



# Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire-Atlantique

Camille Le Bivic

## ► To cite this version:

Camille Le Bivic. Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire-Atlantique. Environnement et Société. Université Paris-Saclay, 2020. Français. NNT : 2020UPASB020 . tel-03181151

**HAL Id: tel-03181151**

**<https://pastel.hal.science/tel-03181151>**

Submitted on 25 Mar 2021

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

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

# Urbanisme rural sous influence métropolitaine.

Ressources et épreuves des pratiques  
planificatrices locales en Ile-de-France et  
en Loire-Atlantique

## Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

École doctorale n° 581, agriculture, alimentation, biologie,  
environnement et santé (ABIES)

Spécialité de doctorat: Sociologie

Unité de recherche : Université Paris-Saclay, INRAE, AgroParisTech, UMR SAD-APT,  
75005, Paris, France

Référent : AgroParisTech

Thèse présentée et soutenue à Paris-Saclay, le 16 décembre 2020, par

**Camille LE BIVIC**

### Composition du Jury

**Xavier DESJARDINS**

Professeur, Université Paris Sorbonne

Président

**Nadia ARAB**

Professeure, UPEC

Rapporteur & Examinatrice

**Éric CHARMES**

Directeur de recherche, ENTPE

Rapporteur & Examineur

**Charlotte DA CUNHA**

Maîtresse de conférence, UVSQ (CEARC)

Examinatrice

**Romain MELOT**

Directeur de recherche, INRAE, Centre  
IdF-Versailles-Grignon

Directeur de thèse

**Laurent DEVISME**

Professeur, ENSA Nantes

Co-Directeur de thèse

**Bertrand LEROUX**

Chef de projet, docteur en sociologie,  
CEREMA

Invité



# Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire- Atlantique

## **Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay**

École doctorale n° 581, agriculture, alimentation, biologie, environnement et santé  
(ABIES)

Spécialité de doctorat: Sociologie

Unité de recherche : Université Paris-Saclay, INRAE, AgroParisTech, UMR SAD-APT,  
75005, Paris, France

Référent : AgroParisTech

Doctorante : Camille Le Bivic

Direction : Romain Melot (INRAE-SADAPT), Laurent Devisme (AAU-CRENAU)



*Cette recherche a été financée par l'ADEME (Agence de la transition écologique)  
et a été menée grâce au soutien de l'INRAE, d'AgroParisTech et du CRENAU*

**ADEME**



**INRAE**











## Remerciements

Je tiens à remercier mes directeurs. Romain Melot pour son implication, son écoute attentive et sa curiosité interdisciplinaire depuis l'écriture du projet de thèse jusqu'au bouclage du manuscrit. Laurent Devisme pour sa disponibilité et pour les discussions toujours ouvertes et constructives. Leur enthousiasme constant et la confiance accordée ont grandement contribué à cette recherche.

Je remercie Nadia Arab, Éric Charmes, Charlotte Da Cunha, Xavier Desjardins et Bertrand Leroux pour avoir accepté de participer au jury de thèse et pour le temps consacré à la lecture de ce travail.

Le développement des questions de recherche doit à Bertrand Leroux à travers sa contribution à l'analyse et la pertinence de ses remarques, et à Thierry Vilmin à travers les échanges riches et bienveillants. Je remercie également des membres du comité de thèse qui se sont prêtés à l'exercice de suivi annuel et dont les avis ont participé au cheminement de cette étude.

Je profite de cette occasion pour remercier mes collègues de l'INRAE-SADAPT, attentifs et toujours disposés à échanger, et l'équipe du CRENAU et de l'ENSAN pour le travail stimulant sur l'enseignement auquel j'ai été convié. J'ai une pensée particulière pour les doctorants de SADAPT et du CRENEAU avec qui j'ai eu le plaisir de partager des questionnements et des savoir-faire.

Cette thèse a été financée par l'ADEME. A travers Sophie Debergue et Valérie Pineau, je remercie donc l'agence de la transition écologique pour l'appui durant ces trois années de doctorat.

Ce travail doit également beaucoup à mon entourage. Je remercie mes proches pour leur soutien à travers leur présence, les encouragements, l'hébergement lors des séjours nantais ou encore la relecture de dernière minute.

Enfin, je remercie l'ensemble des personnes enquêtées, pour le temps qu'ils m'ont accordé et l'attention portée aux questions posées.



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                      |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introduction générale .....</b>                                                                                                                                                                   | <b>11</b>  |
| <b>Chapitre 1. Urbanisme rural : des principes urbanistiques à l'écriture réglementaire locale .....</b>                                                                                             | <b>19</b>  |
| 1.1. L'urbanisation rurale sera-t-elle forcément compacte ? .....                                                                                                                                    | 19         |
| 1.2. L'urbanisation diffuse, un objet émergent pour les sciences sociales .....                                                                                                                      | 29         |
| 1.3. Écrire la réglementation de l'urbanisation dans les communes rurales sous influence urbaine .....                                                                                               | 34         |
| Conclusion chapitre 1 .....                                                                                                                                                                          | 38         |
| <b>Chapitre 2. Les municipalités rurales à l'épreuve de la programmation de l'urbanisation .....</b>                                                                                                 | <b>41</b>  |
| 2.1. Explorer les pratiques de régulation et de gestion de l'urbanisation future dans les communes rurales : une approche empirique de la planification .....                                        | 42         |
| 2.2. Méthodologie de l'enquête .....                                                                                                                                                                 | 52         |
| 2.3. Les profils de la production de logement dans les territoires ruraux. Une étude quantitative des dynamiques de construction résidentielle dans les communes rurales à l'échelle nationale ..... | 65         |
| 2.4. L'écriture réglementaire de l'urbanisation future. Une étude quantitative basée sur les plans locaux d'urbanisme en Ile-de-France .....                                                         | 87         |
| Conclusion chapitre 2 .....                                                                                                                                                                          | 99         |
| <b>Chapitre 3. Des campagnes sous le prisme de processus de fragmentation .....</b>                                                                                                                  | <b>101</b> |
| Introduction du chapitre 3 .....                                                                                                                                                                     | 101        |
| 3.1. Vers une intensification de la fragmentation spatiale .....                                                                                                                                     | 116        |
| 3.2. L'accompagnement public de la planification locale : un paysage institutionnel composite et des compétences mouvantes .....                                                                     | 133        |
| 3.3. Le rôle des aménageurs et des constructeurs dans le système d'acteurs de l'urbanisme ..                                                                                                         | 162        |
| Conclusion chapitre 3 .....                                                                                                                                                                          | 190        |
| <b>Chapitre 4. Du ménagement communal au management territorial ? gestion du projet urbain dans les communes rurales et ajustements réglementaires .....</b>                                         | <b>193</b> |
| Introduction du chapitre 4 .....                                                                                                                                                                     | 193        |
| 4.1. L'urbanisme rural saisi par la gestion par projet .....                                                                                                                                         | 207        |
| 4.2. L'instrument réglementaire activé par les pratiques de révision .....                                                                                                                           | 231        |
| 4.3. Un retrait de la gestion publique au profit des opérateurs privés ? .....                                                                                                                       | 252        |
| Conclusion chapitre 4 .....                                                                                                                                                                          | 267        |
| <b>Conclusion générale .....</b>                                                                                                                                                                     | <b>269</b> |
| <b>Références .....</b>                                                                                                                                                                              | <b>279</b> |
| <b>Annexes .....</b>                                                                                                                                                                                 | <b>289</b> |
| <b>Acronymes .....</b>                                                                                                                                                                               | <b>295</b> |
| <b>Index (figures, tableaux, encarts) .....</b>                                                                                                                                                      | <b>296</b> |
| <b>Table des matières .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>298</b> |



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

S'intéresser à l'urbanisme rural sous influence métropolitaine, c'est considérer deux enjeux contradictoires portés par les politiques publiques. Le premier est un enjeu de production de logements. La croissance démographique métropolitaine et les difficultés d'accès au foncier conduisent à un déficit considérable de logements abordables dans ces territoires. Les métropoles exercent en effet une pression sur leur périphérie rurale, constituée de communes qui sont certes éloignées des pôles d'activités, mais sont encore bien connectées aux bassins d'emploi. Ces communes disposent de terrains et de logements plus grands et plus accessibles.

Le second enjeu est celui de la préservation des espaces non-urbanisés. Les milieux et les ressources que représentent ces espaces sont visés par des politiques publiques destinées à limiter l'étalement urbain et ses conséquences : perte de biodiversité, consommation des terres agricoles, augmentation des déplacements, dégradation des paysages, gestion de l'eau.

La conjonction de ces enjeux génère des tensions qui sont autant de défis pour l'action publique locale et les choix d'urbanisme concernant l'évolution des usages et des espaces. Nous souhaitons ici introduire notre travail sur la planification d'urbanisme dans les communes rurales sous influence métropolitaine, en évoquant le lien qu'il entretient avec deux objets de recherche importants pour la sociologie de l'action publique et la sociologie urbaine : la trajectoire des instruments d'urbanisme et la propriété foncière. Bien que ces objets ne constituent pas l'entrée principale de notre travail, nous les évoquons dans la mesure où ils ont contribué aux questionnements initiaux et accompagnent notre travail sociologique. Ces considérations liminaires nous conduiront à la formulation des questions de recherche et de la structure du document de thèse.

### *Une chronique de la planification d'urbanisme*

Les enjeux que nous avons mentionnés plus haut ne sont pas nouveaux. Mais ils sont aujourd'hui devenus plus saillants par la multiplication des territoires soumis à des impératifs en matière de production de logements et de préservation des espaces ouverts. Le logement et l'agriculture sont considérés comme des services de première nécessité : à ce titre, les collectivités locales ont un rôle à jouer pour limiter les comportements spéculatifs relatifs au foncier et à l'immobilier (Halbwachs, 1908 ; Pisani, 1977). Pour répondre à ces enjeux, toute une série d'instruments de régulation spatiale ont été institués au cours du XX<sup>e</sup> siècle. La définition de l'urbanisme n'est pas arrêtée, mais



nous proposons de retenir ici qu'à travers la planification urbaine, l'action publique à vocation à orienter une situation vers une condition jugée préférable, en influençant notamment les initiatives spontanées et non coordonnées (Merlin, 2015).

En France, la loi d'orientation foncière (1967) a introduit une rupture importante dans les pratiques de planification et d'aménagement. Elle s'inscrit dans une période caractérisée par l'ampleur de l'expansion urbaine et l'importance du développement des villes nouvelles et des infrastructures de transports piloté par l'État (années 1950 à 1970). La loi de 1967 représente alors une réponse à un phénomène urbain qui questionne les moyens et la capacité des politiques publiques à gérer l'évolution du foncier dans le temps (maîtrise du développement urbain et effets spéculatifs).

En effet, la loi d'orientation foncière a mis en place des instruments centraux en matière de planification spatiale (schéma, plan), de gestion fiscale (taxe locale d'équipement) et d'aménagement (zone d'aménagement concertée). Parmi les outils de planification, le « schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » oriente le développement à l'échelle supra-communale et le « plan d'occupation des sols » (POS) régle l'urbanisation municipale, notamment à travers la définition des droits au niveau de la parcelle. Thierry Vilmin a retracé précisément l'évolution des pratiques d'urbanisation qui ont suivi la loi d'orientation foncière, en décrivant un cadre urbanistique ajusté par la pratique, qui tend au développement de l'« aménagement négocié » combinant l'activité réglementaire et l'activité opérationnelle (Vilmin, 2019).

Au-delà de ces réformes du cadre juridique de la planification, l'évolution du contexte économique et social a imposé des adaptations aux instruments de l'action publique urbaine. La fin des Trente Glorieuses et le retrait de l'État de la gestion locale (lois de décentralisation 1982-1983) se sont traduits par le développement des prestataires privés dans les opérations d'aménagement. Ce mouvement soulève notamment des questions, en particulier concernant la capacité de ce nouveau cadre de gouvernance à formuler des problèmes et à mener des actions pour les résoudre (Lorrain, 1993). L'expertise en matière d'urbanisme s'est externalisée : ce processus favorise la division thématique des problèmes et oriente les processus de décisions en matière d'aménagement vers des réponses plus techniques et moins débattues (Gaudin, 1999). Les sujets se sont complexifiés et les soutiens publics se sont amoindris, contribuant ainsi à la multiplication d'acteurs privés porteurs de compétences diverses. L'émergence des sujets environnementaux et leur intégration dans le domaine de l'urbanisme a participé de ces reconfigurations de l'expertise sur la planification (Mathieu et Guermond, 2011).

De nouvelles d'incertitudes, relatives à l'économie locale, aux concurrences territoriales, aux évolutions environnementales ou à la présence de porteurs de projets privés, orientent l'action publique et les processus de planification vers la gestion par projets (Genestier, 2001 ; Pinson, 2005). Une plus grande souplesse des dispositifs est censée permettre une adaptation des cadres d'action aux aléas, aux opportunités et aux nouvelles connaissances. Au-delà des attentes, ces changements de pratiques font évoluer le travail des acteurs de l'urbanisation, par exemple à travers les instruments de contrôle et de gestion des autorités publiques. Les communes rurales, parfois démunies en matière de moyens (compétence, budget) et soumises à des pressions foncières, semblent particulièrement concernées par ces modes opératoires mouvants qui influencent les relations entre acteurs et les processus de planification d'urbanisme.

Le nombre de municipalités en France est particulièrement important. Les politiques gouvernementales qui se succèdent depuis une vingtaine d'années incitent les communes rurales à transférer leur compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal. L'objectif poursuivi par ces transferts est de mener une réflexion stratégique sur la planification territoriale à une autre échelle et de mutualiser les moyens humains et financiers, relativement faibles à l'échelle communale. Très souvent, les élus municipaux des communes rurales préfèrent cependant conserver leur compétence d'urbanisme, c'est-à-dire le droit et la responsabilité d'aménager leur commune à travers un panel d'outils (document d'urbanisme, délivrance de permis d'aménager et de construire, préemption).

En définitive, les transformations qu'a connu le cadre institutionnel de l'urbanisme, le rôle joué par les décisions des services intercommunaux, les arbitrages des prestataires privés et la transition d'un urbanisme réglementaire vers un urbanisme de projet sont autant d'enjeux qui interrogent aujourd'hui la planification foncière dans les communes rurales qui font l'objet de notre travail.

#### *Des pratiques de maîtrise du sol non-urbanisé*

*« C'est le PLU [plan local d'urbanisme] qui a fait sauter l'équipe. Le projet de l'ancienne équipe créait de grandes tensions [...] On a été élu en 2008 avec le projet de PLU qui a pris quatre ans. On a marché sur des œufs pendant quatre ans et on a appris. On a travaillé mètre carré par mètre carré sur la commune. On a divisé la commune en douze zones pour travailler morceau par morceau. [...] La loi nous autorisait à 10 % d'extension et le Parc contraignait à 2,5 % [charte du PNR]*

*par rapport à l'existant. Sachant que les zones étaient ouvertes [à l'urbanisation] depuis 1985 avec le POS [plan d'occupation des sols, document antérieur au PLU], donc il a fallu tailler dans les zones. Il a fallu fermer 2,5 ha constructibles. En 1985, il n'y avait pas de grande différence entre constructible et agricole, les gens étaient au conseil et avaient une bonne partie du terrain. Et puis, les prix ont explosé à Amponville à la fin des années 1990, début des années 2000. On est passé d'un ratio de 1 à 100 entre agricole et constructible. Si on était à 7 000€/ha, on est à 70 000€/ha aujourd'hui. L'argent a pris le dessus. Il faut comprendre, pour les gens c'est leur patrimoine, leur bas de laine. [...] [la planification d'urbanisme] a été un jeu mathématique. On a assuré un maintien du nombre de terrains constructibles en réduisant la taille des terrains. J'ai reçu les personnes, l'objectif étant de faire comprendre que c'est la position du terrain et pas la personne qui explique ce choix. [...] Ma chance c'est que je ne suis pas originaire d'ici. Je n'avais aucun intérêt dans l'affaire. Je ne connaissais pas les parcelles, au moins au début. C'était un atout. Je ne cherchais pas savoir au début, mais bon au bout d'une semaine on sait exactement à qui appartient quoi. »*

Entretien avec le maire d'Amponville, en Seine-et-Marne, le 26 mars 2018

Nous avons choisi de mettre en exergue cet extrait d'entretien mené avec le maire d'une commune rurale d'Ile-de-France pour rappeler que les élus développent une connaissance à la fois empirique et fine des processus d'urbanisation communale. Cet extrait a également l'intérêt de dérouler toute une série de thématiques que nous allons traiter dans ce travail sur l'urbanisme rural : la proximité entre les acteurs locaux ; les conflits générés par la planification d'urbanisme ; les adaptations municipales du projet d'urbanisation ; enfin, les évolutions qu'ont connu les dispositifs supra-communaux.

Le plan local d'urbanisme est un instrument qui a des conséquences directes sur les droits des propriétaires : lorsque les élus décident de réduire des possibilités d'aménagement ou de construction, cette décision publique ne donne droit à aucune compensation pour les propriétaires. Or, comme le rappelle l'extrait d'entretien, le sol est un objet complexe. Il peut être envisagé comme un héritage, un moyen de production, un paysage et, en définitive, comme une ressource plus ou moins partagée sur laquelle peuvent intervenir différents types d'acteurs. Dans un contexte où les intérêts deviennent multiples et complexes, comment les acteurs locaux s'organisent-il pour écrire les règles d'un futur commun ?

Les questions relatives au rapport au sol et à sa maîtrise sont sous-jacentes à notre travail sur les pratiques de planification. Notre recherche n'a pas vocation à définir les notions de terre et de

propriété ni à discuter leurs fondements. Nous pouvons néanmoins rappeler l'apport de travaux menés en économie et en anthropologie sur les rapports entre droits de propriété et maîtrise du sol. Dans la mesure où la terre est considérée comme un bien qui ne peut être déplacé, son usage productif implique généralement la définition de droits (accès, gestion, possession ou exclusion) et de dispositifs (limite physique, titre, règlement, zone ou récit) (Le Roy, 2011 ; Li, 2014). L'approche qui tend à considérer la terre comme un bien marchand, à l'isoler et à orienter sa gestion, soulève des questions d'accès au foncier et de privilèges associés à sa propriété (Polanyi, 1944, chapitre 6). La propriété, source d'inégalités, dépend largement de la définition qu'en donnent les dispositifs (institutions, instruments) et de la mobilisation de ces dispositifs par les acteurs du système foncier.

L'objet de notre travail de recherche est de comprendre le processus d'écriture réglementaire de l'urbanisation dans les communes rurales sous pression foncière. Nous souhaitons montrer de quelle manière les outils réglementaires sont mobilisés par les acteurs locaux et leur importance dans l'orientation de l'urbanisation. Les hypothèses qui sous-tendent le travail sont les suivantes : (1) les décisions en matière de construction d'habitat, dans les communes rurales sous pression foncière, restent aujourd'hui entre les mains des élus locaux ; (2) l'écriture de la réglementation urbaine locale est le fruit d'un urbanisme négocié dans lequel les pratiques d'opérateurs de l'aménagement et de la construction jouent un grand rôle. Nous interrogeons dans ce travail la manière dont les territoires à la fois de faible densité et sous influence métropolitaine sont redéfinis localement au travers de la planification d'urbanisme.

### *La structure du manuscrit*

Pour introduire notre recherche, nous proposons d'exposer de manière synthétique la structure du document, les objectifs des chapitres et des sections, ainsi que les sujets qui y seront traités.

La thèse est construite en quatre chapitres. Chaque chapitre est décomposé en sections, elles-mêmes construites en sous-sections. Chacun des chapitres propose un état de l'art international relatif aux questions qui y seront traitées. Nous avons mobilisé ainsi différents corpus de références tout au long du manuscrit. Nous avons choisi de séparer quatre corpus de références bibliographiques permettant de discuter plus directement des résultats qui sont présentés par la suite. Les deux premiers corpus sont généraux : le premier introduit le contexte et les débats liés à

l'urbanisation diffuse, le second pose le cadre théorique. Les deux autres corpus, en chapitre 3 et 4, sont resserrés sur les thèmes des chapitres.

Le premier chapitre présente, à travers une analyse de la littérature, le contexte de planification dans lequel interviennent les acteurs locaux. Dans la section 1.1, il nous a semblé important d'introduire deux concepts structurants : « durabilité » et « densification ». Notre travail n'a pas vocation à les discuter de manière approfondie. En revanche travailler sur l'urbanisme rural sous influence métropolitaine implique de resituer les débats autour de ces concepts, dans la mesure où ils influencent fortement l'activité des élus locaux et des techniciens travaillant sur la planification urbaine.

En effet, comme indiqué plus haut, les communes rurales sont concernées par des enjeux importants en matière de production de logements et de préservation des espaces agricoles et naturels. Dans ce cadre, l'état des connaissances sur la « durabilité urbaine » et le processus de « densification urbaine » marque l'environnement dans lesquels agissent les acteurs des municipalités rurales sous influence métropolitaine. Dans la section 1.2, nous proposons un état de la recherche sur la question de l'urbanisation diffuse dans les sciences sociales, en resituant l'apport de notre travail en regard de ces analyses. La section 1.3. revient sur l'émergence de l'objet « territoires ruraux » dans les sciences sociales et permet de structurer les choix méthodologiques qui sont présentés ensuite.

Le second chapitre expose la méthodologie de recherche, ainsi que les résultats de deux études quantitatives. Nous détaillons, dans une première section 2.1, le cadre théorique mobilisé à travers les champs de la sociologie du droit, la sociologie des outils de gestion et la sociologie de l'action publique. Dans la section 2.2, les méthodes, les données et les terrains relatifs aux analyses quantitatives et qualitatives sont exposés et deux objets centraux de l'étude sont définis : « les communes rurales sous influence métropolitaine » et le « plan local d'urbanisme ». Les sections 2.3 et 2.4 présentent le résultat des deux études quantitatives qui ont été menées. La première a été réalisée à l'échelle nationale et porte sur les pratiques locales de construction de logement. La seconde étude traite des pratiques de planification locale de l'urbanisation future dans les communes rurales de l'Ile-de-France. Dans ce chapitre, nous proposons une typologie originale relative à des profils de communes rurales définis en fonction des processus d'urbanisation observables (planification, construction de logement). Cette typologie nous permet de mettre en évidence une certaine hétérogénéité des territoires au regard des pratiques communales. Nous

tentons d'identifier les facteurs favorables à des dynamiques de « densification rurale » (réduction des surfaces constructibles dans les différentes catégories de communes). Ces résultats sont remobilisés dans les chapitres suivants et mis à l'épreuve des enquêtes de terrain.

Dans le chapitre 3, nous prenons le parti d'analyser les dynamiques d'urbanisation dans des communes rurales marquées par des processus de fragmentation, que nous définissons au sens large comme une fragmentation des espaces, des institutions et des filières d'aménagement. Dans la section 3.2, nous rendons compte d'une intensification de l'émiettement urbain dans les terrains étudiés. La section 3.3 met en évidence les cloisonnements institutionnels dans le domaine de la planification et leurs conséquences sur la régulation et la gestion spatiale dans des petites communes qui tendent à renforcer l'importance des décisions municipales. La section 3.4 porte sur le rôle des opérateurs de l'aménagement et de la construction de logements dans l'urbanisation des communes rurales. Ce chapitre souligne notamment l'existence des pratiques de coopération entre communes, en dehors des cadres de l'institution intercommunale pour planifier l'urbanisation communale. Nous traitons également des effets des politiques nationales territorialisées d'aides à la construction de logement.

Le quatrième chapitre porte sur les pratiques planificatrices des acteurs publics, qui alternent entre gestion managériale du territoire et « ménagement » des acteurs locaux. Une revue de travaux sur le domaine ouvre le chapitre et revient sur une série d'enjeux centraux des travaux empiriques sur la planification territoriale : l'évolution des relations entre autorités publiques et opérateurs privés dans les projets urbains ; les stratégies locales de mobilisation des instruments locaux employées par les acteurs pour orienter l'urbanisation. La section 4.1 traite de la montée en puissance des méthodes d'urbanisation « par le projet » et de la traduction de ces démarches dans les communes rurales. La section 4.2 examine les pratiques locales d'adaptation du règlement dans les zones ouvertes à l'urbanisation et identifie les incertitudes propres aux communes rurales. La section 4.3 analyse les modalités d'intervention des opérateurs de l'urbanisation dans la planification et les pratiques d'écriture réglementaire des acteurs publics locaux (élus et techniciens) pour intervenir et orienter l'urbanisation. Le chapitre met l'accent sur les rapports de force qui s'instaurent entre les acteurs. Il conclut notamment que, dans les communes rurales également, la programmation de l'urbanisation est un processus complexe, à rebours d'une vision qui considérerait sans nuance les territoires ruraux comme marqués avant tout par un « laissez-faire » en matière d'urbanisme.



## **CHAPITRE 1.URBANISME RURAL : DES PRINCIPES URBANISTIQUES À L'ÉCRITURE RÉGLEMENTAIRE LOCALE**

A travers ce chapitre, nous proposons d'identifier le contexte général, dans lequel l'urbanisation à faible densité est étudiée et discutée. Nous abordons différents éléments de contexte, de manière non-exhaustive, dans la mesure où ils structurent des approches urbanistiques et marquent les pratiques de planification urbaine dans les communes rurales sous influence métropolitaine.

Les trois sections permettent de développer le sujet de l'urbanisation au prisme des questions de durabilité, de faible densité et de planification des espaces ruraux. A partir des grands constats et enjeux qui sont relevés, nous proposons de structurer les questions de recherche et les hypothèses qui sous-tendent notre travail.

### **1.1.L'urbanisation rurale sera-t-elle forcément compacte ?**

Nous souhaitons tout d'abord revenir sur quelques modèles urbanistiques contemporains, orientés par l'enjeu du développement durable et les objectifs de la densification. Ces notions ont été développées dans le domaine de l'urbanisme et se sont traduites dans les politiques urbaines depuis une trentaine d'années. Il s'agit ici avant tout de comprendre 1) les enjeux sous-tendus par ces notions, 2) les prescriptions voire les injonctions auxquelles sont soumises les communes rurales sous pression démographique et les difficultés de mises en œuvre de mesures, et enfin 3) de revenir sur les principales controverses qui concernent ces modèles.

