

Construire dans les espaces agricoles et naturels

La planification d'urbanisme en région provençale

Building in natural and agricultural areas. Urban planning in the Provençal region

Romain Melot, Laurence Delattre et Claude Napoléone



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12235>

DOI : [10.4000/etudesrurales.12235](https://doi.org/10.4000/etudesrurales.12235)

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2018

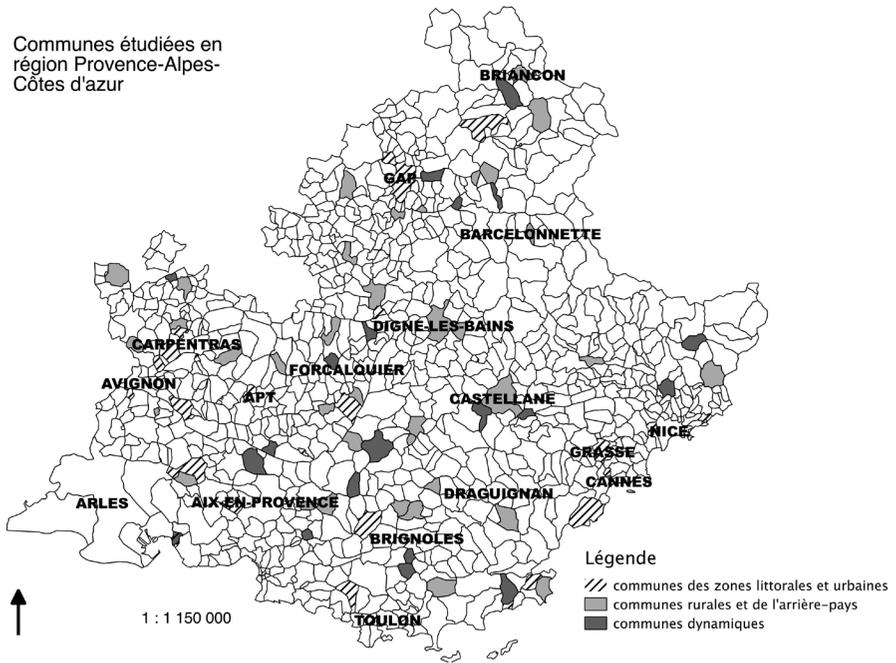
Pagination : 118-139

ISBN : 978-2-7132-2748-6

Référence électronique

Romain Melot, Laurence Delattre et Claude Napoléone, « Construire dans les espaces agricoles et naturels », *Études rurales* [En ligne], 201 | 2018, mis en ligne le 01 janvier 2020, consulté le 06 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12235> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.12235>

Communes étudiées en
région Provence-Alpes-
Côte d'azur



Carte 1. Échantillon des communes étudiées en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (2000-2010). Carte: R. Melot.

Construire dans les espaces agricoles et naturels

La planification d'urbanisme en région provençale

Nombreuses sont les études qui rendent compte d'un arbitrage fréquent de la décision publique, dans les communes rurales et périurbaines, en faveur de l'étalement urbain. Différents éléments d'explication ont été fournis à l'appui de ce constat concernant la planification : la nécessité de réduire le risque économique des opérations, de favoriser des prix de sortie abordables ou encore de maintenir l'homogénéité sociale de la commune.

Sur le plan de l'arbitrage économique et financier, une série d'éléments objectifs défavorables à la densité ont pu ainsi être identifiés, comme la limitation des coûts marginaux des petites opérations pour les collectivités, la réduction des risques attenants à des opérations de trop grande envergure ou encore la structure très éclatée des filières de production de logement en France¹. Sur le plan social et politique, les recherches sur le sujet ont pu également souligner des facteurs d'attractivité du mode de vie en dehors des pôles urbains, du point de vue de l'offre de sociabilité (accès à des fonctions d'élus facilité, maîtrise de l'entre soi)².

Mais les différentes explications d'ordre économique et sociologique mobilisées ne doivent pas faire oublier que l'urbanisation étalée est aussi l'objet d'une « fabrique réglementaire » dans les territoires ruraux et périurbains. Or, si cette urbanisation reste encore largement la règle dans de nombreuses communes, c'est en grande partie parce qu'elle est organisée comme telle par la réglementation que les élus choisissent d'adopter.

1. Voir J.-C. Castel [2007] et A. Bouteille, « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, 2008, n° 135, p. 6-10.

2. Voir É. Charmes, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif? », *Études foncières*, 2013, n°162, p. 23-28.

Certes, les décisions publiques que sont les pratiques de planification résultent de ces arbitrages économiques et de ces attentes sociales favorables à une faible densité urbaine, voire à l'urbanisation émiettée. Cependant, on ne peut pas non plus réduire la réglementation adoptée localement à leur simple transcription mécanique. Les options réglementaires peuvent contribuer également à consolider ou à accentuer localement l'étalement urbain en fonction du choix que font les équipes municipales en faveur d'une trame urbaine déterminée. C'est pourquoi nous avons choisi de nous intéresser à la réglementation du bâti dans les espaces agricoles et naturels, telle qu'on peut l'observer empiriquement dans un échantillon de communes du sud-est de la France (région Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Réfléchir à l'usage des outils réglementaires, c'est donc interroger, dans une perspective de sociologie du droit, la manière dont la production locale des règles fabrique l'urbanisation et le mitage des espaces agricoles et naturels. Dans cette perspective, il s'agit de s'intéresser, à propos de la trame urbaine en devenir, aux densités prescrites et non aux densités réelles, car le règlement encadre l'avenir et ne décrit pas les densités existantes. Observer les pratiques locales, c'est aussi prendre le droit au sérieux et le regarder comme un ensemble d'instruments flexibles dont l'usage fait l'objet de stratégies.

Les pratiques de planification comme objet d'enquête

Du zonage au règlement

L'analyse des outils de planification comme élément de la décision publique doit éviter deux écueils : une lecture trop positiviste de la réglementation (les règlements sont tous les mêmes, ce sont des objets standardisés) ou, au contraire, trop relativiste (peu importe la règle édictée, elle est souvent ignorée dans les faits). Sur ce dernier point, il ne s'agit pas de faire fi du point de vue « réaliste ». Les enquêtes de sociologie juridique sont là pour nous montrer que la transcription du règlement dans les autorisations individuelles et la réalisation concrète des constructions peuvent donner lieu à de multiples illégalités, dont on sait qu'elles se traduisent par une faible répression [Struillou 2004]. Mais cela ne signifie pas pour autant que les règles n'ont pas de caractère opératoire. Concernant le premier point (positiviste), on rétorquera que les règlements des documents d'urbanisme sont certes des outils très cadrés, à l'architecture standardisée sous formes d'articles bien définis. Il n'en reste pas moins que des marges de manœuvre importantes subsistent à l'intérieur de ce cadre contraint. Les règles de gabarit sont, par exemple, généralement exprimées sous forme de planchers ou de plafonds et elles laissent parfois le choix entre plusieurs options. De plus, outre ces règles qui peuvent être exprimées de manière quantifiée, le règlement laisse aussi une place importante à des notions qualitatives dont l'interprétation est laissée à la jurisprudence.

