoyeur de solutions économes, sources d'attractivités et appropriées aux transformations en cours, à venir.



Articuler outils, calendriers et ressources (2017)

Parallèlement à ses réflexions autour des paysages, le Syndicat mixte se préparait à une **révision** précoce du SCoT, liée à l'extension de son périmètre dans le cadre de fusions d'intercommunalités.

Ce projet d'**extension** (+ 50 % de superficie) venait renforcer l'intérêt du Syndicat mixte pour les paysages. Traversant les limites administratives, ces derniers constituaient un **lien** fort entre les territoires d'ores et déjà couverts par le SCoTAM et les nouveaux territoires à intégrer.

Par ailleurs, les élus dont les territoires venaient récemment d'être dotés d'un SCoT étaient peu enclins à remettre si rapidement l'ouvrage sur le métier et à entrer, de nouveau, dans une phase de procédure. Les paysages permettaient de les remobiliser autour d'un nouveau sujet, peu abordé dans le premier SCoT, perçu comme non clivant et **fédérateur**.

L'approche paysagère constituait également une manière d'entrer dans la complexité de la cohérence territoriale à partir de situations concrètes, de questionnements exprimés dehors et d'une posture conviviale facilitant la mise en relation et l'**intégration** des nouveaux arrivants.

Le paysage constituait par un ailleurs un médiateur particulièrement intéressant pour expliciter les liens entre choix d'aménagement et santé publique. Autour du résumé SCoT « **Sa qualité conditionne notre santé. Nos activités conditionnent sa qualité** », le paysage et la méthodologie de la démarche paysagère permettaient de montrer, en pratique, simplement, sur site, les relations entre décisions prises en matière d'aménagement et santé des usagers, des entreprises, de la faune et de la flore. Une manière de fédérer encore davantage autour d'un sujet sur lequel chacun s'accorde : aucun interlocuteur n'a exprimé le souhait d'être en mauvaise santé. Parfois un souci de santé a permis d'engager la conversation. Les détails et le sensible peuvent parfois tout changer.

Enfin, l'**Appel à projet plan de paysage 2017** du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire était lancé. Une occasion de tester le projet envisagé à l'échelle du SCoTAM, de bénéficier d'un accompagnement financier et de recruter des experts en paysages. En cas de sélection, l'outil plan de paysage devenait une opportunité pour définir des objectifs de qualité paysagère à exploiter pour la révision du SCoT.

Dans ce contexte, le Syndicat mixte a affiné son projet et établi un calendrier prévisionnel intégrant les étapes relatives à l'appel à projet, à l'élaboration d'un plan de paysage et à la révision du SCoT. Son dossier de candidature « **Pensons et dessinons les paysages du SCoTAM : agir pour l'identité et l'attractivité du territoire** » a ensuite été transmis en réponse à l'appel à projet national.

Le projet interpellait et suscitait beaucoup de prudence de la part des acteurs institutionnels :

« Je ne vois pas bien ce qu'un SCoT pourrait faire en matière de paysage ».

« Faire du paysage à l'échelle de 224 communes, je suis assez sceptique ».

« Le Syndicat mixte du SCoTAM souhaite élaborer un plan de paysage... sur le principe pourquoi pas mais cela risque d'aboutir à un document cale-armoire ».

« Je suis curieuse de voir comment vous allez vous en sortir ».

Les interrogations ont finalement laissé place à une forme de curiosité, un souhait de ne pas être bloquant d'emblée et de donner sa chance au produit. Le projet a ainsi été retenu parmi les lauréats 2017 de l'appel à projet plan de paysage.



Mêler les compétences, rechercher les partenaires (2017-2018)

Le Syndicat mixte s'est alors engagé dans une nouvelle phase d'affinage de son projet. Rédaction de cahiers des charges, constitution de dossiers de demande de subventions, consultation dans le cadre des marchés publics, auditions, négociation, recrutement d'une équipe de maîtrise d'œuvre.

Une phase clé de la démarche pour le Syndicat mixte, dont le projet nécessitait qu'une maîtrise d'œuvre se structure en équipe pluridisciplinaire. Laquelle devait intégrer, au-delà des champs techniques et multithématiques de l'urbanisme et des paysages, des compétences en sociologie, prospective et graphisme. Cette équipe devait en complément disposer d'un large spectre imaginaire et présenter un goût certain pour les défis.

En parallèle des considérations techniques, budgétaires, calendaires, etc., le Syndicat mixte était particulièrement attentif au volet relationnel. Les personnes constituant cette équipe devaient avoir la capacité de s'entendre et de travailler ensemble de manière fluide. L'état d'esprit de cette équipe de maîtrise d'œuvre devait être en adéquation avec la philosophie de l'équipe SCoTAM assurant la maîtrise d'ouvrage. Des conditions indispensables pour que la co-construction souhaitée se déroule de manière optimale.

Trouver congruence entre la commande et la réponse n'était pas chose aisée. Car, si à l'origine s'intéresser aux paysages ne coulait pas de source sur le territoire du SCoTAM, s'intéresser à l'outil et à l'échelle SCoT ne coulait pas de source pour les paysagistes.

L'équipe de maîtrise d'œuvre retenue a su exprimer ses inquiétudes, partager ses interrogations, montrer son ouverture d'esprit ainsi que son intérêt pour relever le défi et réaliser le « Pas de côté » qui guide son action. L'adéquation fut ainsi trouvée avec Anne-Cécile Jacquot, paysagiste conceptrice de l'atelier OMNIBUS, mandataire de l'équipe de maîtrise d'œuvre et ses co-traitants : François Roumet, l'agence Monono et l'agence Alphaville.

En accord sur le cap et les jalons, interrogatives, sans certitudes, ouvertes à toutes éventualités, les deux équipes étaient prêtes à expérimenter ensemble.

La co-construction (2018-2021)

Combiner les procédures, optimiser les interactions

L'élaboration du plan de paysage porté par le Syndicat mixte pouvait ainsi démarrer et s'articuler avec la procédure de première révision du SCoTAM. Par ailleurs, considérant les retours d'expériences des deux équipes, qu'il s'agisse de production de document d'urbanisme ou de plan de paysage, il a d'emblée été convenu de **penser et travailler concomitamment les aspects diagnostic, stratégie et actions.**

Les interactions entre les procédures, les éclairages liés aux différents contextes de réflexion et les croisements entre les parties des futurs livrables ont ainsi permis d'optimiser la cohérence d'ensemble et la traduction des enseignements du plan de paysage dans le SCoTAM.

La méthodologie a été co-construite et affinée progressivement durant toute la durée de la mission sur la base d'une collaboration très étroite entre les deux équipes de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage de manière à ce qu'elle soit la plus adaptée aux caractéristiques du projet (échelle territoriale, gouvernance, enjeux cibles, démarche volontaire, procédure réglementaire). Une cellule coordinatrice restreinte regroupant les deux cheffes de projet de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage a permis des échanges réguliers et pragmatiques, des décisions prises avec réactivité, des adaptations autant que nécessaire, une fluidité dans le travail.

L'élaboration du document spécifique nommé Plan Paysages du SCoTAM, s'est déroulée sur deux années (2018-2020). La première révision du SCoTAM a été approuvée en 2021. Des temps forts communs aux deux procédures, dont certains sont exposés ci-après, ont permis de mobiliser un large panel d'acteurs.

Associer les acteurs, sortir des salles

Des formats d'une journée complète combinant des temps de formation, d'identification d'éléments de diagnostic, de débats autour de la stratégie, de formulation d'objectifs et d'action sur le terrain ont été privilégiés.

Les sept intercommunalités ont été arpentées par les équipes de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage en compagnie d'élus et d'agents. Chaque intercommunalité a construit un itinéraire et des points d'arrêts suivant les règles du jeu qui leur avaient été transmises au préalable. Il s'agissait de positionner élus et agents des intercommunalités en tant qu'acteurs du parcours. Cela leur a permis d'emmener les équipes de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage là où cela faisait sens pour eux, là où ils souhaitaient montrer quelque chose, qu'ils considéraient comme positif ou négatif. Ces parcours ont également été l'occasion d'affiner le recueil des perceptions à l'échelle locale, d'écouter agents et élus raconter leur paysage, exprimer leurs points de vue, leurs questions et les enjeux qu'ils identifiaient, regarder avec eux ce paysage.

Des auditions d'acteurs locaux, publics et privés, ont été organisées à plusieurs reprises afin de compléter et croiser les approches. Ces rendez-vous ont permis de couvrir une diversité de champs thématiques, institutionnels, économiques et associatifs (commerce, industrie, forêt, vélo, eau, etc.).

Des journées d'ateliers de travail spécifiques aux trois enjeux cibles inscrits dans la commande de départ (lisibilité du territoire, redynamisation des friches, adaptation aux changements) ont complété le dispositif. Ces ateliers regroupaient élus, agents, acteurs publics et privés œuvrant sur le territoire dans différents domaines (entrepreneur, institution, chercheur, agriculteur, météorologue, énergéticien, association, etc.). Ils ont permis, au fil des échanges, d'amorcer puis d'approfondir les sujets. Partager les caractéristiques des territoires et les différentes perceptions, identifier des communs, définir des Objectifs de Qualité Paysagère (OQP), concevoir un programme d'actions, sont autant de modules travaillés en atelier. Des temps privilégiés ont été l'occasion d'affiner le vocabulaire et les formulations de manière à ce qu'elles soient adaptées et comprises par le plus grand nombre.

La démarche a également été ponctuée de **rendez-vous « point d'étape »** restituant régulièrement l'avancement des travaux ; de soirées Apéro'SCoT et Expo'SCoT tout public mêlant quizz, panneaux d'exposition, maquettes, dessins, boîtes à idées ; de temps de recueil des perceptions d'enfants et d'étudiants ; de la première Lettre d'information « Paysagez-vous » ; du premier Café-Paysage ; du premier chantier participatif.

Ces différents moments visaient, d'une part, à **créer une dynamique aiguisant progressivement le regard des acteurs du territoire, et d'autre part, à placer les usagers en situation dans l'espace public pour favoriser la réappropriation et le respect de cet espace commun.**



Diversifier les supports, parler à tous

Une importante masse d'informations a été collectée et restituée via différents supports. Le recueil *Récits des rencontres* pour garder en mémoire la richesse des échanges ; les *Portraits de territoire* du SCoTAM et de chaque intercommunalité pour partager les communs et les spécificités ; le *Carnet de voyage* présentant les éléments de diagnostic ; la *Carte sensible* pour travailler autrement et trancher avec les cartes réglementaires ; le *Livret OQP* synthétisant les Objectifs de Qualité Paysagère ; les dix *Pastilles animées* retraçant la démarche, souvenirs pour les anciens, base de formations pour les nouveaux ; les *Dessins et Maquettes* réalisées par les enfants et supports d'échanges avec les adultes ; les *Fiches actions* pour donner un panel de repères à ceux qui souhaitent agir, qu'il s'agisse de mener une action

d'aménagement d'envergure ou de planter correctement un arbre ; la *Feuille de route* pour les 5 ans suivants, pour éviter l'effet « document approuvé = fin du travail », et pour se donner un rythme, des perspectives tout en ayant la souplesse d'adapter la feuille de route au contexte, avec une posture claire : qu'elle ne soit pas bloquante mais insuffle l'état d'esprit. Autrement dit : peu importe si son contenu n'est pas exécuté dans l'ordre, dans les délais ou entièrement. Certaines actions pourront être remplacées par d'autres, réalisées plus tôt ou plus tard que prévu. L'essentiel est d'agir, de manière adaptée.

Une posture invitant chacun à poser un regard curieux et différent

La démarche paysagère d'urbanisme est un levier pour accompagner les choix individuels et collectifs. Être dans un lieu mobilise inconsciemment tous les sens. Un lieu peut donner une sensation de bien-être, un autre une sensation d'inconfort. De nombreux facteurs peuvent créer ces sensations : **rapport à l'horizon, répartition des volumes, espace, luminosité, matières, bruit des matériaux, rythmes, proportions, etc.**

Prendre de la distance et regarder le paysage depuis un point haut, se rapprocher du secteur de projet et examiner les alentours, se positionner sur le site et regarder au loin, observer ce qui s'y passe, décrire ce qu'on y voit, comment on s'y sent sont autant de facteurs clés pouvant guider les aménagements.

Réfléchir à chaque type d'usagers : enfant, adolescent, jeune adulte, parent, personne âgée, etc. Envisager la manière dont il trouve sa place ici, ce qu'il peut ressentir, l'adaptation du site à ses besoins. Se poser des questions : où ai-je envie d'aller quand je me trouve ici ? Où n'ai-je pas envie d'être et pourquoi ? Où va l'eau quand il pleut ? Où est l'ombre ? Où puis-je marcher ? M'asseoir ? Y a-t-il un accès à un point d'eau ?

Questionner les lieux, identifier ce qui fait leur qualité et ce qui les caractérise. Maintenir un regard critique et identifier ce qui ne va pas, ce qui est inconfortable, ce qui met mal à l'aise ou crée un sentiment d'insécurité. En trouver les causes pour permettre au projet de répondre aux enjeux soulevés.



Un programme d'actions organisé autour de 10 sujets choisis par les participants :

- 01 : L'eau : un atout pour aménager l'espace public, une ressource à préserver
- 02 : L'arbre : un atout pour aménager l'espace public autrement, un atout aussi dans les champs
- 03 : Vous avez dit « démarche paysagère » ?
- 04 : Ménager les entrées de villes et de villages.
- 05 : Recomposer l'espace pour réduire l'emprise de la voiture
- 06 : Valoriser les pépites : révéler et gérer sur le long terme
- 07 : Révéler l'esprit des lieux : de l'ordinaire au récit
- 08 : La forêt for rêver
- 09 : Faire de la friche un lieu accueillant
- 10 : Mettre en œuvre le Plan Paysages



Un ouvrage pour « marquer le coup » : Maintenant agissons ! (2020)

La période d'élaboration du Plan Paysages a duré deux ans et s'est soldée par la diffusion en 2020, à l'ensemble des communes, des intercommunalités et des partenaires, de l'ouvrage Plan Paysages SCoTAM *Maintenant agissons !* : une pochette en 500 exemplaires contenant les fiches du programme d'actions, la carte sensible du territoire, un marque page ainsi qu'une clé USB contenant l'ensemble des livrables en version numérique, le tout travaillé dans une approche graphique contrastée. Il s'agissait de matérialiser la fin des travaux d'élaboration du document par un « bel objet », consultable et manipulable sur l'ensemble du territoire, de remercier les participants et d'amorcer la poursuite des actions.

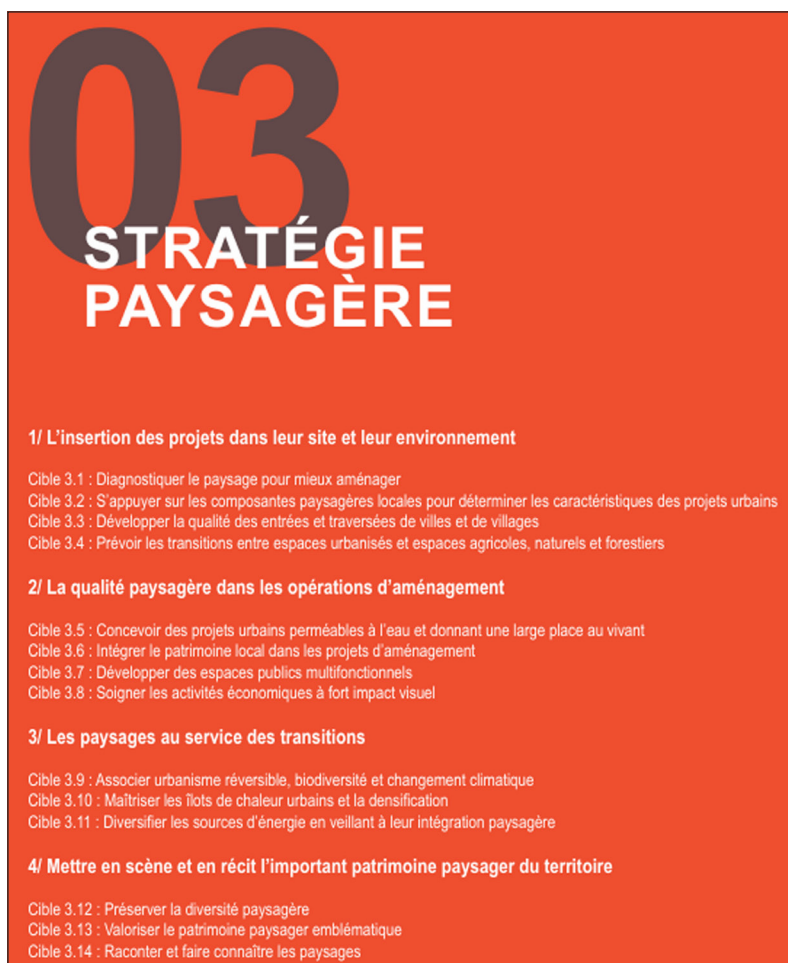


Une stratégie paysagère dans le SCoTAM (2021)

Afin de maximiser la déclinaison des objectifs de qualité paysagère définis dans le cadre du Plan Paysages, le Syndicat mixte leur a donné une portée réglementaire en les traduisant dans le SCoTAM.

Après les phases d'arrêt du document SCoT, d'enquête publique et de conclusion de la commission d'enquête, Monsieur Henri Hasser, Président du Syndicat mixte du SCoTAM, a eu grande satisfaction de signer en 2021 la délibération d'approbation du SCoTAM révisé, intégrant les enseignements du Plan Paysages et **adopté par le Comité syndical**. Le SCoT comprend ainsi une section dédiée à la stratégie paysagère, accompagnée par une approche transversale du sujet tout au long du document (paysages et implantations commerciales, transports, etc.). Le territoire bénéficie d'objectifs de qualité paysagère répartis en 3 catégories :

- les OQP de niveau PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable, le document du SCoT exposant la stratégie d'aménagement portée par les élus du territoire) ;
- les OQP de niveau DOO (Document d'Orientation et d'Objectifs, le document du SCoT avec lequel les projets doivent être compatibles, détaillant les axes à travailler) ;
- les OQP propres au Plan Paysages, relatifs aux éléments n'ayant pas vocation à figurer dans un SCoT, pour des questions juridiques notamment.



L'inscription dans le temps

Entretenir la dynamique, assurer les transitions

Si une forme de transition « papier » a été mise en place de manière pédagogique via l'ouvrage Plan Paysages et de manière réglementaire via le document SCoTAM, il ne suffit pas d'écrire les choses pour qu'elles se réalisent.

Afin de pérenniser la dynamique engendrée et d'accompagner la mise en œuvre des actions, le Syndicat mixte a **recruté une paysagiste-conceptrice au sein de l'équipe du SCoT et créé une commission de suivi du Plan Paysages** comprenant deux « ambassadeurs » de la démarche par intercommunalité (un élu, un agent). Le panel d'actions engagées a ainsi pu se poursuivre et s'étoffer.

Focus sur quelques formats :

Les Cafés-Paysages : de 3 à 83 ans !