#### *Urbanisme rural durable : concept, modèle et controverse*

Nous proposons de revenir sur le concept de « durabilité » en matière d'urbanisme, afin de comprendre les controverses qui lui sont liées, et de saisir le contexte dans lequel les acteurs locaux sont amenés à travailler et à orienter l'urbanisation des communes. Notre travail ne vise pas à définir, affiner ou évaluer des objectifs et des méthodes urbanistiques, mais à comprendre ce qu'impliquent leur mise en œuvre dans les communes rurales sous influence métropolitaine, en matière de pratiques et d'urbanisation.



Le phénomène d'extension urbaine, à l'écart des centres urbains, est identifié comme un problème par les politiques publiques dans la mesure où cette urbanisation peut représenter un contre-exemple face au modèle de la « ville durable ». Ce modèle renvoie à la mise en place de dispositifs pour répondre aux enjeux du développement durable dans le domaine de la gestion des transports en commun, la préservation des ressources naturelles ou encore la répartition des services. Les définitions et usages du concept de « ville durable » sont multiples et controversées. Il ne s'agit pas ici de préciser ou retracer l'histoire du concept, mais plutôt de pointer l'influence de celui-ci sur les théories et pratiques urbaines dans les territoires ruraux.

Au niveau international, le rapport Meadows dans les années 1970 et le rapport Brundtland dans les années 1980 ont fortement contribué à l'évolution de la pensée en matière d'aménagement des territoires. Le premier portait sur la limitation des ressources face à la croissance (rapport Meadows, 1972) et le second sur les enjeux de conciliation des besoins écologiques, sociaux et économiques définis par le concept de « développement durable » (rapport Brundtland, 1987). Cependant, c'est surtout dans les années 1990 que les enjeux de durabilité intègrent le champ de l'urbanisme (Emelianoff, 2004 ; Mathieu et Guermond, 2011 ; Theurillat, 2011). La Conférence de Rio (1992) marque notamment le développement du concept de « ville durable » et des besoins de territorialisation des objectifs de développement durable au travers du plan d'action qu'est l'Agenda 21. Par ailleurs, Mathieu et Guermond soulignent le développement contrasté, car plus tardif et plus timide, des déclinaisons de ces enjeux dans les concepts de « ruralité durable » et « région durable ».

Mathieu et Guermond analysent le concept de « ville durable » en tant que catégorie de pensée et d'action, utilisée pour traiter des différentes dimensions (écologique, sociale, économique, éthique). En identifiant l'importance de la notion de développement durable dans les « sciences de la ville », ils s'interrogent sur la réorganisation d'un champ scientifique autour du concept de « ville durable ». En effet, l'introduction de ce concept dans les études urbaines a fortement marqué la production scientifique et les politiques publiques. De ce point de vue, l'intérêt accordé (par le débat académique et public) aux processus et aux finalités de l'aménagement local du territoire varie dans le temps, dans la mesure où les collectivités locales prennent de l'importance. Les deux géographes considèrent que les collectivités locales ont été des protagonistes majeurs de la mise en œuvre des politiques urbaines « durables » (Mathieu et Guermond, 2011).

L'« urbanisme durable » fait référence à des pratiques professionnelles plus qu'à un concept scientifique ou un objectif politique orientant les évolutions à long terme (Emelianoff, 2007). C'est ce que montre notamment Cyria Emelianoff à propos de la mise en place de l'Agenda 21, par le biais d'actions locales, dans les villes de Barcelone et Nuremberg (Emelianoff, 2011). Ces deux villes sont présentées comme des modèles en matière de contextualisation de l'Agenda 21, notamment du fait de l'implication d'acteurs locaux dans la construction de plan d'action local. Elle conclut cependant que, si le concept d'« urbanisme durable » pose la question du décloisonnement de l'action publique, la mise en œuvre effective d'une coordination entre acteurs locaux publics et privés reste un impensé de l'urbanisme : la prise en compte des enjeux de durabilité dans l'aménagement des villes demeure limitée. C'est dans cette perspective que l'on peut s'interroger sur la transposition de ces débats dans les communes rurales. Les spécificités de ces territoires (petite taille des communes rurales et la proximité entre acteurs) favorisent-elles les interactions entre acteurs et le développement de la commune ? Permettent-elles de définir un intérêt collectif sur le long terme ?

Le concept d'« urbanisme durable » a par ailleurs marqué de son empreinte les dispositifs juridiques et réglementaires. Selon Emelianoff, l'évolution des documents d'urbanisme s'est traduite par une vision paradoxale qui tend à mettre au second plan des choix politiques. Autrement dit, les injonctions à l'urbanisme durable par les services de l'État et les associations sur le territoire ont contribué à une dépolitisation du débat en s'imposant aux élus et en primant sur les stratégies politiques en la matière (Emelianoff, 2004).

Ce constat doit être remis dans son contexte car il a été formulé à un moment où le régime juridique des documents locaux d'urbanisme était réformé en France dans le cadre de la loi SRU (loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000). La loi, encore récente à cette période, imposait aux élus locaux une prise en compte d'enjeux nouveaux dans les documents d'urbanisme, notamment dans le cadre du projet d'aménagement de développement durable. Pour Emelianoff, cet effacement du politique s'est accompagné d'une complexification des documents et d'une professionnalisation de l'expertise sur le développement urbain durable. Deux sujets qui posent selon elle la question du partage du pouvoir et des ressources. C'est précisément sur ces enjeux d'accès aux ressources en expertise que nous reviendrons plus loin à propos de nos recherches menées dans les communes rurales.

Ce virage pris par les politiques d'urbanisme au début des années 2000 pose la question du degré d'intégration des enjeux de développement durable par les collectivités locales. C'est dans cette perspective que le géographe et urbaniste Nicolas Persyn a étudié l'usage des outils d'urbanisme dans des agglomérations moyennes en manque de logements (Persyn, 2015). À propos de l'élaboration du plan local d'urbanisme par les municipalités enquêtées en France, il observe que « [...] le discours est unanime selon les communes, qu'il s'agisse des élus et des techniciens : l'heure est à la densité, à la compacité, au recentrement ». Il constate une assimilation des objectifs et des mesures énoncés par la loi SRU, même si ce processus s'est étalé dans le temps selon les observateurs supra-communaux. Concrètement, l'intégration des enjeux, tels que la limitation de l'étalement urbain et la préservation des terres, se traduit dans le document local par des choix explicites, comme le fait de rendre constructible toutes les « dents creuses » ou de soutenir le renouvellement urbain en privilégiant le développement des projets sur le foncier mutable (Persyn, 2015).

La traduction des enjeux de « durabilité », portés par les objectifs européens de limitation de la consommation des terres<sup>1</sup>, a pris différentes formes selon les pays. Bovet *et al.* ont mené une comparaison des politiques de régulation de l'usage des sols et de l'étalement urbain, en prenant comme angle d'analyse les enjeux de durabilité (Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Espagne et Pologne) (Bovet *et al.* 2018). Dans le cadre de cette étude comparative, quatre critères sont retenus pour observer la prise en compte de la durabilité : la formulation d'objectifs de qualité environnementale par l'État ; l'intégration des enjeux écologiques (évaluation, formulation, prise en compte) dans les instruments juridiques ; la possibilité d'introduire de nouvelles formes d'expertise dans les plans ; la participation des acteurs au processus de planification. L'étude conclut que seuls l'Allemagne et la Suisse fixent des objectifs chiffrés. En Allemagne, l'objectif énoncé est la limitation de l'artificialisation (résidentiel et transport) à trente hectares par jour. Cette mesure s'applique au niveau fédéral et n'engage pas légalement les Länder ou les municipalités. Les chercheurs soulignent qu'en Suisse la consommation de foncier est limitée à 400 m<sup>2</sup> par habitant. Il est intéressant de retenir que même si cette limite n'est qu'une ligne directrice sans valeur légale, elle semble connue et prise en compte par les différents acteurs.

Les travaux comparatifs de Bovet *et al.* ont en outre souligné l'importance de l'échelle municipale dans la régulation de la consommation des terres dans les différents pays. La présence et l'utilisation des instruments locaux varient selon les pays. En Allemagne, le document municipal est central, dans le sens où le développement urbain n'est autorisé que s'il respecte un nombre de conditions

---

<sup>1</sup> Commission européenne, 2011, *Roadmap to a resource Efficient Europe*

(économie d'utilisation des sols, développement de friches, faible artificialisation). A l'inverse, en Pologne, il n'y a pas d'obligation pour les municipalités d'avoir un document d'urbanisme : c'est l'autorisation de construire qui représente l'instrument local de limitation de la consommation du foncier. En Suisse, les instruments règlementaires mobilisés par les municipalités sont avant tout fiscaux : la loi énonce en effet que 20 % des bénéfices générés par le changement d'occupation des sols (lorsque le terrain devient constructible) doivent être versés par le propriétaire à la municipalité. La spécificité ici tient surtout au fait que cette dernière a l'obligation d'utiliser le montant pour compenser les pertes environnementales liées (financement de mesures écologiques, de renaturation).

Il est important d'analyser ce rôle joué par ces objectifs de durabilité en se situant à l'échelle des pratiques locales de planification urbaine, car c'est à cette échelle que sont majoritairement prises les décisions favorisant l'urbanisation diffuse. Les études portant sur la « durabilité urbaine » se réfèrent souvent aux effets de l'étalement urbain, de l'artificialisation des sols et des morphologies urbaines. Dans ce cadre, l'urbanisation diffuse fait généralement figure de « contre-modèle ». En effet, le processus est consommateur d'espace, il entraîne un allongement du temps de transport et éloigne les populations des centralités (services, emplois, équipements).

Cependant, depuis les années 2010, des recherches remettent en question les attaques portées à l'encontre de l'urbanisation à faible densité. Ainsi, Hélène Nessi interroge les objectifs de densité sous le prisme de l'énergie et des mobilités. Selon la chercheuse en urbanisme, si les périurbains consomment plus d'énergie dans le transport pour les trajets domicile-travail, la tendance s'inverse à partir du moment où les trajets des weekends et des vacances sont pris en compte. Dans la mesure où la densité est corrélée positivement aux mobilités de loisirs (distances plus longues et notamment recours à l'avion, trajets pour shopping et activités culturelles), les objectifs de densité ne suffisent pas à définir la « ville durable » et doivent être questionnés (Nessi, 2010).

À rebours de discours dominants, qui condamnent les comportements individualistes et la standardisation des paysages, une étude ethnologique portant sur les espaces pavillonnaires à Rennes et Marne-la-Vallée montre que ces espaces ne sont pas figés et recouvrent une diversité de pratiques spécifiques (Frileux, 2010). En étudiant l'objet de la haie, Pauline Frileux met en évidence que même si les pratiques de plantation des habitants tendent à isoler la cellule familiale du voisinage, elles ne sont pas synonymes de repli (échanges de savoir-faire, entre-aide, plants ou d'outils). Elle souligne par ailleurs que les effets de standardisation des paysages et la perte de

biodiversité généralement associés au tissu pavillonnaire doivent être fortement nuancés (le développement de haies horticoles, par exemple, est plus propice à la biodiversité que les usages antérieurs) (Frileux, 2010).

C'est également ce que montre un ensemble d'études qui remettent en question la standardisation face aux potentiels de mutabilité de ces espaces à travers : l'évolution du tissu social, les changements des pratiques de consommation et de mobilité, ou encore l'autonomisation des plus petits pôles vis-à-vis de plus grands (Nessi *et al.*, 2016). Nessi *et al.* mettent en évidence de nombreuses marges de manœuvres dont disposent les acteurs, contrastant avec des approches qui tendent à homogénéiser et figer les pratiques et les espaces périurbains. A cet égard, les territoires à faible densité, caractérisés par leurs capacités de mutabilité et d'adaptation, ont un certain potentiel de « durabilité ».

Le concept de « durabilité » appliqué à l'urbanisme diffus présente par conséquent des limites qui sont aujourd'hui identifiées par la recherche. De multiples approches portant sur le développement urbain élaborées par les urbanistes, chercheurs et praticiens, invitent à penser différemment les critères de qualité urbaine. À titre d'exemple, le terme « intensité urbaine » permet de prendre en compte des critères de densité, centralité et cadre de vie (Nessi, 2010) ; ou encore la notion de « ville circulaire » qui vise à concevoir le territoire urbain comme un écosystème (Grisot, 2020).

Cet aperçu non-exhaustif des études portant sur le concept de durabilité en urbanisme, permet de prendre la mesure des controverses qui structurent et orientent le travail des élus et techniciens, principaux acteurs de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme. Il est nécessaire selon nous de prolonger cet aperçu par une discussion, dans la section suivante, sur une notion devenue centrale dans les politiques d'urbanisation et qui est souvent adossée aux débats sur la durabilité, celle de « densification urbaine ». En effet, le processus de densification est envisagé, par une majorité de chercheurs et praticiens en urbanisme, comme un moyen pour répondre aux enjeux de durabilité et un objectif porté par de nombreux modèles urbanistiques contemporains. Dans la mesure où les communes rurales proches des métropoles sont explicitement visées par les politiques publiques en matière de densification, il nous semble important de revenir sur une sélection de résultats récents traitant de ces enjeux.

Les enjeux de la densification sont portés par les institutions publiques à différentes échelles. Le besoin de recherches sur les pratiques réglementaire et la mise en œuvre de la densification, est clairement identifié dans les travaux en études urbaines. Notre travail a pour ambition de comprendre et de décrire 1) la manière dont les prescriptions et les obligations supra-communales (intercommunalité, région, État) en matière de densification urbaine sont traduites par les municipalités locales à travers la régulation et la gestion de l'urbanisation ; 2) l'influence de l'action publique locale sur les processus d'urbanisation à plus grande échelle. Dans ce cadre, nous mettons en évidence les résultats majeurs de travaux portant sur ces questions et qui orientent notre approche.

La croissance urbaine des métropoles et la mise à l'agenda des enjeux de durabilité sont deux phénomènes déterminants dans le développement des politiques publiques en faveur d'une densification (Dembski *et al.*, 2020). Le numéro spécial publié récemment par la revue *Town and Planning* fournit par exemple des recherches menées actuellement sur les stratégies en matière de politiques foncières visant à une urbanisation plus compacte (Dembski *et al.*, 2020). Le terme « densification » ne présente pas une définition claire : les recherches sur les pratiques de planification urbaine tendent avant tout à décrire des processus caractérisés par un usage plus ou moins intensif du foncier. Les indicateurs croisant des informations sur la nature des usages et les emprises foncières sont en effet centraux dans les études urbaines (population ou emplois par surface, part ou évolution des surfaces en fonction de leur occupation). Dans ce dossier spécial, les auteurs prennent le parti d'étudier le phénomène de la densification sous l'angle de la croissance nette de logements par unité dans l'espace urbain préexistant. Deux études en particulier peuvent retenir notre attention : celles de Jehling *et al.*, menée en Allemagne, et celle de Meijer & Jonkman, conduite au Pays-Bas.

Dans leur étude menée en Allemagne, Jehling *et al.* se demandent dans quelle mesure les politiques locales de densification sont susceptibles de diverger selon les échelles de planification spatiale. La recherche porte sur l'évolution des zones urbaines de la région de Francfort sur la période de 2011 à 2017, au regard des prescriptions du plan régional d'urbanisme (approuvé en 2011) et des politiques locales (Jehling *et al.*, 2020). Ils s'appuient sur les approches de « justice spatiale » pour analyser les choix de planification et les politiques de densification. Trois dimensions de la justice spatiale sont en particulier retenues pour discuter les choix en matière de densification : utilitariste

(optimiser le nombre de bénéficiaires de droits), sociale (rééquilibrer les droits selon les inégalités initiales) et libertaire (l'égalité des opportunités à construire). L'étude pointe les contradictions portées par un document tel que le plan régional, notamment à travers la manière d'allouer des possibilités de densification aux municipalités (prescriptions, obligations). Parallèlement, une étude quantitative est menée dans les zones urbaines sur l'observation des changements de densité entre les périodes, et l'évolution des règles édictées par les documents (régional et local).

Les résultats montrent que le plan régional de Francfort se situe plutôt dans une dimension de « justice utilitariste » les possibilités de densification sont allouées dans la perspective d'un bénéfice à l'échelle régionale. Cela passe notamment par des règles de priorité entre municipalités, afin de limiter la consommation des terres à l'échelle de la région. Cependant, la pratique locale suit souvent une autre logique que celle du plan régional : le document local tend plutôt à garantir une égalité d'opportunités entre les municipalités. Les auteurs soulignent également l'influence des municipalités dans le développement urbain et les choix de densification : 1) les documents locaux d'urbanisme sont un support pour élaborer le document régional 2) les élus locaux interviennent au sein de l'institution régionale notamment à travers l'approbation du document supra-communal (Jehling *et al.*, 2020).

En outre, l'étude quantitative révèle des caractéristiques propres aux plus petites communes. Les municipalités moins densément peuplées (0 à 38 habitants par hectare) et avec un degré d'accessibilité plus faible, connaissent une densification plus importante (augmentation des surfaces construites entre 2011 et 2017 en valeur absolue) que les municipalités « moyennes ». Ces derniers résultats, *a priori* contre-intuitifs, nuancent fortement l'idée suivant laquelle les petites communes seraient systématiquement caractérisées par 1) une moindre capacité à mobiliser le foncier déjà urbanisé (« dents creuses », friches, divisions parcellaires) ; 2) les pratiques réglementaires en matière de densification moins contraignantes que les communes « moyennes » (censées être davantage contraintes par le coût du foncier et prix de l'immobilier).

L'étude menée par Rick Meijer et Arend Jonkman aux Pays-Bas apporte un autre éclairage sur les politiques locales de densification, en ciblant les motivations des autorités locales qui mobilisent les instruments d'urbanisme pour densifier le tissu urbain (Meijer et Jonkman, 2020). Aux Pays-Bas, ce sont dans les « zones urbaines » que sont construits la majorité des logements depuis 2010 (dans un contexte où le nombre de logements construits chaque année décline) : 69 % des nouveaux logements sont réalisés en zone urbaine et 31 % en zone « à urbaniser » entre 2012 et

2017, alors que les périodes précédentes présentaient une distribution inverse (42 % des logements construits en zone urbaine entre 2000-2005 et 47 % entre 2006-2011<sup>2</sup>). L'étude de deux municipalités (120 000 et 150 000 habitants) montre des spécificités en matière de maîtrise foncière et de mobilisation d'instruments, mais des contraintes communes qui limitent les possibilités de densification du tissu urbain. Par exemple, les autorités publiques sont moins « actives » (achat de terrains, portage de projet de logements) depuis les années 2010 et la construction d'habitat est plus fortement le fait d'initiatives privées. Dans les deux cas, les municipalités mettent en place des stratégies pour orienter le développement urbain (acquisition ponctuelle et ciblée de terrain, collaboration avec les opérateurs, révision annuelle du document local d'urbanisme). Les résultats soulignent les difficultés de plus en plus importantes des autorités publiques locales à acquérir des terrains en zones urbaines. Ce phénomène est lié à l'augmentation des coûts de transaction et s'explique notamment par la fragmentation des parcelles et la multiplication des propriétaires (Meijer et Jonkman, 2020).

Ces recherches font écho aux travaux qui ont été menés en France sur les trajectoires de densification. En Ile-de-France, l'étude sur les processus de densification urbaine menée par Anastasia Touati-Morel a révélé différentes stratégies d'urbanisation communales (Touati-Morel, 2015). Ce travail a permis la réalisation d'une typologie de communes au regard des processus et des objectifs de densification fixés par les collectivités. Les communes caractérisées par un processus de densification « doux » correspondent aux villes les moins peuplées de l'échantillon (autour de 10 000 habitants) et, dans ce cas de figure, les collectivités ont souvent pour objectifs d'éviter le déclin démographique et de maintenir le cadre de vie. Sur ces terrains, la densification a lieu à travers la division et la construction des parcelles privées. Le processus bénéficie en ce sens plus largement aux propriétaires et aux promoteurs immobiliers. Touati-Morel explique que « *les petits promoteurs locaux peuvent profiter des dispositions offertes par la politique de densification si les conditions sont réunies pour que les projets de construction soient rentables (c'est-à-dire des valeurs immobilières élevées, des prix fonciers bas et des contraintes techniques peu coûteuses)* ».

Dans cette étude, les communes de la densification « douce » sont urbaines et plus peuplées que les communes rurales sous influence urbaine de notre échantillon. Il est cependant intéressant de souligner que 1) ces municipalités franciliennes rencontrent des difficultés à densifier par des opérations d'aménagement et que 2) les autorités mobilisent majoritairement des méthodes visant à orienter les opérations privées qui se développent à l'échelle des parcelles.

---

<sup>2</sup> selon Claassens and Koomen 2017



Deux types de municipalités sont par ailleurs caractérisées, dans cette étude, par une densification « forte ». L'urbanisation s'y développe au travers d'aménagements urbains relativement importants (en contraste avec les divisions parcellaires). Ces deux catégories de communes se distinguent par leur politique urbaine : « volontariste » pour l'une et laissant des marges plus importantes aux opérateurs privés pour l'autre. Mais dans les deux cas, les municipalités motivent leur choix par l'objectif d'attirer une nouvelle population et de développer l'activité, notamment dans le but de peser sur la stratégie métropolitaine (Touati-Morel, 2015).

Ces résultats issus de travaux récents portant sur les stratégies locales de densification, questionnent les relations entre les différentes institutions et les concurrences locales en matière de stratégies démographiques à l'échelle des communes. Les résultats soulignent les divergences d'interprétation concernant les enjeux et les objectifs des politiques publiques en matière de densification urbaine selon les territoires. Nous proposons, dans la section suivante, de rendre compte des travaux portant plus largement sur les processus d'urbanisation à faible densité et sur les effets qui en sont issus.

## 1.2. L'urbanisation diffuse, un objet émergent pour les sciences sociales

La croissance de l'urbanisation depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a suivi majoritairement une trajectoire d'étalement urbain dans les pays développés. Ces dynamiques sont devenues un objet à part entière pour les sciences sociales. On peut rappeler ici succinctement les spécificités des différentes approches de l'urbanisation, qui ne recoupent pas nécessairement des différences disciplinaires. Les recherches centrées sur les dimensions socio-économiques s'intéressent aux inégalités d'accès au logement ou la formation de bassin de vie spécifiques qui résultent de ces dynamiques urbaines. L'approche spatiale met en évidence les processus de développement (couronne/radiant/quadrant) et les effets d'une situation « en périphérie ». Les approches environnementales sont davantage ciblées sur l'identification des flux d'énergie et des coupures écologiques liées au développement d'infrastructures. Dans le cadre de cette section, nous proposons de revenir sur les principales approches qui contribuent à l'analyse de la régulation et de la gestion de l'urbanisation, en ciblant notre propos sur les dynamiques qui caractérisent les territoires ruraux, à savoir une urbanisation résidentielle de faible densité.

Notre travail de thèse porte sur les « espaces ruraux sous influence métropolitaine ». Les espaces que nous avons étudiés sont soumis à l'urbanisation sous l'effet de dynamiques métropolitaines. Selon les terrains et les lunettes portées par les observateurs, ils peuvent être assimilés aux « espaces périurbains ». C'est pour cette raison qu'il est important pour nous de discuter de ces travaux menés sur l'objet « périurbain », et d'identifier les connaissances et les thèmes de discussion auxquels le travail de thèse peut contribuer.

Le terme « périurbain » se développe en France dans les années 1960 (Bretagnolle, 2015; Damon *et al.* 2016). Il apparaît initialement au travers de travaux portant sur le développement métropolitain de Montréal et menés par le géographe suisse Jean-Bernard Racine (Racine, 1967). L'idée sous-jacente est celle d'un espace de rencontre entre deux milieux, « urbain » et « rural », qui renvoie à de nouveaux modèles d'urbanisation. Le terme « périurbain » a été utilisé dans un premier temps pour traduire le terme « *suburbia* », utilisé aux États-Unis. Il est sans doute le plus employé aujourd'hui pour évoquer un modèle urbanistique en frange d'agglomération. Des concepts concurrents ont été proposés, tels que celui de « rurban » dans les années 1970 (Bauer et Roux, 1976) pour désigner le déploiement de l'urbanisation dans les espaces ruraux proches de centres urbains et l'arrivée d'une population citadine.

Le phénomène d'extension urbaine, les espaces qu'il transforme et ceux qu'il génère, ou les modes de vies qui s'y développent, représentent alors des nouveaux objets de recherches pour les sciences sociales. Les travaux se sont multipliés depuis les années 1990 et proposent différentes lectures selon les approches et les enjeux.

L'extension de l'urbain est au centre des travaux menés par les urbanistes dans la mesure où celle-ci participe à l'émergence d'espaces nouveaux. L'expression « *città diffusa* » (Indovina 1990 ; Grosjean, 2007) permet de qualifier la forme issue de l'extension urbaine de villes historiques (premières recherches sur les villes de Venise et Bruxelles). Ces espaces sont notamment caractérisés par l'absence de centre principal, le modèle de la maison individuelle et de nouveaux modes de vie. L'étude de la situation des espaces (en périphérie, en front-urbain) est caractéristique des travaux qui ont porté sur les « *edge-cities* » aux États-Unis (Garreau 1991 ; Lang and LeFurgy, 2003). Ces travaux soulignent que la nouvelle configuration et le développement des grandes infrastructures de transport (autoroute, aéroport) contribuent au polycentrisme (services, activités, centres commerciaux).