C'est dans cette perspective qu'une étude³ empirique des outils de planification revêt un intérêt particulier, dans la mesure où ceux-ci ne font pas l'objet d'un enregistrement centralisé. Ouvrir cette boîte à outils réglementaire se justifie d'autant plus, qu'à côté du rôle structurant des schémas de cohérence territoriale, l'allocation des droits à construire s'organise de manière centrale au niveau des documents d'urbanisme communaux. C'est pourquoi il est nécessaire d'analyser les pratiques en matière de réglementation d'urbanisme en observant à la fois les choix effectués en matière de zonage et la manière dont sont conçus les règlements internes de ces derniers.

Une analyse des pratiques de planification communale constitue une entrée privilégiée pour identifier les problèmes de gouvernance que pose la coordination entre les niveaux de décision [Melot 2009]. D'une manière générale, les pratiques des communes en matière de planification restent mal connues. Notre recherche s'est donc orientée vers une analyse de la décision publique qui intègre tant les choix effectués en matière de zonage que la « boîte à outils réglementaire » des documents d'urbanisme. En effet, dans le cadre de la conception des outils de planification, la définition de zonages est un instrument clé par lequel les conseils municipaux appliquent leur stratégie d'aménagement. Cependant, le seul examen de l'affectation des sols ne permet pas d'évaluer précisément la manière dont sont alloués les droits à construire sur le territoire communal. Au-delà de la fonction générale des zonages et de leur affichage, de multiples outils réglementaires permettent d'introduire des marges de manœuvre par rapport à la vocation générale d'une zone (urbaine, agricole, naturelle ou à urbaniser) en édictant des prescriptions qui organisent finement l'affectation des sols et la nature des constructions [Charmes 2013]. La manière dont un plan local d'urbanisme fixe les règles de densité, impose des superficies minimales ou définit les conditions d'assainissement, a par exemple des conséquences aussi importantes sur l'étalement urbain, la ségrégation sociale et l'impact sur l'activité agricole, que la délimitation du périmètre ouvert à l'urbanisation.

À travers l'étude des outils de planification, nous faisons l'hypothèse qu'il est possible d'identifier les pratiques juridiques par lesquelles s'exerce la pression sur les espaces agricoles et naturels : la consommation foncière pour l'urbanisation, l'urbanisation disséminée au moyen de marges de manœuvre dans l'allocation de droits à construire ou encore par l'encouragement au maintien d'outils favorables à des trames urbaines peu denses.

Une méthodologie d'analyse empirique des règles d'urbanisme

La recherche présentée ici est le fruit de l'analyse d'un ensemble de 88 documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme)

3. Les auteurs remercient Nadine Bonin et Gautier Hakoua, stagiaires master 2 à la date de réalisation de l'étude, INRA-EcoDéveloppement.

élaborés dans un panel de communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur durant la décennie 2000. Afin d'étudier des communes de profils variés (rurales et périurbaines, littorales et de montagne), nous avons réparti les 963 que compte la région en trois classes sur la base d'une méthodologie statistique (classification ascendante hiérarchique) basée sur les variables suivantes : population communale, évolution démographique sur vingt ans, part du territoire communal urbanisée, distance au littoral. Les communes retenues pour l'étude ont été sélectionnées aléatoirement au sein des trois classes obtenues : communes rurales de l'arrière-pays, communes dynamiques (à forte croissance démographique), communes des zones littorales et urbaines (*voir carte*).

Au sein de cet échantillon, la réglementation des zones intégrant des espaces agricoles et naturels (à l'exclusion des zones urbaines) a été étudiée. Au total, une analyse statistique des prescriptions réglementaires a été menée sur un panel de 659 zones (naturelles, agricoles, d'urbanisation diffuse ou destinées à l'urbanisation future).

Le travail de saisie de données a été réalisé à partir des règlements des documents d'urbanisme, de manière à identifier les choix réalisés en matière de zonage et les règles prescrites par les communes. L'analyse statistique a été complétée par des entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs en charge de la planification (service urbanisme des communes, bureau d'études, services de l'État, élus locaux).

Par zone, nous entendons ici toute partie du territoire communal qui fait l'objet d'une réglementation originale, en tout ou partie. Rappelons que le Code de l'urbanisme ne distingue que quatre grandes catégories de zonages : U (urbain), AU (à urbaniser), N (naturel), A (agricole). Les dénominations adoptées localement pour les zones indicées (Ua, Nh, Ap, etc.) relèvent du simple usage. Ainsi, un zonage A (agricole) peut donner lieu à différentes zones A indicées (A, Ah, Ap, etc.) en fonction de la vocation précise des zones concernées. Ces dernières peuvent être très différentes (lorsque les usages visés sont de nature hétérogène) ou ne se distinguer, au contraire, que par une disposition précise du règlement (l'adoption d'une règle de hauteur, par exemple).

Rappelons que dans le système décentralisé français, la planification d'urbanisme s'exerce principalement au niveau communal (plans d'occupation des sols en vigueur jusqu'en 2017, plans locaux d'urbanisme) et intercommunal (plans locaux d'urbanisme intercommunaux, schémas de cohérence territoriale), dans le cadre des règles édictées par les lois et les décrets. L'objet de notre étude est ici centré sur la planification d'urbanisme à l'échelle communale. Nous résumons dans le tableau 1 l'architecture générale des règles d'urbanisme, en distinguant les dispositions relevant du Code de l'urbanisme et celles qui sont du ressort des communes.