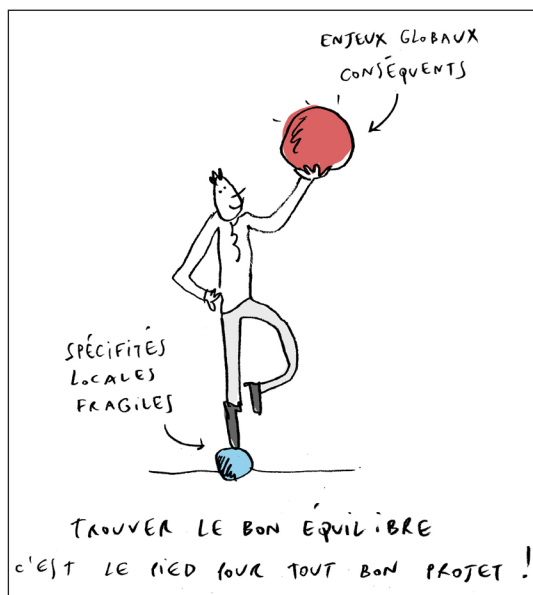
Ce sont des rendez-vous réguliers permettant de découvrir une thématique sur le terrain à partir de témoignages d'associations, de pouvoirs publics et de spécialistes. Les thèmes abordés sont variés (par ex. : franges d'urbanisation, cimetières, eau, sols, transition énergétique, arbres) en lien avec les préoccupations des élus communaux. Ce format « Café-Paysage » constitue l'occasion de mesurer et appréhender concrètement les incidences du travail engagé autour de la démarche paysagère d'urbanisme du SCoTAM. Il contribue également à réunir des publics variés autour d'un même sujet, même si leurs communes respectives sont géographiquement éloignées, et à véhiculer les grandes idées du programme d'action du Plan Paysages dans un format de terrain, aux échanges libres et conviviaux. Enfants et grand-parents se joignent ponctuellement aux déambulations, une richesse sans limite. Le but étant d'**apporter des réponses aux questions de chacun mais aussi d'ouvrir d'autres horizons au fil des rencontres.**



Les activités de formation, de conseil et d’instruction

Dans la logique pédagogique qui anime le Syndicat mixte, ce dernier s’emploie à développer des temps de formations et de conseils préalablement à l’instruction et à la formalisation des avis réglementaires. À titre d’exemples, journées de formation autour des sols pour les techniciens et directeurs des collectivités, exposition itinérante sur le territoire du SCoTAM ouverte à tous, visites de terrains dans et hors SCoT, analyses de sites et conseils (par ex. : réouverture de cours d’eau, traversée de villages, réaménagement de placettes) sont régulièrement organisées. Il s’agit de travailler sur des cas concrets et d’accompagner les communes dans la préparation de projets fondés sur les spécificités et ressources locales. L’ambition est de mener ces projets via la démarche paysagère d’urbanisme de manière à « **insérer les projets dans leur paysage d’accueil, et insérer l’ensemble des dimensions paysagères dans les projets** ».

La réglementation prévoit que différents documents et projets (cartes communales, plans locaux d’urbanisme communaux et intercommunaux, permis de construire et d’aménager, autorisations d’exploitation commerciale, infrastructures de transport, etc.) doivent être compatibles avec le SCoT. La **Commission Compatibilité des Documents d’Urbanisme** du SCoTAM est chargée d’instruire ces dossiers et de proposer des avis au Bureau et au Comité syndical. Afin de travailler au plus près du terrain et de formuler des avis spécifiques aux sites concernés, notamment au regard des objectifs de qualité paysagère, Monsieur Denis Blouet, président de la commission (2020-2026), a instauré des visites de terrain préalables à tout avis. Ces temps permettent d’appréhender le projet *in situ*, en complément des cartes et documents, et selon les dossiers, d’engager ou poursuivre le dialogue avec les communes et les porteurs de projet.



Cours d'écoles : cassons la croûte !

En complément des actions, conseils et avis permettant de faire évoluer les projets d'aménagement, le Syndicat mixte a notamment lancé un appel à projet « cassons la croûte ! ». Pensé en lien avec le dispositif d'accompagnement financier de l'agence de l'eau Rhin-Meuse permettant aux communes de réduire leur reste à charge, cet appel à projet destiné aux cours d'écoles visait à **développer des projets transversaux de transformation de cours d'écoles via la démarche paysagère d'urbanisme**. Si la désimperméabilisation et la végétalisation constituaient des éléments clés de la démarche, il s'agissait surtout de développer une approche globale intégrant très finement les usages et la pratique de la cour.

Parmi les lauréats accompagnés, un projet phare a été souligné : la transformation de la cour d'école du Ban-Saint-Martin. Espace-test au cœur du territoire du SCoTAM, le projet a traduit localement la philosophie de la démarche : concertation poussée avec l'ensemble des parties prenantes, prise du temps nécessaire, recherche de financements pour compléter le budget à la hauteur des ambitions, fils conducteurs tenus, réponses aux besoins exprimés, éducation à la citoyenneté, école du dehors, aménagement dans la cour d'espaces de jeux, de repos, de musique, de classe, de pique-nique, de ballon, de chemin de l'eau, de biodiversité, déconnexion des eaux pluviales, matériaux variés en fonction des espaces et des usages, désimperméabilisation, végétalisation. **Une cour organisée et adaptée aux enfants et aux adultes qui la fréquentent, un projet support d'éducation à la citoyenneté, des aménagements permettant de réaliser dehors des activités en lien avec les programmes scolaires, le tout associant étroitement les enfants, les enseignants, les services techniques, les élus et les parents.**

Ce type de projet, mené par la démarche paysagère, présente une rigueur particulière quant à la finalité de l'aménagement et sa relation aux usagers, il dépasse la simple désimperméabilisation technique et a vocation à diffuser et à servir de « site laboratoire » pour la transformation d'autres cours d'écoles ou d'autres espaces publics de diverses natures.



Du CM1 au Master 2 : les professionnels de demain

Se projetant sur différents horizons temporels, le Syndicat mixte s'attache particulièrement à la diffusion des principes fondateurs de son travail auprès des futurs habitants, acteurs et aménageurs des territoires.

Il mène actuellement la 8e édition de son **PEPS (Projet Exploratoire avec le Public Scolaire)** auprès de classes de CM1-CM2 s'attachant à la question « Quel territoire pour demain ? ». Lecture paysagère via les 5 sens, ateliers en classe et en extérieur autour de l'aménagement de l'espace, création de cartes sensibles du quartier, du village, autour de l'école sont organisés tout au long de l'année. Les classes se retrouvent en fin d'année scolaire lors d'une journée festive sur un site du territoire. L'occasion de tester le trajet à vélo pour certaines classes et de proposer des aménagements pour sécuriser les itinéraires. La journée est rythmée par un circuit de découverte adapté au site, des ateliers de jeux, d'écoute, de fabrication. Un temps fort permet à chaque classe de présenter ses réflexions aux élus des communes, l'occasion de croiser les regards sur les paysages perçus et vécus par chacun, voire d'amorcer des projets avec le conseil municipal des jeunes.



En complément, le SCoTAM travaille également en partenariat avec différentes formations couvrant des âges et des thématiques variées : Master Droit de l'Urbanisme et de la Construction ; Master Agrosociétés, Environnement, Territoires, Paysage, Forêt ; Licence Agronomie et Aménagement Urbain ; BTS Aménagement paysager ; BTS Agronomie et cultures durables.

L'ensemble des actions menées vise à semer les graines de la démarche paysagère d'urbanisme le plus largement possible afin **que chacun puisse se l'approprier et prendre le relai de sa mise en action.**

Ces temps d'échanges de connaissances, d'apprentissage de techniques, de création de lien social permettent aux jeunes et moins jeunes, non seulement d'appréhender autrement l'urbanisme, la réglementation, les paysages mais également de mettre les mains dans la terre (tester la taille racinaire, la pose de tuteur, le paillage, le plessage, la création de clôture, la mise en place de haie sèche, etc.) et de **favoriser la transmission d'histoires, de concepts et de savoir-faire précieux.**



Décennie, distinctions et valorisation collective

La démarche paysagère d'urbanisme du SCoTAM, amorcée en 2014, organisée autour d'un éventail de solutions pour lier les thématiques, les esprits, les échelles, les temporalités, les métiers, les outils, les générations, et *in fine* aménager le territoire pour que chacun puisse y vivre en bonne santé a reçu en 2024 le Grand Prix National du Paysage décerné par le **Ministère de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.**

Un joli symbole pour sa première décennie 2014-2024.

En 2025, le film officiel *Paysages en action*, présentant la démarche et réalisé par Grand Angle Corporate, a reçu le Trophée Or aux **Deauville Green Awards**. Fin janvier 2026, Anne-Cécile Jacquot, paysagiste conceptrice mandataire de l'équipe de maîtrise d'œuvre de la démarche, a rejoint le palmarès 2026 des « **100 qui font la ville** » édité par le magazine *Traits Urbains*. Dernièrement, la démarche a été choisie par l'État pour représenter la France au niveau européen, courant 2026, dans le cadre du Prix du Paysage du **Conseil de l'Europe**.



Ces distinctions, appréciables et ponctuelles, marquent une étape dans la démarche. Inconnus du Syndicat mixte il y a encore quelque temps, ces prix, trophée et palmarès ne constituaient pas un objectif de départ mais constituent désormais une récompense collective pour l'ensemble des parties prenantes. Ils permettent de mettre en exergue une méthode et un état d'esprit de travail, de faire connaître autrement un territoire et de rendre plus visible des métiers qui gagnent à être associés. Ils contribuent à l'atteinte de la cible initiale « Pensons et dessinons les paysages : agir pour l'identité et l'attractivité du territoire ».

En mettant en lumière les 224 communes et 7 intercommunalités membres du SCoTAM, auprès d'acteurs variés, institutionnels, associatifs, professionnels, employeurs, étudiants, habitants, la démarche contribue à l'attractivité du territoire et à son inscription dans une dynamique positive.

En accordant une place importante à l'expression des perceptions, à la qualité, à la convivialité, à l'économie des ressources, à la réalisation d'aménagements simples et harmonieux, elle favorise le respect des identités locales, la sérénité du cadre de vie ainsi que le bien-être des habitants et des usagers.

En alliant détermination et souplesse, objectivité et perception, sciences du vivant et des matériaux, simplicité et complexité, temps courts et longs, approche globale et sens du détail, cette démarche identifie des axes pour rapprocher les opposés, donne toute sa place à la nuance et impulse des actions de terrain incitant chacun à s'intéresser, s'approprier, respecter l'espace public.

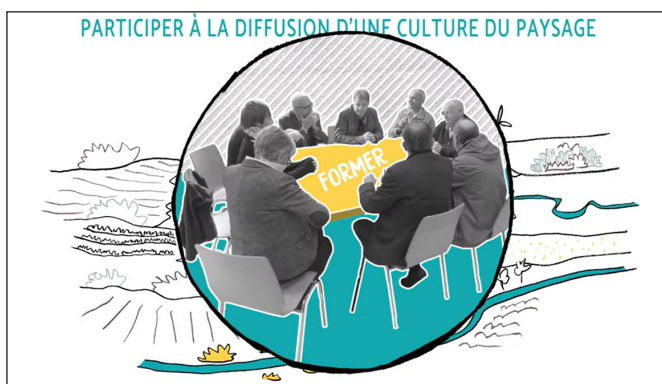
Les perceptions puis les orientations

La démarche paysagère d'urbanisme du SCoTAM est un projet à l'image des paysages qu'il considère : du quotidien, modeste, inscrit dans le temps, ancré dans le territoire et humainement façonné. Ne présentant pas de caractères exceptionnels ni extraordinaires, ces paysages et ce projet contribuent, simplement, à leur échelle, à améliorer le cadre de vie de chacun, à mettre en évidence les pépites locales souvent insoupçonnées, et font l'objet ponctuellement de mises en lumière jalonnant une démarche au long court.

Cette démarche mêle expressions, portage technique et politique, actions pédagogiques, animation territoriale, réanimation de sites et inscriptions réglementaires. Elle place l'humain au cœur du système territorial et le paysage comme chef d'orchestre pour développer le liant. Elle accorde une attention particulière à la diversité des acteurs autour de la table, aux regards posés différemment, aux temps nécessaires pour tenir les ambitions de départ et éviter les pertes de sens en cours de projets.

Elle stimule le questionnement, l'évolution des représentations et invite à considérer les émotions, puissant moteur d'implication, au même titre que d'autres sujets plus conventionnels en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Par ce canal, elle favorise l'émergence de règles d'urbanisme, de règles de vie, mieux comprises, mieux acceptées, mieux respectées. Si chaque territoire est unique, elle propose une méthode pouvant être reproduite, transposée, adaptée, à des échelles plus locales ainsi qu'à des échelles plus vastes.

Par son approche, cette démarche a amené chacun, à sa manière, à sortir de son cadre habituel, de sa zone de confort, de ses réflexes et habitudes : élus, agents, institutions, bureaux d'études, partenaires. Il s'agit peut-être du principal enseignement à tirer de ce retour d'expérience, de cette expérience en cours : **osons sortir du cadre, pas pour tout envoyer valser, mais pour le regarder autrement, mieux en saisir le sens, l'ajuster au terrain et, *in fine*, « désamocher » les espaces et les esprits qui pourraient l'être.**



Quelle IA pour des villes durables désirées ?

Par **Bertrand GOSSOT**

Président-fondateur de STEPVIA Conseil

Introduction

La ville est un objet complexe en proie à de multiples dynamiques, internes et externes. À la fois témoin du passé et actrice du présent, sujet d'étude multidisciplinaire, elle a aussi de tout temps été le théâtre d'expression de toutes les imaginations et de toutes les ambitions humaines. Espace de vie, de travail, d'étude, de loisirs, elle est aussi le lieu de toutes les aspirations et de toutes les conditions. Notre époque n'échappe pas à porter son regard sur la ville en général et sur son évolution, mais aussi sur nos villes en particulier, bien concrètes, et leurs enjeux d'aujourd'hui.

Constructions humaines, par nature imparfaites, nos villes demandent à ce que notre génération, comme les précédentes et, sans aucun doute, comme les suivantes, corrige les erreurs du passé, ou, disons plutôt, adapte les productions passées qui le nécessitent, et conçoive ses propres productions pour qu'elles répondent aux besoins d'aujourd'hui et si possible de demain, ou à tout le moins, sans obérer demain.

Il semble évident en effet que les vieux réflexes d'aménagement urbain fonctionnaliste, hérités du Corbusier et de la charte d'Athènes, qui avaient prévalu dans la seconde moitié du XXe siècle sont aujourd'hui devenus totalement obsolètes. Faire la ville à une époque de reconstruction, de croissance démographique et d'industrialisation, où l'urgence était de loger et d'équiper rapidement, sans contrainte énergétique ni écologique, comme dans l'immédiate après-guerre puis les Trente Glorieuses, n'est plus du tout d'actualité.

Le rapport Meadows¹ (1972), puis le rapport Bruntland² (1987), ont révélé l'effet délétère d'un mode de développement non raisonné sur notre environnement, et placé cet enjeu à un niveau planétaire, renvoyant dos à dos pays développés et pays

1 D. (DONELLA) MEADOWS, D. (DENNIS) MEADOWS, J. RANDERS et W. BEHRENS III, *The Limits to Growth*, Rapport pour le Club de Rome du Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.), 1972.

2 COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, sous la présidence de Gro Harlem Brundtland, 1987.

en voie de développement, tous confrontés désormais au même impératif d'un développement durable.

Et si ces rapports, qui restèrent peu connus du grand public à leur sortie, avaient surtout pour but de frapper les consciences de nos grands dirigeants, de nombreux lanceurs d'alertes, comme on ne les appelait pas encore, se chargeaient de sensibiliser une opinion de plus en plus attentive à la qualité et l'innocuité de son cadre de vie³.

En dépit de cela, au cours des années 1980, malgré les pluies acides et le trou dans la couche d'ozone, alors que l'automobile poursuivait sa banalisation⁴, de très nombreuses villes françaises ont encore construit, *extra-muros* et sur des parcelles non urbanisées, des parcs technologiques (technopoles), parcs d'affaires, centres commerciaux, complexes cinématographiques, centres hospitaliers, campus universitaires, etc. desservis par leurs routes et leurs ronds-points et dotés de leurs immenses parkings et auxquels se sont ajoutés de très nombreux lotissements.

Mais si la plupart de nos dirigeants locaux restaient « droits dans leurs bottes », les grandes marées noires⁵, l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl, le scandale du sang contaminé ou encore celui de l'amiante, finirent de convaincre les français de leur exposition à des risques industriels et sanitaires majeurs et à faire imposer la voix de la société civile dans les grands choix d'aménagement urbains.

La fin de la guerre froide avec la chute du mur de Berlin en 1989, voyant, comme le disait Frédéric Worms : « l'avènement d'un grand récit universel qui éliminait la conflictualité des histoires »⁶, rendit l'époque propice à la reprise de grandes conférences internationales multilatérales destinées à traiter des grands enjeux du monde.

Tandis que de nouveaux périls écologiques commençaient à poindre (réchauffement climatique⁷, dégradation de la biodiversité), c'est dans ce contexte international favorable que se tint à Rio de Janeiro en 1992, « le Sommet de la Terre » au cours duquel les représentants des États présents, signèrent des conventions majeures relatives à la protection du climat et de la biodiversité et à la lutte contre la déserti-

3 Par exemple, réécouter « Le petit jardin », chanson écrite par Jacques Lanzmann et interprétée par Jacques Dutronc en 1972, ou reVISIONNER l'émission télévisée « La France défigurée », diffusée de 1971 à 1978 sur la chaîne française TF1.

4 Entre 1960 et 1990, l'équipement des ménages français en automobile est passé de 30,2 % à 76,5 % (sources : Credoc et INSEE).

5 En treize années, de 1967 à 1980, les côtes bretonnes ont subi six marées noires : le *Torrey Canyon* (1967), l'*Olympic Bravery* (1976), le *Boehlen* (1976), l'*Amoco Cadiz* (1978), le *Gino* (1979) et le *Tanio* (1980).

6 F. WORMS, *Pourquoi a-t-on cru à la fin de l'Histoire ?*, podcast, France Culture, 25 mars 2025, en ligne : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-pourquoi-du-comment-philosophie/pourquoi-a-t-on-cru-a-la-fin-de-l-histoire-6724400>

7 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui est l'organe international chargé d'analyser scientifiquement les changements climatiques, a été établi en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en vue de fournir aux responsables politiques des évaluations scientifiques périodiques concernant les changements climatiques, leurs incidences et les risques futurs, et de leur présenter des stratégies d'adaptation et d'atténuation.

fication, marquant un commencement de maturité politique internationale, même si ces conventions restèrent sans contrainte forte au départ.

C'est sous l'impulsion du sommet de Rio qu'un certain nombre de textes législatifs et réglementaires sont venus encadrer les politiques d'aménagement du territoire, notamment en France, afin de tendre vers davantage de durabilité.

On peut citer, notamment, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU. Cette loi fourre-tout de plus de deux cents articles, qui traite aussi bien du logement social que de l'individualisation des compteurs d'eau ou d'opérations d'aménagement, a introduit le remplacement des plans d'occupation des sols (POS) par des plans locaux d'urbanisme (PLU), avec leurs fameux programmes d'aménagement et de développement durables (PADD), sur lesquels nous reviendrons.