En France, le concept de « *ville franchisée* », développé par David Mangin, décrit une urbanisation sectorisée sur les franges des pôles urbains (Mangin, 2004). Pour l'architecte-urbaniste, cette sectorisation tend à favoriser le développement d'enclaves « privées » (parkings, centre commerciaux, parcs de loisirs, lotissements) et soulève des questions d'inégalités sociales (accessibilité, entre-soi, ségrégation) et spatiales (mobilité, coupures infrastructurelles). L'approche relativement stigmatisante de l'urbanisation périphérique (individualiste, consommatrice) conduit depuis plusieurs années à des travaux critiques apportant d'autres lectures des espaces et des pratiques.

D'autres travaux envisagent le périurbain sous l'angle des espaces agricoles (activités, production et paysages). C'est dans ce cadre que sont développées des typologies visant à qualifier les fonctions de production et les ressources propres au territoire. En Suisse, le géographe-urbaniste Jean Ruegg et l'agronome Chantal Deschenaux ont proposé le terme de « territoires ruraux intermédiaires », notamment dans l'objectif d'améliorer la cohérence de l'action publique en matière d'aménagement du territoire (Ruegg et Deschenaux, 2003). C'est la même perspective qui a conduit en France à la typologie « nouvelles campagnes », commandée par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) dans le but de caractériser les espaces ruraux de plus en plus complexes et difficiles à appréhender. Les chercheurs qui ont

contribué à cette typologie (issus d'équipes de l'INRA et de l'enseignement supérieur agricole<sup>3</sup>) ont notamment proposé d'inclure, en plus de données classiquement mobilisées sur l'occupation du sol, la démographie et le profil socio-économique des résidents, des variables liées aux fonctions des espaces (productives, résidentielles, récréatives, environnementales) (DATAR, 2012). Le terme « campagnes » est dans cette perspective préféré à « espaces ruraux », afin d'intégrer les espaces périurbains. Faire figurer ces derniers comme un type de territoire agricole, c'est aussi considérer la multifonctionnalité de ces espaces pour améliorer la compréhension et les politiques publiques territorialisées qui s'appliquent aux « franges rurales ».

La diversité des concepts développés depuis une vingtaine d'années reflète des points de vue qui soulignent les spécificités des lieux périurbains et des dynamiques propres, sans les réduire à de simples espaces « en marge ». C'est ce que fait par exemple le géographe Martin Vanier, en réactualisant le terme de « *tiers-espaces* », pour refuser les stigmates associés à l'espace périphérique, et afin de qualifier un territoire évolutif « *ni ville, ni campagne, mi-ville mi-campagne* » (Viard, 1990 ; Vanier, 2003). En géographie toujours, Monique Poulot s'appuie sur le terme « agri-urbain » pour marquer l'importance des espaces ouverts, des activités agricoles et des pratiques urbaines caractérisant le périurbain (Poulot, 2008). Suivant une approche sociologique, Marie-Christine Jaillet se concentre sur la pluralité des dynamiques en employant le terme d'« espace mosaïque » (Jaillet, 2004). Retenir ces différentes approches, c'est admettre que les territoires périurbains sont le support de dynamiques complexes, dont les contours sont mouvants et relatifs aux perspectives adoptées.

Du point de vue de la sociologie, Hervé Marchal et Jean-Marc Stébé développent le concept de « pré-urbain » pour désigner un territoire qu'ils situent entre les espaces périurbains et ruraux (Marchal et Stébé, 2017). Ce territoire n'est ni périurbain ni rural. Il échappe dès lors aux catégories statistiques actuelles. Ils soulignent la nécessité de catégories intermédiaires de ce type sans lesquelles les études tant urbaines que rurales tendent à invisibiliser une population relativement jeune et en augmentation, sur ces territoires éloignés des centralités urbaines. Le pré-urbain naît « *suite à l'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier dans les zones les plus densément peuplées – les centres-villes, les banlieues et les premières couronnes du périurbain – et, d'autre part, suite à l'appauvrissement d'une partie des classes moyennes trouvant de quoi réaliser leur idéal résidentiel, incarné par le pavillon individuel* ». L'espace ainsi nommé permet de décrire des phénomènes morphologiques et sociaux (étalement urbain,

---

<sup>3</sup> UMR CESAER (Inra/AgroSup Dijon), UMR ThéMA (Université de Franche-Comté/CNRS), UR DTM (Cemagref) et l'UMR METAFORT(AgroParisTech/Cemagref/Inra/VetAgroSup)

appauvrissement des classes moyennes, pression foncière) et d'identifier des enjeux « pré-urbains » dans un système territorial (Marchal et Stébé, 2017).

Dans cette perspective, les enquêtes sur la planification urbaine peuvent apporter des clés de compréhension sur les pratiques d'aménagement communales et les problèmes de cohérence entre les échelles de l'action publique. Notre travail de recherche n'a pas pour objet premier de définir ces territoires, qualifiés par Marchal et Stébé de « pré-urbains », mais de décrire leurs conditions d'évolution et d'adaptation.

On peut également rapprocher ces discussions des travaux de Davoudi au Royaume-Uni, laquelle propose le terme « *city-region* » qui invite à penser le territoire comme un système et un ensemble de ressources dans lequel s'inscrit l'extension urbaine (Davoudi, 2009). Dans le champ des « *planning studies* », elle critique les frontières administratives qui cadrent la planification, et appelle à l'affirmation politique d'une vision régionale. Envisager l'espace rural comme partie d'un système territorial offre à cet égard un cadre pour proposer d'autres visions de l'identité d'un espace et inclure ainsi les actions menées par une plus grande diversité d'acteurs concernant le développement urbain.

Au-delà de la seule dimension quantitative de l'étalement urbain, l'urbanisation fragmentée du périurbain a suscité des analyses davantage axées sur ses dimensions qualitatives, notamment à travers la notion « d'émiettement urbain » (Castel, 2007 ; Charmes, 2011). Les spécificités des espaces concernés en matière de fabrique urbaine, d'action publique et d'effets sur le territoire expliquent le développement de recherches ciblées sur ces terrains d'étude. Éric Charmes met par exemple en évidence, sur certains territoires périurbains, une gestion publique se rapprochant de celle d'un club privé. Les choix réalisés par les municipalités tendent à réserver un cadre et des services à une population et à exclure des ménages modestes (accès limité à l'achat et la construction par le biais des règles locales d'urbanisme, utilisation de la carte scolaire) (Charmes, 2007). Les travaux d'Éric Charmes proposent ainsi une analyse des pratiques de planification communales et de leurs effets sur le territoire, en portant une attention particulière aux stratégies locales en matière de foncier et d'aménagement.

Cette section nous a permis de présenter la diversité des approches adoptées par les recherches sur l'urbanisation nouvelle et les espaces qu'elle génère. Certains concepts originaux ont en particulier retenu notre attention dans la mesure où ils invitent à une vision globale des phénomènes

d'influence métropolitaine. Cette vision globale favorise une prise en compte des interdépendances locales qui forment le territoire et agissent sur les petites communes, et une prise en considération des stratégies locales d'aménagement spatial pour envisager l'urbanisme rural. Ce panorama des études sur le développement de l'urbanisation de faible densité nous invite à présent à traiter plus spécifiquement, dans la section suivante, des espaces ruraux que nous avons pris pour objet d'étude.

### **1.3.Écrire la réglementation de l'urbanisation dans les communes rurales sous influence urbaine**

Cette troisième section a pour objectif de montrer la spécificité des espaces ruraux comme objet de planification et développement urbain. En nous appuyant sur les résultats de travaux menés dans différents champs disciplinaires en sciences sociales, nous mettons en évidence des questionnements propres aux espaces ruraux, qu'il s'agisse d'enjeux de définition, de développement ou de gestion spatiale.

Autrefois considérés dans les études de planification comme une partie marginale du système territorial (périphérie, arrière-pays), les espaces ruraux sont devenus un sujet pour les études urbaines depuis les années 1960 (Cloke, 1989 ; Gallent *et al.*, 2008).

L'approche tendant à opposer urbain et rural a largement été remise en question dans le contexte contemporain des économies mondialisées. Le développement des réseaux et des moyens de communication, entraînant la mobilité des acteurs, des biens et des pratiques, a semblé brouiller la définition des espaces et rendre inopérantes les définitions binaires au regard d'enjeux contemporains, de besoins d'évaluation et de nouvelles politiques publiques (Bell, Lloyd, et Vatovec, 2010 ; Frank et Reiss, 2014).

De nombreux auteurs soulignent cependant les spécificités et les enjeux propres aux espaces ruraux. Parmi ces spécificités, la question de la faible dotation des espaces ruraux en ressources (moyens financiers, humains, cognitifs) apparaît comme centrale. Par ailleurs, du point de vue des pratiques de planification, la présence de l'activité agricole est un élément qui s'impose comme une spécificité incontournable dans les choix de réglementation relatifs à l'occupation des sols. Enfin, la proximité entre élus et propriétaires, plus étroite dans les communes rurales, oriente fortement l'attribution des droits à construire. Ces caractéristiques soulignent l'intérêt d'envisager la singularité des pratiques d'aménagement spatial dans les territoires ruraux. Il s'agit, dans les lignes qui suivent, de détailler les enjeux relatifs à ces espaces et les débats dans lesquels s'inscrit la thèse.

Les définitions du rural sont aujourd'hui multiples et restent controversées. Différents auteurs nuancent la distinction stricte entre la catégorisation de l'espace « rural », « périurbain » et « urbain », à la fois en Europe et en Amérique du nord (Depraz, 2009 ; OCDE, 2013). Les catégories statistiques (aux échelles nationales et internationales) ont été développées sur la base

d'indicateurs de nature diverse : démographique (seuil de population, densité de population), morphologique (taille et distance entre des ensembles bâtis), fonctionnelle (relations aux pôles, typologie de bassins de vie). Ces indicateurs sont de plus mobilisés dans différentes perspectives. Par exemple, la « continuité urbaine » permet de pondérer les effets de limites administratives en s'appuyant sur l'occupation physique des sols, tandis que le « bassin de vie » rend compte des dynamiques territoriales socio-économiques. La mobilisation de multiples critères conduit à la définition d'espaces saisis au travers d'une gradation et d'une certaine relativité, et non plus suivant une distinction stricte.

Les espaces peuvent faire ainsi l'objet d'une qualification en fonction d'une présence plus ou moins forte d'activités, de ressources et d'habitants. Le géographe Samuel Depraz relie ces choix statistiques (nationaux, européens ou d'organismes producteurs) à des visions relatives aux structures de peuplement, aux modes de gestion territoriale et aux préférences politiques. L'usage de la définition fonctionnelle de l'espace « à dominante rurale » (par exemple, le bassin de vie rural) peut être ainsi reliée à des politiques d'aménagement intégrées et des aides au développement. La définition morphologique (par exemple : hors unité urbaine) peut être quant à elle rapprochée des politiques d'aménagement spécifiques liées à la marginalisation de l'espace rural (Depraz, 2009)<sup>4</sup>. Les définitions permettent d'appréhender des espaces, notamment dans une perspective comparatiste et avec l'objectif de mettre en œuvre des politiques ciblées. Deux questions posées par Depraz « *Le rural peut-il être dense ? Jusqu'à quel point l'habitat peut-il être aggloméré ?* », soulignent les limites des définitions et leurs effets. En effet, la construction des outils tend à effacer l'hétérogénéité des contextes locaux et la diversité des mondes qui cohabitent.

Le besoin de recherche sur les espaces peu urbanisés et périphériques est identifié par les économistes André Torre et Frédéric Wallet comme un enjeu pour comprendre les processus de planification (Torre et Wallet, 2015). Au-delà des questions de catégorisation, les espaces ruraux sous influence métropolitaine doivent à la fois faire face à des ressources limitées et à des défis liés à la proximité des espaces urbains (Gallent and al., 2008 ; Franck and Reiss, 2014 ; Healey, 2002).

Le manque d'études sur les relations « urbain-rural » dans les territoires européens est également souligné par Patsy Healey dans un texte important qui conclut un numéro spécial de la revue *Built*

---

<sup>4</sup> En France, quatre définitions coexistent : unités urbaines et communes rurales (rural comme définition par la négative de ce qui ne relève pas de l'urbain) ; zonage en aires urbaines (pôles ruraux) ; typologie urbaine-rurale européenne (classification en trois étapes des « régions NUTS3 » équivalent département français) ; bassins de vie ruraux (trajet domicile travail, accès à équipement et services, type d'activité).



*environnement* sur les relations Urbain-Rural en Europe, (Healey, 2002). Healey montre l'intérêt d'une approche ciblée sur ce qui relie les espaces ruraux et urbain, au-delà de la seule caractérisation de ces espaces. Elle souligne le manque de données, d'indicateurs et de définitions pour appréhender la complexité des territoires et les stratégies spatiales portées par l'Union européenne pour leur développement.

Réaliser un travail de typologie, en fonction des questions et des politiques à mettre en place, peut fournir une clé de compréhension des dynamiques territoriales en Europe. Cependant, dans la recherche européenne, cet objectif est actuellement limité en raison du manque de concepts partagés et de données pour définir des indicateurs pertinents (dynamiques, performances). Pour Healey, la compréhension des « relations urbain-rural » peut aider le législateur à élaborer des politiques publiques pertinentes (Healey, 2002).

Les enjeux généraux du développement territorial doivent être reformulés suivant des problématiques spécifiques dès lors que l'on traite des territoires ruraux : c'est le cas de l'offre de logements abordables ou encore de la mobilité professionnelle (Beynon, *et al.*, 2016). L'augmentation des prix du foncier dans les centres urbains et la disponibilité d'un foncier abordable conduit les ménages à s'éloigner des polarités, élargir le bassin de vie et augmenter la dépendance au transport. Cependant, les approches économiques tendent à considérer que la dispersion reste spatialement limitée par le coût et le temps de transport qui relie le domicile au travail (Cavallès *et al.*, 2004).

Souvent, le processus de planification est considéré comme un outil générique pour traiter d'enjeux de développement territorial très divers fixés par les agendas politiques : la promotion des activités agricoles, l'agri-tourisme, la protection du patrimoine naturel ou culturel, la coordination de projets économiques, et bien sûr les choix d'urbanisation (Lapping, 2006 ; Gallent *et al.*, 2008). Les politiques de gestion des territoires ruraux répondent à des logiques de valorisation des ressources, qui sont susceptibles de mettre parfois au second plan les conséquences de la croissance urbaine (Aubert et Schmitt, 2008). La protection des paysages et des continuités écologiques représente cependant un enjeu majeur des espaces non-urbanisés ou cultivés (Kristensen, 2016 ; Di Marino *et al.*, 2019 ; Mascarenhas *et al.*, 2019).

La « planification rurale » est un objet sur lequel sont mis à l'épreuve différents concepts élaborés dans le contexte d'études sur les espaces urbains. Par exemple, les expériences de planification

participative doivent être requestionnées dans le contexte de territoires de faible densité démographique, afin notamment d'envisager le développement local et de gérer les conflits (Elbakidze *et al.*, 2015 ; Sisto, Lopolito, et van Vliet, 2018 ; Lovrič et Lovrič, 2018). D'autre part, la planification urbaine et les instruments sur lesquels elle s'appuie sont adaptés, dans leur conception et objectifs, à de moyennes ou grandes villes, et beaucoup moins aux petites municipalités (Franck et Reiss, 2014). Dans l'introduction de l'ouvrage "*Rural land-use planning in developed nations*", Paul Cloke souligne ainsi le besoin d'étudier les spécificités de la planification des territoires ruraux au travers des instruments qui lui sont dédiés et des relations entre acteurs impliqués dans leur mise en œuvre (Cloke, 1989).

La définition de communes rurales pose des questions dans un contexte de mise en réseaux des acteurs et des espaces. Cependant, prendre en compte la spécificité des espaces ruraux permet de comprendre les pratiques d'urbanisation. En effet, les travaux présentés dans cette section, invitent à considérer les effets d'instruments de développement génériques, la présence d'espaces et d'activité agricole ou encore la proximité des acteurs sur les décisions d'urbanisation. Des caractéristiques sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre suivant pour définir les espaces de notre recherche.

## Conclusion chapitre 1

Dans ce premier chapitre, nous avons avant tout tenté de dresser la toile de fond de notre recherche, pour mieux situer l'action urbaine locale et préparer les questions plus spécifiques à notre sujet et traitées dans les chapitres suivants. Ce chapitre était également un moyen de revenir sur un ensemble de travaux et de résultats qu'il nous a semblé important de présenter pour donner des clés de lecture et positionner notre recherche.

Les territoires périurbains et ruraux sous influence métropolitaine concentrent de nombreux enjeux en matière de production de logement et de préservation des espaces agricoles et naturels. Ils sont notamment l'objet de politiques publiques qui traitent des conséquences diverses de l'étalement urbain : perte de biodiversité, consommation des terres agricoles, augmentation des déplacements, dégradation des paysages et de la gestion de l'eau. Les travaux que nous avons discutés dans ce chapitre permettent selon nous de formuler les questions de recherches suivantes.

**Les politiques publiques qui ont pour objectif de limiter l'expansion urbaine se sont renforcées depuis une vingtaine d'années, mais leur mise en œuvre repose en grande partie sur les collectivités locales.** Les principes de l'urbanisme qui résulte des objectifs de durabilité visent à orienter la production de logements de manière plus compacte. Ces principes semblent souvent partagés par les techniciens travaillant à différentes échelles institutionnelles. Mais leur transcription dans les communes rurales, à travers la réglementation et la gestion locale, traduit souvent d'autres logiques et pratiques de développement.

**Les communes rurales sont souvent invisibilisées, relativement au territoire métropolitain, notamment du point de vue statistique et fonctionnelle.** Elles participent pourtant au système territorial, notamment en tant qu'espace ressource pour le logement abordable, lequel n'est pas produit en quantité suffisante par la métropole (Davoudi, 2009 ; Marchal et Stébé, 2017). Par ailleurs, les municipalités aux franges des métropoles sont le lieu de pratiques d'aménagement spécifiques qu'il faut prendre en compte, entre autres parce qu'elles participent de processus de fragmentation spatiale et sociale (Frank et Reiss, 2014; Charmes, 2007).

**Les communes rurales sous influence métropolitaine présentent des spécificités qui agissent sur les processus d'urbanisation :** des espaces peu peuplés, une proximité entre les élus et les propriétaires, une faiblesse des moyens locaux, l'héritage d'une urbanisation en partie

dispersée, une gouvernance en transformation, marquée par la montée en puissance des compétences supra-communales. L'urbanisation diffuse est devenue un objet de recherche à part entière pour les sciences sociales, et l'étude des processus d'urbanisation de faible densité a mis en évidence le caractère saillant des conflits d'usages des sols et de la dépendance aux transports dans ces territoires. Par ailleurs, de nombreux travaux soulignent que ces espaces sont caractérisés par des usages hétérogènes et par une capacité de transformation est importante.

Les résultats des recherches que nous avons parcourus questionnent les modalités de développement des territoires ruraux. Ils nous amènent à envisager les pratiques planificatrices comme une ressource et un objet à éprouver pour comprendre les processus d'urbanisation des communes rurales.

Après avoir relevé des éléments saillants d'un contexte général, qui participe à l'orientation des pratiques urbanistiques contemporaines et dans lequel s'inscrit notre sujet de recherche, nous proposons dans le chapitre suivant de définir le cadre théorique, les objets et les méthodes de travail qui nous permettront de répondre à nos questions.



## CHAPITRE 2. LES MUNICIPALITÉS RURALES À L'ÉPREUVE DE LA PROGRAMMATION DE L'URBANISATION

Au travers de cette recherche, l'attention est portée sur les choix réglementaires, la flexibilité du processus de planification et l'influence des acteurs locaux sur l'écriture du document d'urbanisme, pour ce qui concerne notamment la programmation de l'urbanisation dans ces communes. Comment des territoires à la fois de faible densité et sous influence métropolitaine sont-ils redéfinis localement au travers de la planification d'urbanisme ?

À partir de cette question centrale, nous proposons de décliner différentes questions qui renvoient aux motivations, pratiques et dynamiques qui caractérisent les acteurs du système foncier. Quelles sont les modalités de coopérations, de négociations ou de résistances que l'on peut observer entre ces acteurs dans le processus de définition d'un projet de territoire ? Assiste-t-on à une évolution des pratiques et au profit de quelles approches dominantes au sein de la commune ? Le rôle des instruments de planification nous intéresse particulièrement dans la mesure où les processus conception et de décision ont des effets sur l'urbanisation. Si l'outil n'était pas là, la situation et l'action seraient-elles différentes ? Nous interrogeons dans cette perspective les enjeux, les arbitrages et les pratiques locales qui traduisent les récits de réglementation urbaine dans les communes rurales.

C'est au travers de l'enjeu de la production de logement que nous choisissons d'analyser principalement l'action publique des communes rurales en matière de programmation urbaine. L'hypothèse suivant laquelle l'échelle municipale demeure une échelle centrale pour l'observation du processus d'urbanisation, s'appuie sur deux constats: (1) le logement constitue la destination principale des terres converties à l'urbanisation dans les communes rurales sous influence métropolitaine et (2) l'ouverture à l'urbanisation est une décision qui demeure encore largement communale (contrairement aux plans alimentaires, au développement et de réseaux qui sont portés par l'intercommunalité).

Pour répondre à ces questions de recherche, nous avons mené un travail d'analyse quantitative et qualitative en suivant une approche qui mobilise plusieurs champs de la sociologie : sociologie du droit, sociologie urbaine et sociologie de l'action publique. Dans ce chapitre 2, nous proposons d'exposer le cadre théorique et les principaux concepts mobilisés. Nous présentons également notre matériau empirique (données et méthodes utilisées pour les analyses quantitatives, terrains

et méthodologie d'enquêtes auprès des acteurs identifiés). Nous présentons également les résultats de deux études quantitatives menées à l'échelle nationale et régionale.

## **2.1. Explorer les pratiques de régulation et de gestion de l'urbanisation future dans les communes rurales : une approche empirique de la planification**

Dans une approche sociologique, nous envisageons la notion de planification d'urbanisme sous trois aspects, comme une action de régulation, un instrument de gestion spatiale et une action collective. Nous proposons d'exposer dans cette section les cadres théoriques mobilisés qui sous-tendent le travail de recherche.

La première sous-section traite du droit comme action sociale et nous permet d'envisager l'étude des instruments réglementaires comme une ressource pour analyser l'action publique. La deuxième sous-section s'appuie sur les sciences de gestion et la sociologie des outils de gestion, travaux que nous mobilisons pour penser la planification urbaine comme un outil doté d'un pouvoir d'action et dont les fonctions et la matérialité sont dotés d'effets propres. La troisième sous-section présente les apports de sociologie de l'action collective pour analyser l'écriture de la réglementation urbaine locale à travers les processus (actions et dispositifs) de coordination et de négociation.

### *La planification locale d'urbanisme comme action de régulation*

Cette sous-section traite d'une entrée centrale de la thèse, qui vise à comprendre l'orientation des pratiques par la règle, en prenant comme objet la mobilisation du règlement local d'urbanisme par les acteurs locaux. L'ambition est notamment de questionner les coopérations, négociations et résistances que l'on peut observer entre les acteurs du système foncier dans le cadre du processus d'écriture réglementaire et de définition d'un projet territorial. Cette sous-section nous amène à souligner l'importance de considérer le droit comme une activité sociale susceptible de donner lieu à une analyse sociologique.

Les représentations du droit par les acteurs ou encore l'appréciation de l'effectivité du droit sont des objets importants pour les travaux qui portent sur l'évaluation des connaissances que les

acteurs ont des règles et de leur mise en œuvre. Nous centrons ici davantage notre approche sur les pratiques des acteurs dans des situations d'action orientées par un cadre réglementaire.

Dans une approche sociologique du droit, Lascoumes et Serverin étudient les situations et le processus de mobilisation du droit pour comprendre les activités juridiques (Lascoumes, Serverin, 1988). Ils définissent le droit comme une activité sociale et s'appuient sur les travaux de Weber pour développer une *analyse interactive* du droit. Dans cette perspective, les actions sont orientées par les situations créées comme par les cadres préexistants. L'acteur est considéré comme usager du droit à partir du moment où son action est orientée par la prise en compte de l'existence de la règle, qu'il s'agisse de s'y conformer ou de mettre en œuvre des stratégies de contournement. Les auteurs soulignent par exemple que, plus encore qu'un comportement jugé « conforme » à la règle, les stratégies « non-conformes » (opposition, négociation, abstention) révèlent souvent le savoir-faire des acteurs et l'orientation de l'action par le droit.

La place des règles de droit et leurs évolutions jouent un rôle important dans la coordination des actions sociales. Dans une perspective de sociologie politique du droit, Jacques Commaille et Patrice Duran soulignent que les lieux de production et de gestion de la norme juridique sont de plus en plus diversifiés et intègrent des catégories d'acteurs toujours plus complexes (acteurs supranationaux et infra-nationaux) Ce constat requestionne l'ordre juridique d'un État de moins en moins central. Par ailleurs, « *l'analyse de l'action publique conduit à mettre l'accent sur une activité juridique faite d'interactions multiples entre des acteurs sociaux qui considèrent le droit moins comme un donné que comme une ressource dont l'usage s'inscrit dans des stratégies. L'éclatement des centres de pouvoir, combiné à la reconnaissance de la place des acteurs privés qui peuvent dans certains cas devenir de véritables opérateurs des politiques publiques, implique des impératifs de régulation qui ne s'accommodent plus d'une simple logique d'arrangements informels.* » (Commaille et Duran, 2009).

Suivant ces analyses, le droit peut être considéré comme une ressource ou un instrument pour les acteurs publics et privés. Il peut être mobilisé de manière stratégique par des usagers porteurs d'intérêts différents et amenés à se diversifier. Commaille et Duran mettent ainsi en avant l'importance de la dimension politique dans la question juridique. Cette approche permet de qualifier la règle de droit à la fois comme un instrument de coordination des conduites (publiques et privées, individuelles et collectives) et comme une construction des acteurs qui s'en saisissent. C'est également cette dimension du droit qui est mise en avant par François Ost, lorsqu'il associe les qualités de coordination et médiation, à la capacité de l'instrument juridique à faire émerger un



« tiers ». En effet, la règle de droit combine différentes qualités (capacité d'arbitrage, équilibre entre intérêt et valeur qui peut s'appliquer par la contrainte) qui contribue à en faire un dispositif qui participe à la régulation des tensions (Ost, 2016).