Outils de planification et dynamiques d'évolution

Gestion des espaces urbanisés et programmation de l'urbanisation nouvelle

		Source normative		
		Lois et décrets (Code de l'urbanisme)	Délibération du conseil municipal	Décision du maire (ou du préfet en l'absence de document d'urbanisme)
Objet	Autorisations individuelles	Dispositions générales applicables aux autorisations d'urbanisme (règlement national d'urbanisme)		Autorisations individuelles (permis de construire, certificat d'urbanisme...)
	Document d'urbanisme	Définition des zonages et dispositions pouvant figurer dans le règlement	Règlementation des occupations du sol par zone (règlement), motivation des règles adoptées (rapport de présentation)	

Tableau 1. Dispositions en matière d'urbanisme: règles nationales (lois et décrets) et communales

Les outils de planification locale dans les communes rurales et périurbaines font face à la fois à des enjeux classiques des démarches d'aménagement (problématique de l'étalement urbain, densification des zones urbanisées) et à des contraintes spécifiques (pérennisation de l'activité agricole, héritage d'un habitat parfois diffus, absence de réseaux collectifs,...) [Bertrand *et al.* 2006]. En milieu rural, les enjeux de gouvernance autour de la planification sont centrés autour de la question clef du pouvoir communal et de sa redéfinition face au développement d'outils supra-communaux. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) occupent une place incontournable dans la planification d'urbanisme en milieu rural, puisqu'ils ont vocation à être généralisés sur l'ensemble du territoire national. Cependant, la planification au niveau strictement communal par l'élaboration de plans locaux d'urbanisme (PLU) ou de cartes communales demeure très importante, en particulier dans les communes rurales, même si la législation s'oriente vers une substitution progressive d'un cadre supra-communal (PLU intercommunaux) à l'échelon strictement local. Dans cette perspective, l'articulation et la compatibilité entre les documents d'urbanisme communaux, d'une part, et des documents supra-communaux aux exigences renforcées, d'autre part, sont des enjeux importants.

Pour cerner les choix réalisés par les communes en matière de zonage, une lecture diachronique apporte un éclairage important, dans la mesure où elle révèle la manière dont sont affectés les espaces nécessaires à l'urbanisation future et dont sont gérés les espaces déjà bâtis de façon plus ou

moins diffuse. Cette étude est limitée à la comparaison entre l'état du zonage dans le document d'urbanisme actuellement opposable et la situation immédiatement antérieure. Le pas de temps ainsi concerné est donc susceptible de varier en fonction du degré d'instabilité des documents d'urbanisme (la durée de vie d'un document d'urbanisme pouvant différer fortement d'une commune à l'autre).

Dans les communes rurales et périurbaines, un premier enseignement de nos observations est que la consommation d'espaces agricoles et naturels ne se résume pas à un schéma linéaire dans lequel se succéderaient de manière logique les différentes phases de la programmation de l'urbanisation (classement d'espaces agricoles et naturels en zones à urbaniser). La trajectoire suivie par les espaces agricoles et naturels est souvent plus chaotique, en raison d'un mitage « de fait », qui nécessite des régularisations *a posteriori*. Les « bricolages » juridiques des zonages font écho à ces cheminements plus ou moins tortueux. Il arrive ainsi que des secteurs agricoles et naturels soient directement requalifiés en secteurs urbains, sans passer par la phase d'ouverture à l'urbanisation. Il s'agit, sans doute, d'espaces déjà partiellement bâtis, ne pouvant être qualifiés de secteurs à urbaniser pour des raisons juridiques (le Code de l'urbanisme définissant ces derniers comme des espaces vierges de construction).

Par ailleurs, la programmation de l'urbanisation, lorsqu'elle fait l'objet de zonages explicites, est souvent difficilement lisible. Sur les 72 zones à urbaniser recensées, seule une minorité (46 %) est affectée de manière explicite vers une urbanisation de court terme, le plus fréquemment pour des projets de logements et plus rarement pour l'implantation d'activités. Les projets de nouveaux quartiers sont donc généralement organisés sans calendrier d'urbanisation clairement précisé. L'analyse des zones d'urbanisation future offre ainsi l'image de projets de planification qui thésaurisent des réserves foncières, plutôt qu'ils n'organisent l'urbanisation à brève échéance de terrains déjà équipés.

L'étude de la provenance des secteurs à urbaniser met clairement en évidence que les zones agricoles constituent l'essentiel du « réservoir » d'urbanisation des communes. D'un document d'urbanisme à l'autre, ce sont celles, en effet, qui changent le plus fréquemment d'affectation au profit des zones à urbaniser (19 %), alors que les zones naturelles sont beaucoup moins nombreuses à suivre cette trajectoire (7 %). Le classement en zone naturelle semble donc être, plus que pour les zones agricoles, un signal de la volonté des élus de protéger ces espaces de l'urbanisation. La préservation pour des motifs d'intérêt paysager, patrimonial ou esthétique prime sur l'intérêt agronomique ou productif (sachant que des espaces exploités pour l'agriculture peuvent être présents aussi bien dans l'une que dans l'autre catégorie de zonage).

La traduction juridique du mitage des espaces agricoles et naturels

Si les zones agricoles apparaissent convoitées pour des projets de construction, ce n'est pas toujours suivant le scénario attendu. Le cas évoqué précédemment (passage d'une zone agricole en zone à urbaniser) correspond le plus souvent à la construction d'ensembles de logements sous la forme d'un nouveau quartier. Mais la forte mutabilité des zones agricoles s'explique également par une autre forme d'urbanisation plus dispersée, qui renvoie à la notion de mitage (une artificialisation à la fois ponctuelle, régulière et discontinue d'espaces non bâtis). Entre deux versions du document d'urbanisme communal, près d'un quart des zones agricoles (23 %) sont requalifiées en naturelles. Ce phénomène traduit le recours à la technique dite du « pastillage » consistant à instaurer des micro-zonages naturels (parfois mono-parcellaires, voire infra-parcellaires) au sein des zones agricoles, de manière à satisfaire des demandes de droits à construire plus ponctuelles, néanmoins importantes lorsqu'elles sont cumulées. Elles émanent de propriétaires, pour certains agriculteurs. Cette pratique, un temps proscrite par la jurisprudence, a été par la suite entérinée par la législation, laquelle a instauré des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités »⁴ [Giudicelli 2010 ; Graboy-Grebesco 2011].

De nombreuses zones naturelles mitées peuvent être identifiées grâce à la manière dont elles sont désignées dans les plans locaux d'urbanisme. À titre d'illustrations, on peut citer quelques exemples dans les Alpes-de-Haute-Provence (« hameaux, groupes de constructions traditionnelles » à Limans ; « zone naturelle équipée réservée pour l'aménagement d'un hôtel » à Barcelonnette ; « constructions qui ne sont plus liées à l'usage agricole » à Manosque), dans le Var (« terrains d'urbanisation diffuse existante » à Gassin ; « zones naturelles pouvant accueillir de nouvelles constructions » à La Môle) ou encore dans les Hautes-Alpes (« secteurs d'habitations isolées » à Orres). Ces zones recouvrent des réalités variables. Il peut s'agir de petites pastilles isolées au sein de zones agricoles ou naturelles strictement inconstructibles. D'autres, à l'inverse, s'étendent beaucoup plus largement et peuvent être plus systématiquement autorisées. Si le « mitage réglementaire » concerne parfois des surfaces en définitive limitées, il peut être qualitativement source de perturbations importantes pour l'activité agricole⁵ et de conflits répétés [Darly et Torre 2008 ; Bertrand *et al.* 2006].