Rio ne fut toutefois qu'un commencement, car il fallut encore attendre une vingtaine d'années, au cours desquelles, notamment, Jacques Chirac tint son fameux discours en 2007 à Johannesburg⁸, pour en arriver à l'année 2015 qui a vu à la fois la publication par l'ONU de ses 17 objectifs du développement durable (ODD)⁹ et la tenue de la COP 21 à Paris où pour la première fois, de nombreux pays ont co-signé des engagements écrits de réduction de leur émissions de gaz à effet de serre (GES) pour atteindre un objectif commun de limitation du réchauffement climatique.

L'expansion phénoménale de la population urbaine passée et à venir¹⁰, a fait des villes les premières responsables, directes ou indirectes, des dégradations subies par notre environnement¹¹. Et leurs populations en sont les premières victimes¹², c'est pourquoi, l'ONU, à travers sa démarche Habitat III¹³, et la Commission européenne, à travers son programme Urbact IV¹⁴, ont fait le choix de s'adresser directement aux villes, « par-dessus » les États, pour promouvoir un développement urbain durable.

L'époque est désormais à la ville durable, environnementalement, économiquement et socialement. La ville qui fait une utilisation responsable et économe des ressources,

8 « Notre maison brûle...et nous regardons ailleurs ».

9 17 objectifs à l'horizon 2030, « pour sauver le monde », selon les termes de l'ONU, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

10 70 % de la population mondiale vivra en ville en 2050 selon l'ONU. En France, 80 % de la population vit déjà en aire urbaine (source : INSEE).

11 Bien que les villes n'occupent que 3 % des terres à l'échelle mondiale, elles sont responsables de 60 à 80 % de la consommation énergétique et de 75 % des émissions de carbone (source : ONU).

12 92 % des populations urbaines ne respirent pas un air sain (source : OMS 2016). En 2020, l'ONU estime à 1,1 milliard le nombre de citoyens qui vivaient dans des bidonvilles ou dans des conditions assimilables à des bidonvilles, et au cours des 30 prochaines années, 2 milliards de personnes supplémentaires devraient vivre dans de tels établissements, principalement dans les pays en développement.

13 Programme adopté par les Nations Unies lors de la Conférences des Nations Unies sur le Logement et de Développement Urbain Durables (Habitat III) à Quito le 20 octobre 2016.

14 Programme URBACT IV de la Commission européenne : programme européen d'échanges pour un développement urbain durable (2021-2027).

préservé voire régénère son environnement, atténue son empreinte environnementale et s'adapte aux conséquences du dérèglement climatique. C'est aussi la ville qui est attentive à la cohésion sociale ainsi qu'à l'inclusion et au bien-être de ses citoyens, c'est-à-dire habitants, professionnels, visiteurs. C'est enfin la ville qui entretient son attractivité et anticipe les évolutions sociétales et les crises pour affermir sa résilience.

Ces ambitions sont déclinées par les villes et intercommunalités françaises, sous l'impulsion réglementaire, mais aussi par l'action incitative de l'État et de ses agences (Ademe, Agences de l'eau, etc.) et satellites (Banque des territoires) et des Régions, ou simplement par l'engagement de leurs décideurs et habitants. Des documents stratégiques de planification ou programmatiques sont formalisés, dans les domaines de l'aménagement urbain mais aussi portant sur la mobilité, l'eau potable, la collecte et l'élimination des déchets, les continuités écologiques, mais aussi l'action sociale et l'inclusion, et la transition économique post-industrielle qui s'est imposée à de nombreux territoires. Elles constituent la trame des projets politiques territoriaux destinés à bâtir nos villes de demain.

Durant à peu près la même période de prise de conscience post-fonctionnaliste, une technologie révolutionnaire s'est développée et imposée au cœur de nos vies : le numérique.

C'est en effet en 1981 que IBM produisit son premier *Personal Computer*, ignorant sans doute que son succès ferait de ses initiales, « PC », un nom commun, comme avant lui le frigidaire¹⁵.

Le PC, c'est la démocratisation de ce que l'on appelait l'informatique, et qui s'amplifia par la délocalisation de la majeure partie de la production électronique mondiale en Asie depuis la fin du XXe siècle¹⁶, réduisant les coûts de production des microprocesseurs, tandis que leur performance ne cessait d'augmenter, suivant la fameuse loi de Moore¹⁷.

On passa de l'informatique au numérique, avec l'avènement d'Internet en 1990. Après différentes évolutions, qui ont vu tour à tour l'avènement des sites internet (web 1.0), puis des réseaux sociaux (web 2.0), puis des *smartphones* (web 3.0), nous sommes désormais entrés dans l'ère de l'internet des objets (IOT) et du web 4.0, ou encore « l'internet symbiotique » selon les termes prophétiques de Joël de Rosnay, l'internet dans lequel « on baigne ».

15 Frigidaire est une marque créée et déposée par General Motors en 1918. Cet intitulé est devenu dans plusieurs pays un nom commun pour désigner un réfrigérateur.

16 La part de la capacité mondiale de fabrication de semi-conducteurs détenue par les États-Unis et l'Europe en 1990 était supérieure à 80 % ; elle était descendue à environ 33 % en 2010, au profit des pays d'Asie (Japon, Corée du Sud, Taiwan, Chine) (source : Boston Consulting Group, Semiconductor Industry Association).

17 Loi empirique que l'on doit au docteur Gordon E. Moore, cofondateur d'Intel, qui postula que le nombre de transistors présents sur une puce de microprocesseur double tous les deux ans. Cette loi, révisée en 1975, se révéla exacte pendant plusieurs décennies.

Les services opérationnels des collectivités locales, notamment ceux qui interviennent dans la gestion des grands services urbains (eaux, déchets, énergie, transport), ont eu à l'égard de l'informatique, depuis les débuts de cette technologie, le plus vif intérêt.

Au fil du temps, ces services se sont en effet de plus en plus industrialisés dans leur gestion, et leurs responsables ont eu à cœur de déployer toutes les technologies et méthodes susceptibles d'améliorer leur performance, surtout en termes de disponibilité¹⁸, quel que soit, d'ailleurs, le mode de gestion, publique ou privée, avec lequel ces services sont opérés.

Les capteurs, les automatismes et l'informatique industrielle, ont ainsi été mis très tôt à profit pour mesurer, surveiller et réguler les processus de production, distribution, traitement, devant garantir une disponibilité 24h sur 24, au moindre coût. En outre, la spécificité d'un déploiement d'infrastructures de réseaux sur de vastes emprises territoriales, constituant pour la plupart des investissements colossaux, peu voire pas accessibles (ex. : réseaux d'eau) et dont la localisation précise peut-être un enjeu sanitaire (eau potable, eaux usées, déchets) ou de sécurité (gaz, électricité), a conditionné l'adoption très tôt d'outils numériques tels que les systèmes d'information géographique pour en assurer la gestion patrimoniale et en faciliter la maintenance.

Ces déploiements technologiques ont ouvert la voie à ce qu'on a appelé la *smart city*.

Ils se sont accompagnés du déploiement de méthodes de management pour conférer à l'organisation la capacité de garantir la qualité du service rendu (ISO 9001), sa préoccupation d'un moindre impact environnemental (ISO 14001) ou encore d'une bonne maîtrise de ses consommations d'énergie (ISO 50 000). C'est dans cet esprit qu'on assiste aujourd'hui à la diffusion de méthodes industrielles de *Lean Management* au sein d'opérateurs de services publics.

Cette quête de performance et cette attention portée aux nouvelles technologies font aujourd'hui des services urbains de premiers cas d'usage pour l'intelligence artificielle, comme dans le cas de la recherche de fuites d'eau par exemple, ou encore le tri sélectif des déchets.

Pour les dirigeants urbains, répondre aux besoins d'aujourd'hui et aussi de demain fixe deux ambitions légitimes, mais dont les objectifs peuvent se révéler contradictoires : répondre aux besoins d'aujourd'hui, c'est faire fonctionner la ville qui est là ; répondre aux besoins de demain, c'est mettre en œuvre l'évolution de la ville actuelle vers la ville future.

Le premier relève d'une logique opérationnelle et technique ou technologique, avec des finalités de continuité des services, d'efficacité technique, d'optimisation des coûts et des performances, portés par des opérateurs de service, des ingénieurs, des industriels dans une temporalité courte, focalisée sur des silos (équipements,

18 Afin d'assurer « la continuité du service public ».

infrastructures) et, nous l'avons vu, fortement appuyée sur des outils numériques et des méthodes industrielles.

Le second relève d'une logique territoriale et politique, avec des finalités économiques, sociales, et environnementales, portées par des élus et des parties prenantes citoyennes, selon une temporalité moyenne (mandat) à longue, et imprimant une vision ou fixant un cap fédérateur et cohérent pour le territoire, en s'appuyant sur des choix et priorités politiques.

Le premier est le règne de l'objectivité mesurée, des « data » et de l'expertise technique, le second, celui des valeurs, des convictions et des compromis, et donc d'une certaine subjectivité.

Ces deux logiques coexistent dans la ville contemporaine, où elles s'adressent finalement aux deux facettes différentes de la ville, décrites abondamment depuis l'Antiquité¹⁹ : l'*urbs*, le construit, qu'on pourrait appeler aussi le *hard*, selon une terminologie d'informaticien, et le *polis*, la communauté, le *soft*.

Ne parlant pas le même langage, étant focalisés sur des objectifs et des échéances distincts, s'appuyant sur des outils différents, leurs acteurs ne coopèrent que trop peu, gâchant l'opportunité d'une complémentarité bénéfique.

Pourquoi le présent opérationnel ne pourrait-il pas être le support du futur souhaité ? Pourquoi le futur désiré ne pourrait-il pas éclairer le présent ?

La technologie numérique semble avoir trouvé sa place dans la gestion quotidienne des grandes infrastructures urbaines, mais elle peine encore à nourrir les réflexions stratégiques nécessaires à la définition des politiques publiques en charge de traiter les grands enjeux auxquels les villes sont confrontées.

Il semble que la quête de performance, appuyée sur des outils numériques et des démarches structurées et appliquées à la gestion opérationnelle des services urbains, cesse d'être un impératif quand il s'agit de bâtir et piloter une stratégie territoriale.

Mais aussi, l'optimisation technique comme unique horizon n'enferme-t-elle pas l'infrastructure ou le service dans un rôle unique au lieu d'en faire un support à la déclinaison élargie d'une ambition territoriale ?

Pourquoi ?

En quoi est-ce que le numérique et, en particulier, l'intelligence artificielle (IA), pourrait faire le lien entre ces deux objectifs ?

Cette contradiction n'est pas insoluble, et l'articulation entre logique politique et logique opérationnelle n'est pas seulement un enjeu de gouvernance ; elle ouvre la possibilité d'un dialogue fécond entre présent et futur, dans lequel les infrastructures sont non pas une contrainte, mais une ressource pour la construction collective de la ville.

19 De Cicéron (*De Republica*, *De Legibus*) en passant par Max Weber (*La ville*), Hannah Arendt (*Condition de l'homme moderne*) et Henri Lefebvre (*Le Droit à la ville*).

I. Stratégie et intelligence territoriale

Stratégie de territoire

« Nullus ventus est favoreus illi qui nescit quo portum
petat ».²⁰

SÉNÈQUE, *Lettres à Lucilius*, Lettre LXXI,
63-64.

En matière de stratégie de territoire, on évoque souvent la loi n° 99-553 du 25 juin 1999, dite loi Voynet (loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement Durable du Territoire ou LOADDT), et son article 26, modifiant l’article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 comme suit :

« Art. 23. - Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d’aménagement de l’espace et de développement économique, s’il en existe, et les communes de l’aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s’associer au projet élaborent un projet d’agglomération. Ce projet détermine, d’une part, les orientations que se fixe l’agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d’aménagement et d’urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l’environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d’autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations.

Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s’organise librement. Il est consulté sur l’élaboration du projet d’agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l’agglomération, notamment sur l’aménagement et sur le développement de celle-ci. [...] ».

Les quatre alinéas suivants de l’article indiquent que le projet d’agglomération sert de base à la passation de contrats particuliers entre l’agglomération concernée, l’État et la Région, en application territorialisée des contrats de plan État-Régions (CPER).

Un décret en Conseil d’État est venu préciser les modalités d’application de cette loi, il s’agit du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d’agglomération et portant application de l’article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire.

20 Littéralement : Aucun vent n’est favorable à celui qui ne sait vers quel port il se dirige.

Ce texte, qui comprend 5 articles, soumet la démarche de projet d'agglomération et de création du conseil de développement à délibération des EPCI-FP²¹ et communes concernés, et précise le canevas du contenu du contrat particulier de territorialisation du contrat de plan État-Région.

On notera qu'aucun de ces deux textes n'indique la fréquence et l'horizon du projet d'agglomération²², et que les préconisations en matière de concertation se limitent à un conseil de développement local dont la constitution est suggérée et l'organisation laissée libre.

Enfin comme souvent en France, aucun caractère obligatoire n'est indiqué, aucune sanction n'est mentionnée en cas de non-application et enfin aucune évaluation administrative de la disposition n'est pratiquée.

L'association des intercommunalités de France (ADCF)²³, a produit deux études relatives au projet de territoire, l'une en mars 2015²⁴, l'autre en décembre 2020²⁵.

Dans la première, on peut lire :

« La loi Voynet et l'accompagnement engagé par l'État (Datar au niveau national et SGAR en région) invitaient à la construction de projets d'agglomération et de pays débouchant sur une contractualisation dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2000-2006. Cette ouverture ne s'adresse pas aux communautés de communes, et l'absence de contraintes fortes de la loi – en termes de délais et de modalités d'élaboration – laisse une grande marge de manœuvre aux communautés **qui se sont appropriées assez librement la démarche** ».

Tout d'abord, il est assez curieux et peut-être, symptomatique, de voir comment l'ADCF exonère les communautés de communes des exigences de la loi Voynet, en tentant de rapprocher le terme de « projet d'agglomération » de celui de « communauté d'agglomération », alors que la loi Voynet est antérieure, certes de quelques semaines, mais quand même, à la loi Chevènement qui instaura les fameuses communautés d'agglomération²⁶. Et comme contre-exemple à cette approche de l'ADCF, rappelons par exemple qu'en janvier 2002, le District urbain de Reims s'est transformé en Communauté de communes de l'agglomération rémoise :

21 Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'agit des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

22 Les CPER sont établis pour 6 ans, selon la loi du 29 juillet 1982 qui les instaura, mais rien n'indique dans la loi Voynet qu'il faille rédiger un nouveau projet d'agglomération pour chaque nouveau CPER.

23 <https://www.intercommunalites.fr/>

24 INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, *Les projets de territoire des communautés - Enjeux et pratiques observées*, mars 2015, <https://www.intercommunalites.fr/publications/les-projets-de-territoire-des-communaut-es-enjeux-et-pratiques-observees/>

25 INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, *Projet de territoire - Ambition, méthodes et pratiques*, décembre 2020, <https://www.intercommunalites.fr/publications/projet-de-territoire-ambition-methodes-et-pratiques/>

26 La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement.

il s'agissait bien d'une agglomération, bien qu'institutionnellement constituée en communauté de communes.

Mais revenons à l'étude de 2015 : basée sur une enquête réalisée auprès de 150 intercommunalités, cette étude révèle qu'un peu moins de la moitié des intercommunalités interrogées (49 %) disposent d'un projet et que 24 % prévoient d'en élaborer un.

L'étude précise que « les groupements urbains sont plus fréquemment dotés d'un projet de territoire (64 %) que les communautés de communes (45 %) ».

Dans la seconde étude, 5 ans plus tard, réalisée sur un échantillon similaire, il apparaît que la proportion d'intercommunalités dotées d'un projet de territoire parmi les intercommunalités interrogées est passée à 44 % (- 5 points), résultat d'une légère augmentation de la proportion parmi les groupements urbains passés à 66 % (+ 2 points) et d'une forte baisse parmi les communautés de communes passées à 33 % (- 11 points).

On notait toutefois une proportion importante d'intercommunalités indiquant avoir un projet en cours, 23 % au total (24 % en 2015), déclinés en 14 % (18 % en 2015) pour les groupements urbains et 27 % (26 % en 2015) pour les communautés de communes.

L'étude des horizons donnés à ces projets est également intéressante : en 2020, 28 % déclaraient un horizon de 1 mandat et 46 % un horizon compris entre 1 et 2 mandats. C'était en 2015, respectivement 49 % et 32 %.

Pour de nombreuses collectivités, les Projets d'aménagement et de développement durable (PADD), devenus récemment Projet d'aménagement stratégique (PAS), élaborés dans le cadre de SCoT²⁷ ou de PLU²⁸, tiennent lieu de projets de territoire. En effet, élaborés sur la base de diagnostics complets et d'une large concertation, ils permettent :

« aux élus de se projeter dans le temps long à travers la spatialisation d'un projet politique stratégique et prospectif à l'horizon de 20 ans. [Ils s'assurent] du respect des équilibres locaux et de la mise en valeur de l'ensemble du territoire par une complémentarité entre développement de l'urbanisation, système de mobilités et espaces à préserver »²⁹.

Le PLU intercommunal, en intégrant possiblement, désormais, le PLH³⁰ et le PDU³¹, dépasse le cadre de la réglementation de l'occupation du sol pour devenir un document stratégique de planification globale du territoire, renforçant donc son caractère de projet de territoire.

27 Schéma de cohérence territoriale.

28 Plan local d'urbanisme.

29 Site internet du ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>

30 Programme local de l'habitat.

31 Plan de déplacement urbain.

Il s'agit toutefois de documents élaborés pour le long terme, une échéance bien supérieure à la durée d'un mandat, et dont les révisions réclament une procédure lourde.

Sur le site internet de l'ADCF, on peut lire :

« Porté dans les années 1999-2000 par la formule de l'ancien ministre Jacques Chérèque « un territoire, un projet, un contrat », le projet de territoire retrouve une seconde vie dans les politiques publiques avec la perspective de servir de socle (et même de pré-requis) aux contrats « intégrateurs » prévus dans le cadre du Plan de relance à travers les contrats de relance et de transition écologique ».

Et il est vrai que les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) signés en 2020-2021, pour la durée du mandat communal et intercommunal 2020-2026, qui définissent et encadrent l'application territorialisée des contrats de plan État-Régions et qui ont le (grand) mérite de rassembler en un document unique l'ensemble des dispositifs d'accompagnement financiers de l'État et de la Région auprès des intercommunalités concernées, s'appuient sur une stratégie locale formalisée.

Ces documents, rédigés par les services préfectoraux, sont plutôt bien faits. Ils commencent par présenter un diagnostic du territoire, dans ses différentes dynamiques socio-économiques, suivi des axes stratégiques de développement prioritaires, pour en venir à énoncer l'ensemble des actions et financements qui sont et seront mis en œuvre pour nourrir cette stratégie pendant la durée du CPER, soit 6 ans, la même que celle du mandat de l'exécutif intercommunal concerné.