Dans un contexte de multiplication des référentiels normatifs, l'arbitrage entre des intérêts et des valeurs, divergents voire contradictoires, représente l'une des fonctions sociales du droit (Lascoumes, 1995). En effet, si les point de vue s'opposent, les politiques publiques ne définissent généralement pas les méthodes pour les hiérarchiser. Au travers d'analyses portant sur l'application de dispositifs juridiques territorialisés (loi Montagne et loi Littoral), Lascoumes montre les tensions qui s'exercent entre différents « intérêts protégés » par le droit : développement économique, aménagement du cadre de vie et ménagement de l'environnement. Il montre que les procédures opératoires du droit offrent d'importantes marges de manœuvre pour les acteurs et sont adossées à des rapports de forces locaux (Lascoumes, 1995).

Les travaux d'analyse de l'action publique se sont multipliés, notamment dans une perspective d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques locales. Ceci dans un contexte où l'on assiste au déplacement d'un modèle centralisé du gouvernement menant des politiques à une gouvernance par des instruments, et à la multiplication des échelles d'action et des acteurs (Lascoumes et Simard, 2011). La mobilisation de ce cadre d'analyse sociologique nous permet de penser la manière dont les stratégies locales, relatives à l'urbanisation, contribuent à la compréhension de l'action publique. Il nous invite à questionner la manière dont la réglementation urbaine est activée par les usagers : l'instrument réglementaire d'urbanisme peut être envisagé comme un compromis (au sens de l'intérêt commun) temporaire entre acteurs qui portent des intérêts différents voire concurrents.

Dans le prolongement de ces approches de sociologie juridique, nous avons également mobilisé d'autres cadres théoriques qui nous permettent de concevoir l'instrument qu'est la planification d'urbanisme suivant une logique de gestion spatiale. Nous nous intéressons à cette qualité « d'instrument de gestion » dans la mesure où nous émettons l'hypothèse qu'elle produit des effets sur les pratiques locales.

Dans cette sous-section, nous proposons d'expliquer l'intérêt d'une approche par les outils de gestion dans notre recherche. Nous avons souligné l'importance d'envisager la planification comme un outil de régulation dont les acteurs se saisissent. Pour répondre à nos questions de recherche, il nous semble dans cette perspective utile de considérer la planification comme un l'instrument de gestion. Nous précisons les apports des sciences de gestion et des sciences sociales pour analyser la planification d'urbanisme et ses effets sur le milieu. En considérant les instruments comme des objets, qui produisent des effets indépendants des objectifs qu'ils poursuivent, ce cadre d'analyse permet de mieux comprendre les rapports de forces entre les acteurs impliqués, notamment concernant les instruments de l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2007).

Les recherches menées dans ce domaine identifient, dans une perspective historique, le développement des « outils de gestion » à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle comme une réponse aux besoins d'organiser les activités dans les grandes entreprises (par exemple, les outils de compatibilité) (Moisson, 2005 ; Aggeri et Labatut, 2010). L'intérêt des chercheurs et des managers porte dans un premier temps (1960-1980) sur les capacités techniques et gestionnaire de l'outil. À partir des années 1980, c'est leur capacité d'action propre, de transformation des activités et des organisations, qui est soulignée par les recherches (Aggeri et Labatut, 2010 ; Chiapello et Gilbert, 2016).

Suivant cette perspective, l'outil présente une capacité d'action propre du fait des informations qu'il véhicule (Chiapello et Gilbert, 2016). Chiapello et Gilbert identifient la « valorisation » comme un effet non-attendu de l'outil lié à « *son rôle dans la construction de jugements et l'attribution de valeurs* ». Les jugements et les valeurs peuvent être conférés à l'égard d'objets, de personnes ou d'actions. Les acteurs-gestionnaires produisent notamment des valeurs au travers de l'élaboration et l'application de l'outil. D'autre part, en objectivant quantitativement les valeurs, les entités deviennent mesurables et comparables, même si elles sont différentes (Chiapello et Gilbert, 2016). Dans le cadre de notre recherche, l'approche invite notamment à considérer l'instrument de gestion spatial à travers sa capacité d'action : sélection et distribution de valeurs à des espaces (protégé, constructible, densifiable, mixte) ; commensuration et comparaison d'entités.

C'est également ce que précise, dans une approche par les sciences de gestion, Jean-Claude Moisdon, lorsqu'il définit l'« *outil de gestion* » [comme] *toute mise en relation formalisée de plusieurs quantités (production, nombre de défauts, dépenses etc.) issues de l'activité de l'organisation.[...] Ils instaurent une forme singulière de gouvernement, le « gouvernement à distance par les chiffres »*. *L'objet sur lequel l'instrument exerce son action, ce sont les autres.* » (Moisdon, 2005). Moisdon souligne les effets de réduction à travers la quantification. D'autre part, l'activité de l'instrument, par son élaboration, a pour objectif d'organiser un système dans lequel il est encastré (Callon, 1986). Autrement dit, la présence de l'instrument agit sur le milieu indépendamment des objectifs qui lui sont attribués. Envisager, dans notre étude, la planification de l'usage des sols comme un outil de gestion intégré à la situation qu'il organise, nous semble utile pour considérer les effets de l'outil réglementaire sur son milieu (activités, acteurs, espaces).

En traitant les « outils de gestion » comme des objets agissant sur les êtres, Chiapello et Gilbert (2016) se positionnent dans la continuité des travaux de Desrosières portant sur la rétroaction des outils quantitatifs (statistique, comptabilité, indicateur de performance, palmarès etc.) sur les situations et les comportements des acteurs (Desrosières, 2010, 2014). Dans une perspective sociologique, ils proposent un cadre permettant d'analyser l'action et les effets des outils de gestion sur le milieu (environnements, humains, non-humains). Ils s'appuient notamment sur des travaux de psychologie sociale (Moscovici, 1984 ; Rabardel, 1995)<sup>5</sup> pour proposer un cadre analytique permettant de définir les processus d'interaction entre les acteurs, l'objet (ce vers quoi l'action est dirigé) et l'outil. Chiapello et Gilbert développent ainsi une typologie de « fonctions », en tant que modalités d'action, de l'outil de gestion : *fonction épistémique*, *fonction pragmatique* et *fonction politique*. L'approche théorique par les « fonctions » est une manière d'analyser « l'agence » de l'outil de gestion. Ceci au travers de son action, des effets non-attendus de sa présence et de ce qu'il impose aux acteurs.

Le travail de Chiapello et Gilbert prend appui sur les outils de gestion du secteur des entreprises. Néanmoins le cadre développé fournit un angle d'étude qui nous semble pertinent pour analyser des instruments de gestion spatiale tels que les documents d'urbanisme. En mobilisant ce cadre

---

<sup>5</sup> Suivant une approche psychologique et ergonomique, Pierre Rabardel s'intéresse notamment aux interactions entre sujet et objet au travers des instruments. Il développe dans ce cadre la notion de médiation et distingue deux orientations : *médiation épistémique* (instrument comme moyen de connaissance de l'objet) et *médiation pragmatique* (moyen d'action transformatrice orientée vers l'objet) (Rabardel, 1995). Dans le champ de la psychologie sociale, Moscovici développe un cadre d'analyse des relations entre le sujet, l'objet et l'autre/les autres pour étudier les rapports individuels et collectifs dans des situations sociales (Moscovici, 1984).

analytique dans notre recherche, il s'agit de 1) de considérer la planification d'urbanisme comme un outil de gestion doté d'un pouvoir d'action, 2) d'exploiter la notion de fonction pour comprendre les effets de l'outil sur le milieu ; 3) d'envisager des effets spécifiques, liés par exemple à la matérialité de l'outil spatial.

Il peut être utile de noter que nous mobilisons des travaux en utilisant les notions d'« instrument » et d'« outil ». Cependant, la distinction entre les deux termes fait l'objet de discussions selon les travaux. En sciences de gestion, Aggerri et Labatut privilégient par exemple le terme « instrument », dans la mesure où ce dernier traduit plutôt une construction complexe et qu'il porte d'une dimension politique, qu'elle soit implicite ou explicite. Le terme « outil » est plutôt envisagé comme « auxiliaire du *manager* » : il est à cet égard porteur d'une dimension plus opérationnelle (Aggerri et Labatut, 2010). Lascoumes et Le Galès, dans une perspective de sociologie de l'action publique, se réfèrent au terme d'« instrument » en tant qu'institution (Lascoumes, Le Galès, 2007). Ils définissent l'« instrument » comme un ensemble de règles et de procédures, qui orientent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. L'instrument agit sur la situation, notamment en définissant un cadre *a priori* stable et dans lequel l'anticipation aide à réduire les incertitudes et à structurer l'action collective. Le terme « outil » est défini par Lascoumes et Le Galès comme un dispositif (par exemple une catégorie statistique, une échelle, un type d'obligation) qui fait partie d'un système technique, contribuant à rendre opérationnel l'instrument.

Dans notre perspective de travail, la planification d'urbanisme vise notamment à coordonner le développement du territoire et les instruments locaux en la matière portent (de manière plus ou moins affirmée) des orientations politiques. À cet égard, nous emploierons le terme « instrument » pour approcher l'objet de la planification d'urbanisme. Cependant, nous mobilisons largement les résultats des travaux portant sur les « outils » dans la mesure où la contribution nous semble pertinente.

Enfin, au-delà de la notion d'instruments, plusieurs travaux soulignent le besoin d'étudier la notion d'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et le Galès, 2007 ; Aggerri et Labatut, 2010 ; Halpern *et al.* 2014). En effet, la combinaison d'instruments (sélections, dispositifs de mise en œuvre, mécanismes de reconfiguration des instruments), par différents acteurs (individuels et collectifs) et pour résoudre une situation, représente un objet en soi. En effet, la mobilisation et l'association d'instruments sont liés à des stratégies et des modes d'action spécifiques.

L'une des hypothèses qui sous-tend cette recherche est l'influence prégnante du document local dans les projets d'urbanisation des communes rurales sous influence métropolitaine. Une manière de mettre à l'épreuve cette hypothèse est de considérer la combinaison de règles et d'instruments (cadre législatif et réglementaire national, réglementation locale en matière d'urbanisme et de fiscalité, délibération en matière de préemption, autorisations individuelles délivrant des droits) comme un bouquet de droit orientant l'action communale. L'approche par l'instrumentation nous aide à tenir compte de l'environnement instrumental qui n'est pas neutre et peut faire l'objet de stratégies spécifiques dans la conception et l'usage des instruments de gestion (combinaisons, abstentions au profit d'autres).

L'intérêt de mobiliser ces approches sur les instruments de gestion est ainsi de prendre en considération « l'agence » des instruments, c'est-à-dire leur capacité d'action au-delà des objectifs visés (notamment les effets non-attendus de valorisation d'entités), ainsi que « l'instrumentation de l'action », c'est-à-dire les stratégies de combinaison d'instruments pour organiser un système. La section suivante nous permet d'envisager la planification urbaine sous un troisième angle, celui de l'action collective.

### *La planification locale comme objet d'action collective*

Nous proposons en premier lieu de revenir sur des apports de la sociologie des organisations pour ensuite nous concentrer sur l'intérêt pour notre recherche des travaux en sociologie de l'action collective.

Les travaux structurants, développés par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, proposent une approche des systèmes d'organisation à partir de l'étude du travail des services de l'État et des élus au niveau local en France (Crozier et Thoenig, 1975). Crozier et Thoenig analysent les mécanismes de coordination, de compromis, ainsi que les forces engagées par les acteurs dans des situations de négociation. Leurs enquêtes visent à décrire et comprendre les stratégies et les modes de régulation mis en l'œuvre par les protagonistes (en dehors d'un jugement normatif sur l'efficacité de l'organisation de l'action). Le modèle devenu classique de la « régulation croisée » permet d'analyser le système politico-administratif français (dans le contexte où ces analyses ont été menées, c'est-à-dire avant la décentralisation) et d'offrir un cadre de lecture des processus de négociations, mais aussi d'apprentissages entre acteurs, principalement les élus et agents de l'administration étatique

de différents échelons). Il permet alors de comprendre la construction d'une action collective visant à résoudre des problèmes.

Crozier et Thoenig invitent à repenser la distinction entre relations formelles et informelles dans les processus de décision, en identifiant le phénomène de « régulation par l'exception », afin d'analyser les organisations. Le « jeu régulier » est basé sur une structure formelle (réponse aux pressions des chantages, cadre stabilisant des jeux de pouvoir, moyen de gouverner) qui intègre des adaptations informelles. Le « jeu de l'exception » intervient dans le jeu régulier, car il est un moyen de résoudre les contradictions. Nous retenons que, dans cette perspective, étudier les systèmes d'organisation, c'est notamment observer les marges de manœuvres au sein du « jeu d'exception », la manière dont celles-ci sont mobilisées et leurs effets.

Dans une perspective sociologique également, à partir de travaux majoritairement réalisés dans des territoires urbains (villes grandes et moyennes), Dominique Lorrain analyse la place croissante des élus locaux et des partenaires, privés ou mixtes, dans la prise de décisions et la mise en œuvre d'actions. Il retrace la transformation des systèmes d'organisation publique depuis la mise en place des lois de décentralisation (1982, 1983) (Lorrain, 1993). Dans ce contexte, il conclut que le modèle de la « régulation croisée » est en partie inopérant face aux transformations des systèmes de régulation depuis la décentralisation. Par exemple, le retrait de l'État ne permet plus aux élus locaux de reporter de la même manière les responsabilités de l'action publique sur l'administration étatique. Parallèlement, la multiplication d'acteurs prestataires et la régulation par la « gestion déléguée » modifient les processus de formulation des problèmes, ainsi que les actions pour les résoudre. Lorrain met ainsi en évidence la multiplication des acteurs pour résoudre les problèmes formulés et la fragmentation du cadre politico-organisationnel. Cette fragmentation tend à freiner la mise en cohérence entre compétences et échelons institutionnels, dans un contexte où la compétition entre acteurs augmente.

Cependant, la fragmentation politique et organisationnelle apparaît aussi comme un dispositif de régulation des conflits, dans la mesure où la lecture brouillée du cadre apporte une certaine souplesse pour construire des consensus. C'est ce souligne Jean-Pierre Gaudin lorsqu'il étudie les nouveaux modes de coordination et de négociation dans le cadre des politiques territorialisées : si la fragmentation joue un rôle dans la régulation des conflits, elle tend à les atténuer au travers de dispositifs potentiellement moins démocratiques (Gaudin, 1999). Il souligne notamment

l'influence des contrats auprès d'intermédiaires privés et de réponses fondées sur des évaluations techniques, dans la transformation des dispositifs de coordination et de négociation.

Le modèle de la « régulation croisée » a pu mettre en évidence les processus d'ajustements entre les autorités et administrations. Il confère aux acteurs tels que les collectivités territoriales, un rôle d'influence, plutôt que de pouvoir (détenu par l'État dans les années 1960). Pour rendre compte des transformations de l'action publique et notamment de l'institutionnalisation d'acteurs tiers (associations, entreprises), Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (Duran et Thoenig, 1996) proposent dans les années 1990 une relecture du modèle de la régulation croisée en développant l'idée « l'institutionnalisation » de l'action collective. Il s'agit d'analyser l'élaboration des problèmes et les méthodes qui visent à leur résolution, formulées et mises en œuvre par les acteurs, dans un contexte où les conditions de l'action collective tendent à s'institutionnaliser.

Ainsi, selon Duran et Thoenig « (...) *l'institutionnalisation se nourrit d'une division des rôles et des politiques publiques qui est devenue obsolète en même temps que d'un état de fragmentation poussée des territoires, des compétences, des acteurs. Elle essaie de coller ensemble des morceaux qui apparaissent disparates, de faire endosser une responsabilité collective à des acteurs qui restent attachés à leur cadre sectoriel de référence, d'ouvrir un mode d'ajustement qui ne ressemble pas à la participation symbolique pratiquée pendant les années 1970, mais qui préserve en même temps le monopole de la décision alloué aux autorités politiques légitimes. Pour ce faire, elle joue sur deux registres à la fois : l'organisation et la légitimation. L'organisation se traduit par le fait que des structures et des procédures définissent des modalités de division des tâches. La légitimation spécifie qui est légitime pour créer de la valeur à travers la concertation et la négociation.* » Un élément clef de l'analyse est donc l'intégration des acteurs tiers, tant dans le processus de problématisation que celui de la prise de décision, pour mener l'action publique. En outre, les initiatives d'un acteur peuvent dépendre d'opérations qui dépassent les activités, les compétences ou les périmètres des autres. Ce changement traduit l'incapacité des autorités publiques à gérer, par l'usage de la contrainte, des problèmes publics de plus en plus transversaux et collectifs.

En matière d'aménagement du territoire, les collectivités locales ont vu croître leur rôle et leur pouvoir de décision. Parallèlement l'institutionnalisation de l'action collective offre une place aux acteurs privés qui peuvent négocier les modalités d'échange et redéfinir le problème collectif. Alors, comment la compréhension des interdépendances par les acteurs oriente-t-elle l'action collective dans un relatif maintien de l'autonomie des organisations et dans un contexte de concurrence inter-organisationnelle (Arab *et al.*, 2015) ?

Si Duran et Thoenig développent la figure de « l'État-partenaire », Patrick Hassenteufel propose d'axer ces analyses sur la figure de l'« État-régulateur ». Il s'inspire dans ce cadre d'une typologie issue des travaux de Lascoumes et Le Galès portant sur cinq types d'État en fonction des politiques publiques et des modes de légitimations dominants. Cette notion rend compte à la fois de « *la différenciation de l'État (en termes de perte de capacité d'action autonome) et sa re-différenciation (en termes de capacité de pilotage et de contrôle accru des politiques publiques)* » (Hassenteufel, 2011). Ces travaux montrent une évolution du rôle et des moyens de l'État qui oriente l'action publique par des dispositifs d'incitation et des procédures basées sur des instruments.

Ces réflexions permettent de nourrir nos analyses sur les évolutions qui ont caractérisé le travail des services déconcentrés dans le domaine de la planification territoriale. Hassenteufel rappelle en outre l'utilité d'une analyse sociologique de l'action publique pour caractériser les transformations de l'État contemporain, au travers de l'étude de différentes composantes : la définition du problème, la mise à l'agenda, l'adoption de décision, le choix d'instruments, le public concerné ou la mise en œuvre. Même si notre travail ne s'inscrit pas de manière centrale dans une sociologie des politiques publiques ou de l'action de l'administration centrale, ces travaux sont cependant essentiels pour notre recherche dans la mesure où notre étude des instruments d'urbanisme a pour objectif de décrire les rapports de force entre acteurs (individuels et collectifs) et les processus empiriques de décision en matière d'action publique locale.

Nous proposons ainsi de mobiliser les outils et résultats de ces travaux portant sur l'action collective pour explorer les transformations de l'action publique locale et des systèmes d'organisation de l'action collective. Nous disposons ainsi d'un cadre de lecture et d'analyse des processus de coordination, de coopération et d'adhésion aux politiques publiques.

Nous avons jusqu'ici identifié les principaux cadres théoriques qui nous permettent de questionner notre sujet, en nous référant à des travaux menés en sociologie, et dans d'autres sciences sociales, sur la régulation, l'instrument de gestion et l'action collective. Il s'agit maintenant de préciser, dans la section suivante, les choix que nous avons opérés dans le cadre de notre recherche en matière d'identification des objets de recherche, de matériau empirique (données et terrains) et de méthodologie d'analyse.



## 2.2.Méthodologie de l'enquête

Pour répondre aux objectifs de la recherche, nous avons réalisé un travail d'analyse quantitative et qualitative en suivant une approche qui mobilise, comme nous l'avons montré plus haut, les champs de la sociologie du droit, la sociologie urbaine et la sociologie de l'action publique. Nous proposons d'exposer à présent les méthodes que nous avons mobilisées. Nous procéderons en deux temps. Dans cette section, l'explication synthétique que nous présentons expose les choix méthodologiques. Dans les sections 2.3 et 2.4 les méthodes quantitatives retenues sont exposées plus précisément, dans la mesure où ces sections sont également dédiées à la présentation de résultats issus des analyses de données sur des corpus nationaux. Cette section 2.2 est déclinée en deux sous-sections, la première porte sur la méthodologie de recherche et la seconde se focalise sur deux objets de recherches centraux dans notre étude : les communes rurales sous influence métropolitaine et le plan local d'urbanisme.

### *La construction d'une méthode : s'appuyer sur les données pour explorer les pratiques*

Pour conduire notre étude, nous avons élaboré une démarche combinant différentes méthodes : analyses quantitatives de données et de documents, entretiens semi-directifs, cartographie et observations de terrain. Ces méthodes ont été déclinées à différentes échelles : niveau national pour certaines analyses quantitatives, études de cas en Ile-de-France et Loire-Atlantique pour d'autres corpus statistiques et les enquêtes de terrain. Cette sous-section expose les choix qui ont été faits.

**Nous avons proposé un travail d'analyse quantitative visant à décrire des logiques d'urbanisation sur un échantillon significatif, mettre à l'épreuve des premières hypothèses et situer nos enquêtes dans un ensemble plus large.** Ce travail est basé sur différents corpus de données portant sur : le marché de la construction pour étudier les dynamiques d'urbanisation à l'échelle communale (Enquête sur le Prix des Terrains à Bâtir (EPTB) ; base Sitadel) ; les règlements locaux d'urbanisme (base VisioPLU) ; des données de contexte issues de données administrées par l'INSEE ou le Cerema (démographie, emploi, occupation de sols, artificialisation). Les choix en matière de données et de traitement (précisés en section 2.3 et 2.4) avaient pour objectif d'étudier les pratiques de réglementation et d'urbanisation à l'échelle communale. Il s'agissait d'identifier des trajectoires d'urbanisation selon le profil des municipalités rurales

étudiées, en fonction d'une série variables que nous avons identifiées comme pertinente dans la littérature : polarité, densités programmées, dynamiques démographiques, évolution des surfaces de terrains constructibles.

**Pour mener un travail d'enquête approfondi (entretiens, observations), différents éléments nous ont conduit à sélectionner deux terrains.** Les espaces ruraux sous pression foncière sont multiples et en constante redéfinition (Depraz, 2009). En France, les neuf métropoles les plus dynamiques d'un point de vue économique et démographique regroupent actuellement la moitié de la croissance démographique du pays (Vizzari *et al.* 2018). Bien que le changement d'occupation des sols au profit de l'urbanisation ait lieu en périphérie des villes, la croissance urbaine est plus rapide dans les espaces ruraux en frange des métropoles (Basciani-Funestre *et al.* 2011).

**Le département de Loire-Atlantique et la région francilienne** sont des territoires caractérisés par une croissance démographique importante, une forte pression sur la terre et les ressources (souvent sources de conflits) et un fort développement des aires urbaines. Ces caractéristiques qualifiant les régions nantaise et francilienne, sont liées à une forte consommation de terres agricoles et d'espaces naturels (et les conséquences en matière de déclin de la biodiversité et des services écosystémiques qui en découlent) (Vizzari *et al.* 2018). Si quatre terrains ont été envisagés initialement (Ile-de-France, Loire-Atlantique, Vaucluse en France et Lérida en Espagne), les contraintes d'accès aux données et aux terrains, mais aussi l'importance du matériau récolté ont conduit à un resserrement du corpus sur deux territoires.

Le choix raisonné des terrains d'étude s'appuie sur les spécificités des dynamiques d'urbanisation dans ces deux territoires. En premier lieu, le choix de terrains ruraux en Ile-de-France, première aire urbaine nationale, a été retenu dans la mesure où l'angle d'analyse des communes rurales a été porté sur les territoires ruraux sous influence métropolitaine. En Ile-de-France, l'influence de la métropole parisienne s'étend au-delà de la Région au sens du zonage en « aires urbaines »<sup>6</sup> (basé sur des critères fonctionnels : pôle d'emploi, trajet habitat/emploi). Dans le même temps, près de la moitié des 1276 municipalités peuvent être considérées comme « rurales », dans la mesure où

---

<sup>6</sup> Le zonage en « aire urbaine » de l'INSEE distingue quatre types d'espaces : les grandes aires urbaines, les autres aires, les communes multipolarisées et les communes isolées, et les communes hors influence des pôles. La classification est basée sur l'identification de pôles d'emplois, puis sur la délimitation d'aires d'influence (basé sur les trajets domicile-travail). Source : <https://www.insee.fr/fr/information/2115011> [page consultée le 06/10/2020]

elles sont dites « hors unités urbaines » au sens du zonage en « unités urbaines »<sup>7</sup> (basée sur des critères d'occupation des sols). Si la majorité des terres converties pour être urbanisées se situent dans des communes d'unités urbaines, la consommation des terres connaît une accélération plus rapide dans les communes rurales. Ces communes se situent sur les franges de la Région et ne sont pas ciblées comme zones à enjeux pour la construction de logements dans le schéma directeur régional<sup>8</sup>. Or, ces territoires répondent à une demande de logements abordables non résolue par le renouvellement urbain de la métropole (Cusin, 2008). Ces caractéristiques nous ont amené à retenir le zonage en « unité urbaine » pour définir notre échantillon de communes rurales dans le cadre de l'analyse des PLU et des enquêtes de terrain.

La Loire-Atlantique a connu une importante croissance démographique dans les vingt dernières années, localisée dans la Métropole Nantes-Saint-Nazaire, mais également dans les intercommunalités limitrophes si l'on observe la croissance relative à la population initiale. La région Pays de la Loire est la *première* région (à égalité avec l'ex-Région Aquitaine) concernée par les dynamiques d'étalement urbain (au regard des surfaces artificialisées), si l'on s'en tient aux données des années 2010<sup>9</sup>. Si une diminution de la consommation des espaces a été constatée sur la région entre 2014-2016, la tendance s'est inversée en 2016-2017<sup>10</sup>.