En outre, bien que concernant des surfaces réduites, il y a des secteurs bâtis en zone naturelle dans près de la moitié des communes étudiées. Ils sont donc à la fois peu étendus et fréquents : deux caractéristiques qui,

4. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle II ».

5. P. Germain et B. Thureau, « Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole », *Études foncières*, 2010, n° 145, p. 13-17.

combinées, illustrent assez bien la notion « d'émiettement urbain », c'est-à-dire le processus de mitage souvent peu consommateur d'espaces naturels et agricoles mais qui contribue à les déstructurer par sa démultiplication. Par rapport à l'idée d'étalement, l'émiettement rend compte d'un phénomène plus qualitatif que quantitatif, à savoir le caractère discontinu ou linéaire d'une urbanisation qui peut être à la fois vecteur de perturbation pour les activités productives agricoles et génératrice de coûts induits pour la collectivité [Castel 2007; Charmes 2013].

C'est donc parce que les zones naturelles offrent paradoxalement plus de flexibilité pour la construction que les zones agricoles ont ainsi été fréquemment requalifiées dans ce sens. En effet, pour éviter la prolifération de bâtiments d'habitation, la législation limite les permis de construire à des fins résidentielles dans les zones agricoles. Mais pour contourner ces contraintes, il est fréquent que les municipalités accordent des dérogations, sous la forme de micro-zones naturelles dotées de droits à construire au sein de ces zones agricoles. Comme l'indique une élue régionale en charge du suivi de la planification locale, les documents intercommunaux ne suffisent généralement pas pour endiguer ces pratiques très répandues au niveau communal :

Dans les zones de vallées et de piémont, on a un problème persistant de mitage qui se traduit sur le plan juridique par la multiplication de pastilles constructibles en zone agricole. Les schémas de cohérence territoriale, au niveau intercommunal, visent à cadrer un peu mieux les choses, et la région, lorsqu'elle donne son avis sur ces schémas, encourage dans ce sens. Mais au niveau communal, il y a souvent une résistance importante, et les élus poussent pour que le schéma intercommunal ne soit pas trop contraignant. (Conseillère régionale, en charge du développement durable, mai 2014)

Face au risque de mitage des zones agricoles, les solutions adoptées localement font débat. Ainsi, certaines municipalités choisissent d'interdire non seulement les habitations, mais aussi les bâtiments d'exploitation sur certaines portions des zones agricoles. Ces « secteurs paysagers » strictement inconstructibles suscitent des controverses, relayées ci-dessous par le responsable d'un bureau d'études en charge de documents d'urbanisme, qui pointe les obstacles à l'installation posés par la diminution des possibilités de construction :

Il y a des gros problèmes de mitage des espaces agricoles, mais les réponses à apporter à ce phénomène ne sont pas évidentes. La tendance que l'on observe plus récemment, c'est la création, dans les zones agricoles, de secteurs paysagers strictement inconstructibles. Mais si on interdit les constructions dans ces secteurs, est-ce qu'il faut

les autoriser partout ailleurs ? Est-ce qu'il faut regrouper les bâtiments agricoles et d'habitation dans d'autres secteurs ? Mais si on concentre les possibilités de construire dans des secteurs très délimités, c'est un vrai dilemme : un jeune agriculteur qui n'aura pas de terrains dans ce secteur ne pourra pas s'installer, car les bâtiments, c'est indispensable pour son exploitation. (Directeur de bureau d'études en urbanisme et aménagement, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, mars 2014).

Enfin, une interrogation particulière porte sur le devenir des « zones d'habitat diffus » (dites zones NB). Autorisées dans les plans d'occupation des sols, elles ont été proscrites en 2000 par la loi Solidarité et renouvellement urbains dans les nouveaux plans locaux d'urbanisme, après avoir été accusées de favoriser trop facilement le mitage des espaces agricoles et naturels. Les zones d'habitat diffus (NB) sont reclassées à parts égales en zone urbaine et en zone naturelle (30 %), tandis qu'une part moins importante (21 %) est ouverte à l'urbanisation. Enfin, une minorité non négligeable (19 %) conserve le même zonage, dans le cas où la commune révisé son document d'urbanisme en conservant le cadre flexible du plan d'occupation des sols. Dans tous les cas de figure, la gestion de cet héritage est compliquée pour les municipalités et les reclassements opérés présentent des inconvénients. Les re-zonages en secteurs urbains créent des espaces urbanisés peu denses, où les permis de construire sont possibles alors que les réseaux sont souvent insuffisants. Ils sont donc sources de difficultés financières potentielles pour les communes. Les reclassements en secteurs à urbaniser posent des difficultés juridiques, dans la mesure où ils doivent, aux termes du Code de l'urbanisme, correspondre à des espaces globalement vierges de construction. Enfin, la requalification des zones d'habitat diffus en zone naturelle est un vecteur de mitage important. C'est ce que montre le recours très large aux zonages d'habitat diffus dans des territoires soumis à une forte pression résidentielle, comme l'ont mis en évidence les recherches menées dans l'arrière-pays varois dans les années 1990⁶.

La décision locale concernant les droits à construire

Formuler des objectifs et justifier des choix : motivations implicites et explicites

Dans le cadre du rapport de présentation du document d'urbanisme, les conseils municipaux sont tenus par le Code de l'urbanisme de justifier les choix réalisés en matière de réglementation d'urbanisme (définition des

6. Voir J. Daligaux, « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Études foncières*, 1996, n° 71, p. 11-15.

zonages et des règles applicables retenues). Cette obligation de motivation conserve un certain caractère de généralité (les différents zonages et règles d'urbanisme n'ayant pas à être justifiés individuellement) et elle est, de fait, remplie avec un zèle très variable suivant les documents d'urbanisme. Elle n'est cependant pas de pure forme, un choix mal motivé en matière de zonage étant une source de fragilité juridique, en particulier dans la perspective d'un recours contentieux. Par conséquent, les justifications adoptées par les communes constituent un objet d'étude en soi sur lequel il est intéressant de s'attarder.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'attribution de droits à construire dans les zones naturelles donne lieu à la création de zonages spécifiques qui délimitent des secteurs constructibles plus ou moins étendus à côté ou au sein de zones strictement inconstructibles. Une première catégorie de justification souligne la nécessité d'allouer des possibilités de construction dans des espaces à dominante agricole, soit pour des besoins de logements des agriculteurs (« délimiter des secteurs construits dans le territoire agricole », Revest-du-Bion, Alpes-de-Haute-Provence) ou pour des bâtiments de vente ou transformation (« développer les constructions complémentaires aux activités de la coopérative », Limans, Alpes-de-Haute-Provence). La justification s'appuie ici sur la nécessité de donner de la flexibilité à des exploitations qui n'ont que des possibilités de construction réduites en zone agricole.