Lorsqu'un diagnostic et une stratégie ont été formalisés dans un projet de territoire, celle-ci est reprise à cette occasion. Quand ce n'est pas le cas, la rédaction du CRTE est l'occasion d'en formaliser une, parfois dans l'urgence...

On objectera qu'une myriade d'obligations réglementaires de types schémas directeurs, plans, programmes, contrats, existent par ailleurs, toutes très techniques, comme le révèlent les nombreux acronymes dont elles sont baptisées (SCoT, PLU, PCAET³², PLH, PDU, PLPDMA³³, etc.) et que ces démarches constituent les outils nécessaires à la définition des politiques publiques locales.

C'est effectivement ce à quoi on assiste : l'accumulation complexe de documents traitant tous d'une partie du sujet, le développement et l'aménagement durables du territoire, et finissant par constituer un *patchwork* compris bien souvent des seuls spécialistes concernés, au sein des services territoriaux de l'État et des collectivités, et dont la cohérence, la compréhension et l'appropriation par l'ensemble des parties prenantes locales, dont les citoyens, quand elles sont recherchées, ne sont assurées et garanties par rien.

32 Le Plan Climat Air Energie territorial (PCAET) est issu de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (c. env., art. L. 229-26) ; les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants ont l'obligation d'élaborer un PCAET, qui est un projet territorial de développement durable, à la fois stratégique et opérationnel.

33 Programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés.

Ce ne serait à la limite pas « grave », techniquement, si les parties prenantes n'étaient pas directement des conditions de la bonne atteinte des objectifs fixés. Mais *quid* d'un PCAET qui fixe des objectifs globaux de réduction des émissions de GES à tout un territoire intercommunal, et dont la collectivité porteuse ne peut agir que sur ses propres bâtiments et processus.

Quelle chance qu'à l'échéance de ce PCAET, six ans après sa publication, les planètes se soient alignées toutes seules et que tous les acteurs locaux, industriels, agriculteurs, transporteurs, bailleurs, autres collectivités, etc., aient miraculeusement et indépendamment, atteint les objectifs du plan ?

Tous ces acteurs ont leur propre agenda de transition écologique, énergétique, numérique. Beaucoup sont engagés dans des démarches de RSE³⁴. Combien parmi ceux-là sont seulement au courant qu'il existe un PCAET sur le territoire où ils agissent, et ce qu'il contient ?

Il apparaît clairement que le sujet de la gouvernance mise en œuvre pour la constitution de ces documents pose problème. Les COP régionales l'illustrent parfaitement : encouragées par le ministère de l'Écologie. Ainsi que l'indique le site internet du ministère, elles :

« mobilisent l'ensemble des acteurs des territoires (préfecture, conseil régional, conseils départementaux, EPCI), les acteurs du monde économique (représentants des entreprises du secteur industriel et agricole, l'ensemble des organismes consulaires) et les acteurs de la société civile (associations environnementales, association de consommateurs, jeunes...). Elles sont co-animées par le préfet de région et le président du conseil régional ».

Les COP régionales s'inscrivent donc dans la nécessaire territorialisation de la planification écologique. On peut regretter que l'échelle régionale ait été privilégiée et non l'échelle des intercommunalités et des bassins de vie³⁵, et qu'elles restent facultatives. Peut-être sera-ce pour une future nouvelle étape de décentralisation ?

On constate donc, aussi étonnant que cela puisse paraître, que la formalisation d'une stratégie de moyen terme (durée du mandat) par un exécutif communal ou intercommunal dans le cadre d'une large concertation des parties prenantes du territoire, ne constitue en rien une obligation réglementaire ou législative à ce jour.

On pourra à nouveau objecter que les exécutifs concernés sont élus à l'issue d'une campagne électorale au cours de laquelle un programme est présenté au choix des électeurs, et que par conséquent, le nouvel exécutif installé n'est pas sans projet.

C'est en partie vrai au niveau communal ; ça l'est beaucoup moins au niveau intercommunal, puisque l'exécutif intercommunal est élu au suffrage indirect, par

34 Responsabilité sociétale des entreprises. La RSE désigne la contribution des entreprises aux enjeux du développement durable (source : site internet du ministère de l'Économie).

35 La Région Grand Est, qui a inauguré la formule en novembre 2023, est aussi vaste que la Belgique.

les délégués communautaires. Dans l'immense majorité des cas, les candidats à la présidence d'une intercommunalité, se bornent à présenter leurs vision et ambitions concernant le territoire, au cours d'un discours précédant le vote pour leur élection.

Comme un programme électoral municipal, le discours d'un candidat à la présidence d'une intercommunalité peut fournir une vision, énoncer des priorités, indiquer des actions concrètes voire le déploiement de solutions et même esquisser une méthode de gouvernance. Mais dans la plupart des cas, et sans même tout procès en mauvaise foi³⁶, cela ne peut en aucun cas, ni dans la forme, ni dans le fond, ni dans le mode d'acceptation, tenir lieu de stratégie pour le territoire.

À ce stade, on pourrait citer l'exemple voisin de la Wallonie, qui depuis 2018, à l'issue d'une période d'expérimentation, a rendu obligatoire l'adoption d'un Programme Stratégique Transversal (PST) par tout exécutif communal, dans les 9 mois qui suivent son élection. Comme le précise l'article 2 du décret du 19 juillet 2018 instituant le PST :

« Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition »³⁷.

Ce PST est élaboré par le « collège communal », c'est-à-dire l'ensemble des élus communaux constituant la majorité municipale. L'article 3 du décret précité indique encore, pour le cas des communes urbaines, que le PST peut contenir « un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne appelé perspective de développement urbain (PDU) » et précise :

« La perspective de développement urbain identifie les ambitions transversales de la commune à caractère urbain, à mettre en œuvre au cours de la législature communale. Les ambitions transversales sont choisies sur la base de l'analyse contextuelle de la commune à caractère urbain, faite au regard des objectifs régionaux [...].

La perspective de développement urbain traduit les ambitions de la commune à caractère urbain en des actions à mettre en œuvre durant la durée de la législature, spécialement pour les quartiers prioritaires.

36 Le baromètre de confiance des français publié en février 2025 par le CEVIPOF, révèle que seulement 24 % des sondés pensent que « la plupart des hommes et femmes politiques essaient de tenir leurs promesses de campagne électorale ».

37 Article 2 du décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort.

Les objectifs régionaux tendant à renforcer l'attractivité des communes à caractère urbain, sont les suivants :

1. rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
2. faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
3. encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
4. privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
5. offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
6. faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;
7. créer des communes à caractère urbain intelligentes ».

À quand des PST pour imposer la rédaction, dans chacune de nos communes et intercommunalités françaises, d'un cap politique lisible et cohérent, pour la durée d'un mandat ?

Et bien, peut-être pour bientôt, si on en croit les réflexions conduites par la mission d'information sénatoriale sur le thème « 10 ans après la loi NOTRe et la loi Maptam, quel bilan pour l'intercommunalité ? »³⁸. Présidée par le Sénateur mosellan Jean-Marie Mizzon, le rapport d'information clôturant ses travaux a été adopté à l'unanimité le 23 septembre 2025.

Parmi les vingt recommandations formulées par cette mission sénatoriale, la huitième énonce :

« À chaque début de mandat, inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre un débat obligatoire sur l'élaboration d'un projet de territoire ».

Souhaitons donc que cette recommandation soit entendue et transformée en obligation réglementaire, car il n'est pas concevable de vouloir adopter une trajectoire de transition territoriale cohérente, sans stratégie formalisée et partagée.

Des stratégies de rupture

Nous l'avons dit, faire la ville à la fin du premier quart du XXI^e siècle, c'est intégrer le traitement d'enjeux de durabilité, de résilience et de régénération d'un

³⁸ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/missions-dinformation-communes/mission-dinformation-10-ans-apres-la-loi-notre-et-la-loi-maptam-quel-bilan-pour-lintercommunalite.html>

environnement durement affecté par nos propres agissements passés, au point de remettre en cause l'habitabilité même de notre planète.

Nous sommes passés d'un mode de développement « sans limite », qu'on pouvait effectuer « sans compter », à la prise de conscience d'un monde aux limites finies, et donc à la nécessité de compter et de mesurer l'impact de nos actes, de mesurer aussi objectivement l'état de la situation, l'état de référence où nous nous trouvons, afin de réguler nos activités pour les rendre compatibles avec un impact nul, une neutralité, si on ne veut pas dégrader davantage, voire une amélioration, s'il est possible d'avoir un effet positif et régénérateur.

C'est le propre des études d'impact que d'identifier en amont les conséquences d'un projet et leurs résultats doivent amener à une réflexion sur les dispositions à prendre pour rendre ce projet le moins nocif possible pour l'environnement.

C'est l'application du fameux triptyque « éviter, réduire, compenser » (ERC), qui sert de mot d'ordre pour encadrer les projets d'aménagement.

Selon le site internet du ministère de l'Écologie :

« La séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur l'environnement dépasse la seule prise en compte de la biodiversité, pour englober l'ensemble des thématiques de l'environnement (air, bruit, eau, sol, santé des populations...). Elle s'applique, de manière proportionnée aux enjeux, à tous types de plans, programmes et projets dans le cadre des procédures administratives d'autorisation (étude d'impacts ou étude d'incidences thématiques, Natura 2000, espèces protégées...). Sa mise en œuvre contribue également à répondre aux engagements communautaires et internationaux de la France en matière de préservation des milieux naturels ».

C'est cette séquence ERC qui est à l'origine de la loi ZAN, prônant le zéro artificialisation nette dans les projets d'aménagement en vue de lutter contre l'étalement urbain. On a attribué à cette loi un objectif de sobriété foncière, étendant l'usage du terme sobriété, jusqu'ici réservé à la sobriété énergétique³⁹.

La sobriété, au premier sens du terme, selon *le Larousse*, traduit le « comportement de quelqu'un, d'un animal qui est sobre », et le premier sens de l'adjectif sobre, toujours pour *le Larousse*, est : « qui mange ou boit avec modération et, en particulier, qui boit peu de boissons alcoolisées ».

On aurait pu préférer au terme de sobriété, celui de modération, employé d'ailleurs dans les publicités contre l'alcoolisme : « À boire avec modération ».

Le terme anglais *sufficiency*, qu'on pourrait traduire par suffisance, est peut-être plus juste pour évoquer la nécessité de ne pas gâcher une ressource en outre-passant un besoin raisonnable.

³⁹ Appliqué à toute la société depuis « la chasse au gaspi » des années 1970 post-choc pétrolier, en passant par les réglementations thermiques (RT), la guerre en Ukraine et le col roulé de Bruno Le Maire.

Les préceptes répétés à l'envi, tels que « le déchet le plus simple à éliminer est celui que nous ne produisons pas », ou « le déplacement le moins générateur en gaz à effet de serre est celui que nous ne faisons pas », le terme même de négawatt, popularisé en France par l'association éponyme et inventé par Amory Lovins⁴⁰ et qui signifie le watt qu'on ne consomme pas, incitent à remettre en cause les relations de dépendance qui nous conditionnent, entre la satisfaction d'un besoin et la mobilisation d'une ressource que l'on croit associée.

La loi ZAN décrit des limites de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et suggère de réinvestir le tissu urbain existant en le densifiant ; elle ne pousse pas à se demander si l'objet du projet, le besoin que l'on cherche à assouvir, ne peut pas être assouvi sans mobilisation de ressource foncière.

Alors que par exemple, la loi n° 2025-541 du 16 juin 2025, dite loi Daubié, visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, offre, elle, une vraie alternative à la consommation foncière pour réaliser du logement. En cela, cette loi, dont la vocation originelle est de lutter contre la crise immobilière qui touche le marché des bureaux, peut tout autant être qualifiée de loi de sobriété foncière que la loi ZAN.

Pierre Veltz⁴¹, en effet, définit la sobriété selon trois niveaux :

1. La sobriété individuelle : celle que l'on s'applique à soi-même, par son comportement personnel dans ses actes quotidiens. Par exemple : fermer le robinet quand on se brosse les dents.
2. La sobriété systémique : celle qui est imposée par le système dans lequel on évolue ou par le processus auquel on recourt. Par exemple, le réducteur de section dans le cordon de la douche, pour limiter le volume d'eau consommé.
3. La sobriété structurelle : celle qui résulte d'un choix non pas technique mais politique. Par exemple, fixer un tarif progressif du mètre cube pour le prix de l'eau potable.

On voit bien que la puissance publique est appelée à agir tout autant sur le ressort systémique, qui consiste à offrir des alternatives techniquement plus sobres ou moins impactantes environnementalement à la population, qu'à définir, au nom de la sobriété structurelle, quels sont les ressources que nous décidons politiquement de préserver, en y réglementant l'accès.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que ces deux démarches relevant de la sobriété s'appuient sur des attitudes inverses de la puissance publique, car si la sobriété structurelle relève de la réglementation, la sobriété systémique, elle, relève

40 Scientifique américain et directeur du Rocky Mountain Institutes (RMI), co-auteur du livre *Facteur 4*, Éditions Terre Vivante, 1997.

41 Économiste et sociologue, professeur à l'École Nationale des Ponts et Chaussées, auteur de *Bifurcations : réinventer la société industrielle par l'écologie ?*, Éditions de l'aube, octobre 2022.

aujourd'hui davantage de la déréglementation, comme l'illustrent les deux concepts suivants.

La ville du quart d'heure

Le concept de ville du quart d'heure a été popularisé en France par Carlos Moreno⁴². Il s'appuie sur une ambition de « proximité heureuse », permettant de rassembler dans un périmètre géographique réduit, parcouru en un quart d'heure par mode doux (à pied, à vélo), tous les lieux nécessaires à l'accomplissement de six fonctions fondamentales du citoyen, que sont :

- habiter ;
- travailler ;
- s'approvisionner (pour se nourrir, notamment) ;
- se soigner (physique et mental) ;
- s'épanouir (accéder à la culture et à l'éducation) ;
- se divertir (accéder aux loisirs).

Selon Carlos Moreno, le regroupement de l'accomplissement de toutes ces fonctions dans un périmètre réduit est facteur de limitation des transports et donc d'émission de GES, mais aussi d'augmentation des interactions sociales et enfin de réorganisation vertueuse de l'espace public :

« Créer de la proximité, c'est répondre aux enjeux du changement climatique, tout en rendant la ville plus agréable avec plus de végétation. Sur le plan social, c'est tendre vers davantage de solidarité et d'inclusion. Enfin, par rapport à la vie économique, cela se traduit par l'émergence de nouveaux services.

Cela veut dire que l'on s'intéresse non plus à produire plus de mètres carrés mais plutôt à rééquilibrer les mètres carrés existants ».

Ce dernier point, relatif à la cessation de la production de mètres carrés d'immeubles nouveaux rejoint le concept de sobriété ; pour Carlos Moreno, il s'appuie sur le concept de chronotopie, qui consiste à ne plus considérer une fonction unique à un équipement, mais des fonctions multiples, variables au fil du temps.

Ceci renvoie à plusieurs notions :

- La multifonctionnalité : dans un même périmètre géographique, cohabitent plusieurs activités majeures comme le logement, le commerce, le bureau, les loisirs. On sait depuis les années 1970 que l'héritage de la charte d'Athènes qui avait conduit à séparer géographiquement ces fonctions, génère un étalement urbain délétère environnementalement, mais aussi économiquement⁴³ et socialement ;

42 Chercheur en urbanisme, auteur notamment de *Droit de cité : De la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure »*, Éditions de l'Observatoire, 2020.

43 Il n'est qu'à voir les centres-villes vidés de leurs habitants et dont parallèlement les commerces périssent.

- L'économie de la fonctionnalité, dissocie propriété et usage et permet de multiples usages d'un même bien, en administrant intelligemment ces usages au cours du temps. Ce qui renvoie immédiatement au numérique et aux plateformes capables de gérer les multiples transactions induites ;
- L'hybridation, qui consiste à faire supporter plusieurs usages distincts par un même service, un même équipement, une même infrastructure, et qu'il ne faut pas confondre avec la mutualisation, qui elle fait porter par un support unique, des activités identiques auparavant dispersées.

Car la clé consiste à permettre l'accomplissement d'activités dans des lieux non initialement prévus pour cela, mais qui offrent de la disponibilité sur certains créneaux horaires ou journaliers. C'est la raison pour laquelle Carlos Moreno vise en particulier les écoles, vides par nature le soir, le week-end et pendant les vacances scolaires, pour en faire le centre névralgique du quartier. Par exemple, les salles de classe peuvent être utilisées par d'autres à d'autres fins (cours de yoga, salle de répétition de chorale ou d'orchestre, etc...) et les cours désimperméabilisées et végétalisées peuvent servir de square de promenade le week-end.

La réflexion peut aller beaucoup plus loin et n'a finalement de limite que l'imagination et ... la réglementation. Car est-il possible de modifier à loisir la fonction d'un équipement ? Il faut souvent en venir à assouplir des textes contraignants, comme lorsqu'il s'agit de transformer des bureaux en logements⁴⁴. L'innovation n'est pas que technique ; elle peut aussi être réglementaire.

La pandémie Covid-19, durant laquelle les Français ont vu leur périmètre d'évolution restreint à la proche périphérie de leur logement, a donné plus de résonance au concept de ville du quart d'heure, y compris au-delà de nos frontières, puisque, dans la foulée de la ville de Paris, très réceptive aux idées de Carlos Moreno, des villes comme Portland, Ottawa ou Melbourne, sous des formes comparables (*20-minute neighbourhoods*, ville des 15 minutes), abandonnent également leur schéma urbain monocentrique pour ce schéma polycentrique.

La Ville post-réseau

Le concept de ville post-réseau se définit en référence et en opposition au modèle centralisé de développement des grands services urbains qui s'est imposé depuis le XIXe siècle et qui repose sur le principe d'une grosse unité de production (énergie, eau potable) ou traitement (incinérateur à déchets, station d'épuration des eaux usées) raccordée à ses usagers par un réseau diffus de distribution ou de collecte.

Le modèle centralisé, qui se fonde sur les notions économiques de mutualisation et d'économie d'échelle, se révèle, à l'heure des transitions écologiques, peu vertueux : consommateur d'énormément d'énergie pour son déploiement (matériaux

⁴⁴ La loi n° 2025-541 du 16 juin 2025, dite loi Daubié, visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements.

béton, acier, enrobés, engins de construction) et son fonctionnement (exploitation et maintenance)⁴⁵, il est aussi très vulnérable aux catastrophes naturelles⁴⁶ et par nature moins fiable sur le plan systémique.

Ainsi, la société Enedis consacre-t-elle « environ 1,3 milliard d’euros par an aux chantiers de rénovation et d’adaptation du réseau électrique au changement climatique. Soit le quart de son plan d’investissement de 96 milliards d’euros jusqu’en 2040 »⁴⁷.

Un autre exemple intéressant est celui du réseau d’eau potable : le réseau français d’eau potable, hors branchements, représente un linéaire d’environ 875 000 km, dont la valeur est estimée à 135 milliards d’euros⁴⁸. Ce réseau n’est qu’imparfaitement étanche, puisque globalement, 18,8% de l’eau qu’il transporte disparaissent dans des fuites, soit 958 millions de m³ annuels, l’équivalent de la consommation de 18,1 millions d’habitants⁴⁹. Compte tenu de la rareté de l’eau constatée lors des récents épisodes de sécheresse consécutifs au dérèglement climatique, un tel gâchis est devenu insupportable.