La métropole nantaise est identifiée, au travers des documents métropolitains (Schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme métropolitain), comme le territoire prioritaire pour les politiques de densification urbaine, mais la diminution du foncier disponible tend à limiter le nombre d'opérations d'habitat possibles et à augmenter le prix des opérations. Les communes des intercommunalités proches apparaissent ici aussi comme « la variable d'ajustement » face aux changements des politiques métropolitaines en matière de logement et le marché de la maison

---

<sup>7</sup> Selon la définition de l'INSEE, « L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multi-communale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. » Sources : <https://www.insee.fr/fr/information/2115018> [page consultée le 06/10/2020]

<sup>8</sup> Le document régional autorise le développement urbain des espaces « hors unités urbaines » cependant les élus locaux doivent veiller à ne pas étendre à plus de 5% l'espace urbanisé communal entre 2013 et 2030.

<sup>9</sup> Rapport du Cerema, mars 2014, *Indicateurs de consommation d'espaces Phase 2 : Calcul d'indicateurs nationaux*, pour le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) - Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS), pp.61

<sup>10</sup> Rapport du Cerema, janvier 2020, *L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers foncier*, pour le compte de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Commissariat général au développement durable. pp.62

Source : <https://datafoncier.cerema.fr/lartificialisation-et-ses-determinants>

individuelle reprend de l'ampleur sur les espaces ruraux depuis 2017 à l'échelle régionale<sup>11</sup>. Pour l'étude du terrain ligérien, le zonage en « aire urbaine »<sup>12</sup> correspond à l'application de stratégies différenciées en matière de logement : à l'inverse du terrain francilien, c'est cette définition du « rural » qui a été retenue pour mener les enquêtes de terrain (nous retenons les communes qui n'appartiennent pas à des pôles ni à la couronne des pôles).

**Des enquêtes qualitatives ont été menées sur un échantillon de communes identifiées dans un premier temps par des analyses quantitatives.** Des entretiens semi-directifs ont été conduits auprès d'acteurs intervenant dans le processus d'urbanisation des communes : élus municipaux (20), techniciens en charge de la planification et de l'aménagement dans des structures publiques supra-communales (19), opérateurs de l'aménagement et de la construction<sup>13</sup> (16) et représentants de structures pour le compte des communes (3).

Les propriétaires, acteurs majeurs du système foncier dans les communes rurales, n'ont pas été directement enquêtés. Mais les éléments indirects recueillis auprès des élus locaux et des opérateurs de l'urbanisation rencontrés nous ont semblé suffisamment substantiels pour proposer certaines pistes d'explication sur leurs pratiques. L'influence des propriétaires sur les processus d'urbanisation est mise en évidence au travers divers extraits d'entretiens mobilisés dans cette recherche : de nombreux acteurs rencontrés ont été interrogés sur les stratégies des propriétaires et sont majoritairement eux-mêmes propriétaires dans les communes étudiées. Nous admettons toutefois qu'une enquête ciblée sur les propriétaires fonciers permettrait un approfondissement des résultats.

**L'objectif des entretiens semi-directifs** était de retracer les décisions et les choix réglementaires des acteurs, qui ont conduit à l'élaboration des documents d'urbanisme et à des processus d'urbanisation. Si différentes méthodes existent pour mener des entretiens, l'objectif de

---

<sup>11</sup> DREAL Pays-de-la-Loire, Enquêtes sur le prix des terrains à bâtir en Pays de la Loire entre 2012 et 2017, mai 2019

<sup>12</sup> Selon le « zonage en aire urbaine » de l'INSEE, à partir des quatre types d'espaces, neuf types de communes sont définis : 111-commune appartenant à un grand pôle ; 112-commune appartenant à la couronne d'un grand pôle ; 120-commune multipolarisée des grandes aires urbaines ; 211-commune appartenant à un moyen pôle ; 212-commune appartenant à la couronne d'un moyen pôle ; 221-commune appartenant à un petit pôle ; 222-commune appartenant à la couronne d'un petit pôle ; 300-autre commune multipolarisée ; 400-commune isolée hors influence des pôles). Source : <https://www.insee.fr/fr/information/2115011> [page consultée le 06/10/2020]

<sup>13</sup> Dans le cas des entretiens auprès d'opérateurs, des constructeurs de Vendée ont également été rencontrés dans la mesure où plusieurs acteurs faisaient mention d'une présence importante des constructeurs vendéens dans les communes rurales au sud de la Loire-Atlantique.

comprendre les processus de prise de décision et leur influence sur les acteurs, positionne notre méthode dans une perspective dite « compréhensive » (Pinson et Sala Pala, 2007). Les principaux sujets abordés dans les entretiens ont porté sur : les projets de développement municipal ; les choix de localisation et de régulation des zones « à urbaniser » ; l'avis des élus sur les projets supra-communaux ; les besoins et demandes des habitants concernant les règlements d'urbanisme (droits de construction, préservation des espaces naturels, offre de services) ; enfin, les relations avec les opérateurs de l'aménagement et de la construction).

**Nous avons également mobilisé une approche cartographique** pour localiser les projets urbains, les enjeux et les éléments de décisions. Les entretiens ont été menés avec un plan (base cadastrale) et des crayons. Ainsi, les entretiens avec les élus et les techniciens en charge de la planification ont permis d'obtenir un corpus de cartes annotées formant un outil d'analyse. Nous avons redessiné les cartes pour ajouter les extraits d'entretiens en lien avec les espaces ciblés et pour faciliter la lecture graphique (seuls les éléments exploités dans l'analyse apparaissent, les modes de représentation ont été homogénéisés). Plusieurs des cartes figurent dans le manuscrit, afin de rendre compte de pratiques spatialisées.

Après avoir énoncé dans les grandes lignes notre méthode de travail, nous proposons de définir et de préciser l'usage de deux objets structurants de notre étude : les « communes rurales sous influence métropolitaine » et le « plan local d'urbanisme ».

#### *Deux objets au cœur de l'analyse : les communes « rurales sous influence métropolitaine » et la réglementation d'urbanisme*

Cette sous-section a vocation à définir deux objets centraux de notre travail. Nous présentons d'abord les critères qui ont présidé au choix et à la définition des « communes rurales sous influence métropolitaines », puis nous détaillons les caractéristiques de la réglementation communale. Un encart plus technique est proposé pour mieux comprendre les spécificités du plan local d'urbanisme.

**En choisissant le terrain des « communes rurales sous influence métropolitaine »,** cette recherche met à l'épreuve l'hypothèse suivant laquelle des pratiques spécifiques de planification d'urbanisme s'y jouent et soulèvent des enjeux importants.

Nous partons de l'hypothèse que les décisions en matière de construction d'habitat restent aujourd'hui encore largement entre les mains des élus locaux. À cet égard, l'étude donne une place centrale à l'objet communal. La commune est observée en tant qu'institution publique (organisation de l'action collective), circonscription administrative (structure regroupant des droits et compétences) et territoire partagé par différents acteurs (espace habité au sens large du terme).

D'autre part, c'est bien la conjonction de deux qualités, « rurale » et « sous influence métropolitaine », qui créent des conditions de planification spécifiques. Par cette conjugaison, quatre types de caractéristiques permettent de définir les communes ciblées.

(1) Les caractéristiques liées aux **usages des sols**. La majorité des sols de ces communes est « non-urbanisée » et occupée par des espaces ouverts (agricoles ou naturels) : cultures, pâtures, bois, berges, etc. Ces espaces et usages participent à la définition des aménités locales, mais leur maintien implique des démarches de protection du foncier et de soutien des activités.

(2) Les caractéristiques liées à la **localisation**. Les communes sont suffisamment proches de la métropole pour permettre aux habitants d'envisager un accès à l'emploi et aux services, et suffisamment éloignées pour disposer de terrains constructibles abordables. Cette situation met alors à l'épreuve la planification des espaces non-urbanisés et l'aménagement des équipements par les municipalités qui font l'objet de demandes de logements.

(3) Les caractéristiques liées à la **population**. Les communes regroupent peu d'habitants et une majorité de propriétaires. Ces conditions sont propices à une proximité entre les acteurs (élus, propriétaires, agriculteurs notamment) et influence potentiellement les choix en matière d'urbanisme et de droits à construire.

(4) Les caractéristiques liées aux **ressources**. La taille réduite de la population induit souvent de faibles ressources de la municipalité, en matière d'effectifs, de compétences et de moyens financiers, pour répondre aux besoins communaux.

Nous pouvons notamment rappeler ici brièvement quelques notions issues de travaux analysés dans le chapitre précédent :

- des communes peuvent relever de territoires qualifiés par le terme « *pré-urbain* » (Marchal et Stébé, 2017). Néanmoins, nous ne cherchons pas à définir ces communes, mais plutôt à identifier quelles sont celles qui présentent les caractéristiques retenues plus haut.
- des communes qui constituent une « *city-region* » (Davoudi, 2009) en participant au jeu de ressources du système territorial, dans lequel s'inscrit le développement urbain. L'approche de Davoudi est mobilisée pour concevoir le territoire auquel appartiennent les municipalités
- des communes font partie de territoires où les mécanismes « *d'émission urbaine* » peuvent être observés (Castel, 2007 ; Charmes, 2011). Cette notion d'émission urbaine est mobilisée pour analyser les pratiques et les effets des processus d'urbanisation sur les territoires, et mise à l'épreuve sur nos deux terrains.

### *La réglementation communale de l'urbanisation future, un marqueur de l'action publique*

S'intéresser à la réglementation locale d'urbanisme, pour analyser l'urbanisation nouvelle dans les communes rurales sous influence métropolitaine, c'est considérer le droit comme une ressource pour toute une série de processus, qui sont bien identifiés dans la littérature internationale et que l'on peut rappeler ici de manière synthétique.

**Révéler des acteurs et des pratiques invisibilisées.** Une étude menée sur la ville de Phoenix (Arizona, USA) s'appuie sur les décalages entre la destination des parcelles dans le plan d'urbanisme et l'occupation effective de la zone (Talen *et al.*, 2016). Les résultats révèlent par exemple que les parcelles qui présentent un décalage entre la règle et l'usage effectif sont généralement regroupées et non pas dispersées. De plus, les écarts (zonage/occupation) sont plus nombreux dans les espaces marqués par une forte proportion de ménages pauvres, une faible mixité sociale, moins d'occupants-propriétaires et une moins grande demande sur le marché foncier et immobilier. À travers ce travail quantitatif prenant pour objet les écarts au plan, les auteurs mettent en évidence une capacité des usagers à « faire avec » la règle ou à « faire » la règle. Les résultats de ce type d'enquête ouvrent des perspectives d'études sur les capacités des habitants à négocier la règle d'urbanisme ou à s'en affranchir.

**Comprendre l'action publique locale et les méthodes concrètes de travail.** Différents travaux décrivent la complexité du système de décision local en matière d'urbanisme et révèlent notamment l'influence des municipalités sur les décisions urbaines prises à l'échelle supra-

communales. Les orientations portées par les documents supra-communaux concernant la limitation de l'ouverture à l'urbanisation, prescrites à l'échelle intercommunale, peuvent rencontrer des difficultés de mise en œuvre face à des communes qui ne peuvent pas renoncer à leur développement (Desjardins et Leroux, 2007 ; Serrano *et al.* 2014).

**Analyser les évolutions urbaines et des registres de justification en matière de choix de planification.** En étudiant l'évolution des zones urbaines sur la région de Francfort depuis l'approbation du plan régional d'urbanisme, Jehling *et al.* analysent les registres de justification qui portent sur les stratégies de planification et d'allocation de la densification urbaine (Jehling *et al.*, 2020). Les chercheurs mettent en évidence une approche plutôt utilitariste du plan régional qui hiérarchise et alloue de possibilité de densification (prescription, obligation) aux communes dans l'objectif de limiter la consommation des terres à l'échelle de la région. Cependant, l'analyse des pratiques municipales révèle des ajustements à plus petite échelle. En effet, les autorités locales orientent souvent les droits à construire selon des critères d'égalités d'opportunité entre les municipalités. Les pratiques d'écriture locales apparaissent comme un objet d'enquête fécond pour comprendre les processus de gestion de l'urbanisme des territoires.

#### *Le plan local d'urbanisme, support d'écriture de l'urbanisation future*

Le plan local d'urbanisme est un document réglementaire majoritairement mis en œuvre par les communes pour réglementer l'occupation des sols et contrôler le développement urbain. En France, comme dans plusieurs pays européens, outre son rôle en matière d'attribution des droits de construction, l'instrument de planification s'est progressivement vu attribuer, par les politiques publiques nationales, la fonction de répondre à des problématiques générales, comme la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation des terres agricoles et des espaces naturels.



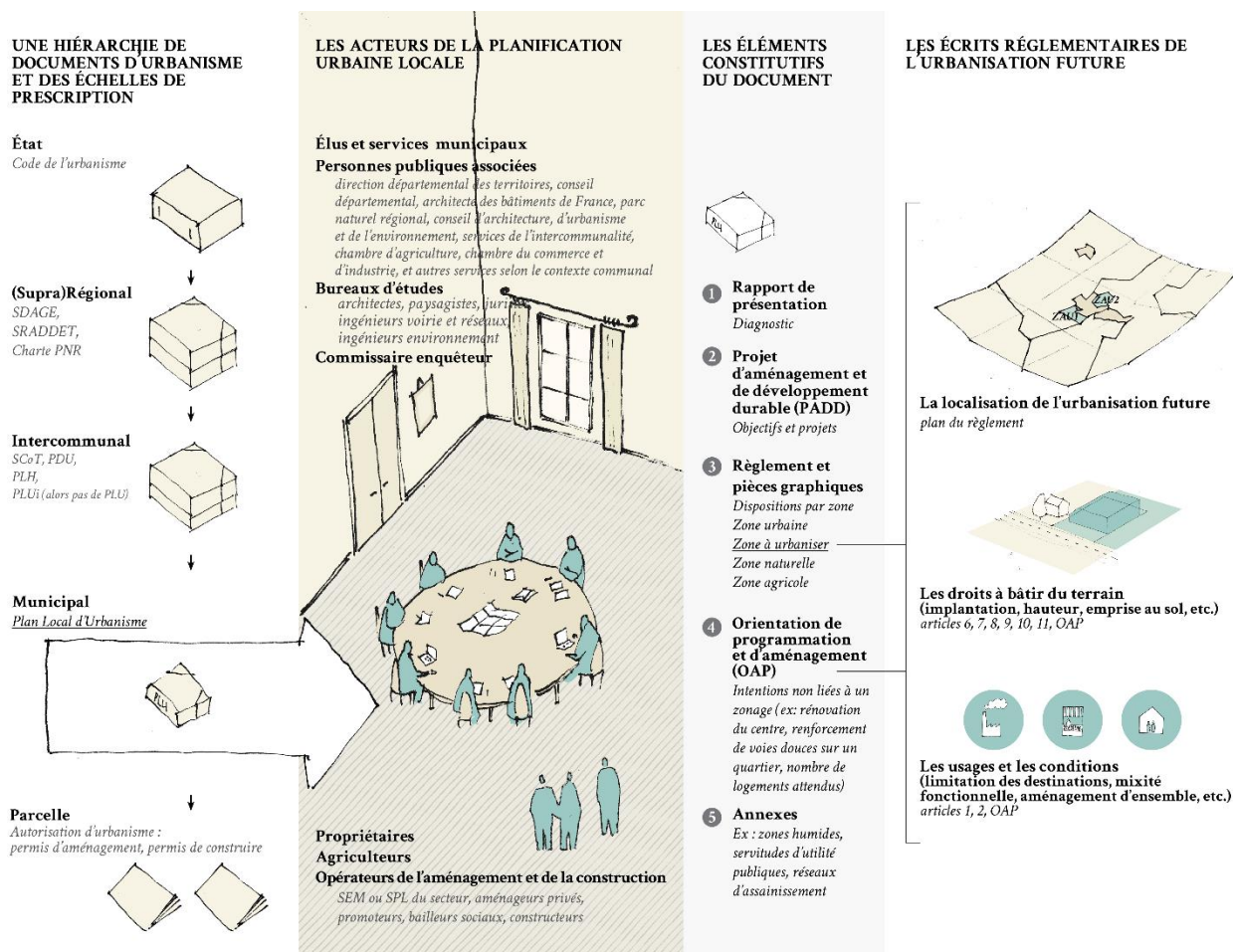


Figure 1. Schéma de synthèse : le plan local (resitué au sein d'une hiérarchie de documents d'urbanisme) ; les acteurs de la planification locale et l'écriture des zones à urbaniser

L'intérêt du document réside en partie dans ces caractéristiques techniques. Des éléments de compréhension concernant le contexte, la procédure d'élaboration, la structure du document sont détaillés dans l'encart (cf. encart, p.61). Les points développés sont les suivants :

- Le plan local d'urbanisme est un des outils qui s'offrent aux communes pour réglementer l'occupation des sols. Le PLU est très majoritairement choisi par les municipalités rurales sous influence métropolitaine.

- Le document local s'inscrit dans une hiérarchie de documents et les représentants des institutions supra-communales concernées interviennent dans l'élaboration en tant que « personnes publiques associées ».

- Le PLU est un instrument réglementaire qui définit les droits à construire à l'échelle des parcelles : il est par conséquent juridiquement contraignant pour les propriétaires.

- Les directives nationales énumèrent quatre catégories de zones qui doivent être délimitées dans un PLU : zones naturelles, agricoles, urbanisées et à urbaniser. La catégorie de zone « à urbaniser » présente des caractéristiques centrales pour notre travail. Elle correspond généralement

un espace ouvert non bâti (terres agricoles ou espaces naturels) et a pour vocation d'être urbanisée dans un futur proche.

-Le contexte de la procédure d'élaboration d'un document est variable. Pour fournir des clés de lecture pour l'analyse des pratiques locales, on peut rappeler que, sur les communes enquêtées, l'élaboration du PLU peut durer entre deux et quatre ans et que l'étude est généralement déléguée à une équipe de prestataires privés pour un coût de 15 000 € à 40 000 €.



## **ENCART 1 : PLAN LOCAL D'URBANISME**

### **Les choix de réglementation urbaine à l'échelle communale**

Les communes ont plusieurs choix quant à la réglementation de l'occupation des sols. Quatre possibilités s'offrent à elles : le plan local d'urbanisme (PLU), le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), la carte communale et le règlement national d'urbanisme (RNU).

Le plan local d'urbanisme est le document réglementaire le plus fréquemment retenu, notamment depuis la loi ALUR qui oblige les communes à choisir un nouveau document dans le cas où elles étaient dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) (devenus caducs en 2017). Le plan local définit la stratégie municipale pour l'occupation des sols et attribue les droits de construction sur la base du zonage et des décisions réglementaires.

Les communes peuvent aussi opter à l'échelle de l'intercommunalité pour un Plan local d'urbanisme intercommunal. Les politiques nationales incitent les communes au transfert des compétences d'urbanisme vers les établissements publics de coopération intercommunale (pour favoriser une réflexion à une échelle supérieure et une mutualisation des moyens humains et financiers). Cependant, les élus des communes étudiées ont jusqu'ici préféré conserver la responsabilité d'aménager et de construire.

Certaines communes font le choix de la « carte communale ». Si ce document permet de localiser des zones de développement, il n'implique pas de règlement lié aux zones et renvoie par défaut au règlement national d'urbanisme. Enfin, une commune sans document est régie par le règlement national d'urbanisme. Dans ce cas, l'ouverture d'une nouvelle urbanisation n'est pas possible sur ces municipalités. Sur les départements franciliens et celui de la Loire-Atlantique, les quelques communes sous carte communale ou RNU sont des communes en cours d'approbation d'un document de type PLU ou dans l'attente de l'élaboration d'un PLUi.

### **Le document local au sein d'une hiérarchie de documents**

Les autorités supra-communales (services de l'État en charge de l'aménagement territorial, les organismes intercommunaux) doivent être associées au processus de conception (a minima par invitation au comité de pilotage) et doivent émettre des avis avant l'approbation du document. La compatibilité avec la législation nationale et les schémas de planification des organismes régionaux et intercommunaux est requise, mais ces organismes supra-communaux ne peuvent s'opposer à la décision finale prise par

les conseils municipaux, sauf par voie de recours contentieux.

Les structures intercommunales et régionales sont également habilitées à produire des plans d'aménagement du territoire. Mais ceux-ci sont moins directifs : il s'agit de schémas stratégiques qui fournissent des orientations générales et n'attribuent pas de droits de construction à l'échelle de la parcelle. Dans le cas de la région parisienne, le schéma régional (schéma directeur de la région Ile-de-France ou SDRIF) est principalement axé sur l'identification de territoires à enjeux pour une urbanisation préférentielle, dans des espaces périurbains proches de l'agglomération parisienne. Il délimite des « zones prioritaires d'urbanisation », matérialisées par la localisation de « pastilles » d'urbanisation. Concernant les communes rurales, le schéma régional francilien se limite à fixer un principe général d'urbanisation en « continuité de l'espace urbanisé existant » et dans une limite d'extension urbaine de 5 % par rapport à la superficie de l'espace urbanisé communal à la date d'approbation du schéma régional (2013). L'enveloppe de 5 % peut être consommée entre 2013 et 2030 et sera révisée à la fin de l'échéance.

Des plans intercommunaux sont élaborés pour coordonner les actions publiques locales et formuler un projet d'aménagement supra-communal. Ainsi, le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le plan local de l'habitat (PLH) ou le plan de déplacement urbain (PDU) sont des documents élaborés à l'échelle intercommunale (par un syndicat mixte, un établissement public de coopération intercommunal, un pôle d'équilibre territorial et rural) et avec lesquels le plan local d'urbanisme d'une commune doit être compatible : il doit respecter leurs objectifs et ne pas compromettre leur réalisation. Les schémas de cohérence territoriale peuvent par exemple prescrire une

densité d'habitations dans les nouvelles opérations communales (en inscrivant un nombre minimum de logements par hectare). Ce seuil peut néanmoins faire l'objet de discussion, entre élus et services communaux et intercommunaux, au moment de la révision d'un PLU pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone.

### **Le PLU : instrument réglementaire définissant les droits à construire à l'échelle des parcelles**

La grande majorité des communes qui connaissent une certaine dynamique urbaine (croissance démographique, installation d'activités) optent pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme. Cet outil de planification est juridiquement contraignant pour les propriétaires fonciers. Il est opposable aux tiers (dans le cadre de recours devant le tribunal administratif). Les demandes d'aménagement (viabilisation des terrains) et de construction sont basées sur les règlements de zone qui définissent les droits à construire de chaque parcelle. En France, la réduction des droits d'aménagement à la suite d'un changement de zonage ne leur donne droit à aucune compensation (le code de l'urbanisme est la seule législation au monde à énoncer un principe explicite de non-compensation).

Le propriétaire pétitionnaire d'un permis de construire doit s'assurer de la conformité du projet avec le plan local d'urbanisme. Les droits à construire sont précisés par les articles du règlement par la définition des usages (habitat individuel, groupé, collectif, type d'activité, mixité, etc.) et des morphologies bâties (limites à la parcelles, bâti existant, hauteurs, pentes de toit, coefficient d'emprise au sol, etc.). La constructibilité d'une parcelle dépend du document réglementaire, lequel participe à cet égard fortement à l'estimation de la valeur d'un terrain.

### **La catégorie de la zone « à urbaniser »**

Les dispositions législatives du code de l'urbanisme distinguent quatre catégories de zones qui doivent être délimitées dans un plan local d'urbanisation : zones naturelles, agricoles, urbanisées et à urbaniser. Le plan local peut proposer une déclinaison de sous-catégories, présentant des statuts particuliers pour chacune de ces zones (par exemple une zone urbaine « indicée » « Ua » pour le centre ancien, une zone urbaine « Ub » pour un quartier résidentiel, etc.). Les règlements de zonage sont composés d'articles spécifiant les décisions à l'échelle de la parcelle (usages proscrits et autorisés sous conditions, densité de construction si autorisées, prescriptions architecturales, places de stationnement).

La catégorie de zone « à urbaniser » présente certaines caractéristiques centrales pour notre recherche. Cette zone est généralement un espace ouvert non bâti (terres agricoles ou espaces naturels) et a pour vocation d'être urbanisée dans un futur proche. Conformément aux dispositions législatives, l'espace doit être aménagé dans les neuf ans suivant l'approbation du plan local. Dans le cas contraire, une procédure de révision est nécessaire, ce qui implique une nouvelle étude, une enquête publique et une délibération du conseil municipal.

Différents types de zones « à urbaniser » peuvent être distingués, dotées de dispositions réglementaires distinctes. Une distinction importante entre les zones « à urbaniser » est celle liée au calendrier de l'urbanisation. Dans le cas d'une zone « à urbaniser » à court-terme (souvent désignée « 1AU » dans les règlements locaux), un propriétaire foncier peut demander un permis de construire. Dans une zone « à urbaniser » à long-terme (souvent désignée comme « 2AU »), une révision du plan d'occupation du sol est nécessaire avant de pouvoir déposer un permis de

construire. En effet, la zone n'est généralement pas encore aménagée et l'ouverture à l'urbanisation est dans ce cas conditionnée par l'équipement en infrastructures (route, électricité, eaux). Ceci explique que, dans le plan local, le règlement des zones « à urbaniser » à long terme ne mentionne généralement pas les usages autorisés ou les règles de densité.

### **Quelques éléments sur la procédure et les acteurs de l'élaboration du plan local d'urbanisme**

La situation, que nous décrivons plus bas, permet d'envisager le contexte d'élaboration d'un plan local d'urbanisme dans le cas d'une commune rurale sous influence métropolitaine. Cette situation type ne prétend pas définir la procédure telle qu'elle se déroule ou doit se dérouler : il s'agit simplement de fournir au lecteur des éléments pour comprendre l'environnement dans lequel les acteurs agissent.