Bien plus souvent, cependant, c'est l'argument du déclin de l'usage agricole qui est mis en avant pour justifier la conversion de secteurs bâtis initialement pour les besoins de l'agriculture en secteurs résidentiels. Il s'agit, dans ce cas, soit de souligner que les bâtiments ont de fait perdu leur fonction initiale⁷ soit d'insister plus radicalement sur le recul de l'activité agricole elle-même⁸.

Enfin, la justification de secteurs bâtis en zone naturelle s'appuie fréquemment sur le constat d'une urbanisation de fait, qu'il s'agit seulement d'encadrer et de canaliser afin d'en limiter l'impact paysager (« développement mesuré du site touristique sous contrainte paysagère et environnementale, dans la massif collinaire de la Crau », Salon-de-Provence, Bouches-du-Rhône). Ces secteurs sont souvent issus des anciennes zones d'habitat diffus partiellement équipées en réseaux (« quartiers d'habitat diffus, dissociés du village, mais bénéficiant de conditions de desserte et d'équipement satisfaisant », La Môle, Var) et les droits à construire alloués aux propriétaires y sont parfois substantiels (« zone à constructibilité limitée, permettant une extension

7. Par exemple, sont évoqués la « disparition de la vocation agricole, en raison du caractère habité du secteur » (Thouard, Alpes-de-Haute-Provence) ou le fait que les « constructions anciennes, intéressantes par leur qualité architecturale [sont] sans perspectives de réutilisation agricole » (Sigoyer, Hautes-Alpes).

8. C'est une « zone qui connaît une dépression dans la production [...], la pérennité de l'agriculture n'y est plus évidente » (Entraigues-sur-la-Sorgue, Vaucluse).

dissociée des maisons existantes, mais réduite à une seule maison», Saint-André-d'Embrun, Hautes-Alpes»; «extensions modérées, voire constructions d'annexes et de dépendances», Aiguilles, Hautes-Alpes). Dans certains cas, les notions utilisées pour l'aménagement des zones urbaines, comme celle de densification, sont même transposées à ces zones naturelles («ce secteur autorise une densification du hameau des Bellons», Artigues, Var) et un développement de l'urbanisation peut être explicitement évoqué («l'extension de ce hameau sera plus importante après ouverture à l'urbanisation de la zone à proximité», Thoard, Alpes-de-Haute-Provence).

Mais la question de la motivation ne s'arrête pas au zonage, elle s'étend également aux dispositions clés du règlement interne qui régit chacune des zones. Parmi les outils réglementaires qui permettent d'obtenir un effet sur l'étalement urbain, les superficies minimales de parcelles illustrent bien les enjeux de justification des choix juridiques effectués par les élus. Ce type de disposition consiste à réserver les permis de construire aux propriétaires dont les terrains sont d'une surface supérieure à un seuil fixé par le règlement de la zone. Le plus souvent, le recours à cet instrument se traduit par une urbanisation sous-densifiée, potentiellement très consommatrice en espaces agricoles ou naturels⁹.

Le recours à cette réglementation n'est possible que s'il est justifié, aux termes du Code de l'urbanisme, par trois types de motifs : l'absence de réseaux d'assainissement, l'impact paysager et le maintien d'une urbanisation traditionnelle. Le premier motif concerne au premier chef les zones naturelles ou d'urbanisation future ayant hérité des anciens secteurs en habitat diffus des plans d'occupation des sols. Les deux autres motifs, par leur caractère peu contraignant et leur grande généralité, laissent des marges de manœuvre importantes pour les communes qui souhaitent recourir à ce type de prescription, alors même que les contraintes techniques liées à l'assainissement ne l'imposent pas : c'est le type de stratégies mentionné ci-dessous par un agent des services de l'État en charge du suivi des documents d'urbanisme :

Pour imposer des tailles minimales de terrains, les communes doivent le justifier, notamment par des contraintes techniques d'assainissement. Cela peut se comprendre lorsque la commune a connu dans le passé des zones d'habitat diffus qui ne sont plus permises aujourd'hui

9. L'histoire récente de cet outil est symptomatique des hésitations du droit de l'urbanisme : une première fois supprimé en 2000 (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite «loi SRU»), il a été réintroduit trois années plus tard (loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 «Urbanisme et habitat»). Dix ans après, la législation a acté à nouveau sa suppression (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite «loi Alur»). Les règles relatives aux superficies minimales étaient donc encore en vigueur dans les documents étudiés.

par la loi. C'est vrai que dans ces situations, créer des réseaux pour l'eau, pour l'assainissement, c'est un coût important pour un résultat limité en termes de densité. Mais dans les autres cas, lorsqu'il s'agit d'une urbanisation nouvelle sur des espaces vierges, c'est plus problématique. Il y a des élus pour qui trouver une justification dans la référence à l'urbanisation traditionnelle, cela a tendance à devenir un alibi pour développer une urbanisation incontrôlée, ça les dispense de réfléchir à la densité. Les projets sont d'emblée conçus avec des terrains de 2 000 m². C'est une source de désaccord de notre côté. (Agent du service Planification, Direction départementale des territoires du Vaucluse, juin 2014).

Dans les documents d'urbanisme, les superficies minimales importantes (supérieures à 1 000 m²) sont ainsi fréquemment justifiées par des motifs d'ordre très généraux, qui se réfèrent soit à des impératifs paysagers (« préserver une trame pavillonnaire pour éviter un impact visuel trop important », Puget-Theniers, Alpes-Maritimes), soit à la conservation de l'urbanisation traditionnelle du secteur (« préserver un aspect général de parc habité », Ramatuelle, Var) ; « garder les caractéristiques des secteurs en question, à savoir un bâti résidentiel noyé dans la végétation », Saint-Raphaël, Var).

Règles favorisant l'étalement urbain	
Dans les zones à urbaniser	Dans les zones naturelles et zones d'habitat diffus
Coefficient d'occupation des sols < 0,5	Autorisation de constructions nouvelles Autorisation d'extension de constructions existantes > 100 m ²
Hauteur des constructions limitée à 10 m	Changement de destination du bâti agricole autorisé
Marges de recul imposées par rapport aux limites des parcelles	
Superficie minimale de parcelles imposées pour construire	
Réseau d'assainissement collectif facultatif	
Réseau collectifs d'eau potable facultatif	

Tableau 2. Règles d'urbanisme adoptées favorisant l'étalement urbain

Or, l'édiction de superficies minimales importantes peut avoir des effets sur la capacité d'acquisition des ménages et constituer ainsi un vecteur de sélection sociale. Les motivations juridiques apparentes peuvent ainsi dissimuler une volonté d'entre soi, occultée par des considérations relatives à la protection du paysage et à la préservation d'une trame villageoise traditionnelle. En matière d'urbanisme, la grande souplesse offerte par la loi quant aux modalités de justification des choix publics met ainsi en évidence les marges de manœuvre importantes dont disposent les exécutifs locaux pour mener à bien leur projet de planification, y compris lorsque les conséquences en matière de ségrégation et d'étalement urbain sont sujettes à controverses.