L’entretien qui est réalisé sur ce réseau par rapport aux fuites est à la fois curatif (réparation de fuites quand elles surviennent) et préventif (renouvellement de tronçons de réseau trop fuyards). La littérature spécialisée fait état de durées de vie des canalisations d’eau potable comprises entre 50-60 ans (IFEN/Agreste année 2000) à 70 ans (ASTEE, charte qualité réseaux, année 2016).

Une durée de 70 ans suppose un taux de renouvellement annuel moyen de 1,42 % du linéaire d’un réseau.

Or le taux moyen national constaté est de 0,66 % (données SISPEA 2023), soit moins de la moitié, avec de fortes disparités territoriales.

En intégrant ces disparités, on calcule qu’environ 7000 km de canalisation sont renouvelés chaque année, pour un montant que l’on peut estimer à 1 milliard d’euros⁵⁰.

Mais puisque ce taux de renouvellement est insuffisant au regard de la durée de vie des canalisations, c’est donc plutôt 2 milliards d’euros par an qu’il faudrait y consacrer.

45 Il existe de nombreuses études sur l’analyse du cycle de vie (ACV) des infrastructures routières et de services urbains (eau, énergie).

46 On pense tout de suite à la centrale nucléaire de Fukushima atteinte par le tsunami de 2011, mais chaque année une tempête en Bretagne couche des pylônes à haute tension et prive d’électricité des centaines de milliers de foyers et des milliers d’entreprises.

47 « Un an après la tempête Ciaran, Enedis adapte le réseau électrique breton aux aléas climatiques », *Challenges* 30 octobre 2024, https://www.challenges.fr/economie/un-an-apres-la-tempete-ciaran-enedis-adapte-le-reseau-electrique-breton-aux-aleas-climatiques_909670

48 OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, *Les mémos, Collection des synthèses eaufrance*, n° 1, avril 2021. La valeur à neuf du réseau est une estimation faite en 2017.

49 Source : OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, *Observatoire des services publics d’eau et d’assainissement, Panorama des services publics et de leur performance en 2023*, SISPEA, juin 2025.

50 Sur la base des coûts au mètre linéaire par type de réseau (rural, urbain, urbain dense) issus du document *Les mémos, Collection des synthèses eaufrance*, op. cit.

1,3 milliard d'euros pour l'électricité, 2 milliards pour l'eau potable, tout ceci représente beaucoup d'argent, mais apparaît normal, compte tenu du capital déjà investi dans ces réseaux et de leur valeur patrimoniale colossale. Et on ne parle, là, que des réseaux, pas des unités de traitement ou de production.

La question qu'on peut se poser, c'est s'il n'y a pas un moment où il va falloir trancher entre continuer à dépenser des sommes considérables dans un modèle devenu inadapté car conçu à une époque différente, au simple motif qu'il est là, ou chercher à bâtir un autre modèle adapté aux contraintes de notre époque.

À l'image de ces pays en voie de développement d'Afrique subsaharienne qui ont connu un saut technologique à partir des années 2000 en se dotant d'une couverture téléphonique totale grâce au mobile alors qu'elle n'y était jamais parvenu avec le téléphone filaire et les contraintes techniques et financières de son déploiement le long de millions de poteaux⁵¹.

Plusieurs innovations apparues ces dernières années, en réponses aux enjeux climatiques et environnementaux, viennent « disrupter » le modèle historique centralisé. On peut citer bien entendu la *smart grid*, qui rapproche production et consommation d'énergie électrique à l'échelle d'un îlot urbain, en s'appuyant sur une production locale d'énergie renouvelable, de type photovoltaïque. On peut citer également les réseaux de chaleur déployés à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers, ou encore la gestion intégrée des eaux pluviales, qui abandonne le rejet de ces eaux dans des réseaux jamais assez dimensionnés, au profit d'une infiltration à la parcelle, ou même, les composteurs, individuels ou de quartier, redécouverts à l'occasion de la réglementation sur le traitement à la source des biodéchets des ménages entrée en vigueur le 1er janvier 2024.

On peut citer enfin les réutilisations d'eaux grises et d'eaux pluviales, qui entrent dans ce champ et qui illustrent les freins réglementaires actuels rencontrés par ces développements.

Toutes ces solutions techniques relèvent d'une approche totalement locale, rompant avec le modèle centralisé unique devenu écologiquement inadapté, notamment en termes de sobriété et de résilience. Elles appartiennent à ce que Olivier Coutard et Jonathan Rutherford⁵² ont appelé la ville post-réseau en proposant un total changement de paradigme organisationnel et fonctionnel des infrastructures urbaines, illustré dans le tableau ci-dessous :

51 Le plan de fermeture du réseau cuivre d'Orange en France s'étale de 2023 à 2030.

52 Chercheurs au Latts, École Nationale des Ponts et Chaussées. Voir O. COUTARD et J. RUTHERFORD, « Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques "décentralisées" », *Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires* 2009, n° 76-77.

(Grand) réseau	Ecosystème urbain (durable)
Solidarité, solidarisation	Autonomie, autonomisation
Ingénierie, mécanique, systèmes techniques, cybernétique	Écologie, systèmes organiques, écosystèmes
Étanchéité, écoulement, flux, cinétique ; modèle de flux (hydraulique)	Porosité, stase, stock, lenteur ; modèles de stocks (ressources non renouvelables)
Métabolisme linéaires : prélèvement > approvisionnement > évacuation	Métabolisme circulaire : recyclage, rejets minima
Découplage entre les capacités du milieu et les pratiques de consommation des ressources	Adéquation entre les capacités du milieu et les pratiques de consommation des ressources
Cycle long, débouclage	Cycle court, (re)bouclage
Logique d'offre ou de construction/satisfaction de la demande	Logique de maîtrise de la demande
Modèle technico-économique d'expansion de grands systèmes : économies d'échelle, d'envergure, de variété ; effets de club ; moindre coûts de transaction	Modèle écologique de conservation ou de préservation des ressources et des milieux
Consommation non bornée ; croissance perpétuelle de l'urbanisation, de la richesse matérielle, de l'usage des services urbains	Consommation modérée, sobriété ; dissociation entre croissance et développement, décroissance
Irréversibilité, « momentum », inflexibilité	Réversibilité, adaptabilité

Un besoin d'intelligence territoriale

À travers les deux exemples de la ville du quart d'heure et de la ville post-réseau, c'est une évidence qui nous est rappelée : traiter les enjeux d'aujourd'hui ne pourra pas se faire en ne s'appuyant que sur l'existant. En 2010 déjà, l'économiste Michel Godet alertait :

« Les territoires sont tous engagés dans des démarches de développement durable qui déboucheront difficilement sur des résultats satisfaisants en termes de maîtrise de l'énergie, d'émission de GES, d'usage des espaces naturels, etc. sans de multiples innovations »⁵³.

Les innovations proposées par les approches de la ville du quart d'heure et de la ville post-réseau ont aussi ceci de nouveau qu'elles s'appuient non pas sur une logique d'offre, unique et unifante pour une solution matérielle de masse, mais sur une logique de demande, multiple et mouvante, qui tient compte des usages et des usagers dans toute leur diversité.

Le déploiement de ces stratégies ne découle donc pas de transposition, duplication, adaptation d'une même solution industrialisée qu'il n'y aurait qu'à redimensionner quantitativement, d'un territoire à l'autre, mais d'états des lieux plus complexes, plus subtils, permettant de caractériser un territoire dans tout son contexte, toutes ses dimensions et dynamiques, à la fois quantitatives et qualitatives afin d'apporter des solutions segmentées parfaitement adaptées aux différentes typologies de cas d'usages et d'usagers et tenant compte des situations existantes.

⁵³ M. GODET, PH. DURANCE et M. MOUSLI, *Créativité et innovation dans les territoires*, rapport pour la DATAR, mai 2010.

Car ces approches ne sont pas fondées sur un triptyque réglementaire « éviter, réduire, compenser », visant à encadrer les impacts d'un projet, mais plutôt sur un triptyque méthodologique et stratégique « éviter, améliorer, substituer », dont le but est de transformer la demande et les modes d'action pour satisfaire les besoins, les usages et les services à rendre.

Sur ces bases, les stratégies d'adaptation et de développement des villes de demain doivent mobiliser autant des ingénieurs et des urbanistes que des sociologues et des ethnographes. Elles doivent se fonder sur des diagnostics territoriaux socio-techniques solides, complets et à jour, permettant de disposer d'une caractérisation fine des usages et des usagers, d'une connaissance fine également du patrimoine existant et des ressources disponibles, mais aussi des relations entre les deux.

Les données territoriales sont donc fondamentales pour apporter cette connaissance, qui est à la fois d'origine quantitative, qualitative et sensible. Les populations et les modes de vie sont en constante évolution, voire révolution, et vouloir proposer de nouveaux aménagements, équipements ou services sans disposer préalablement de cette connaissance précise, c'est prendre le risque de se tromper. Les collectivités en ont-elles encore le luxe ? Leurs décideurs en ont-ils encore le droit ?

Que penser de cette anecdote de Marie-Christine Jaillet⁵⁴, lors du séminaire POPSU qui s'est tenu à Metz en septembre 2025 à l'instigation de la Chaire Urbanisme et Aménagement Durables, citant le cas d'une Métropole qui, maintenant qu'elle avait investi un budget conséquent dans de nombreuses pistes cyclables, sollicitait le POPSU pour savoir comment faire pour y faire venir des cyclistes...

Luc Gwiazdzinski dépeint l'activité humaine dans la cité, comme un rythme, comme une pulsation multidimensionnelle :

« Unifiés par l'information, les hommes n'ont jamais vécu des temporalités aussi disloquées. Confrontés à cette désynchronisation, nos emplois du temps craquent. Nous sommes sous pression, passant nos journées à « zapper » en permanence d'un quartier de la « ville éclatée » à un autre, arbitrant entre nos casquettes de consommateurs, salariés, parents et citoyens. Dans « la ville à plusieurs temps », entre accélération et ralentissement, chacun jongle avec le temps entre sa vie professionnelle, familiale et sociale, son travail et ses obligations quotidiennes à la recherche du bon tempo. [...] Une métropole est d'abord un système complexe d'éléments en interaction et non un simple empilement d'activités sectorielles que l'on continue à gérer de manière séparée. Il est préférable d'aborder la ville comme une pulsation d'une heure autour d'un centre urbain attractif plutôt que comme une entité administrative limitée à des frontières artificielles et enfermée dans ses murs ou à l'intérieur d'un périphérique. C'est à cette échelle au moins

⁵⁴ Coordinatrice des responsables scientifiques nationaux de POPSU Transitions. POPSU (Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines) : observatoire scientifique public sur les métropoles et les territoires.

que doivent être posées les questions de mobilité et d'aménagement du territoire. La ville est un labyrinthe à quatre dimensions et pas un simple espace plan [...] »⁵⁵.

Faire la ville aujourd'hui, c'est donc se doter d'une stratégie de moyen terme, fondée sur un diagnostic socio-technique et sensible du territoire, dans sa géographie, son histoire, son aménagement, son équipement, ses infrastructures, mais aussi dans la diversité de ses citoyens (habitants, professionnels, visiteurs), de leurs usages et de leurs temporalités.

Cette connaissance préalable, plurielle et multiforme, est la ressource indispensable à une prise de décision éclairée. Elle devrait être partagée entre les parties prenantes du territoire afin d'élaborer une stratégie durable et collective pour le territoire. C'est cela qui constitue l'intelligence territoriale : la mise en commun de savoirs hétérogènes au service d'une ambition territoriale commune.

Mais cette intelligence est aujourd'hui encore diffuse et fragmentée parmi de nombreux acteurs et outils, et son intégration reste un enjeu central pour les politiques urbaines à venir.

II. Le numérique dans la ville

Héritage industriel

La mythologie moderne prête à une conversation qui se serait tenue en 2005 entre Bill Clinton, ancien président des États-Unis de 1993 à 2001, et John Chambers, alors patron de CISCO, l'idée de mettre la technologie numérique au service de villes plus durables.

C'est toutefois une autre société américaine, IBM, qui popularisa le terme de *smart city* : entre novembre 2008⁵⁶ et novembre 2012⁵⁷, IBM théorisa, formalisa et développa mondialement sa démarche consacrée à faire des villes, des « smarter cities », en s'appuyant pour cela sur le triptyque instrumentation, interconnexion, intelligence, socle à partir duquel les villes du XXI^e siècle pouvaient assurer leur développement en termes à la fois de durabilité, d'attractivité et de compétitivité.

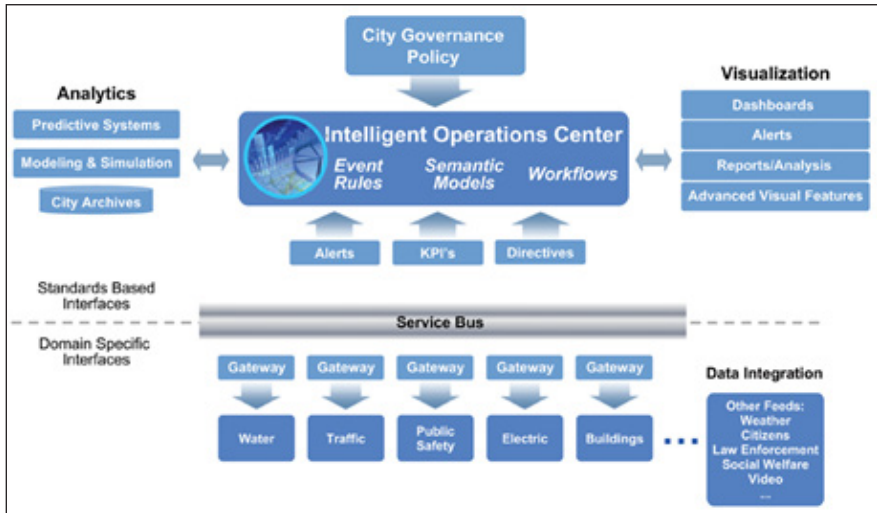
Pour IBM, la ville est un système de systèmes. Quand on observe le schéma du « IBM Intelligent Operations Center architecture », qui n'est autre que le système d'information qui concrétise matériellement l'approche d'IBM pour la ville, on est frappé par la similitude avec les schémas de gestion de production assistée par ordinateur (GPAO) tels qu'ils se sont déployés dans l'industrie à la fin du XX^e siècle, au moment de l'essor de ce qu'on a appelé l'informatique industrielle.

55 L. GWIAZDZINSKI, « La ville malléable, ludique et créative, figure ouverte de l'urbanité contemporaine » in F. SCHERRER et M. VANIER, *La France en villes*, Armand Colin, 2010, p. 332-336.

56 S. J. PALMISIANO, *A Smarter Planet: The Next Leadership Agenda*, discours prononcé devant le Council on Foreign Relations le 6 novembre 2008.

57 IBM REDBOOKS SOLUTION GUIDE, *IBM Intelligent Operations Center for Smarter Cities*, novembre 2012.

Dans ce schéma (voir ci-dessous), les infrastructures, les services urbains, sont au niveau bas, comme des ateliers dans une usine.



Chacun de ces « ateliers urbains » dispose de son propre pilotage opérationnel « primaire », mais il est enfermé dans son silo. Il ne communique pas avec les autres. La numérisation prônée par IBM consiste à relier tous ces « ateliers urbains », c'est-à-dire tous ces services urbains, à un réseau de communication commun (un bus) afin d'échanger des données et de les fédérer au niveau d'un dispositif central permettant de piloter l'ensemble de façon transversale. On comprend alors bien l'expression de « système de systèmes ».

Dans le langage spécialisé, ce dispositif central est un hyperviseur. Il est conçu tout d'abord comme un outil de pilotage opérationnel. Même si chaque système, chaque atelier ou service possède son propre pilotage opérationnel primaire, le cas échéant via un superviseur, l'hyperviseur apporte la vision transverse qui permet de piloter les interactions entre les systèmes.

L'espace public étant unique, il est l'objet de mobilisations multiples de la part des différentes infrastructures et services publics déployés dans la ville, et par conséquent les fonctionnements respectifs de ses systèmes peuvent être interdépendants et on comprend donc toute la pertinence d'une coordination.

Ainsi, si une fuite survient sur le réseau d'eau potable et que l'intervention de réparation nécessite la fermeture de la rue à la circulation, il peut être utile que le service de transport en commun ou le Samu en soit informés.

Le but de la démarche de *smart city* telle qu'elle s'est développée, est donc d'abord d'utiliser le numérique pour améliorer le fonctionnement des services urbains, avec un double bénéfice attendu :

- un meilleur service pour l'utilisateur ;
- un moindre coût d'exploitation.

Pour résumer, c'est une meilleure efficacité qui est visée. Le système permet une régulation automatique ou une remontée d'alerte conditionnant une décision en boucle ouverte, c'est-à-dire, humaine :

- détecter l'apparition de fuites sur le réseau d'eau potable pour déclencher plus vite leur réparation ;
- détecter un niveau haut de remplissage sur un point d'apport volontaire enterré (PAVE), pour l'inscrire dans une tournée de collecte ;
- détecter un temps d'occupation trop élevé sur une aire de stationnement pour déclencher une verbalisation ou une mise en fourrière ;
- adapter la signalétique en fonction de l'occupation des parking publics ;
- ouvrir/fermer des voies de circulation ou adapter les limitations de vitesse en fonction du trafic ;
- etc.

Les services urbains industriels (eau, énergie, déchets, transport) ont été les premiers à numériser leurs processus, en particulier à l'instigation des opérateurs privés, engagés dans une course intense à la compétitivité.

Cette numérisation, qui n'était jusque-là que l'apanage des sites industriels, s'est étendue aux services urbains au début du XXI^e siècle à la faveur de plusieurs phénomènes :

- l'amélioration continue de la performance et de la miniaturisation de la technologie électronique, notamment en matière de télécommunication ;
- la baisse des prix des puces électroniques, consécutive à la délocalisation de leur production en Asie ;
- l'essor d'internet.

Ceci a donné naissance à l'internet des objets (IoT), et rendu possible la mise en place sur un territoire diffus comme une ville, d'une architecture de contrôle-commande numérique d'une infrastructure de service urbain, identique (sur le principe) à ce qui était jusque-là réservé aux sites industriels confinés, via une technologie filaire.

Mais le concept de *smart city* va plus loin, puisqu'elle intègre tous ces systèmes en un, de manière transversale, afin d'améliorer encore davantage le fonctionnement de l'ensemble grâce à la gestion de la coordination.

On demeure toutefois dans un objectif fonctionnaliste, en cherchant à réguler, optimiser, maximiser la continuité de service et diminuer les coûts d'exploitation et de dysfonctionnement.

Les choses ont évolué et depuis quelques années : le terme de *smart city*, pas toujours très valorisant en raison de sa connotation « big brother »⁵⁸, est de plus en plus remplacé en France par l'expression « territoire connecté et durable », en particulier par des acteurs venus du monde des télécommunications, notamment celles qui ont participé au déploiement de l'internet haut débit, et les fabricants de capteurs IoT.