Sur une commune faiblement peuplée, la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme peut durer entre deux et quatre ans (depuis la délibération de la municipalité notifiée aux autorités concernées jusqu'à la mise en vigueur du document). L'étude est généralement déléguée à une équipe de prestataire privé, pour un coût de 15 000 € à 40 000 € pour la municipalité (qui peut être recevoir cependant des aides de l'État). La variation du montant de l'étude dépend entre autres des demandes faites par la municipalité dans le cadre d'un cahier des charges (par exemple, un diagnostic sur des zones humides, la mise en place d'un dispositif de participation spécifique, etc.), ainsi que des réponses à l'appel d'offres faites par les bureaux d'études.

Différents types d'acteurs sont impliqués dans la procédure d'élaboration du document d'urbanisme. Les élus et les services de la

Les « personnes publiques associées » sont les représentants des institutions invitées à participer au comité du pilotage pour donner leur avis sur le document. Les institutions publiques sont notamment les services de l'État en charge de l'aménagement et les représentants d'autres services selon les sujets locaux (par exemple, l'architecte des bâtiments de France) et les représentants d'institutions supra-communales

//////////////////////////////////////▲

64

### **2.3. Les profils de la production de logement dans les territoires ruraux. Une étude quantitative des dynamiques de construction résidentielle dans les communes rurales à l'échelle nationale**

La production de logements est un enjeu des espaces sous pression démographique et la majorité des surfaces nouvelles urbanisées dans les communes rurales ont vocation à accueillir de l'habitat. L'étude statistique que nous proposons porte sur les profils d'urbanisation qui caractérisent les communes rurales. Elle s'appuie sur des corpus de données relatives à la production de logements à l'échelle nationale. A travers ce travail, nous avons pour objectif de comprendre les pratiques de construction sur les terrains à bâtir et les trajectoires d'urbanisation communales en analysant l'évolution des conditions de construction sur une période pluriannuelle (2006-2016).

Nous partons des hypothèses suivantes: (1) les décisions prises au niveau municipal orientent fortement les processus d'urbanisation et (2) les pratiques des acteurs de la filière privée de l'aménagement et de la construction jouent un rôle dans le processus d'urbanisation dans les communes rurales. Pour mettre à l'épreuve ces hypothèses, nous avons souhaité identifier 1) dans quelle mesure certaines variables (par exemple : prix des terrains, typologie de logement, type de constructeur, croissance démographique communale) sont susceptibles de caractériser des profils de communes et 2) si des évolutions dans les pratiques d'aménagement et de construction (par exemple : les surfaces de terrain ou de maison) se traduisent par des dynamiques d'urbanisation spécifiques.

Les méthodes propres à cette étude et les résultats sont présentés dans trois sous-sections. La première revient sur le choix des données mobilisées pour l'étude. La seconde porte sur l'élaboration d'une typologie des communes rurales. La troisième met en évidence des dynamiques d'urbanisation en fonction de profils communaux, entre 2006 et 2016.

#### *Cadre méthodologique propre à l'étude sur les profils d'urbanisation*

Nous proposons d'identifier des profils d'urbanisation en ciblant les communes rurales caractérisées par un marché de la construction suffisamment dynamique pour nourrir les observations statistiques (au moins dix permis de construire). L'objectif est d'observer des

pratiques locales au travers de ces données et d'identifier des relations qui puissent décrire ou expliquer ces pratiques.

Du point de vue méthodologique, nous qualifions les « profils d'urbanisation » à partir des données relatives à la construction (part de logements collectifs dans la commune ; part du marché de l'ancien ; prix et surfaces des terrains et des maisons construites ; type de constructeurs ; catégorie socio-professionnelle et âge des pétitionnaires) et des données de contexte caractérisant le territoire (surfaces artificialisées dans le temps, démographie, nombre d'emploi du bassin de vie).

### *Les données « enquête sur prix des terrains à bâtir »*

Le jeu de données structurant cette analyse est la base « enquête sur le prix des terrains à bâtir » (EPTB). Il s'agit d'une collecte de données annuelle, relatives aux permis de construire délivrés par les mairies. Les données traitées dans cette étude couvrent une période de 2006 à 2016. Elles sont agrégées à la commune et seules peuvent être rendues publiques les données concernant les communes présentant plus de dix permis sur la période traitée, pour des raisons de secret statistique (conditions de confidentialité imposées par le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) garant de la protection des données privées). Dans la mesure où le travail de recherche porte sur les pratiques d'urbanisation dans des communes rurales relativement dynamiques en matière de construction, cette restriction ne pose pas de problème majeur pour notre analyse, car elle exclut de fait des communes généralement hors du cadre d'étude.

De ce jeu de données, nous retenons les variables portant sur : le prix et les surfaces des terrains et des maisons individuelles construites ; le type de constructeur de la maison (architecte, constructeur de maison individuelle, artisans ou entrepreneur, auto-construction, autres) ; la catégorie socio-professionnelle et l'âge du propriétaire répondant au questionnaire.

La carte (Figure 2) permet de visualiser, en bleu, les communes de notre échantillon. Autrement dit, les communes qui : (1) sont situées en dehors des grands pôles urbains selon le zonage en « aire urbaine » de l'INSEE (en gris foncé sur la carte), (2) ont fait l'objet d'au moins dix permis pour construction de maisons individuelles entre 2006 et 2016 (en gris clair sur la carte) (3) et dont les données sont renseignées (données absentes ou nulles en blanc sur la carte).

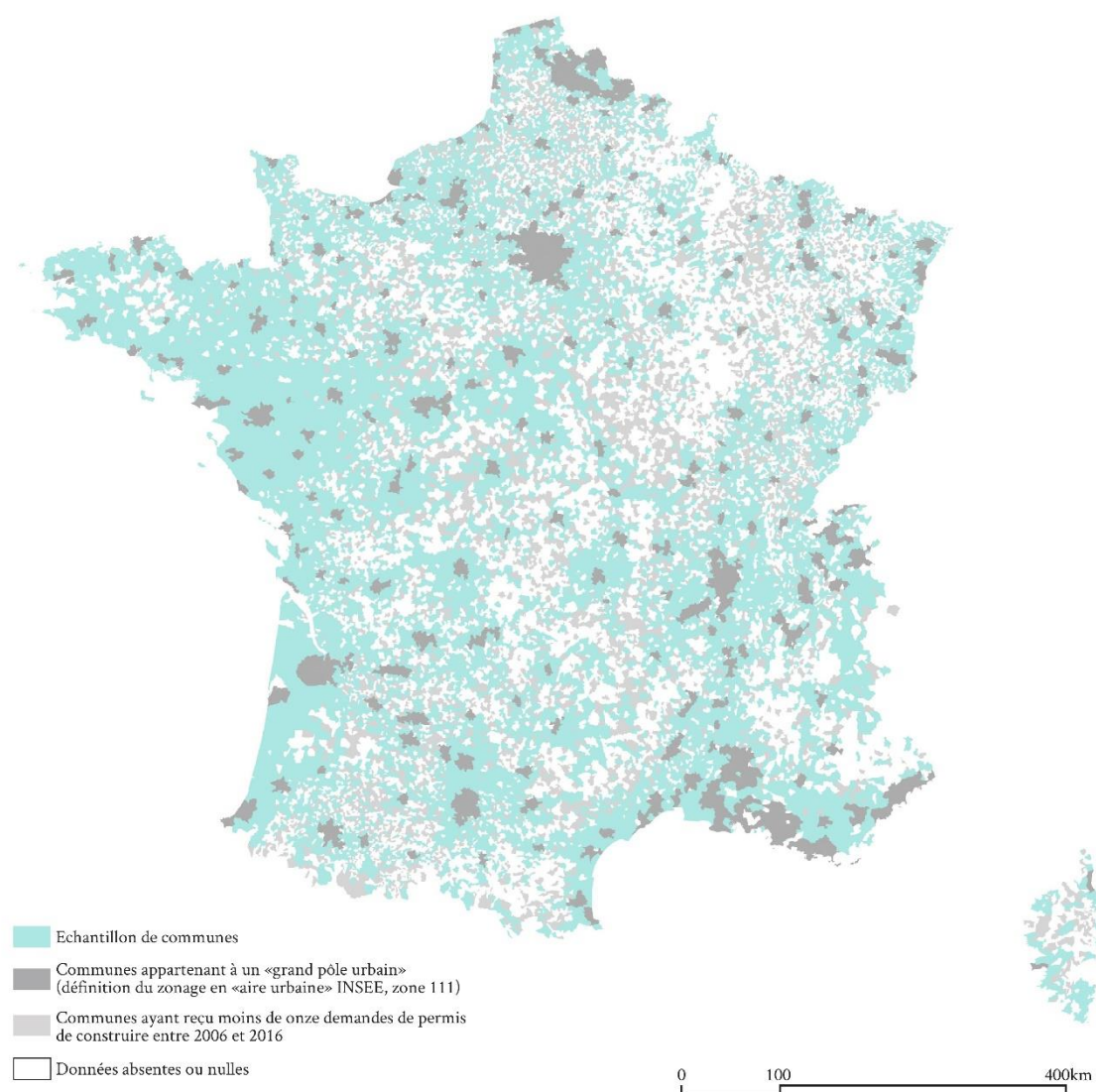


Figure 2. Carte de l'échantillon de communes ( $n=13442$ ) pour l'analyse de données (cartographie : auteur, source : Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) produite par le CGDD)

Nous associons à cette base un ensemble de données relatives (1) aux catégories de logements (collectif, groupé, individuel) construits sur les communes ; (2) aux flux d'artificialisation des sols sur la commune (surfaces « agricole, naturelle ou forestière » ayant muté pour du logement et pour tout occupation urbaine confondue entre 2009 et 2017) ; (3) à la nature des biens bâtis ou non bâtis objets des transactions (ancien, vente en état futur d'achèvement, terrain à bâtir).

De plus, afin de prendre en compte des dynamiques socio-démographiques générales, une série variables ont été retenues : la population communale en 2017 et l'évolution de la population entre 2009 et 2017 ; le nombre d'emplois dans le bassin de vie de la commune et l'évolution de l'emploi



////////////////////////////////////

au marché de l'ancien et aux ventes en état futur d'achèvement.

### **Les variables retenues pour la typologie (p.78)**

la population (2011), la part de logements individuels construits sur l'ensemble de logements construits (2008-2017) ; la somme des maisons individuelles construites (2006-2016) ; la surface médiane des terrains (2014-2016) ; le prix médian des terrains (2014-2016) ; le prix médian des maisons (2014-2016) ; la surface de sol « naturel, agricole ou forestier » artificialisée sur la commune (2009-2017) ; la part de cadres et professions intermédiaires supérieures ayant construit une maison sur la commune (2006-2016) ; la part d'employés et ouvriers ayant

construit une maison sur la commune (2006-2016) ; la part de personne de moins de 30 ans ayant construit une maison sur la commune (2006-2016) ; la part de personne entre 40 et 49 ans ayant construit une maisons sur la commune (2006-2016) ; la part des opérateurs de type « constructeur de maisons individuelles » liés développement des maisons sur la commune (2006-2016). Des variables illustratives retenues sont : l'évolution de la surface médiane des terrains entre les deux périodes de 2006-2010 et 2011-2016 ; l'évolution du prix médian des terrains entre les deux périodes de 2006-2010 et 2011-2016 ; l'évolution du prix médian des maisons entre les deux périodes de 2006-2010 et 2011-2016 ; l'évolution de la population entre 2011 et 2017 ; l'évolution des emplois dans le bassin de vie de la commune entre 2010 et 2015.

//////////////////////////////////////▲

Nous proposons d'observer plus finement trois types de variables qui participent à la caractérisation des communes: les flux d'artificialisation par commune, les profils des pétitionnaires des permis de construire et la position des opérateurs que sont les constructeurs de maisons individuelles.

### Les flux d'artificialisation

Les variables relatives aux flux d'artificialisation<sup>14</sup> permettent de caractériser les communes rurales sous pression foncière. A cet égard, il nous semble important d'expliquer l'utilisation et les apports de ces données pour la compréhension des dynamiques d'artificialisation communale

À partir de la base « fichiers fonciers » (base traitée par le Cerema<sup>15</sup>), nous avons identifié des catégories de communes, en nous limitant dans un premier temps aux données sur l'artificialisation

---

<sup>14</sup> Le Cerema, service producteur de la donnée sur les flux d'artificialisation, définit l'artificialisation comme « la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...) »

<sup>15</sup> Dans le cadre de cette recherche, Bertrand Leroux, chef de projet au Cerema nous a accompagné notamment dans la collecte et les choix de traitement de données.

(superficies des espaces naturels, agricoles ou forestiers artificialisés entre 2009 et 2017). Nous avons très sommairement délimité des catégories correspondant aux quartiles de cette variable, c'est-à-dire les communes ayant connu une conversion des sols : de moins de 2 ha, entre 2 ha et 5 ha, de 5 ha à 10 ha et plus de 10 ha.

La cartographie issue de cette classification met en évidence des territoires où la consommation des terres a été plus rapide qu'ailleurs ces dernières années. La carte rend compte, entre autres, de transformations importantes dans certains territoires : le littoral Atlantique et méditerranéen ; les vallées du Rhône et de la Loire ; des territoires frontaliers tels que les départements du Nord, du Bas Rhin ou de la Haute-Savoie ; ainsi que les espaces sous l'influence de métropoles. La forte artificialisation du nord de la France est plutôt inattendue. Un rapport du Cerema avance des éléments qui permettraient d'expliquer ce constat, comme la métropolisation forte sur le territoire transfrontalier et le développement important de zones de d'activités.

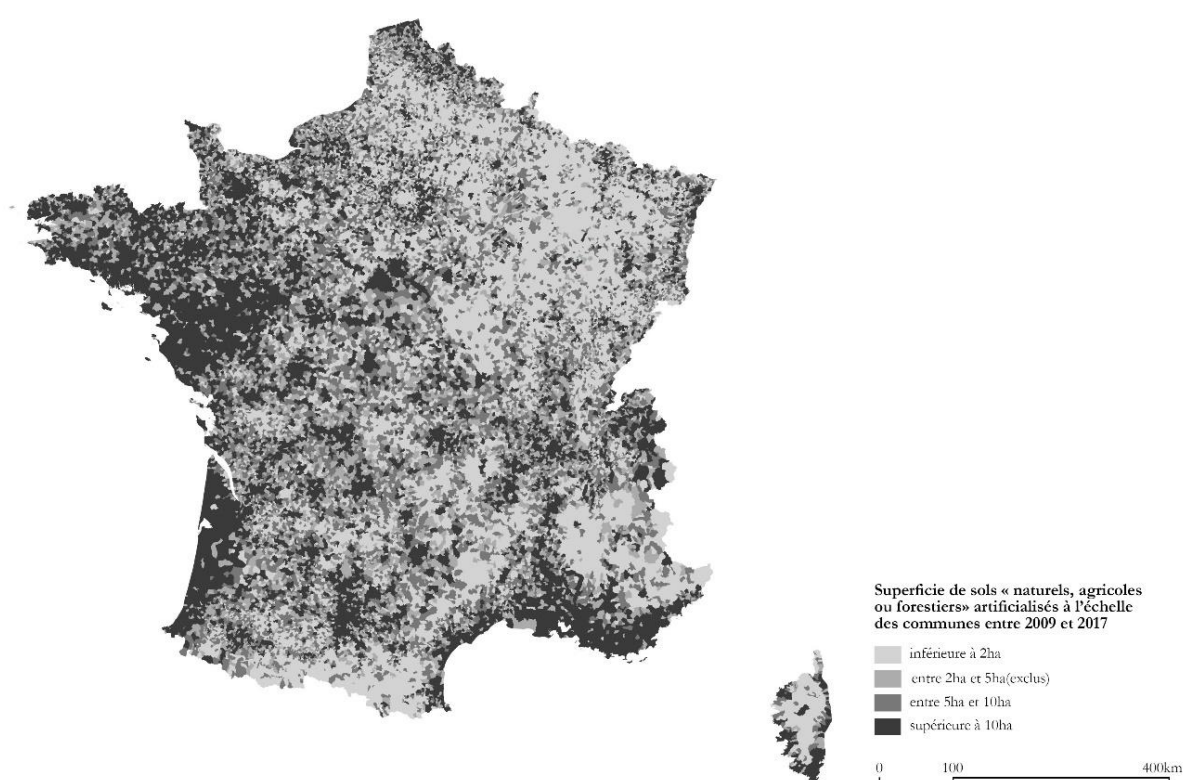


Figure 3. Typologie de communes en fonction des espaces (naturels, agricoles ou forestiers) artificialisés entre 2009 et 2017 (cartographie : auteur, source : Fichiers fonciers, Cerema)

En effet, une publication<sup>16</sup> récente du Cerema, portant sur l'artificialisation des sols, pointe les tendances en matière de consommation des terres (agricole, naturelle et forestières) à destination de l'urbanisation et notamment de l'habitat : « *L'artificialisation se fait principalement à destination de l'habitat (68 %), suivi par l'activité (25 %), et 1,5 % à usage mixte, la destination du reste étant non connue. C'est un phénomène très polarisé, guidé par deux forces majeures, à savoir le métropolisation d'une part et l'attraction du littoral de l'autre.* ». D'autre part, sur la base d'une analyse spatialisée du nombre de ménages et d'emplois par hectare, le rapport constate que « *l'efficacité de l'artificialisation diminue au fur et à mesure de l'éloignement du centre. Parallèlement plus on s'éloigne du centre, plus l'artificialisation est à destination de l'habitat.* » (Cerema, 2020).

Les auteurs du rapport mentionnent que le phénomène de consommation de terres pour de l'urbanisation est une conséquence du développement de grands projets, mais aussi de l'accumulation de différents micro-projets. L'étude souligne la corrélation forte qui lie la construction et l'artificialisation à l'échelle nationale. Cependant, elle montre que cette corrélation est moins lisible à l'échelle locale.

Face aux enjeux, européens et nationaux, en matière de limitation de la consommation des terres, ce travail du Cerema a pour objectifs de développer des indicateurs homogènes sur le territoire français, de localiser les dynamiques d'artificialisation et d'identifier ses déterminants. Les méthodes de quantification de l'artificialisation, au travers des choix de définition du processus et d'utilisation des « fichiers fonciers », présentent des limites connues et expliquées par les auteurs du rapport. Par exemple, le passage d'un sol « naturel, agricole ou forestier » à un sol « urbanisé » ne permet pas de comprendre finement l'imperméabilisation (la surface plantée d'un aéroport est considérée comme sol urbanisé) ou la perte de biodiversité (un espace de monoculture peut être moins riche en biodiversité qu'un lotissement comprenant des jardins et haies). Notre exploitation de ces données vise à nourrir une analyse sur les conditions et les processus de l'urbanisation nouvelle, en particulier dans les territoires où celle-ci repose majoritairement sur une multitude de micro-projets privés dont le rôle est pointé par les analyses sur l'artificialisation.

---

<sup>16</sup> Rapport du Cerema, janvier 2020, *L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers foncier*, pour le compte de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, commissariat général au développement durable. pp.62  
Source : <https://datafoncier.cerema.fr/lartificialisation-et-ses-determinants>

### *Le profil des pétitionnaires de permis de construire pour des maisons individuelles*

Outre la variable relative aux flux d'artificialisation, les variables qualifiant les pétitionnaires, selon la catégorie socioprofessionnelle (CSP) et l'âge, apparaissent significatives dans la caractérisation des communes. L'« Enquête sur le Prix des terrains à bâtir » (EPTB) informe sur la catégorie socio-professionnelle et l'âge du porteur de projet de maison individuelle. L'agrégation des données de permis à la commune permet d'évaluer la part des personnes ayant construit une maison selon la CSP et l'âge du « chef de ménage ». La nomenclature socio-professionnelle présente certes des limites, notamment pour les travaux portant sur des pratiques difficiles à associer à des catégories de plus en plus hétérogènes. Cependant, dans le cadre de cette recherche, elle est un indicateur intéressant, pour mesurer des inégalités d'accès au logement par exemple. Il convient certes d'ajouter que l'indicateur n'est pas réellement testé de manière diachronique, étant donné la courte période que nous étudions (2006-2016).

À l'échelle nationale, il ressort qu'une part importante d'ouvriers, d'employés et de jeunes ménages (moins de quarante ans) est présente au sein de l'ensemble des ménages ayant construit une maison individuelle dans les communes rurales de l'échantillon. Des nuances apparaissent néanmoins : la part d'ouvriers et d'employés, construisant des maisons individuelles, est moins importante dans les communes rurales littorales, dans l'Ouest et le Sud de la région francilienne ou encore dans la région Sud-Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Pour ce qui concerne plus spécifiquement nos territoires d'enquêtes, on note une hétérogénéité en Ile-de-France qui contraste avec une relative homogénéité en Pays de la Loire. Les enquêtes qualitatives permettront notamment de discuter ces résultats en chapitres 3 et 4.

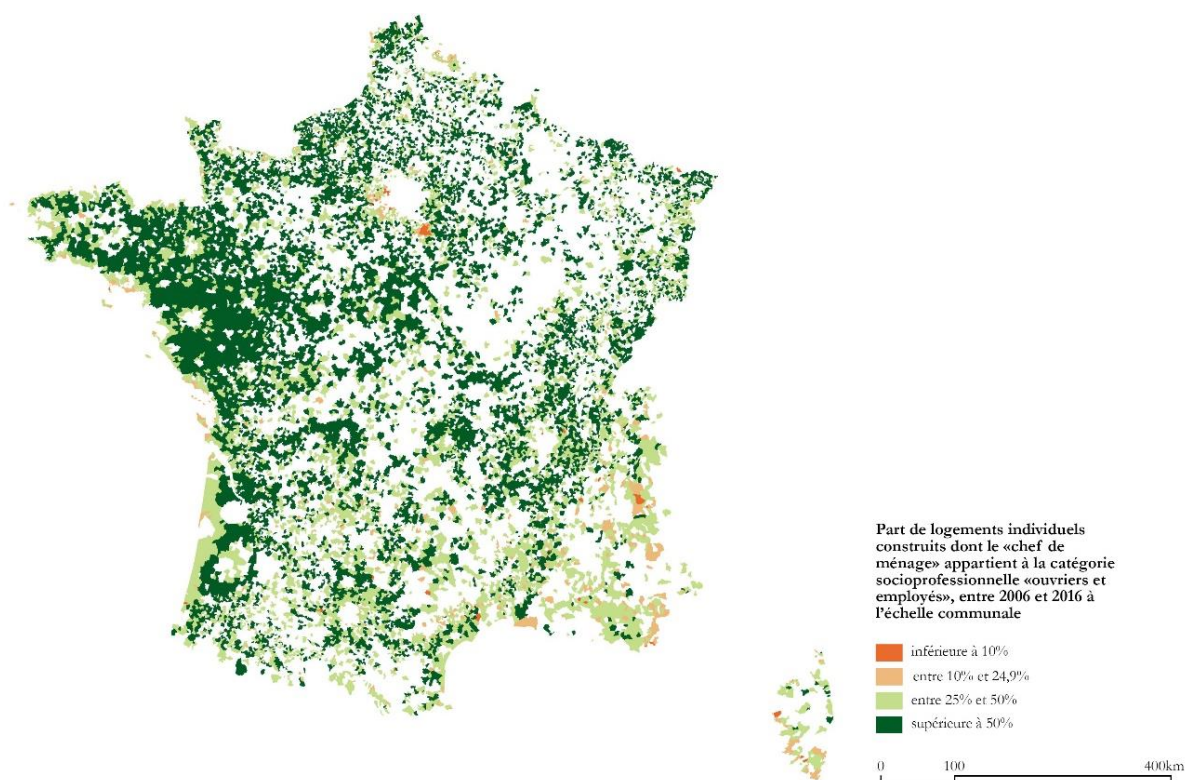


Figure 4. Typologie de commune en fonction de la part de maisons construites par des propriétaires appartenant à la catégorie socioprofessionnelle « ouvriers et employés » entre 2006 et 2016 (cartographie : auteur, source : EPTB)

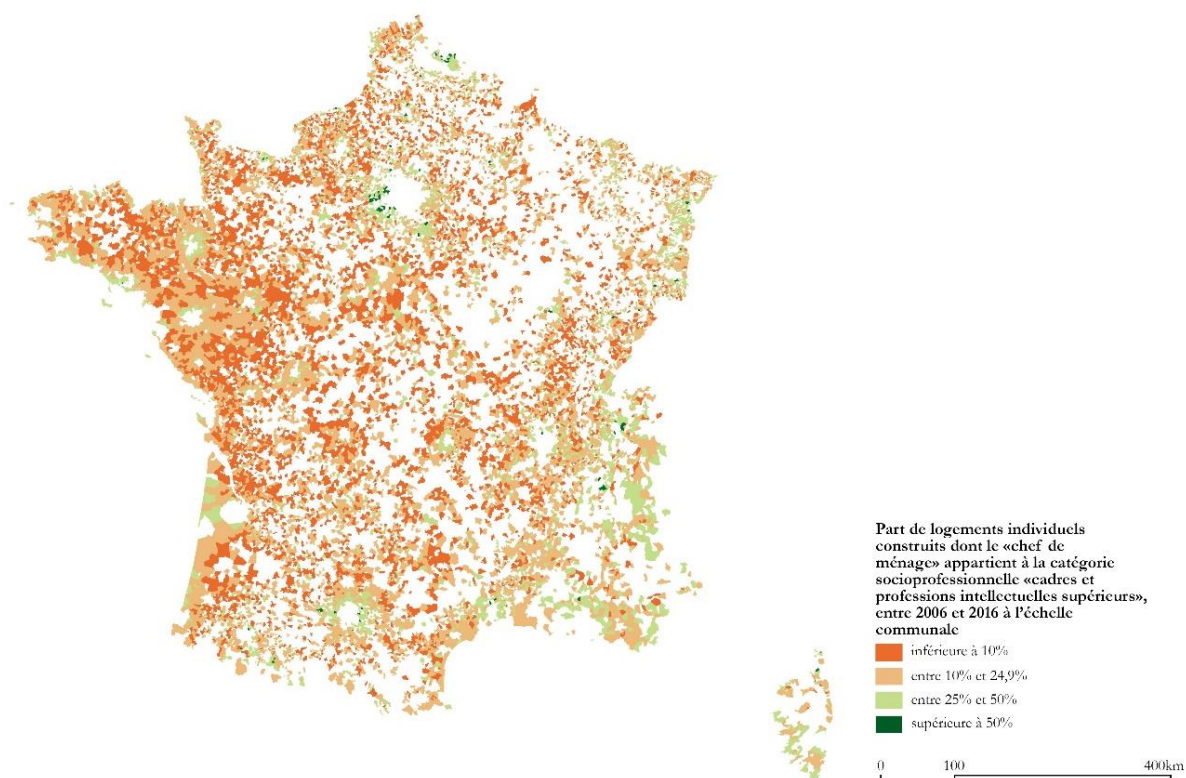


Figure 5. Typologie de commune en fonction de la part de maisons construites par des propriétaires appartenant à la catégorie socioprofessionnelle « cadres et professions intellectuelles supérieurs » entre 2006 et 2016 (cartographie : auteur, source : EPTB)

### *La position des opérateurs de type « constructeurs de maisons individuelles »*

Les territoires où sont construits le plus de maisons individuelles sont majoritairement investis par un type d'opérateur que sont les constructeurs de maisons individuelles<sup>17</sup>. Cet opérateur se distingue des autres (promoteurs, bailleurs, architectes, maîtres d'œuvre et artisans) notamment par la spécificité du contrat de construction de maison individuelle (CCMI) qui lie le client et l'entreprise, et conditionne les méthodes de travail (pas d'achat du foncier par l'opérateur, garantie sur les délais et le budget, etc.).