Étalement urbain et règles d'urbanisme

Dans le cadre de notre étude, nous avons porté une attention particulière aux règles d'urbanisme susceptibles de favoriser l'étalement urbain dans les espaces agricoles et naturels. Ces espaces correspondent aux parties du territoire communal qui ne sont ni des zones urbanisées (déjà largement bâties), ni des zones agricoles (où les possibilités de construction sont marginales). Nous avons ainsi étudié les règles adoptées dans les zones naturelles (auxquelles nous avons adjoint les zones d'urbanisation diffuse, qui sont souvent des espaces naturels faiblement bâtis), ainsi que les zones d'urbanisation future, des espaces vierges de construction et destinés à l'extension urbaine.

Suivant les cas, les règles qui favorisent l'étalement urbain peuvent accorder des droits à construire de manière généreuse ou à l'inverse restrictive. Dans les zones d'urbanisation future, la volonté des élus de conserver une ambiance pavillonnaire ou villageoise peut les amener à rendre constructibles de nombreuses parcelles, tout en restreignant les possibilités de construction sur chacune d'entre elles (en limitant les hauteurs et les surfaces de plancher, par exemple). À l'inverse dans les zones à constructibilité limitée (zones naturelles, zones d'urbanisation diffuse), l'étalement urbain et le mitage sont généralement synonymes d'un assouplissement des contraintes.

Nous proposons de cibler ici l'analyse sur un nombre limité de règles (correspondant à des articles des règlements internes aux zones) applicables dans les documents étudiés. Dans les zones à urbaniser, on considère que la réglementation adoptée localement favorise une urbanisation disséminée lorsque le règlement impose des conditions qui limitent le regroupement des constructions et leur densification en fabriquant une trame urbaine horizontale et très étalée (hauteurs des bâtiments strictement limités, coefficient d'occupation des sols très faible). Dans les zones naturelles et d'urbanisation diffuse, nous faisons en parallèle l'hypothèse d'un risque potentiel de mitage lorsque les droits à construire sont peu contraints (autorisation d'étendre les constructions existantes dans des proportions importantes, faculté de convertir un bâtiment agricole en habitation sans conditions particulières). Enfin, nous avons retenu des règles qui favorisent une urbanisation dispersée quelle

que soit la zone concernée: distances imposées entre les habitations et les limites des parcelles, tailles minimales de parcelles obligatoires pour obtenir un permis de construire, autorisation de construire des bâtiments isolés sans accès aux réseaux collectifs d'assainissement ou d'eau potable (*tableau 2*)¹⁰.

Sur l'ensemble des zones étudiées, il apparaît que les règles synonymes d'étalement urbain sont souvent mobilisées dans les règlements internes, mais les résultats sont contrastés suivant les règles concernées. Dans les zones d'urbanisation future, le coefficient d'occupation des sols est largement utilisé (dans 35 % des zones de cette catégorie), devant d'autres outils juridiques comme les règles de recul ou les tailles minimales de parcelles¹¹ (*fig. 1*). Facilement identifié par les propriétaires, le coefficient d'occupation des sols (COS) est une règle qui a longtemps conservé une valeur de « signal politique », comme l'explique un agent du service urbanisme d'une commune.

Depuis des années, le COS n'est plus obligatoire dans les règlements d'urbanisme. C'est une simple faculté et nous n'encourageons pas les communes à l'utiliser, car cela peut bloquer des projets de constructions plus denses. En plus, c'est un instrument assez grossier, qui n'est pas très adapté à une orientation fine des projets sur le plan de l'urbanisme. Mais voilà, malgré tout, les élus ont du mal à renoncer à l'utiliser, pour plusieurs raisons. D'abord, c'est un outil très prisé par les propriétaires, car il leur permet d'avoir une idée de la valeur de leur terrain. Ensuite, c'est un signal pour la population, car fixer un COS, c'est proclamer qu'on ne va pas densifier et conserver l'ambiance pavillonnaire. Et c'est quelque chose qui peut avoir un certain écho auprès des habitants. (Directeur du Service urbanisme, commune de Digne-les-Bains, mars 2014)

Dans les zones naturelles et d'urbanisation diffuse (*fig. 2*), les constructions nouvelles sont autorisées dans la majorité des secteurs (60 %), mais les extensions de constructions existantes supérieures à 100 mètres carrés (27 %) concourent également à donner de la flexibilité dans l'attribution des permis de construire.

Enfin, sur l'ensemble des zones étudiées (*fig. 2 et 3*), deux résultats méritent d'être soulignés. En premier lieu, même s'il ne s'agit pas des règles les plus fréquemment édictées, imposer des tailles minimales de parcelles est une pratique qui a perduré durant la période étudiée (dans 15 % des zones

10. Il s'agit des règles en vigueur à la date d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme étudiés, la législation ayant par la suite supprimé les coefficients d'occupation des sols et les superficies minimales (loi Alur).

11. Les pourcentages sont calculés par rapport à l'ensemble des zones dans lesquelles l'information sur la règle applicable est disponible, qu'il s'agisse d'une information chiffrée (un coefficient d'occupation des sols de 0,5 par exemple) ou d'une information qualitative (la mention que le coefficient d'occupation des sols est inexistant ou a été supprimé, par exemple).

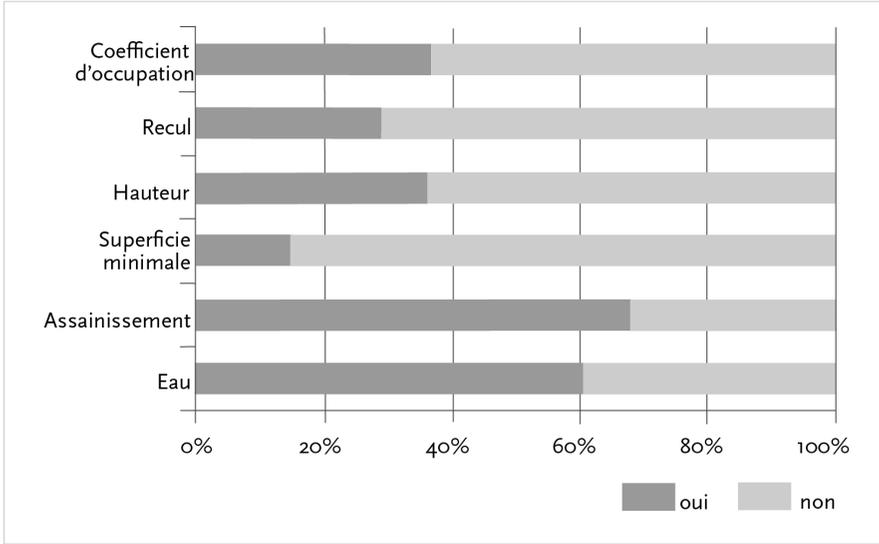


Figure 1. Règles favorisant l'étalement urbain dans les zones à urbaniser.