La FNCCR, la Banque des Territoires et la société Infranum ont publié en 2024 un document intitulé *Observatoire des territoires connectés et durables*, qui livre notamment les résultats d'une enquête réalisée auprès de 60 collectivités (communes, intercommunalités, départements), toutes engagées « dans la mise en œuvre d'un projet de territoire connecté et durable ».

Ce projet ne correspond pas immédiatement à la mise en place d'un système d'information de type *smart city* « version IBM », c'est-à-dire allant jusqu'à l'hyperviseur, mais peut se limiter au déploiement de quelques « cas d'usages ». À cet égard, les trois quarts des projets réalisés ou en cours, déclarés par les collectivités sondées, relèvent de six domaines : l'énergie dans les bâtiments, l'éclairage public, l'eau, la voirie et le stationnement, les déchets et la mobilité.

Ceci montre à nouveau le tropisme fonctionnaliste et techniciste de cette approche, où les adjectifs « connecté » et « durable » apparaissent comme deux finalités équivalentes.

Le document s'achève par la mise en avant et la description de cinq cas d'usage, qui sont repris dans l'édition 2025 du même document, pour y présenter un bilan des bénéfices financiers et environnementaux qui peuvent être attendus de leur mise en œuvre, et qui sont les suivants :

- gestion de l'eau : télérelève des compteurs d'eau des abonnés ;
- énergie des bâtiments : superviser et optimiser la performance énergétique d'un bâtiment ;
- éclairage public : pilotage à l'armoire pour contrôler à distance l'ensemble des points lumineux d'une zone ;
- déchets : mesurer à distance le niveau de remplissage des PAV⁵⁹ afin d'optimiser leur gestion ;
- risques climatiques : dispositifs de vidéoprotection pour surveiller à distance les départs de feux.

58 Par référence au roman *1984* de Georges Orwell et, au-delà, à l'imaginaire dystopique hérité de la science-fiction qui entoure la *smart city*. À tort ou à raison, comme l'a illustré le rejet par les habitants du projet Quayside à Toronto mené par Alphabet, la maison mère de Google en 2017.

59 Point d'apport volontaire.

La finalité de la *smart city* « version IBM » ou du territoire connecté et durable, est d'utiliser la donnée pour piloter la ville vers une durabilité meilleure. L'évolution technologique à laquelle nous assistons, appuyée sur le numérique, confère aujourd'hui à ces projets des fonctionnalités étendues qui dépassent la simple régulation opérationnelle primaire de processus techniques ou la simple concentration de l'information. Les données collectées, recoupées, traitées, sont soumises à des algorithmes d'analyse destinés à apporter une meilleure compréhension des phénomènes, dans le but de pouvoir en prédire les évolutions, ou de simuler des scénarios afin d'en comparer virtuellement les effets préalablement à des décisions d'aménagement.

La tendance actuelle consiste à doter les collectivités non plus seulement d'un hyperviseur avec ses cartes, graphiques et tableaux de bords, mais d'un véritable jumeau numérique, dont le comportement virtuel est censé reproduire, dans un domaine donné, le comportement réel de la ville qu'il représente.

L'IA joue un rôle majeur dans ces démarches de maintenance prédictive (fuites sur réseaux), anticipation des demandes de consommation (énergie, eau), identification de points noirs (circulation, îlots de chaleur), optimisation d'opportunités de déploiement (panneaux solaires, nature en ville), etc.

Ce type d'utilisation de l'IA semble d'ailleurs majoritaire au sein des collectivités, si on en croit le document *Bibliothèque d'IA territoriales - Collecte et partage des usages de l'IA par les collectivités* paru en 2025 à l'instigation de l'association Les Interconnectés, d'EcoLab et de la Banque des Territoires. Le document met en avant 8 retours d'expérience de collectivités dont 6 concernent les fuites d'eau, les consommations d'énergie dans les bâtiments, les consommations électriques des stations d'épuration, la plantation d'arbres, les tournées d'enlèvement des encombrants et la mobilité.

Il s'agit là d'IA d'optimisation, complètement dans la filiation de l'approche industrielle de contrôle-commande et mobilisant des technologies classiques déterministes (intelligence procédurale), voire statistiques et apprenantes, de type *machine learning* (intelligence inductive), dont la finalité demeure l'optimisation technique et économique du fonctionnement de systèmes complexes.

Numérique et gestion du territoire

Au-delà des outils de pilotage, déployés dans le cadre des démarches « smart city » vues précédemment, de très nombreuses collectivités ont recours à d'autres outils numériques pour les aider dans la gestion de leur territoire.

Le système d'information géographique (SIG)

Cet outil, qui associe des fonctions de dessin assisté par ordinateur (DAO) et des fonctions de systèmes de gestion de base de données (SGBD) s'est très tôt imposé

en collectivité, par sa capacité à proposer une représentation géographique parfaitement adaptée à la gestion patrimoniale d'un territoire.

Que ce soit pour la consultation et l'édition de plans et cartes, ou pour l'élaboration de programmes de maintenance et renouvellement pour des infrastructures de réseau (eaux, énergie, éclairage public, voirie), ou pour la gestion de l'occupation des sols (cadastre, cimetière), le SIG répond à de multiples besoins et s'impose comme un outil transversal de capitalisation et de partage de la connaissance du territoire, entre services, au sein de nombreuses collectivités.

Ce partage est toutefois indirect, dans la mesure où dans la grande majorité des cas⁶⁰, la manipulation du SIG reste l'exclusivité d'un cartographe ou d'un service de cartographie/géomatique support, qui réalise les cartes et présentations cartographiques pour les autres services.

C'est souvent au sein de ces services d'information géographique que se situent les meilleurs experts numériques des collectivités.

La propagation de l'usage des SIG est en particulier due à la décision, dès les années 1990, de la Direction générale des Finances publiques, de procéder à la numérisation du cadastre, ce qui a permis à chaque collectivité de disposer d'un plan cadastral précis de sa commune.

En tout état de cause, par sa double fonction opérationnelle et patrimoniale, le SIG se révèle comme un outil à la fois du quotidien pour les techniciens mais aussi d'aide à la décision de moyen terme, pour les responsables publics.

De nombreuses collectivités offrent désormais à leur population un accès direct à un géoportail proposant différentes représentations. Une très connue est le cadastre solaire, qui permet d'estimer la pertinence de la mise en place de panneaux solaires sur le toit de sa maison. Plus classiquement, ces portails géographiques permettent de visualiser la localisation de différents équipements publics, ainsi que certaines infrastructures type pistes cyclables ou chemins de randonnées.

L'observatoire territorial

Dans le registre de l'aide à la décision, le numérique a permis également le déploiement d'outils tels que les observatoires territoriaux. Ces observatoires, dont la constitution entre dans les prérogatives des agences d'urbanisme, ont vocation à construire et tenir à jour des indicateurs permettant d'illustrer des dynamiques territoriales, tels que l'activité commerciale, le logement étudiant, la dynamique d'implantation d'activités économiques, la fréquentation touristique, etc. Ces observatoires sont porteurs de connaissance à finalité décisionnelle : observer pour comprendre, puis agir, puis évaluer l'impact des actions menées.

60 82 % des cas parmi les adhérents de la FNCCR, sondés en 2024.

Les indicateurs construits s'appuient sur des données parfois diffuses et provenant de producteurs divers. L'observatoire induit donc naturellement une gouvernance pour sa constitution, son fonctionnement et son animation.

Ce travail collaboratif, cette collecte diffuse d'information, la constitution, le calcul des indicateurs et leur représentation partagée sous forme de tableaux de bord territorialisés, toutes ces fonctions sont facilitées par le numérique.

Un enjeu est d'identifier les données nécessaires et le cas échéant d'être en mesure de les produire quand elles n'existent pas. Le numérique offre à cet égard des solutions nouvelles, par des techniques de comptage à partir de caméras vidéo, par l'analyse de traces GSM, par du *crowdsourcing*⁶¹, etc.

SIG et observatoire territorial ont ceci de commun qu'ils permettent d'utiliser la donnée pour une analyse à finalité stratégique. Ils font de la donnée un levier non pas d'optimisation du fonctionnement d'un processus technique, mais un outil d'aide à la décision, permettant d'objectiver celle-ci en la faisant porter sur des éléments mesurés. Cette capitalisation d'abord, puis cette valorisation de la donnée locale, lui confèrent un double caractère de patrimoine et de ressource, qu'il n'appartient qu'à la collectivité, lorsqu'elle en a conscience, de constituer, entretenir et utiliser.

C'est en particulier cette prise de conscience qui traduit une évolution majeure en termes de maturité numérique, et dont l'*open data* se veut une illustration.

Open data

L'*open data* (données ouvertes) est une démarche parfaitement en phase avec l'esprit même d'internet, qui est celui d'un partage libre de l'information. L'*open data* relève du principe américain de *non enclosure*, c'est-à-dire d'un accès dénué de toute contrainte financière, technique et juridique, ce qu'on appelle en français, le bien commun.

L'*open data*, ce sont donc des données numériques, d'origine publique ou privée, dont l'accès et l'usage sont laissés libres à l'utilisateur. Elles sont diffusées de manière structurée selon une méthode et une licence ouverte garantissant leur libre accès et leur réutilisation pour tous, sans restriction et dans un triple but :

- renforcer la transparence de l'action administrative et de la vie démocratique ;
- identifier des leviers d'amélioration de l'organisation et de la gestion publiques ;
- susciter l'innovation économique par la création de nouveaux services.

La France est plutôt en avance en matière de politique d'ouverture des données. Pour la quatrième année consécutive, la France est classée première en Europe se-

61 Remontée d'information directement par des usagers ou contributeurs volontaires, via internet, sur une application dédiée.

lon l'*Open Data Maturity Report* de fin 2024⁶². Elle le doit en particulier à la loi sur la République numérique, dite loi Lemaire⁶³, du 7 octobre 2016, qui précisément, entendait faire prendre une longueur d'avance au pays en termes d'ouverture des données. Par cette loi, la plupart des collectivités locales, mais aussi les ministères, les agences publiques et les grands instituts publics sont tenus d'avoir une politique d'ouverture de leurs données.

C'est l'association OpenDataFrance qui désormais tient à jour un observatoire sur l'ouverture des données des collectivités⁶⁴. Pour l'année 2025, l'observatoire recense 2173 entités distinctes ayant publié des données, pour un total cumulé de 58 774 jeux de données.

La plateforme gouvernementale, Datagouv.fr, consacrée à la publication de données ouvertes, comptabilise pour sa part, en novembre 2025, plus de 5 000 organisations contributrices pour plus de 70 000 jeux de données.

Ces volumes de données ouvertes ne se cumulent pas, le premier étant vraisemblablement inclus en tout ou partie dans le second, et ils ne sont pas exhaustifs, car de nombreux producteurs se sont aussi dotés de portails individuels qui contiennent des jeux de données originaux. Mais ces valeurs illustrent l'ampleur du catalogue de données librement accessible au public et de la richesse de la ressource ainsi constituée.

Bien sûr, tout n'est pas parfait. OpendataFrance souligne que :

« si la tendance générale à l'ouverture des données témoigne d'un progrès indéniable, elle reste inégale dans sa distribution territoriale. Ce constat vient interroger la capacité de l'État et des institutions à diffuser équitablement les outils et les moyens nécessaires à une gouvernance ouverte, inclusive et durable. L'essor de l'ouverture des données en France est donc marqué par une forte hétérogénéité territoriale ».

Plus grave : un des objectifs de l'ouverture étant la création de nouveaux services, force est de constater que le taux de réutilisation des données, s'il progresse au fil des ans, reste tout de même assez faible. Datagouv.fr annonçait, début novembre 2025, 4535 réutilisations pour 70 214 jeux de données, soit un taux de 6,5 %. Ce sont par ailleurs souvent les mêmes jeux de données qui sont réutilisés.

Ceci s'explique en majeure partie parce que la plupart des écosystèmes *open data* font l'objet d'une gouvernance de l'offre plutôt que de la demande : ils ne sont pas « user-driven ». C'est le contre-coup de l'obligation réglementaire : certains s'en acquittent parce que c'est réglementaire, sans plus. C'est comme cela que l'on retrouve sur les sites des communes et EPCI-FP, des délibérations scannées sans

62 Classement établi par la Commission européenne et concernant 35 pays issus de l'Union européenne, de l'Association européenne de libre-échange et pays candidats. La France y est qualifiée de « trendsetter », littéralement, précurseur de tendance.

63 En référence à Axelle Lemaire, alors secrétaire d'État au numérique.

64 <https://opendatafrance.fr/presentation-de-lobservatoire/>

reconnaissance optique de caractère (OCR) et sans leurs annexes, rendant parfaitement inexploitable le document.

Pire : les habitués du site internet du SISPEA, l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, qui collecte des informations à travers, notamment, le dépôt par les collectivités organisatrices de ces services, des Rapports annuels sur le prix et la qualité du service, les fameux RPQS, seront sans doute déjà tombés sur non pas le RPQS d'un service, mais sur la délibération approuvant sa publication. Totalement inexploitable et inutile.

Sans aller jusqu'à ces cas extrêmes, on peut aussi parler de l'interopérabilité : la structure du jeu de données est-elle documentée (métadonnées) et stable dans le temps ? Le format adopté pour l'échange des données est-il ouvert et non-propriétaire ? En fait, ce faible taux de réutilisation tient souvent davantage des fournisseurs que des utilisateurs.

La Ville d'Amsterdam a mis en place une procédure selon laquelle chaque jeu de données publié fait l'objet d'un suivi mensuel pour évaluer son utilisation (téléchargements, réutilisations). En cas d'utilisation insuffisante, le jeu de données est retiré et redéfini avant d'être republié.

Pour améliorer la réutilisation des données ouvertes publiées, il faut donc travailler sur leur interopérabilité qui s'appuie sur un schéma (modèle conceptuel, structure interne et sens des données) et un standard d'échange (la façon d'encoder et de diffuser les données).

Plus l'interopérabilité est élevée, plus la réutilisation non seulement humaine, mais de machine à machine, sera possible.

Des démarches visant à adopter des schémas normatifs dans un certain nombre de domaines existent déjà. On peut citer, par exemple, au niveau européen, « Inspire » pour les données géographiques, « GTFS » pour les données des réseaux de transport en commun, et au niveau national « Sandre » pour les données dans le domaine de l'eau, et le « socle commun de données locales », pour les données des collectivités locales.

Le site schema.data.gouv.fr référence les schémas de données publiques français, qui sont au nombre d'une soixantaine, depuis les délibérations, les budgets, les itinéraires de randonnées, en passant par les stations de taxi, les aires de covoiturage, les fontaines à eau et la base adresse locale pour n'en citer que quelques-uns.

Concernant les standards de diffusion, on peut citer OGC pour les données géographiques (flux WFS, WMS, fichiers *geopackage*, *geojson*) et les formats ouverts type CSV, JSON, ODS pour les fichiers plats.

Pour les documents textuels, les formats ODT, s'ils ont été structurés avec un balisage sémantique, ou XML sémantique, constituent des formats interopérables ; PDF + OCR est le minimum pour assurer une lisibilité et l'accès à l'information mais il n'est pas structuré sémantiquement pour une interprétation par une machine.

L'*open data* est un parfait indicateur de la maturité numérique des collectivités locales. Quand l'ouverture des données est pensée comme une obligation réglementaire, la maturité est faible ; quand elle est pensée comme une ressource stratégique, alors la maturité est plus forte, et l'opportunité d'un usage de ces données pour les services de la collectivité elle-même commence à être intégrée. Ces usages seront d'autant plus puissants que l'interopérabilité des données sera élevée.

Ce que confirme OpenDataFrance dans sa publication *Data impact* parue en 2023, qui s'intéresse aux usages des données au service de la transition écologique :

« [...] encore aujourd'hui de nombreuses difficultés limitent la perception de la valeur d'usage des jeux de données publiés (cloisonnement des données, qualité de la donnée, absence d'interopérabilité, ...). De plus, la socialisation de nombreuses données est faible. Beaucoup de ces dernières nécessitent une expertise élevée tant numérique que thématique. De fait, des efforts d'éditorialisation et de valorisation sont nécessaires ». Et encore : "Passant d'une approche technique à une vision politique de la donnée, les collectivités matures considèrent aujourd'hui la donnée comme un actif stratégique, un commun, au cœur de l'action publique ».

Faire du numérique un levier d'amélioration du service apporté au citoyen ne se limite pas pour les collectivités locales à une utilisation interne, focalisée sur les infrastructures, les équipements et le fonctionnement de l'administration.

Le numérique est aussi un puissant outil de communication qui a totalement renouvelé les interactions entre les exécutifs locaux et les citoyens.

Numérique et démocratie

L'enquête réalisée pour l'édition 2024 de l'Observatoire des territoires connectés et durables citée plus haut, esquisse le chemin emprunté par les collectivités sondées pour conduire leur transformation numérique : elles débutent par l'aménagement numérique du territoire, poursuivent par la numérisation de leurs services publics « pour l'administration et les citoyens », procèdent à la sécurisation de leur système d'information, puis, enfin, s'engagent dans un projet de territoire connecté et durable.

Ce parcours est en fait très théorique et sans doute un peu auto-réalisateur, car la réalité est plus complexe que la séquence proposée⁶⁵. Néanmoins il met en lumière la cohabitation dans le cadre de la transformation numérique des collectivités, de plusieurs domaines d'application distincts.

Ainsi, si le numérique au sein des collectivités peut s'incarner dans un héritage issu d'une logique industrielle, comme un outil au service d'une gestion plus efficace des infrastructures et des bâtiments, il se révèle être aussi un formidable

⁶⁵ B. Gossot, *Le digital dans la stratégie des collectivités locales : quelles opportunités pour une prestation de conseil ?*, Thèse professionnelle MS Ingénierie et Management des Smart Cities, École Nationale des Ponts et Chaussées, 2018.

outil de rapprochement entre les responsables publics (élus et administration) et les citoyens.

Nous venons d'ailleurs de voir que parmi les ambitions de l'*Open data*, figure le renforcement de la transparence de l'action publique.

Donc très tôt, les collectivités locales et l'Administration publique en général ont compris que le numérique était un moyen qui pouvait être mis au service de la démocratie.

Le site internet, la page Facebook et son prolongement l'application smartphone en sont des parfaites illustrations. Dès la démocratisation d'internet, le site internet s'est révélé être le parfait outil de communication pour les collectivités locales françaises, qui l'ont aujourd'hui adopté massivement⁶⁶.

Les réseaux sociaux sont également très prisés des collectivités locales, y compris parfois en alternative au site internet pour les petites communes rurales : leur fonctionnalité « horizontale » de communication, permettant aux abonnés (citoyens « followers ») de s'exprimer et de réagir aux informations diffusées, fournit un canal d'échange nouveau, quasiment en temps réel, entre administration et administrés, qui redynamise cette relation. Comme pour les sites internet, les taux de présence des collectivités sur les réseaux sociaux varient avec la taille de leur population, de même que le nombre de réseaux sociaux sur lesquels ces collectivités sont présentes.