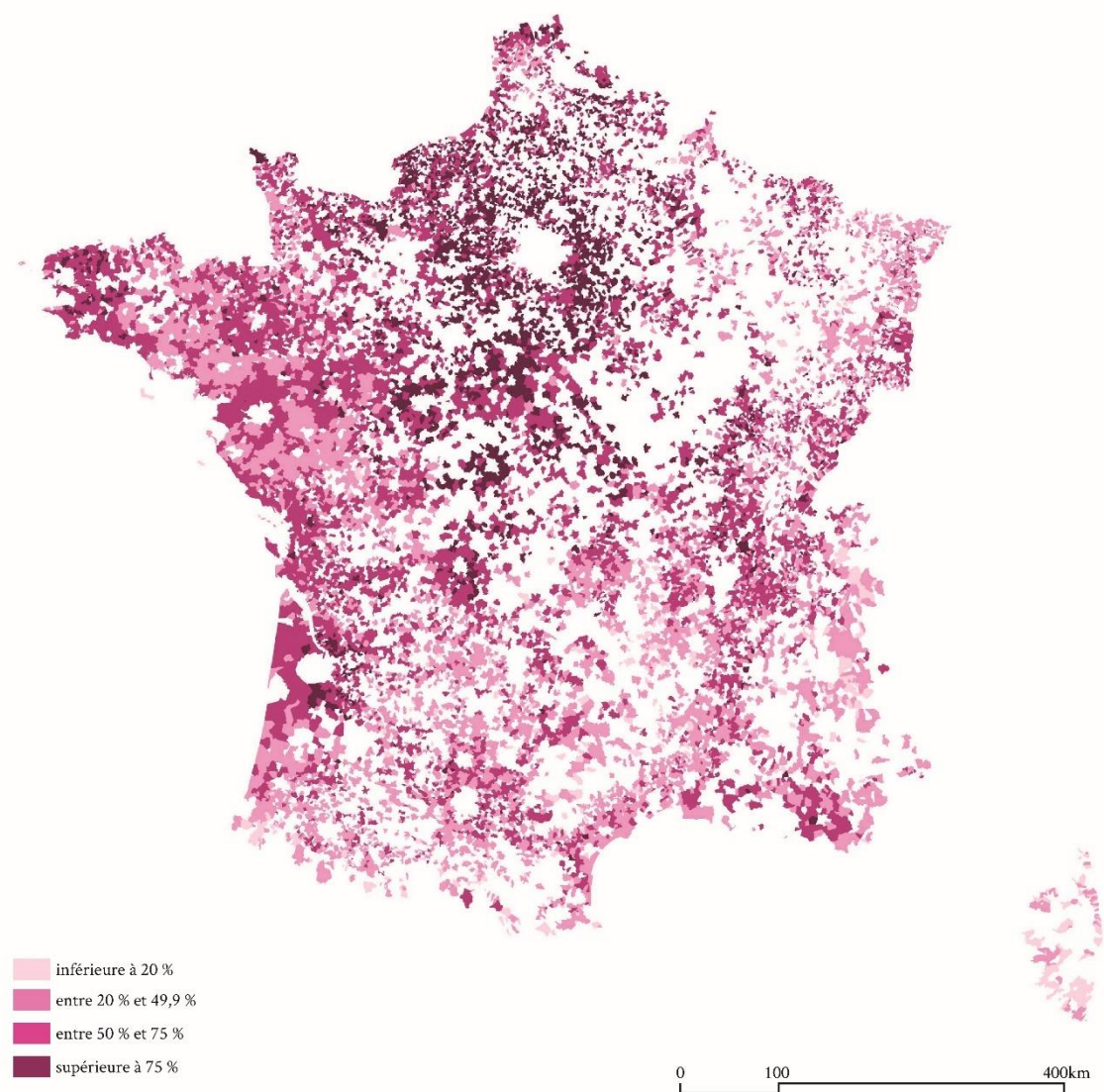
Nous faisons l'hypothèse que les constructeurs de maisons individuelles n'interviennent pas de manière homogène sur les territoires et que leur pratique peut influencer les choix de planification. Nous avons cartographié le marché de la construction détenu majoritairement par ces constructeurs par rapport aux autres opérateurs (architecte, entreprises et artisans, maître d'œuvre, auto-construction). La carte (Figure 6) montre une présence importante, sur le marché de la maison individuelle, de ce type de constructeur et de contrat.

Les communes où le marché est dominé par des constructeurs se concentrent autour des pôles urbains, mais également au-delà des aires urbaines (définition INSEE). Par exemple, en Loire-Atlantique, dans la grande majorité des communes, au moins 50 % des maisons individuelles ont été construites par ce type d'opérateur entre 2006 et 2016. Cette carte fait apparaître les communes rurales à forte croissance démographique et résidentielle (grande périphérie parisienne et villes moyennes à une heure de Paris, les régions de l'ouest, les communes littorales), et a contrario les territoires en déclin démographique du nord-est.

---

<sup>17</sup> Issu de notre analyse de corrélation à partir des jeux de données. Les données Sitadel informent, à l'échelle communale, du nombre de logements construits par type (collectif, groupé, individuel, résidence). Les données EPTB informent, à l'échelle communale, sur le nombre de permis et le type de constructeur à l'origine de la maison individuelle construite (architectes, constructeur de maison individuel, artisans ou entreprises, autoconstruction).





*Figure 6. Type de communes en fonction de la part de maisons construites par des opérateurs de type « constructeurs de maisons individuelles » entre 2006 et 2016 (cartographie : auteur, source : EPTB)*

Nous proposons dans les pages qui suivent de caractériser le profil des communes rurales analysées dans le cadre de cette étude quantitative.

### *Caractérisation des communes rurales au regard des pratiques constructives pour le logement*

Dans l'objectif de mieux comprendre le processus de production d'habitat en communes rurales, nous avons, dans un premier temps, mené un travail d'analyse à partir des définitions existantes



(zonage en aire urbaine, « typologie des campagnes françaises »). Les résultats de ce premier travail nous ont conduit à élaborer une typologie propre à l'étude.

### *Les profils d'urbanisation résidentielle dans les communes rurales à partir de définitions existantes*

Nous avons en effet réalisé un test de corrélation<sup>18</sup> entre, d'une part, (1) un certain nombre de variables clefs (issues des bases SITADEL et de l'enquête sur les prix des terrains à bâtir) sur la production de logement et les caractéristiques des constructions (terrain, maisons, nombre de logements, constructeurs) et, (2) d'autre part, plusieurs typologies communales (zonage en aires urbaines et typologie « campagnes françaises »). Les corrélations entre les caractéristiques des constructions (caractéristiques relatives aux prix et surfaces des terrains et maisons, au nombre de logements produits sur la commune, au type de constructeur) et la typologie « campagnes françaises » sont plus significatives que la corrélation entre les caractéristiques des constructions et le zonage en aire urbaine (cf. Annexes). Il en ressort que la typologie des aires urbaines de l'INSEE ne rend pas suffisamment compte des différences en matière de pression foncière et de pratiques de construction de logements en dehors des couronnes périurbaines. Les communes sous influence urbaine sont en effet confondues dans une même classe, alors que les enjeux (dynamiques démographiques, économiques et foncières) sont distincts. À l'inverse, la typologie « campagnes françaises »<sup>19</sup> permet d'expliquer plus finement les profils d'urbanisation étudiés.

Ainsi le croisement de l'enquête sur les prix des terrains à bâtir (échantillon de 35 464 communes) avec la typologie « campagnes françaises » permet d'observer certaines tendances. Entre 2011 et 2016, 33,4 % des maisons ont été construites dans les communes relevant de la catégorie « campagne densifiée » en périphérie des villes (17,7 %) et sur le littoral et les vallées (15,7 %) et 25,8 % des maisons sont construites dans les communes dites « diffuses » sous influence urbaine (13,5 %) et sous faible influence urbaine (12,3 %). Ceci met en évidence le poids de communes considérées comme étant « sous faible influence urbaine », selon la typologie de la DATAR. Dans le cadre de notre étude, il apparaît que l'influence urbaine est importante sur une partie de ces communes, dans la mesure où elles connaissent une demande de logement conséquente. La pression foncière liée au phénomène de report spatial des demandes de logements, sur les

---

<sup>18</sup> L'utilisation du coefficient de corrélation Pearson Eta nous permet d'observer des relations de corrélations entre une variable quantitative et une variable qualitative caractérisant la commune.

<sup>19</sup> La typologie « campagnes françaises » (DATAR, 2013) identifie trois catégories de campagnes : les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées (comprenant trois sous-catégories), les campagnes agricoles et industrielles sous faible influence urbaine (comprenant une sous-catégorie), et les campagnes vieillies à très faibles densités (comprenant deux sous-catégories).

communes rétro-littorales par exemple, est difficilement observables au travers de la typologie « campagnes françaises ».

L'observation de l'évolution des prix et des surfaces, des terrains et des constructions, dédiés à du logement individuel pur, croisé avec la typologie « campagnes françaises » donne à voir des tendances distinctes en fonction des types de communes. De manière générale, la taille des terrains et des maisons individuelles tendent à diminuer depuis 2006 et le prix de construction des maisons individuelles tend à augmenter depuis 2006. De plus, les prix médians des terrains et des maisons restent plus importants dans les communes « densifiées » et le nombre de maisons individuelles construites dans les communes « densifiées » augmente.

Par ailleurs, certains résultats plus ciblés sont mis en évidence. Les prix des terrains des communes « diffuses et sous influence urbaine » ont ainsi augmenté depuis la période 2006-2010 à la période 2011-2016, ceci de manière plus importante sur les dernières années. D'autre part, le prix des maisons a augmenté plus fortement pour les communes « en habitat diffus » que pour les communes « densifiées », ceci alors que les maisons 1) partagent des surfaces médianes proches (médiane de 118 m<sup>2</sup> pour le diffus, médiane de 120 m<sup>2</sup>), et que 2) le contexte réglementaire de construction est *a priori* moins contraint en commune « en habitat diffus ». On pourrait faire en effet l'hypothèse d'un coût de construction plus faible dans ces communes « en habitat diffus », en raison d'une réglementation plus flexible et de conditions moins contraignantes pour l'accès au chantier et l'approvisionnement des matériaux.

Ces premières analyses, menées à partir de la typologie « campagnes françaises », montrent une diversité de pratiques de construction qui différencient entre elles les communes rurales sous influence métropolitaine. Nous proposons à présent de caractériser plus précisément ces différences au travers d'un travail de typologie prenant en compte les pratiques d'urbanisation.

#### *Typologie des communes rurales en fonction des profils d'urbanisation résidentielle*

Notre échantillon est composé de 13 442 communes. Comme indiqué plus haut, il correspond aux communes situées hors des pôles urbains (définition INSEE), dans lesquelles ont été construites plus de dix maisons individuelles entre 2006 et 2016 (enquête EPTB) et pour lesquelles les données sont renseignées (notamment en matière de prix et surfaces de terrains et maisons).

Une analyse à correspondances multiples (ACM) a été réalisée à l'aide du logiciel R, à partir des variables retenues et des données présentées (cf. encart 2, p.68). Le graphe (Figure 7) illustre les résultats de l'analyse. L'inertie de l'axe horizontal (dimension 1) est liée plutôt aux variables relatives à la population communale, au nombre de maisons individuelles construites, à l'artificialisation de sols et à la part de logements individuels sur l'ensemble de logements construits. L'inertie de l'axe vertical (dimension 2) est liée plutôt aux variables relatives aux caractéristiques des pétitionnaires (âge et catégorie socioprofessionnelle) et aux prix des terrains et des maisons individuelles construites.



Figure 7. Types de communes rurales par rapport aux caractéristiques des parcelles et des logements construits, de l'âge et de la catégorie socioprofessionnelle des pétitionnaires et des flux d'artificialisation communaux

Les deux dimensions principales expliquent 12,85 % des conditions d'urbanisation communales. Nous considérons qu'un approfondissement du travail est nécessaire, mais la caractérisation nous permet tout de même de révéler des tendances importantes et des éléments saillants sur lesquels nous allons revenir.

A partir des coordonnées des individus (les communes) sur les composantes principales, une classification ascendante hiérarchique permet d'identifier des profils de communes correspondant à des pratiques d'urbanisation. Les résultats de la classification hiérarchique mettent en évidence quatre classes de communes rurales.

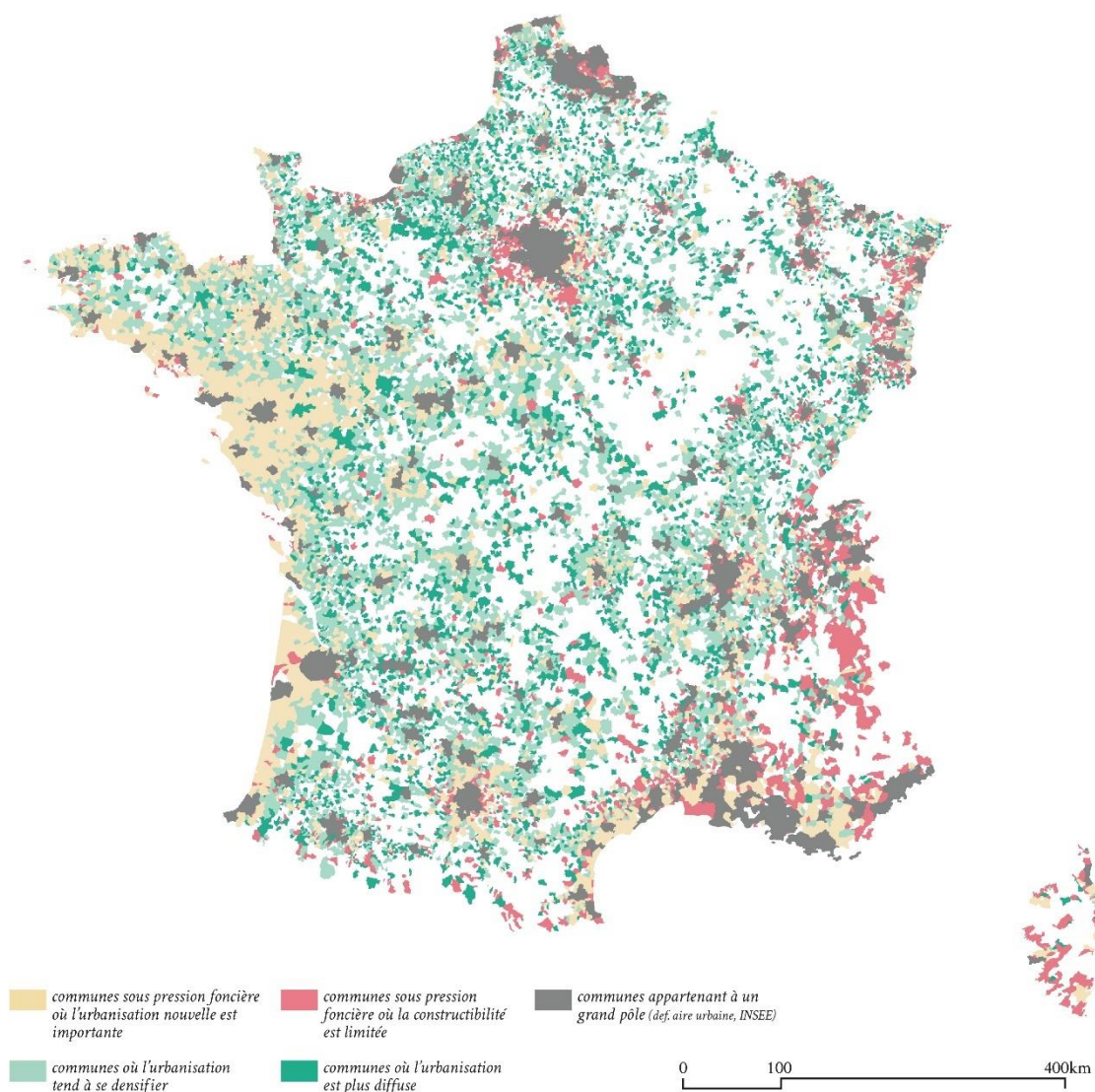


Figure 8. Typologies des communes rurales concernées par la construction de logements nouveaux (classification hiérarchique sur composantes principales réalisée avec le logiciel R)

*Les communes rurales sous pression foncière où l'urbanisation nouvelle est importante (en beige)*

Ces communes sont sous influence métropolitaine, littorale ou fluviale, et le lieu d'une urbanisation forte. Sur ces communes, l'artificialisation a été importante ces dernières années (surface transformée supérieure à 10 ha entre 2009 et 2017). La population communale est moyenne (2 000 à 5 000 habitants) voire importante. Le nombre de maisons individuelles construites est élevé (supérieur à 85 entre 2006 et 2016), mais les surfaces des terrains dédiées à la construction de maisons sont relativement petites. Les communes accordent des permis pour différentes catégories de logements (le logement individuel est souvent minoritaire au sein de l'ensemble des logements neufs construits). Les communes appartiennent à un bassin de vie dynamique (croissance de l'emploi important entre 2009 et 2017).

*Les communes rurales sous pression foncière où la constructibilité est limitée (en rouge)*

Les communes de cette classe sont sous l'influence métropolitaine et frontalière et appartiennent à un bassin d'emploi dynamique. Le marché de la construction est plus tendu que dans les autres classes : le prix des terrains et celui des maisons sont en moyenne plus élevés. La part du logement individuel dans les constructions neuves est inférieure à 50 % et les logements collectifs, ainsi que les promoteurs ou bailleurs sont présents sur la commune. Mais les constructions autorisées traduisent des possibilités de construction limitées (nombre de logements, densité). Les cadres représentent une part importante des propriétaires construisant une maison et la part de moins de trente ans est relativement faible. Enfin, les communes de cette classe ont connu une artificialisation relativement faible ou moyenne (inférieure à 2 ha ou entre 2 ha et 5 ha) entre 2009 et 2017.

*Les communes rurales où l'urbanisation tend à se densifier (en vert clair)*

Les communes sont caractérisées par une artificialisation relativement importante (entre 5 ha et 10 ha). Elles sont peu peuplées (entre 1 000 et 2 000 habitants). La catégorie des ouvriers et employés représente une part importante des propriétaires construisant une maison. La part du logement individuel dans la construction neuve est importante, néanmoins des logements collectifs et intermédiaires sont parfois édifiés dans ces communes. Les constructeurs de maisons individuelles sont très présents sur ces communes. Les prix des maisons et des terrains sont bas, mais plus élevés que dans la classe des communes de l'urbanisation diffuse. Par ailleurs, les communes appartiennent à un bassin de vie où l'emploi tend à diminuer ces dernières années.

*Les communes où l'urbanisation est diffuse (en vert foncé)*

Dans ces communes faiblement peuplées, les permis sont peu nombreux et les constructions nouvelles sont très majoritairement des maisons individuelles (taux supérieur à 90 % des demandes de permis). Les municipalités ont connu une faible conversion des terres vers de l'urbanisation (inférieur à 2 ha entre 2009 et 2017). C'est dans cette classe que l'on trouve les prix de terrains et de maisons les plus bas et les surfaces de terrains à bâtir les plus importantes. Les constructeurs de maisons individuelles ne sont pas l'opérateur principal, mais ils interviennent sur certains secteurs.

L'analyse statistique et cartographique portant sur les pratiques de construction de logement dans les communes rurales mettent notamment en évidence deux résultats. D'abord, l'influence métropolitaine en matière d'urbanisation s'étend bien au-delà des aires urbaines (définition INSEE). Ensuite, l'hétérogénéité de certains territoires (échelle régionale ou départementale) met en évidence une diversité de pratiques d'urbanisation et de construction dans des communes rurales qui pourraient sembler partager *a priori* les mêmes enjeux (notons à titre d'exemple la forte diversité des classes représentées en Ile-de-France). Il apparaît donc que certaines pratiques d'urbanisation ne renvoient pas à des logiques « centre/périphérie » ou « quadrants » clairement identifiables.

L'analyse des classes de communes montre différents profils qui correspondent à des pratiques de construction de logement. Les constructeurs de maisons individuelles sont généralement les principaux opérateurs. Cependant, les classes « *sous pression et avec une urbanisation forte* » (beige) et « *sous pression foncière et restreignant la constructibilité* » (rouge) correspondent à des territoires où des logements collectifs sont parfois construits (présence d'opérateurs-promoteurs). Dans les communes des classes « *urbanisation par une densification douce* » (vert clair) et « *urbanisation diffuse* » (vert foncé), la maison individuelle est pratiquement la seule catégorie de logement construit.

Le poids dominant de l'habitat individuel dans les communes situées en dehors des pôles urbains est un sujet récurrent des recherches sur les politiques locales et les systèmes d'acteurs de l'aménagement urbain. Dans les pages qui suivent, nous souhaitons analyser de manière détaillée, en mobilisant la typologie que nous venons d'exposer, les relations entre le développement de l'urbanisation dans les communes rurales et le fonctionnement des opérateurs (à savoir les sociétés d'aménagement et les constructeurs) sur ces territoires, et tentant de saisir leur influence sur les processus d'urbanisation.

La typologie proposée fournit quelques éléments sur les profils d'urbanisation dans les communes rurales à l'échelle nationale. Regarder plus finement les évolutions de pratiques de division parcellaire et de construction dans le temps permet de comprendre les logiques de ces pratiques d'urbanisation. Nous proposons de mieux cerner ces pratiques d'urbanisation en mobilisant plusieurs variables d'analyse (par exemple : prix et surfaces, terrains et maisons, âge, typologie de logement, artificialisation, démographie, présence et évolution de l'emploi, etc.).

Sur l'ensemble de l'échantillon national (13442 communes), les communes « sous pression foncière et avec une urbanisation forte » (beige) représentent 26 % des surfaces communales, mais accueillent 46 % de la population et 55 % des emplois (Tableau 1,p.83). De plus, 45 % des surfaces (naturelles, agricoles ou forestières) qui ont été artificialisées entre 2009 et 2017 sont sur ces communes. Concernant l'urbanisation nouvelle à vocation d'habitat, ces communes représentent 42 % des surfaces artificialisées de l'échantillon.

La classe « sous pression foncière et avec une urbanisation forte » regroupe 17 % du nombre de communes de l'échantillon et est concernée par la plus importante consommation de terres (45 % des terres artificialisée sont sur les communes de cette classe). Cependant, cette classe est également très présente aux abords des aires métropolitaines, du littoral, dans la vallée du Rhône et sur l'ensemble des Pays de la Loire (Figure 8, p.79). Ces communes connaissent une pression démographique et foncière importante et construisent beaucoup.