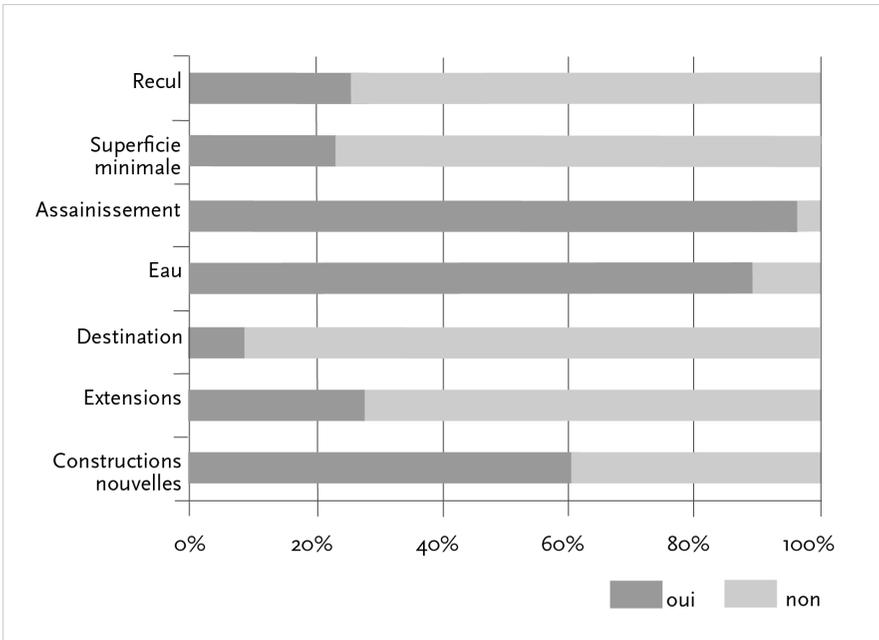


Figure 2. Règles favorisant l'étalement urbain dans les zones naturelles.

à urbaniser et dans 22 % des zones naturelles et d'habitat diffus). Par ailleurs, la facilité avec laquelle les communes autorisent (dans la majorité des secteurs, toutes zones confondues) les constructions isolées en l'absence d'infrastructures (en particulier, les réseaux d'adduction d'eau) apparaît comme un vecteur important d'étalement urbain.

Un autre élément d'information a trait au profil des communes concernées. Les pratiques réglementaires locales varient en fonction des grandes classes de communes à la base de notre échantillon. Nous avons utilisé la méthode de l'analyse factorielle des correspondances, adaptée à l'étude des variables qualitatives [Husson *et al.* 2009], pour représenter synthétiquement les liaisons entre les règles édictées (en caractères normaux dans les figures 3 et 4) et les catégories de communes (en italiques sur ces mêmes figures). Concernant les règles adoptées dans les zones d'urbanisation future (fig. 3), on remarque que ce sont particulièrement dans les communes littorales et urbaines que les facilités d'urbanisation sont accordées en l'absence de réseaux collectifs (pour l'eau et l'assainissement), ce que l'on peut interpréter comme le résultat d'une demande de droits à construire forte de la part des propriétaires dans ces territoires. Concernant les zones naturelles et d'habitat diffus (fig. 4), le mitage se traduit dans les pratiques juridiques par une flexibilité importante pour étendre les constructions existantes dans les communes en forte croissance démographique (« communes dynamiques »), alors que dans l'arrière-pays, l'enjeu porte plutôt sur la reconversion du bâti agricole en résidences. Enfin, sur les deux figures, il est à noter que l'adoption de superficies minimales est plutôt associée aux communes littorales et urbaines. L'édictation de ce type de règles, à la fois synonyme d'étalement urbain et de renchérissement du logement, n'est donc pas une pratique liée

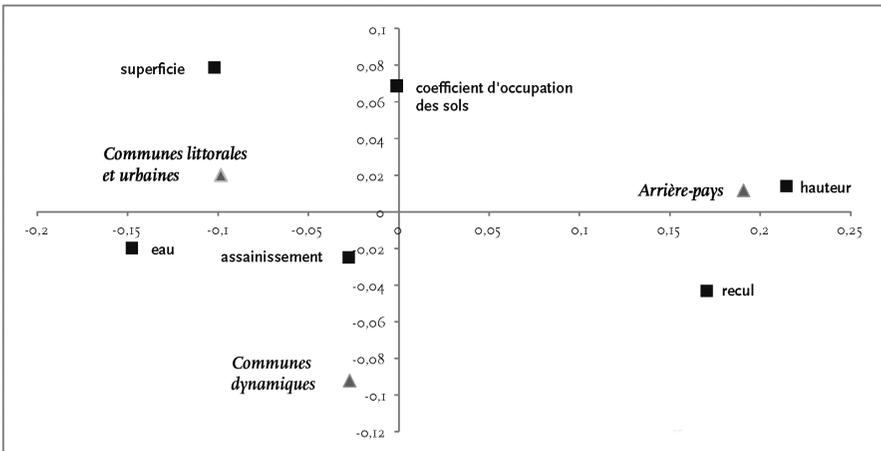


Figure 3. Règles d'urbanisme adoptées dans les zones à urbaniser et profil des communes (analyse factorielle).

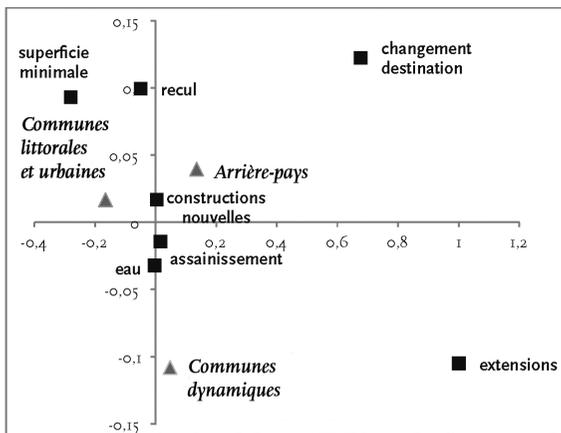


Figure 4.
Règles d'urbanisme adoptées dans les zones naturelles et profil des communes (analyse factorielle).

au bâti isolé de l'arrière-pays ou des zones montagneuses, où l'urbanisation traditionnelle est plus dispersée. Elle est avant tout observable dans les zones où la pression foncière est forte.