Globalement ce sont Facebook et X (ex-twitter) qui sont les plus choisis, suivis par Instagram et LinkedIn. On note également une forte représentation de YouTube, pour plus de 90 % des Régions, des Métropoles et des Grandes villes. On peut rapprocher ce fait, d'une pratique grandissante consistant à filmer les séances des conseils municipaux ou communautaires afin d'en rendre le contenu public, comme le font 15 % des collectivités sondées pour le baromètre collectivités et numérique 2025⁶⁷, ce chiffre étant sans doute croissant avec la population, puisque 63 % des collectivités sondées lors de cette étude font moins de 2000 habitants.

Dans le même esprit et suivant l'évolution d'internet vers le mobile, de très nombreuses collectivités ont également déployé des applications smartphones, permettant pour la plupart une communication encore plus étroite avec les habitants, notamment pour des signalements et des remontées d'alerte, à l'image d'un « allo mairie » numérique.

Le déploiement de ces applications témoigne de la volonté des collectivités de percevoir le numérique comme un moyen de se rapprocher des habitants, à la fois pour mieux leur faire connaître les actions menées mais aussi pour mieux collecter leur ressenti.

66 Selon l'observatoire socialmedia des territoire (2023) : 100 % des régions, départements, métropoles et villes de plus de 100 000 habitants ; 99 % pour les villes entre 20 000 et 100 000 habitants ; 93 % pour les intercommunalités ; 41 % pour les communes de moins de 20 000 habitants.

67 TNT DINUM et ASSOCIATION DÉCLIC, #1 Étude du baromètre collectivités & numérique, septembre 2025.

De nombreux sites internet communaux proposent ainsi aux habitants de se positionner par rapport à tel ou tel projet. De même, les budgets participatifs mis en place par un nombre croissant de communes⁶⁸, sont animés via leur site internet, sur lequel les habitants sont appelés à exprimer leur vote pour les projets proposés.

Dans ce domaine aussi, on voit poindre des applications sollicitant l'IA. Selon l'étude « IA et territoires » publiée en 2025 par l'Observatoire Data Publica, l'utilisation de l'IA pour la gestion de la relation aux usagers des collectivités locales représente 11 % des projets IA de ces collectivités, notamment via le déploiement de *chatbots*, ces robots conversationnels pouvant s'entretenir en ligne avec un humain, par écrit ou par oral.

Selon le baromètre 2025 de ce même Observatoire Data Publica consacré aux collectivités territoriales et à la donnée, ce sont 20 % des collectivités sondées qui mobilisent l'IA pour améliorer leur relation aux usagers.

Si les collectivités locales ont saisi le numérique pour se rapprocher des citoyens, elles ne sont pas les seules. Le mouvement de Civictech a fait émerger de nombreuses plateformes « citoyennes », permettant aux habitants de se prononcer sur des sujets locaux ou nationaux et susceptibles de s'ériger en contre-pouvoirs.

L'exemple récent de la pétition contre la loi Duplomb⁶⁹, signée par plus de 2 millions de personnes sur le site de l'Assemblée nationale avec un retentissement national et la probable ouverture d'un nouveau débat parlementaire, illustre ce phénomène.

Le site privé Change.org recueille également de très nombreuses pétitions soutenant des revendications citoyennes et le site associatif La Quadrature du Net, qui agit contre l'usage du numérique aux dépens des libertés individuelles, a déjà obtenu des succès judiciaires retentissant comme l'arrêt de la surveillance par drone du respect des règles sanitaire durant la pandémie Covid-19⁷⁰.

Les collectivités ont donc tout intérêt à ne pas se laisser dépasser et à organiser elles-mêmes la communication et la concertation citoyenne sur leur territoire.

Mais au-delà de cette lutte de pouvoir, il est fondamental que les collectivités, non seulement mettent en œuvre des outils et procédures favorisant la transparence de leurs actions, mais aussi, associent davantage les parties prenantes locales, dont les citoyens (habitants, professionnels, visiteurs) aux choix stratégiques qui les concernent.

68 7 communes en 2014, 440 communes et 25 départements en 2024 (source : *La Gazette des communes*).

69 La loi Duplomb sur l'agriculture, adoptée en juillet 2025, ré-autorisait notamment l'usage de l'acétamipride, un néocotinoïde interdite en France depuis 2000, mais pas dans le reste de la CCE, ni d'autres parties du monde.

70 CE, 18 mai 2020, *Association La Quadrature du Net et Ligue des droits de l'Homme*, n° 440442.

Et cela ne participe pas seulement d'une légitime ambition démocratique ou d'une nécessaire restauration de la confiance entre élus et citoyens⁷¹, mais tout simplement de l'utilisation d'une ressource locale dont la participation constitue une richesse insuffisamment exploitée.

Le concept de maîtrise d'usage en aménagement, toute l'approche fondée sur les diagnostics sensibles, ou sur le design thinking, avec leur dimension ethnographique, ont parfaitement démontré leur apport bénéfique pour la conception de projets urbains.

La gouvernance élargie prônée par la charte Ecoquartier a formalisé cette concertation et cette co-création, mobilisatrice des parties prenantes locales.

Mobiliser ces parties prenantes, les impliquer, partager avec eux la connaissance, ou plutôt les connaissances, (ce partage n'est pas univoque, car chacun apporte ce qu'il sait) relève de l'intelligence territoriale, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut.

Les outils numériques déployés comme nouveaux canaux d'échanges et d'interactions entre l'administration locale (élus, services) et les citoyens, sont aussi à la fois des outils de collecte d'informations qualitatives et des outils d'animation d'une communauté locale de parties prenantes du territoire.

Ils peuvent donc parfaitement concourir à mettre à profit des décideurs publics locaux, cette intelligence territoriale insuffisamment exploitée.

Les limites

Les promesses du numérique au service de la ville de demain sont alléchantes, mais elles ne sont pas sans présenter des interrogations, voire des paradoxes.

L'empreinte environnementale du numérique est déjà très significative⁷², et au-delà de la fabrication et du fonctionnement des terminaux nécessaires à son usage, les nouveaux développements comme la *blockchain* ou l'IA, consommateurs de ressources de calcul considérables, amplifient ce phénomène⁷³. À cet égard, l'adoption en novembre 2021 de la loi REEN (réduction de l'empreinte environnementale du numérique) a consacré l'expression de « numérique responsable », et permis d'en rappeler les enjeux notamment auprès des administrations publiques.

71 71 % des Français déclarent que la démocratie ne fonctionne pas bien en France et 74 % disent ne pas avoir confiance dans la politique, selon le baromètre de la confiance politique Cevipof - Opinionway de février 2025.

72 4,4 % de l'empreinte carbone nationale en 2022, selon l'étude ARCEP-ADEME publiée en novembre 2024, soit « un peu moins que les émissions totales du secteur des poids lourds ». Si rien n'est fait, l'ADEME prévoit un triplement d'ici 2050.

73 Selon la même étude, la fabrication et le fonctionnement des terminaux représentent 50 % et les datacenters 46 %.

Un autre paradoxe tient au fait que cet outil qui peut redynamiser la démocratie locale, comme nous l'avons vu, peut aussi se révéler un danger pour le respect de la vie privée, voire le respect des libertés individuelles. Le RGPD adopté en 2016 par le Parlement européen pour assurer la « protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données », le montre bien.

De plus, la dépendance des collectivités à des fournisseurs de services étrangers (américains voire chinois) soumis à des réglementations propres et intrusives de la part de leurs propres États, ou poursuivant leurs propres intérêts économiques, peut remettre en cause la capacité de ces collectivités à véritablement servir l'intérêt général et se positionner comme tiers de confiance pour leurs citoyens.

Ensuite se pose le problème des algorithmes, ou de l'entraînement donné à une IA apprenante, que subissent les utilisateurs finaux et qui peuvent être biaisés ou orientés, volontairement ou pas, d'ailleurs, et qu'une collectivité locale pourrait tout à fait subir et imposer à ces habitants à son insu.

Plusieurs anecdotes ont été révélées par la presse, telles que celle du *chatbot* Tay de Microsoft, devenu « nazi » après avoir été bombardé de *trolls* complotistes et antisémites⁷⁴, ou de Grok, sur X, parti dans un monologue antisémite, après une « amélioration significative » annoncée deux jours plus tôt par Elon Musk lui-même⁷⁵.

Qui est responsable dans ce cas ?

Si le maire d'une commune est élu au suffrage universel, *quid* du PDG de X ou de OpenAI ?

Pire, l'entraînement de modèles d'IA fait l'objet d'un travail ingrat de validation qui, jusqu'à un récent passé, a été majoritairement sous-traité, dans des conditions qui ont parfois été comparées à de l'esclavage moderne, voire à un néocolonialisme par certains observateurs, puisque les éditeurs sont américains et les testeurs des personnes situées dans des pays en voie de développement⁷⁶.

Comment une collectivité locale pourrait-elle accepter de « couvrir » de tels agissements ?

C'est pourquoi les termes de « numérique responsable » et de « IA éthique » ont fini par apparaître, pour revendiquer un recours à ces technologies, qui soit en phase avec les valeurs portées par notre société.

N'oublions pas de signaler aussi cet enjeu majeur et général concernant l'IA : l'intelligence artificielle permet d'automatiser de nombreuses tâches humaines, grâce

74 « À peine lancée, une intelligence artificielle de Microsoft dérape sur Twitter », *Le Monde* 24 mars 2016.

75 « Apologie de Hitler, complotisme... Les textes générés par Grok, l'assistant d'IA d'Elon Musk, créent la polémique », *Le Figaro* 10 juillet 2025.

76 « OpenAI Used Kenyan Workers on Less Than \$2 Per Hour to Make ChatGPT Less Toxic », *Time Magazine* 18 janvier 2023.

à l'analyse et au traitement de données massives, en produisant des résultats plus rapides, plus fiables et à moindre coût.

Comme les automatismes industriels et la robotique ont remplacé des tâches manuelles dans les usines, l'IA est appelée à remplacer des tâches intellectuelles dans nos administrations. Il s'ensuit bien entendu un enjeu d'évolution et de transformation du travail pour les personnels concernés, pour éviter qu'ils soient totalement remplacés. Cette transformation, qui passe par une appropriation des outils en vue d'une intensification et/ou d'une supervision des tâches réalisées, doit éviter l'écueil de la dépendance cognitive, qui consisterait à ne plus être capable, à titre individuel ou collectif, de produire des idées nouvelles ou de conduire des raisonnements complexes.

L'intégration du numérique dans l'action publique relève donc d'un choix politique qui conduit à ne pas générer par effet rebond, ou à ne pas externaliser ailleurs, la violence sociale, environnementale ou décisionnelle que l'on cherche à combattre et traiter ici, précisément en s'aidant du numérique.

Ceci, *in fine*, précise le concept de « territoire connecté et durable », en montrant que si chacun des adjectifs de cette expression traduisait un objectif, la poursuite simultanée des deux objectifs relèverait de l'oxymore.

Définitivement la durabilité est l'objectif, et le numérique, un moyen, imparfait, pour y arriver.

Et ce moyen, il doit permettre plus. Une ambition légitime serait de faire en sorte que le numérique permette d'envisager la conciliation entre cette connaissance des usages, des principes, des valeurs, des convictions, qui animent l'ensemble des parties prenantes et qui doit fonder les stratégies durables des collectivités locales, et les ambitions d'efficacité opérationnelle, de performance des infrastructures et des services tels que prônés par la démarche de territoire connecté et durable, en s'appuyant notamment sur la ressource que constitue ce patrimoine de données locales insuffisamment exploité.

III. L'IA comme outil de médiation territoriale

Deux visages d'une même technologie

L'IA accapare l'espace médiatique de façon croissante⁷⁷. Sporadique avant 2015, on constate une première montée en puissance entre 2015 et 2019 sous l'effet du

⁷⁷ Dans sa seconde édition publiée en avril 2024, l'Observatoire du traitement de l'intelligence artificielle dans les médias en France de l'agence Dakota Communications (France) estime qu'il y avait en moyenne 54 097 articles ou sujets sur l'IA par mois au 1er trimestre 2024, soit + 48 % par rapport à 2023 et + 257 % par rapport à 2022.

*deep learning*⁷⁸, puis entre 2020 et 2022, l'IA devient un sujet régulier, mais associé à l'usage qu'en font les grandes plateformes numériques. L'explosion survient en 2022 avec l'avènement de l'IA générative, qui aux yeux du grand public, a véritablement concrétisé cette intelligence non humaine, capable de dialogue, capable de création originale et rendue accessible facilement et gratuitement à tout un chacun, à l'exemple de ChatGPT d'OpenAI en novembre 2022 ou du chat de MistralAI, son concurrent français, en février 2024.

Des modules d'IA ont depuis longtemps intégré petit à petit bon nombre de solutions logicielles et d'équipements électroniques, mais de façon invisible pour l'utilisateur. Aujourd'hui, l'IA est en libre accès et se rend disponible pour l'utilisateur, apportant une valeur ajoutée significative à ses outils numériques quotidiens : Copilot pour la suite Office de Microsoft, Gemini pour Google workspace, PDF Spaces d'Adobe Acrobat, AI Companion de Zoom, etc.

Pour les professionnels, cela fait plus longtemps que l'IA est un sujet. Les avancées majeures des réseaux neuronaux datent des années 1980, mais la puissance de calcul des ordinateurs de l'époque était trop réduite pour que cette technologie atteigne une performance compétitive. C'est pourquoi l'intelligence artificielle s'est d'abord cantonnée dans un registre algorithmique déterministe où elle permettait de reproduire de manière routinière des tâches auparavant réalisées par des humains.

Et puis les puissances de calcul ont augmenté de façon exponentielle⁷⁹ et le *big data* a apporté la matière, les données, nécessaire à l'entraînement des modèles. Des opérations très médiatisées (Deep Blue d'IBM contre Kasparov, champion du monde des échecs en 1997, Watson d'IBM qui remporte le jeu télévisé Jeopardy aux USA en 2011, Alphago de Google qui bat le champion du monde de Go à Séoul en 2016) ont jalonné et illustré cette montée en puissance.

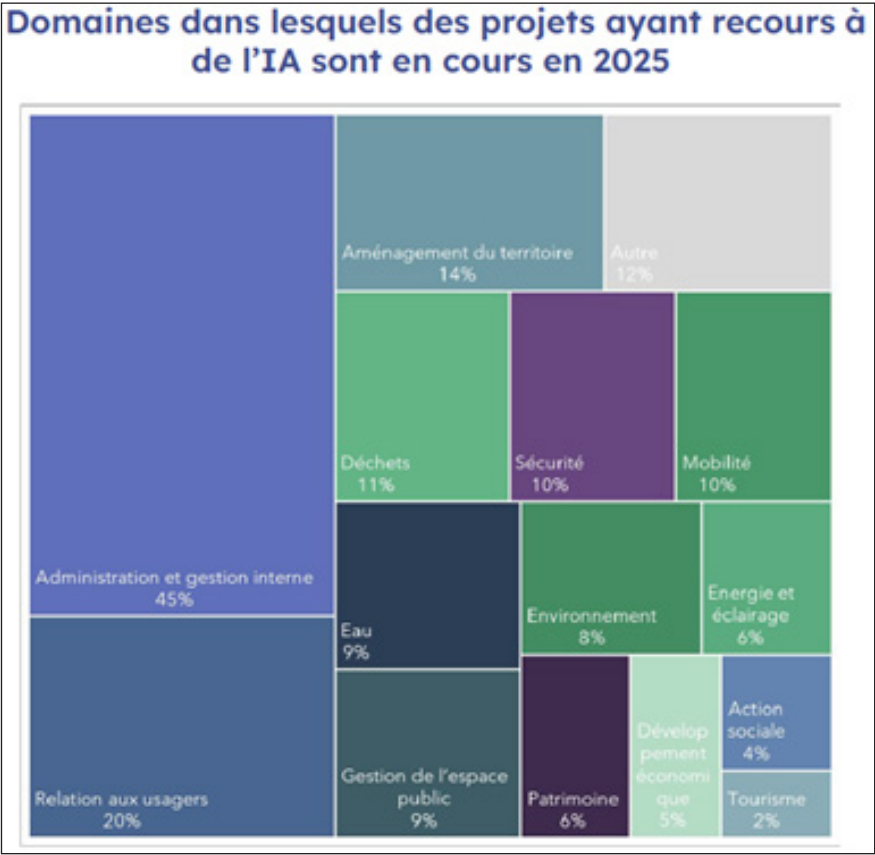
Nous l'avons vu, l'IA a également fait son apparition au service des collectivités locales, dans une logique d'offre, comme avant elle, toutes les solutions numériques qui l'ont précédée.

Selon le baromètre de l'Observatoire Data Publica de 2025 qui se consacre au sujet « Les collectivités locales et la donnée », l'administration et la gestion interne est le domaine d'application de l'IA le plus mobilisateur, puisqu'il concerne 45 % des collectivités sondées. Ce chiffre a considérablement augmenté depuis 2024 (29 %) et l'observatoire attribue cette évolution à « l'usage de l'IA générative pour assister les agents dans les tâches administratives ». Autrement dit à des solutions type ChatGPT ou les modules IA inclus dans les applications bureautiques (type Copilot pour Microsoft). C'est important mais ce n'est pas notre sujet.

⁷⁸ Le *machine learning*, l'apprentissage profond (*deep learning*) et les réseaux neuronaux sont tous des sous-domaines de l'intelligence artificielle. Cependant, les réseaux neuronaux sont en fait un sous-domaine du *machine learning*, tandis que l'apprentissage profond est un sous-domaine des réseaux neuronaux (source : IBM).

⁷⁹ Cf. loi Moore déjà citée.

Outre la relation au usagers qui concerne 20 % des collectivités, toutes les autres applications citées de l’IA relèvent des politiques publiques (aménagement du territoire, déchets, eau, sécurité, mobilité, environnement, éclairage public, action sociale, développement économique, tourisme, patrimoine, etc.), et concernent selon le cas entre 2 % et 14 % des collectivités sondées, comme le montre le graphique ci-dessous, extrait du rapport de l’Observatoire :



Source : Observatoire Data Publica de 2025 - « Les collectivités locales et la donnée »

Les collectivités sondées par l’Observatoire sont au nombre de 292, dont trois quarts de communes et EPCI-FP. Cette fragmentation dans les thématiques des projets IA est parfaitement représentative de l’incapacité actuelle de ces collectivités à déployer une gestion globale intégrée de leurs politiques publiques. Elles mènent encore des projets en silos, construisant la ville par morceaux.

Une analyse plus qualitative peut être réalisée à partir du second document produit en 2025 par l'Observatoire Data Publica, déjà cité plus haut et intitulé « IA & Territoires ». On y apprend que la moitié des 250 projets IA menés en collectivité locale ayant été analysés, relève de ce que le document appelle l'IA prédictive, mise en œuvre :

« dans de nombreux métiers techniques et [...] embarqués dans des systèmes automatiques pour les optimiser : gestion de l'eau ou de l'énergie, traitement des déchets par exemple. On les retrouve aussi dans des projets nécessitant un ajustement des moyens en fonction de la fréquentation (fréquentation scolaire, fréquentation touristique...) ».