En définitive, la réglementation du bâti dans les espaces agricoles et naturels offre le tableau de pratiques contrastées et susceptibles de variations locales. Prendre la mesure de l'émiettement urbain impose donc d'aller au-delà des catégories générales de zonage pour s'intéresser à la fabrique des règles qui définissent les droits des propriétaires. Ces règles, par leur destination spécifique, peuvent s'écarter sensiblement de la vocation générale des zonages, puisque de larges pans des zones naturelles peuvent être ainsi dotés de possibilités de construction importantes. Nous avons ainsi tenté d'identifier les outils qui, dans le cadre du règlement de ces zonages, permettent des marges de manœuvre importantes pour l'allocation de droits à construire substantiels dans des zones dont la vocation globale est d'être préservée.

Conclusion

Alors qu'une maîtrise économe de la consommation des espaces agricoles et naturels est une des missions assignées aux documents d'urbanisme et constitue un des défis stratégiques que doivent affronter les schémas de cohérence territoriale au niveau intercommunal, l'étude présentée ici vise à rendre compte des pratiques en matière d'urbanisme réglementaire au niveau communal, afin de mieux évaluer les mécanismes de l'urbanisation, tant dans les communes périurbaines que rurales.

Parmi les résultats de recherche obtenus, nous avons mis l'accent sur la nécessité d'une évaluation des dynamiques de consommation d'espaces

non bâtis au-delà de la seule prise en compte des ouvertures à l'urbanisation dans le cadre de zonages dédiés à cette vocation. Pour ce qui est des espaces classés en zone agricole, ils sont à la fois les principaux visés par des trajectoires de zonage évoluant vers l'urbanisation et, dans le même temps, la part de ces espaces épargnée par l'urbanisation n'est pas totalement préservée.

En effet, des marges de constructibilité importantes peuvent subsister, notamment par la création de secteurs classés en zone naturelle au sein d'une zone agricole plus vaste. L'allocation de droits à construire passe alors par des règles autorisant la création de constructions nouvelles ou permettant des extensions du bâti existant qui peuvent se révéler parfois très importantes. De plus, si ces secteurs bâtis s'avèrent souvent de taille modeste, ils sont en outre très fréquemment présents dans les communes étudiées.

Enfin, la consommation de terres à la fois par l'ouverture à l'urbanisation et le mitage n'est pas le seul élément de fragilisation de l'activité agricole : la reconversion trop systématique des bâtiments d'exploitation pour des usages résidentiels non liés à l'activité productive, organisée de manière plus ou moins encadrée par les règlements, fait planer un risque sur la pérennisation de l'activité sur le long terme dans certains territoires [Jarrige *et al.* 2008].

Les zonages et règlements vecteurs de mitage ou d'urbanisation dispersée dans les espaces naturels et agricoles sont pour une part importante expliqués par l'héritage des zones d'habitat diffus, que le passage du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme ne résorbe que progressivement. Le recours important à ce type de zonage dans la première génération de documents d'urbanisme, particulièrement important dans le sud de la France, constitue donc toujours aujourd'hui un héritage difficile à gérer pour les communes et une source importante de dissémination du bâti dans les espaces naturels.

Romain Melot,
*sociologue, chargé de recherche, Inra, Sad-Apt (UMR 1048),
AgroParisTech, Université Paris Saclay*

Laurence Delattre
économiste, maître de conférences à l'Université Lille 1, Lille

Claude Napoléone
ingénieur de recherche, INRA-EcoDéveloppement, Avignon

Bibliographie

- BERTRAND, Nathalie, Samuel MARTIN et Nicole ROUSIER**, 2006, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société* 8 (3) : 329-350.
- CASTEL, Jean-Charles**, 2007, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en diffus », *Annales de la recherche urbaine* 102 : 89-96.
- DARLY, Ségolène, et André TORRE**, 2008, « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France. (Résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain) », *Géocarrefour* 83 (4) : 307-319.
- GIUDICELLI, Sandrine**, 2010, « L'encadrement de la constructibilité en zone agricole », *Revue de droit rural* 382 : 65-77.
- GRABOY-GROBESCO, Alexandre**, 2011, « La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale », *Droit administratif* 2 : 78-99.
- HUSSON, François, Sébastien LÊ et Jérôme PAGÈS**, 2009, *Analyse de données avec R*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes (« Pratique de la statistique »).
- JARRIGE, Françoise et al.**, 2008, « Les projets agri-urbains : des innovations territoriales ? Le bâti agricole dans l'Hérault (France) », in L. Laurens et S. Loudiyi (dir.), *Territoires périurbains et gouvernance. Perspectives de recherche*. Montréal, Laboratoire de développement durable et dynamique territoriale, Université de Montréal : 91-97.
- MARTIN, Samuel, Nathalie BERTRAND et Nicole ROUSIER**, 2006, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société* 8 (3) : 329-350.
- MELOT, Romain**, 2009, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique* 59 (1) : 177-199.
- STRUILLOU, Jean-François**, 2004, « Le respect du droit de l'urbanisme par les utilisateurs du sol. L'application du droit pénal de l'urbanisme », *Cahiers du Gridauh* 11 : 145-187.

Résumé

Construire dans les espaces agricoles et naturels. La planification d'urbanisme en région provençale

L'étalement urbain fait l'objet d'une « fabrique réglementaire » dans les territoires ruraux et périurbains. En effet, si le mitage est encore largement à l'œuvre dans de nombreuses communes en France, c'est en grande partie parce qu'il est organisé comme tel par la réglementation que les élus choisissent d'adopter. La recherche présentée ici est le fruit de l'analyse d'un ensemble de 88 documents d'urbanisme élaborés dans un panel de communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur entre 2000 et 2010. Grâce à l'étude des outils de planification, nous faisons l'hypothèse qu'il est possible d'identifier les pratiques juridiques par lesquelles s'exerce la pression sur les espaces agricoles et naturels.

Mots clefs: Provence-Alpes-Côte d'Azur, espaces naturels, étalement urbain, planification, réglementation, terres agricoles.

Abstract

Building in natural and agricultural areas: Urban planning in the Provençal region

Urban sprawl is a “regulatory construction” in many rural and peri-urban areas. If urban scattering remains prevalent in many French municipalities, it is in large part because it is orchestrated through the regulatory measures that elected officials choose to adopt. The research presented here is based on the analysis of a collection of eighty-eight urban planning documents drafted by a panel of municipalities in the Provence-Alpes-Côte d'Azur region between 2000 and 2010. Based on an examination of the planning tools in place, we argue that it is possible to identify the legal practices through which pressure is exerted on agricultural and natural areas.

Keywords: Provence-Alpes-Côte d'Azur, natural areas, urban sprawl, planning, regulation, farmland.