C'est ce que pour notre part nous avons appelé l'IA d'optimisation, qui *in fine* est bien très majoritairement aujourd'hui le type d'IA utilisée par les collectivités pour « faire la ville », si on considère que les autres projets IA analysés dans le cadre de cette étude sont pour 40 % des « IA génératives [...] utilisées par les agents publics pour générer de la documentation interne (notes, comptes-rendus...), des textes juridiques, des courriers, etc. » et que les 10 % restants concernent des outils de tri de données et de reconnaissance d'images.

Cette IA d'optimisation prolonge parfaitement la logique de gestion industrielle de la ville décrite plus haut, visant une amélioration de la performance des infrastructures et services existants.

Cette caractéristique est d'ailleurs corroborée par une seconde analyse des projets IA conduits par les collectivités décrite dans ce document. Il en ressort que :

« la grande majorité des initiatives est tournée vers l'interne pour renforcer la performance de l'existant. L'objectif est de fournir aux fonctionnaires des outils permettant de simplifier et supprimer des tâches administratives fastidieuses, de gagner du temps et d'améliorer les modèles prédictifs qui quotidiennement permettent le pilotage des politiques publiques ».

84 % des projets analysés sont dans ce cas ; les projets relevant à l'opposé de la thématique « innovation de rupture et création de nouveaux services » sont très minoritaires (16 %).

Dans une interview accordée à la revue *Urbanisme*, Tawhid Chtioui, président fondateur d'Aivancity Paris-Cachan, première école en intelligence artificielle et *data* reconnue par l'État, déclare :

« [...] des systèmes d'IA peuvent étudier les données de circulation et de pollution pour proposer des solutions visant à réduire les nuisances dans les quartiers. Toutefois, c'est la prise en compte de la diversité des habitants et de leurs besoins qui donnera à ces solutions une dimension éthique et responsable. [...] Lorsque les urbanistes utilisent des outils d'IA pour modéliser des projets d'aménagement, ils doivent être attentifs à ce que ces modèles reflètent les réalités sociales et les dynamiques de la communauté. Cela implique non seulement de collecter des données quantitatives, mais aussi de s'engager dans des dialogues qualitatifs avec

les habitants. En agissant ainsi, ils s'assurent que les décisions prises reposent sur une compréhension approfondie des enjeux locaux »⁸⁰.

Et il conclut en disant :

« Notre responsabilité est de façonner l'utilisation de l'IA de manière éthique, en veillant à ce qu'elle serve nos valeurs et nos objectifs collectifs. L'IA peut être un puissant amplificateur de notre humanité si nous choisissons de l'utiliser pour favoriser l'engagement, l'empathie et l'inclusion au sein de nos villes ».

Dans ces propos, il n'est pas question seulement d'optimisation technique, de retour sur investissement, de régulation et de capteurs. Il est question de valeurs, d'objectifs collectifs et d'inclusion.

Et pourtant il est aussi question d'IA.

En effet, l'IA n'a pas à être limitée à un usage majoritairement techniciste de recherche de performance ; elle peut également servir une logique cognitive et politique en devenant un outil de partage et de valorisation des avis, des ressentis, des opinions, au service d'un projet urbain commun.

Cette IA-là est alors une IA de médiation entre les parties prenantes du territoire et entre toutes les données, quantitatives, qualitatives et sensibles qui caractérisent le territoire. Elle n'est pas destinée à rendre la ville plus opérationnelle, mais plus intelligible et donc plus gouvernable.

L'IA comme langage commun

Là où l'IA d'optimisation se nourrit de mesures de flux ou de consommations, issus de capteurs divers et de banques de données structurées, dans le but de prédire, optimiser et contrôler, l'IA de médiation va se nourrir de textes, de récits, de commentaires et avis, de réponses ouvertes, de posts, etc., dans le but de les comprendre, les structurer, les synthétiser et les traduire.

Là où l'IA d'optimisation va fournir des chiffres, des alarmes, des consignes, des commandes, l'IA de médiation va fournir des synthèses, des récits, des catégories, des cartographies de perception, des aides à la discussion.

Là où les principaux utilisateurs de l'IA d'optimisation sont des techniciens, ingénieurs ou exploitants, ceux de l'IA de médiation sont des élus, des services transversaux (direction générale, prospective, urbanisme) et la participation citoyenne.

L'IA de médiation n'a pas vocation à piloter un système technique, mais à faire exister et circuler les points de vue et à en tirer de la valeur pour la ville. Elle ne cherche pas la meilleure solution, mais la compréhension la plus juste et la plus activable.

⁸⁰ *Urbanisme* mars 2025, n° spécial 6, « Fabrique de la ville, la révolution IA ».

L'IA de médiation permettrait de rassembler une connaissance aujourd'hui fragmentée et diffuse, et de l'exposer de manière structurée et intelligible pour qu'un choix politique soit fait de manière éclairée et concertée. Elle travaillerait sur les représentations du territoire en croisant toutes les données qui le caractérisent pour produire une connaissance partageable.

Cette IA n'est pas encore vraiment là, mais les modèles sur lesquels elle s'appuierait existent déjà : les LLM (*Large language model*) issus des technologies de traitement du langage naturel (NLP : *natural language processing*), qui ont connu récemment une accélération spectaculaire de leur performance, grâce aux *Transformers* (le T de GPT), lesquels utilisent une vectorialisation des mots⁸¹ d'une phrase réalisée par des outils appelés *embeddings*, pour en faire une représentation contextuelle, permettant :

- des modèles de compréhension de texte de manière à pouvoir catégoriser les propos analysés ;
- des modèles de langage pour pouvoir produire des synthèses, des reformulations et interroger un corpus documentaire local ;
- des modèles capables d'analyser les sentiments, les ressentis, les humeurs, pour cartographier des perceptions au sein du territoire ;
- des IA conversationnelles (chatbots) pour collecter de la donnée qualitative par sujets.

Les LLM les plus aboutis aujourd'hui sont génératifs. Ce sont GPT 4/5 d'Open AI, Claude 3 d'Anthropic, Mistral de Mistral AI, Gemini de Google ou encore LLaMA 3 de Meta.

Vers une intelligence territoriale augmentée

Nous l'avons vu, les données territoriales se développent, en volume et en exposition, sous l'effet de la transformation numérique des collectivités territoriales, du déploiement de démarches de territoires connectés et durables et de l'*Open data*.

Par ailleurs, des applications numériques sont d'ores et déjà capables de mobiliser les parties prenantes d'un territoire pour organiser des collectes d'avis et des débats participatifs, comme Assembl de la société française Bluenove⁸², qui se présente comme une plateforme d'intelligence collective massive, ayant « la capacité à mobiliser des communautés de grande taille (des centaines, des dizaines de milliers de participants) sur des enjeux clés pour co-crée en un temps court des solutions nouvelles ».

81 En fait, pas des mots, mais des tokens, c'est-à-dire des tronçons de texte « compréhensibles » par l'IA.

82 <https://www.bluenove.com/offres/assembl/>

Des modèles d'IA de type LLM ont la capacité d'interpréter linguistiquement des données textuelles ou verbales pour en fournir une matière intelligible et partageable, à des fins décisionnelles.

Des modèles d'IA quantitative modernes sont utilisés pour ces IA d'optimisation décrites plus haut ; il s'agirait d'en reprendre les fonctionnalités de traitement de données non pas à finalité d'optimisation d'un système technique, mais d'éclairage d'une problématique technique à des fins de débat et de prise de décision en dialogue avec les LLM.

En somme, toutes les pièces du puzzle constitutif d'une mobilisation et d'une consolidation d'une intelligence territoriale sont là. Il ne reste qu'à les rassembler.

L'IA peut aider à structurer et exploiter ce socle de connaissances partagées, et ce serait là une véritable novation, au service de la compréhension de nos villes, dans toutes leurs dimensions, en traitant dans une même globalité, les infrastructures, les équipements et les citoyens.

Autrement dit, cette IA ouvrirait la voie à la réconciliation de l'*urbs* et du *polis*, de l'ingénieur et du sociologue, de l'opérateur et du DGS, de l' élu et du citoyen.

Mais si l'IA de médiation peut rendre possible cette augmentation de la connaissance d'un territoire au service de sa gouvernance, son rôle n'est pas d'en bâtir pour autant la stratégie, ni de gérer l'efficacité des actions déployées en conséquence, rôle qui revient aux outils d'optimisation opérationnelle.

Ces deux IA se révèlent donc complémentaires, plus que concurrentes.

Une fois cette médiation devenue possible, l'enjeu serait de la gouverner pour la maintenir au service de la démocratie territoriale. Cette gouvernance, tout à la fois institutionnelle, démocratique, éthique, technique et liée aux données, garantira que l'IA de médiation reste un outil d'éclairage et non de décision.

Garde-fous

Comme l'écrit l'IRIS⁸³ sur son site internet :

« La géopolitique de l'intelligence artificielle (IA) est devenue l'un des enjeux stratégiques majeurs du XXI^e siècle. Alors que les avancées technologiques dans ce domaine transforment les secteurs économiques, politiques et militaires, bouleversant nos sociétés, elles redéfinissent également les rapports de force mondiaux. Les États comme les acteurs privés se livrent une compétition acharnée pour maîtriser l'IA, et les ressources nécessaires à son développement ».

Dans ce contexte, il faut bien parler d'industrie numérique pour qualifier les acteurs du développement de ces technologies, de ces modèles d'IA.

83 *Think tank* français spécialisé en géopolitique. <https://www.iris-france.org/>

Et c'est à un développement industriel auquel on assiste, concernant les applications de l'IA mises à disposition des collectivités.

Ainsi le projet Urba(IA), développé à Paris-Saclay par un large consortium d'acteurs issus des secteurs académique (Centrale Supélec), de l'ingénierie publique (Institut Paris Région, IRT SystemX) et des entreprises privées du numérique (Dassault Systèmes, Buildr et NamR) est destiné à doter la collectivité d'un jeu numérique dopé à l'IA pour concevoir un urbanisme intelligent apte à faire face aux enjeux climatiques.

Ce projet a été lauréat du programme France 2030 « Démonstrateurs d'Intelligence Artificielle frugale au service de la transition écologique des Territoires ». Comme auparavant avec les « démonstrateurs industriels de la ville durable », l'État accompagne financièrement le développement de vitrines industrielles destinées à démontrer le savoir-faire français, dans le but d'un développement économique mondial.

Rien à reprocher à cela, dès lors qu'on évite les écueils du passé. Mais ces outils, destinés à une répliquabilité (c'est même une condition *sine qua non* de leur financement), peuvent-ils effectivement s'adapter aux contextes locaux et jusqu'à quel point ?

Quelle part de personnalisation locale dans leur mise en œuvre ? Chaque territoire est particulier, sur le plan géographique, historique, culturel, au niveau de ses dynamiques socio-économiques et des aspirations de ses habitants. Par définition, le sur-mesure et le prêt-à-porter sont deux choses différentes.

Saskia Sassen⁸⁴ remarque que :

« des systèmes technologiques qui fonctionnent dans une ville pourraient ne pas être souhaitables dans une autre, ou devraient être profondément remaniés pour être utilisables ailleurs ».

Elle explique même que ces solutions technologiques prêt-à-porter « désurbanisent » la ville, de par leur caractère « générique », mais aussi, souvent « qu'ils tendent à être des systèmes fermés », alors que « les villes sont des systèmes ouverts et incomplets ».

En matière d'IA, une personnalisation est possible dans l'entraînement des modèles. Il est possible de décider d'effacer l'entraînement reçu industriellement pour lui administrer un traitement personnalisé. C'est le principe de la génération augmentée de récupération (RAG, *retrieval-augmented generation*).

La RAG fournit un moyen de particulariser le résultat d'un modèle d'IA avec des informations spécifiques, en laissant les algorithmes sous-jacents inchangés. Les informations spécifiques en question peuvent très bien être celles propres à un

⁸⁴ Professeure de sociologie à l'Université de Columbia et membre de son comité sur la pensée mondiale, qu'elle a présidé jusqu'en 2015. Les propos cités proviennent de sa contribution au rapport Urban AI publié par le *think tank* français éponyme en 2020.

territoire ou une collectivité. Quand c'est fait, le modèle délivre des réponses basées sur des données locales.

Encore faut-il que les données locales existent en nombre suffisant, ce qui n'est pas le cas dans tous les territoires. C'est ce que font remarquer Aurélie Jean et Jean-Baptiste Manenti, dans leur étude publiée en septembre 2025 dans le cadre de l'institut Terram, et intitulée *IA et inclusion algorithmique : un enjeu de cohésion sociale, économique et territoriale*.

Ils déclarent que :

« la construction de modèles algorithmiques à partir de jeux de données principalement collectés en milieu urbain accroît sensiblement le risque de biais à l'encontre des organisations et des populations rurales ou périurbaines »⁸⁵.

Observant que deux des principaux obstacles à la diffusion de l'IA au sein des collectivités sont le manque de compétence et la méfiance des citoyens dans cette technologie, ils concluent : « il serait illusoire de penser que les collectivités sont égales dans leur prise en main du développement de l'IA » et invitent à une réflexion sur « la manière dont citoyens, collectivités et organisations territoriales peuvent être accompagnés et dotés des moyens nécessaires pour comprendre ces technologies, se les approprier et les mettre au service de leur quotidien ». Faisant émerger le concept d'inclusion algorithmique.

Il est en effet indispensable que l'IA soit comprise pour être légitime.

Enfin, nous l'avons dit, l'IA de médiation vise à relier tous les registres de données, quantitatifs, qualitatifs et sensibles, pour produire une connaissance intelligible et partageable d'un territoire, et ceci ne se conçoit que dans le cadre d'une gouvernance ouverte. Mais ce n'est pas tout : cela doit aussi s'accompagner d'un travail humain d'interprétation. En effet, la médiation algorithmique ne peut pas et ne doit pas se substituer à la médiation humaine quand il s'agit de se définir collectivement un projet de territoire ; elle doit juste la devancer pour lui préparer au mieux le terrain.

Les collectivités auront de plus en plus besoin de ces compétences, capables de traduire, d'expliquer, de contextualiser et d'articuler ces données dans la durée. C'est précisément le rôle de structures spécialisées en intelligence territoriale, capables de faire dialoguer performance technique et projet de territoire – comme peut le faire un cabinet conseil tel que STEPVIA Conseil.

85 A. JEAN et J.-B. MANENTI, *IA et inclusion algorithmique, un enjeu de cohésion sociale, économique et territoriale*, Institut Terram, septembre 2025, <https://institut-terram.org/publications/ia-et-inclusion-algorithmique-un-enjeu-de-cohesion-sociale-economique-et-territoriale/>

Conclusion

Les cinquante dernières années ont permis à nos sociétés de prendre conscience de l'impérieuse nécessité de donner à nos villes de nouvelles trajectoires, durables et vivables.

Durant cette période, une technologie nouvelle est apparue et s'est imposée dans notre quotidien : le numérique.

Comme d'autres, les villes se sont emparées de cette technologie, pour améliorer le service rendu à l'usager, à travers l'accroissement de la performance opérationnelle des services urbains délivrés.

Face aux besoins de transitions, ce sont aujourd'hui deux logiques qui se côtoient dans le développement de nos villes : perfectionner la ville d'aujourd'hui dans son fonctionnement opérationnel en se focalisant sur ses aménagements, infrastructures, bâtiments, équipements et services d'une part, et bâtir la ville de demain sur un projet collectif, des ambitions territoriales et des choix politiques d'autre part.

Ces deux logiques cohabitent, obéissant à des dynamiques et des inspirations distinctes, par manque de dialogue entre elles et d'enrichissement mutuel.

Or la ville durable n'est plus une option, et cette dichotomie entre *urbs* et *polis* devient préjudiciable à la formulation de stratégies territoriales, parfois de rupture, à la hauteur des enjeux environnementaux, économiques et sociaux.

L'usage du numérique au sein des collectivités locales s'est accompagné d'une maturité croissante, allant d'une pure vision opérationnelle focalisée sur les infrastructures et les processus, visant l'efficacité mais n'ayant pas ou très peu de contribution à la vision stratégique, à une demande de connaissance, illustrée par les SIG, les observatoires territoriaux et l'*open data*, pour objectiver les décisions. Cette connaissance reste toutefois fragmentée, parcellaire car essentiellement quantitative et difficilement partageable.

En cette fin de premier quart de siècle, l'intelligence artificielle issue du numérique connaît un développement majeur. Sur leurs trajectoires fonctionnalistes de « territoires connectés et durables », les villes s'en emparent pour pousser encore plus l'optimisation de leurs services existants.

Mais plus qu'une IA d'optimisation, c'est d'une IA de médiation dont les villes auraient besoin, pour leur permettre de relier, transformer, traduire, synthétiser et rendre appropriables les savoirs hétérogènes portés par leurs parties prenantes, si nécessaires à la production d'une ville adaptée à ses citoyens.

L'IA de médiation, basée en particulier sur des modèles de traitement du langage, pourrait être l'outil de bascule cognitive, rendant possible l'écriture d'une stratégie intelligente pour la ville, au sens territorial, et pas seulement technologique.

L'IA, pour peu qu'elle revête cette fonctionnalité de médiation, et qu'elle soit entraînée et déployée de manière éthique et inclusive, peut devenir la clé d'une encapacitation d'une nouvelle gouvernance urbaine pour la définition d'une stratégie durable concertée parfaitement contextualisée.

La ville de demain dans ces conditions, continuera bien sûr à se construire par morceaux, mais à partir d'une feuille de route globale et intégrée de ville durable désirée.

ANNEXE

Télérama

Cinéma Plongée au cœur
de l'empire Besson
Internauts Sont-ils prêts
à financer les journalistes ?

N° 3135 | DU 13 AU 19 FÉVRIER 2010



Une du *Télérama* du 10 février 2010, n° 3135

LA FRANCE AMOCHÉE

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION AUTOUR DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT

Elle est traditionnellement réputée pour la beauté de ses sites et de ses paysages. Elle est généralement connue pour la richesse et la diversité de son patrimoine. Et pourtant, la France n'a pas su échapper à une forme de dégradation dont on a fini par mesurer et regretter les effets.

Il convient toutefois de se garder de tout jugement hâtif. L'observation du passé montre que, à une certaine période de l'histoire française, la tension entre considérations éthiques et esthétiques était inévitable et que le triomphe des premières procédait naturellement des exigences d'un temps où la beauté devait être reléguée au second plan. On comprendra, dans ces conditions, que la France ait pu être fatalement amochée.

Le temps étant cependant la mesure du changement, les perspectives de dépassement de cet « enlaidissement » tant décrié permettent de se projeter avec enthousiasme. Au fond, en effet, la France n'est pas condamnée à conserver l'apparence qu'une multitude de facteurs sociaux et économiques ont pu lui donner. En faisant état de ce qui a été, de ce qui est, et de ce qui pourra être, le présent ouvrage nourrit l'ambition d'offrir des clés de compréhension et d'appréhension du phénomène de la France amochée, pour mieux imaginer les réponses et, somme toute, son avenir.



ISBN 978-2-488573-03-0

25 €



UNIVERSITÉ
DE LORRAINE



URBANISME
AMÉNAGEMENT
DURABLES