A l'échelle nationale, le nombre de permis de construire pour des logements individuels a été plus important sur la période 2011-2016 que 2006-2010 (effet probable de la crise économique en 2008). La part de maisons construites tend à augmenter dans les communes de la classe « sous pression foncière et avec une urbanisation forte » et à diminuer dans les communes de la classe « urbanisation par une densification douce » (vert clair) sur les dernières années. La classe « urbanisation par une densification douce » est celle qui regroupe le plus de communes (39 % de l'échantillon) et est très représentée dans les communes rurales en périphérie des villes moyennes (par exemple : Tours, Limoges, Bourges, Clermont-Ferrand, Orléans, Le Havre).

| N    | Catégorie de communes (typologie élaborée) | % du nombre de communes | % des surfaces (2017) | % de la population (2015) | % des emplois (2015) | % des surfaces artificialisées (2009-2017) | % des surfaces artificialisées pour de l'habitat (2009-2017) |
|------|--------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 2270 | «construction importante»                  | 17 %                    | 26 %                  | 46 %                      | 55 %                 | 45 %                                       | 42 %                                                         |
| 1975 | «restriction de la constructibilité»       | 15 %                    | 13 %                  | 13 %                      | 13 %                 | 10 %                                       | 11 %                                                         |
| 5274 | «densification douce»                      | 39 %                    | 39 %                  | 30 %                      | 25 %                 | 34 %                                       | 35 %                                                         |
| 3923 | «urbanisation diffuse»                     | 29 %                    | 22 %                  | 11 %                      | 7 %                  | 11 %                                       | 12 %                                                         |

| N    | Catégorie de communes (typologie élaborée) | 2006-2010                    |                           | 2011-2016                    |                           | 2014-2016                    |                           | 2006-2016                    |                           |
|------|--------------------------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|
|      |                                            | somme de maisons construites | % des maisons construites | somme de maisons construites | % des maisons construites | somme de maisons construites | % des maisons construites | somme de maisons construites | % des maisons construites |
| 2270 | «construction importante»                  | 107 333                      | 43 %                      | 175 409                      | 48 %                      | 79 210                       | 49 %                      | 282 742                      | 46 %                      |
| 1975 | «restriction de la constructibilité»       | 25 719                       | 10 %                      | 39 022                       | 11 %                      | 18 521                       | 12 %                      | 64 741                       | 10 %                      |
| 5274 | «densification douce»                      | 87 631                       | 35 %                      | 115 112                      | 32 %                      | 47 614                       | 30 %                      | 202 743                      | 33 %                      |
| 3923 | «urbanisation diffuse»                     | 31 285                       | 12 %                      | 35 659                       | 10 %                      | 15 338                       | 10 %                      | 66 944                       | 11 %                      |

Tableau 1. Répartition des surfaces communales, de la population, de l'artificialisation, des permis de construire pour des maisons individuelles, selon les typologies et les périodes (N=13 442)

D'une manière générale, les deux tableaux (Tableau 1) montrent une diminution, entre 2006 et 2016<sup>20</sup>, de la taille des terrains sur lesquels ont été construits des maisons individuelles dans les communes de l'échantillon (réduction des surfaces médianes d'au moins 100 m<sup>2</sup>). Si les communes « sous pression et avec une urbanisation forte » comportent plus terrains, elles sont aussi celles où les surfaces ont le plus diminué de manière relative (la surface médiane a diminué de 16 % entre les deux périodes en passant de 866 m<sup>2</sup> à 743 m<sup>2</sup>). Dans les communes rurales « sous pression foncière et avec une urbanisation forte », il semble que le prix des terrains ait peu évolué entre les deux périodes (augmentation de 1 % en 2011-2016 par rapport à 2006-2010). Une tendance à la baisse sur la fin de la seconde période est même constatée (diminution de 4 % par rapport à 2006-2010). Cette réduction globale de la taille des parcelles peut être reliée à plusieurs pistes d'explication : l'augmentation du prix des terrains au mètre carré ; le renforcement des prescriptions en matière de densité sur les aménagements d'ensemble par certaines intercommunalités (au travers des schémas de cohérence territoriale) ; ou encore, des comportements des opérateurs qui « densifient le pavillonnaire » y compris dans le rural, pour élargir leur clientèle solvable.

<sup>20</sup> Il peut être noté que le rapport du Cerema (2017) portant sur l'artificialisation et ses déterminants, souligne une baisse continue de l'artificialisation au niveau national entre 2011 et 2015, mais une inversion à partir de 2016 et une probable poursuite de l'augmentation en 2017. Dans le cadre de notre étude, les données analysées correspondent à la période précédant l'inversion du phénomène, il faut donc relativiser les résultats à l'aune de cette information.



| N    | Catégorie de communes<br>(typologie élaborée) | 2006-2010                      |                               |                            |                           | 2011-2016                      |                               |                            |                           | 2014-2016                      |                               |                            |                           |
|------|-----------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|
|      |                                               | surface<br>médiane<br>terrains | surface<br>médiane<br>maisons | prix<br>médian<br>terrains | prix<br>médian<br>maisons | surface<br>médiane<br>terrains | surface<br>médiane<br>maisons | prix<br>médian<br>terrains | prix<br>médian<br>maisons | surface<br>médiane<br>terrains | surface<br>médiane<br>maisons | prix<br>médian<br>terrains | prix<br>médian<br>maisons |
| 2270 | «construction importante»                     | 866                            | 120                           | 48 000                     | 123 369                   | 743                            | 114                           | 48 603                     | 133 575                   | 710                            | 112                           | 45 909                     | 138 978                   |
| 1975 | «restriction de la constructibilité»          | 1128                           | 136                           | 64 975                     | 151 959                   | 1025                           | 132                           | 71 128                     | 169 665                   | 1005                           | 131                           | 72 654                     | 180 000                   |
| 5274 | «densification douce»                         | 1200                           | 120                           | 34 740                     | 120 000                   | 1060                           | 116                           | 37 750                     | 132 349                   | 1053                           | 116                           | 38 307                     | 140 120                   |
| 3923 | «urbanisation diffuse»                        | 1415                           | 122                           | 30 372                     | 120 000                   | 1232                           | 118                           | 34 815                     | 132 500                   | 1203                           | 116                           | 36 000                     | 140 000                   |

| N    | Catégorie de communes<br>(typologie élaborée) | 2011-2016 (par rapport à 2006-2010)                |                                                   |                                                |                                               | 2014-2016 (par rapport à 2006-2010)                |                                                   |                                                |                                               |
|------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
|      |                                               | coef. évolution<br>surface médiane<br>des terrains | coef. évolution<br>surface médiane<br>des maisons | coef. évolution<br>prix médian<br>des terrains | coef. évolution<br>prix médian<br>des maisons | coef. évolution<br>surface médiane<br>des terrains | coef. évolution<br>surface médiane<br>des maisons | coef. évolution<br>prix médian<br>des terrains | coef. évolution<br>prix médian<br>des maisons |
| 2270 | «construction importante»                     | 0,86                                               | 0,95                                              | 1,01                                           | 1,08                                          | 0,82                                               | 0,93                                              | 0,96                                           | 1,13                                          |
| 1975 | «restriction de la constructibilité»          | 0,91                                               | 0,97                                              | 1,09                                           | 1,12                                          | 0,89                                               | 0,96                                              | 1,12                                           | 1,18                                          |
| 5274 | «densification douce»                         | 0,88                                               | 0,97                                              | 1,09                                           | 1,10                                          | 0,88                                               | 0,96                                              | 1,10                                           | 1,17                                          |
| 3923 | «urbanisation diffuse»                        | 0,87                                               | 0,97                                              | 1,15                                           | 1,10                                          | 0,85                                               | 0,95                                              | 1,19                                           | 1,17                                          |

Tableau 2. Caractéristiques en matière de construction de maison individuelle en fonction des quatre typologies de communes (N=13 442)

Ces observations posent de multiples questions concernant d'éventuelles adaptations opérées par les différents acteurs du système foncier : à la fois les ménages, les opérateurs et les municipalités. Le budget des ménages consacré à l'achat d'un terrain, aurait-il stagné ? Certaines catégories de ménages (avec une enveloppe donnée  $x$ ) se sont-elles déplacées vers des communes en particulier (offrant des terrains au prix  $x$ ) ? Les stratégies des communes ou des opérateurs conduisent-elles à l'aménagement de surfaces de terrain plus petites qu'il y a dix ans ?

Bien que les surfaces de terrains diminuent, les communes de types « sous pression foncière et restreignant la constructibilité », « urbanisation par une densification douce » et « urbanisation diffuse » voient le prix médian des terrains augmenter fortement. Le prix médian des terrains dans les communes « restreignant la constructibilité » atteint quasiment le double de celui des communes exposées à une moindre pression foncière. La classe des communes en « urbanisation diffuse » (caractérisées par une population réduite, un prix des terrains moins élevé et un nombre de logements construits par commune faible) a connu une importante augmentation du prix des terrains, notamment sur la période 2014-2016, alors même que la surface médiane a été réduite de 210 m<sup>2</sup> par rapport à la période 2006-2010.

L'observation des évolutions parallèles du prix de maisons et du prix des terrains permet de mettre en évidence des trajectoires qui caractérisent les profils de communes. Dans les communes « sous pression foncières avec une urbanisation forte », le prix médian des terrains baisse et celui des maisons augmente. Dans les trois autres classes de communes, les prix médians des terrains et des maisons augmentent. De plus, dans la classe de l'«urbanisation diffuse», le prix des terrains augmente relativement plus que le prix des maisons.

De manière absolue, dans toutes les classes de communes, le prix des maisons individuelles augmente dans le temps (augmentation du prix médian de 10 000 à 18 000 €, entre les périodes 2006-2010 et 2011-2016, selon les catégories de communes) et les surfaces de logements ont légèrement diminué (de 4 à 6 m<sup>2</sup>). Les catégories de communes « sous pression et avec une urbanisation forte », « urbanisation par une densification douce » et « urbanisation diffuse », présentent *a priori* des profils plus proches en matière de surfaces et de coût de construction des maisons (autour de 115 m<sup>2</sup> et 140 000 € sur la période 2014-2016).

En revanche, l'analyse révèle une augmentation du prix plus importante pour les classes « urbanisation par une densification douce » et « urbanisation diffuse ». Dans ces communes, les constructions de maisons sont portées par une part importante d'ouvriers et employés, ainsi que de jeunes. Les communes sont moins peuplées que les communes des autres classes et à cet égard les tensions foncières semblent moins importantes. Si les prix restent attractifs pour des ménages « primo-accédants » (premier achat de logement) dans la classe « urbanisation par une densification douce » et « urbanisation diffuse », l'importante augmentation des coûts de construction pose des questions en matière d'accès au logement et de pratique des opérateurs. Ces communes sont aussi celles où la part de construction de logement individuel est la plus importante (par rapport à la construction de logement collectif et groupé). Il est donc possible que les conditions de construction au coup par coup réduisent la possibilité de réaliser des économies d'échelle pour les opérateurs ou n'incitent pas les opérateurs à densifier.

Au terme de cette analyse qui nous a permis de caractériser des profils d'urbanisation des communes rurales, quelques résultats saillants sont à souligner sur le plan géographique. L'étude révèle une certaine homogénéité dans le grand ouest, caractérisé par un nombre important de communes sous pression foncière. La construction de maisons individuelles y est relativement importante et les pratiques d'aménagement et de construction semblent dessiner une trajectoire de densification. D'autre part, nous avons identifié des communes à la fois sous pression foncière, mais restreignant la constructibilité des terrains : elles sont caractérisées par la faible part de ménages jeunes, employés et ouvriers. Ces communes sont celles qui ont connu l'artificialisation la plus faible entre 2009 et 2017, mais ce sont aussi celles où les terrains à bâtir sont les plus vastes. C'est le cas de territoires tels que l'Alsace, l'ouest et le sud de la région francilienne ou encore la région Sud-Provence-Alpes-Côtes d'Azur.

L'étude dynamique met en évidence des évolutions des tailles de parcelles et des prix des terrains, notamment des diminutions notables pour les communes sous pression foncière et la construction de maisons est très importante. Ce phénomène suggère des changements de pratiques des élus locaux, mais également des opérateurs de l'aménagement et de la construction.

Nous proposons d'approfondir et de discuter ces premiers résultats au travers d'une analyse quantitative plus ciblée sur un territoire, en mobilisant un corpus de plans locaux d'urbanisme dans un échantillon de communes rurales franciliennes (section 2.4 suivante). Les résultats de cette étude ont permis de préparer et nourrir les enquêtes qualitatives menées sur nos deux terrains auprès des élus locaux, des techniciens en charge de la planification locales et des opérateurs de la construction et de l'aménagements (chapitres 3 et 4).

## **2.4. L'écriture réglementaire de l'urbanisation future. Une étude quantitative basée sur les plans locaux d'urbanisme en Ile-de-France**

L'étude précédente nous a permis de dresser un tableau des pratiques d'urbanisation (caractéristiques parcellaires et modalités de construction de logement) dans les communes rurales sous influence métropolitaine et d'observer l'évolution des trajectoires de ces profils sur dix ans selon les classes de communes (typologie établie dans le cadre de cette recherche).

Nous avons émis l'hypothèse que les pratiques locales de planification jouent un rôle central dans les processus d'urbanisation. Pour mettre à l'épreuve cette hypothèse, nous proposons d'étudier des documents d'urbanisme locaux au regard des objectifs programmés et des contextes communaux. La disponibilité, en Ile-de-France, d'une base documentaire relativement complète répertoriant les plans locaux d'urbanisme (cf. encart, p.88), permet d'envisager une étude combinant une analyse quantitative des documents locaux et des entretiens qualitatifs auprès d'élus ayant élaboré ou travaillant avec ces plans.

### *Cadre méthodologique propre à l'étude des plans locaux d'urbanisme*

La plupart des terres agricoles et naturelles de la région francilienne destinées à l'urbanisation se situent dans des communes périurbaines proches de l'agglomération. Cependant, l'étalement urbain s'accroît plus rapidement dans les zones rurales en périphérie (les conversions foncières dans les communes rurales de la région francilienne ont augmenté de 19 % entre la fin des années 2000 et le début de la décennie) (Basciani-Funestre *et al.* 2011). Dans l'analyse précédente, nous avons mobilisé les définitions du zonage en « aires urbaines » de l'INSEE pour observer les processus d'urbanisation dans les communes en dehors des grands pôles. L'analyse des communes « rurales » franciliennes implique le choix d'une autre nomenclature.

En effet, selon les définitions généralement utilisées des aires urbaines et sur la base de critères tels que la mobilité domicile-travail et les bassins d'emplois, la région francilienne dans sa totalité peut être considérée comme faisant partie d'une seule aire urbaine d'environ 10 millions d'habitants. Le principal inconvénient de ce type de classification est qu'il néglige la diversité interne d'un large territoire composé de 1 276 communes. Pour prendre en compte cette diversité et identifier les « communes rurales » de la région francilienne, il nous a semblé plus pertinent de recourir à la



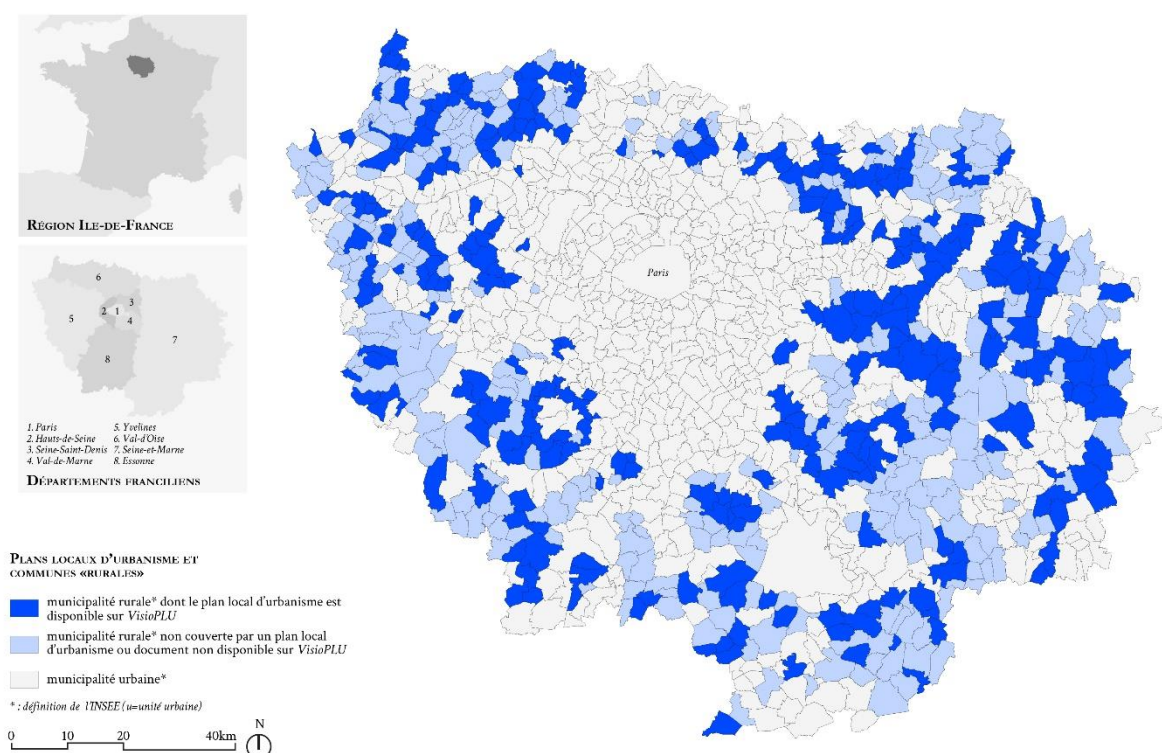


Figure 9. Localisation de l'échantillon communes rurales en Ile-de-France

Comme il a déjà été évoqué plus haut (cf. encart, p.61), les directives nationales énumèrent quatre catégories de zones qui doivent être délimitées dans un plan local d'urbanisme (zones naturelles, agricoles, urbanisées et à urbaniser). Les plans locaux peuvent spécifier des sous-catégories, avec des règlements particuliers pour chacune de ces zones. Les règlements de zonage sont constitués d'articles précisant les règles édictées à l'échelle de la parcelle (usages autorisés, densité des bâtiments, lignes directrices architecturales). En outre, différentes catégories de zones « à urbaniser » peuvent être distinguées, dotées de règles distinctes (court terme ou long terme, cf. encart, p.61).

Parmi les 562 communes rurales de la région parisienne, nous avons sélectionné celles qui avaient adopté un plan d'aménagement du territoire après l'an 2000 (280 au total). En effet, depuis cette date, le cadre juridique des plans locaux a été réformé par de nouvelles dispositions législatives et réglementaires nationales issues de la loi SRU. La classification des zonages a été modifiée et les zones dédiées à « l'urbanisation dispersée » (inscrite NB) ont été supprimées. Nous avons consulté les textes intégraux des plans locaux d'urbanisme (arrêtés de zonage, plans) mis à disposition en

ligne sous forme documentaire par la base VisioPlu mentionnée plus haut. Sur la base d'une première sélection de 280 communes, nous avons retenu un échantillon final de 139 communes dotées de plans locaux d'urbanisme et ayant délimité des zones à urbaniser pour le logement<sup>21</sup> (les zones à vocation uniquement industrielle ou commerciale ont été exclues et, à l'inverse, les zones à programme mixte ont été incluses). Nous avons constitué une base de données détaillée contenant des informations sur les principales dispositions prévues par les règlements de 266 zones à urbaniser inscrites dans les plans locaux d'urbanisme.

Nous avons collecté des variables à deux échelles différentes : à l'échelle de la commune et à l'échelle du zonage. Notons que l'information relative au type d'activités autorisées pour les zones à urbaniser (infrastructures, usages commerciaux et industriels) a été collectée à l'échelle municipale. À l'échelle des zones, les variables collectées dans les règlements sont les suivantes : caractéristiques des bâtiments et des terrains constructibles (hauteur du bâtiment, distance du bâti à la voie publique, distance du bâti aux limites de la parcelle, distance entre les bâtiments, coefficient d'emprise du bâtiment, rapport entre les surfaces de plancher et de parcelle, superficie minimale de la parcelle) ; usages et activités autorisés (logement, infrastructures publiques, commerce et industrie) ; et la propriété foncière (publique, privée, mixte).

Notre base de données sur les règlements locaux d'urbanisme ne comprend pas d'informations sur les zones à urbaniser destinées à l'urbanisation à long terme. Les zones à urbaniser « à long terme » n'ont pas de règlement détaillé. Les aménagements envisagés restant à préciser, leurs conditions de construction ne sont pas encore connues des propriétaires fonciers. Dans ces zones, il n'est pas possible pour un propriétaire foncier de demander un permis de construire sans qu'une révision du plan par le conseil municipal n'ait d'abord été votée. Dans cette mesure, les zones à urbaniser à long terme sont juridiquement contraignantes et considérées comme une limite négative par les propriétaires fonciers.

Enfin, nous avons inclus des informations générales sur l'existence et la taille de ces zones au niveau municipal à partir de la base de données CartoPLU mentionnée plus haut. Sur la base de nos données, nous avons estimé l'urbanisation future prévue. Nous mettons cette estimation en

---

<sup>21</sup> En Ile-de-France, le manque de logements abordables est important et l'habitat représente de loin la première occupation des sols et le motif de l'urbanisation nouvelle (Basciani-Funestre *et al.* 2011 ; Cerema, 2017)

perspective avec les principales caractéristiques de l'urbanisation, des maisons individuelles construites, et des profils socio-démographiques des communes étudiées.

Après avoir présenté ces informations sur les données mobilisées et notre méthodologie, nous proposons dans la sous-section suivante de présenter les résultats de cette analyse. De la même manière que pour les résultats présentés dans la section précédente, l'approfondissement et la discussion seront développés par une confrontation avec les enquêtes de terrain dans les chapitres 3 et 4.

### *Une croissance urbaine programmée dans le temps à travers l'écriture des zones à urbaniser*

Rappelons que dans ce travail portant sur les pratiques d'aménagement des zones à urbaniser, nous ne traitons pas les zones déjà urbanisées des communes rurales, mais seulement l'urbanisation telle qu'elle est prévue dans le futur.

Notre étude souligne que même dans les petites municipalités, la planification de l'urbanisation future est un processus complexe, impliquant une combinaison de zonages et de calendriers. Les autorités locales planifient souvent plusieurs zones à urbaniser (au moins deux dans 48 % des plans locaux d'urbanisme, et au moins trois dans 17 % des cas). En effet, les projets peuvent être multiples et le développement urbain a lieu dans ces communes à travers une série de transformations de petites parcelles plutôt que par l'aménagement de grandes zones continues.

Dans notre échantillon, la valeur médiane de la population est inférieure à 1 000 habitants et le nombre de permis de construire délivrés chaque année est faible. Ces communes étant sous influence métropolitaine, la croissance démographique et la croissance de l'urbanisation sont fortes, même si un ralentissement a été observé ces dernières années (Tableau 3).

| Caractéristiques des communes            | Valeur médiane de l'échantillon |
|------------------------------------------|---------------------------------|
| Population                               | 771                             |
| Permis de construire annuels (2006-2011) | 5                               |
| Croissance urbaine (1982-2012)           | 44,7%                           |
| Croissance urbaine (2003-2012)           | 7,9%                            |
| Croissance démographique (1982-2014)     | 56,6%                           |
| Croissance démographique (1999-2014)     | 14,4%                           |

*Tableau 3. Caractéristiques générales des municipalités de l'échantillon (N=139)*



Dans environ la moitié des cas (44 %), les communes ont décidé de planifier l'urbanisation par étapes successives en séparant les zones à urbaniser « à court » et « à long terme ». Par rapport aux grandes villes, les communes rurales ne s'appuient pas sur un large portefeuille foncier (les parcelles détenues par une institution publique n'apparaissent que dans 35 % des zones à urbaniser). Ce résultat sous-tend l'hypothèse que les zones à urbaniser sont aménagées plus facilement lorsque le propriétaire foncier est une institution publique. En effet, dans ce cas l'aménagement urbain n'implique pas de négociations entre les acteurs au sujet des droits de construction (induits par les changements de zonage) et réduit les incertitudes sur le foncier (projets de propriétaires fonciers privés). Néanmoins, ce sont les initiatives privées qui sont les plus répandues pour porter les projets d'urbanisation. Nos données montrent que les municipalités imposent généralement des contraintes réglementaires pour assurer une urbanisation cohérente. En effet, la majorité des permis à déposer dans une zone à urbaniser doivent s'insérer dans un « aménagement d'ensemble » (70 %), autrement dit le règlement ne permet pas l'urbanisation par étapes à travers différents projets individuels au sein d'une même zone.

Sur la base de nos données, nous avons tenté d'estimer la croissance urbaine prévue dans un futur proche. Nous avons mis cette estimation en perspective avec les principales caractéristiques de l'urbanisation et le profil socio-démographique des communes étudiées. Nous avons estimé la « croissance planifiée » de l'urbanisation comme le rapport entre la surface des zones à urbaniser (à partir de notre propre collecte de données) et la surface des espaces urbanisés existants (données collectées à partir de la base de données sur le mode d'occupation du sol de la région parisienne ; les données les plus récentes disponibles concernent l'utilisation des sols en 2013).

La « croissance planifiée » peut être considérée comme un indicateur exprimant les intentions de la commune en matière d'extension urbaine. Il permet de savoir si les zones à urbaniser envisagées représentent une augmentation significative de l'occupation des sols par rapport aux zones urbaines existantes. Cet indicateur se réfère par ailleurs uniquement à l'urbanisation telle qu'elle est planifiée dans les plans locaux et non à la décision finale des propriétaires fonciers concernés : ils peuvent choisir de mettre en œuvre ou de ne pas mettre en œuvre les droits à bâtir accordés par le zonage.

L'hypothèse sous-tendue par le choix de cet indicateur est que les communes rurales peuvent s'engager dans des projets d'urbanisation qui ne sont pas cohérents avec les dimensions de l'espace urbain existant. Ce décalage peut être expliqué par diverses raisons : les communes peuvent

souhaiter inverser un déclin démographique en attirant de nouvelles familles et soutenir un projet d'aménagement important ; ou les prix des terrains dans les espaces ruraux peuvent ne pas être suffisamment élevés pour encourager les opérateurs de la construction à concevoir des projets conformes aux objectifs de densification.

La figureFigure 10 (« boîte à moustaches ») illustre la dispersion des valeurs concernant cet indicateur de croissance urbaine planifiée. Dans la moitié des cas, les communes ont choisi de programmer une croissance limitée (inférieure à 10 %), mais pour l'autre moitié de l'échantillon, les valeurs de croissance sont plus dispersées (1 commune sur 4 a prévu des zones à urbaniser conduisant à une croissance urbaine au-delà de 20 %).

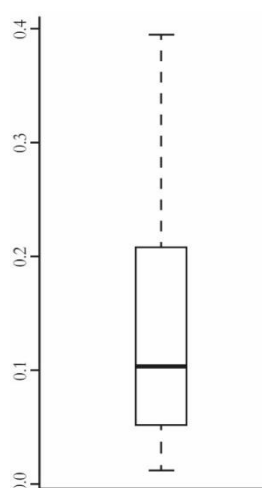


Figure 10. Croissance urbaine planifiée (en %) : analyse des dispersions de valeur (boîtes à moustaches)

Nous avons utilisé le coefficient de corrélation Pearson R pour comparer la croissance urbaine planifiée avec d'autres variables quantitatives caractérisant la commune (données collectées INSEE et enquête sur le prix des terrains à bâtir) (les scores les plus élevés sont indiqués en gras) (Tableau 4, p.94). Pour la sélection des variables quantitatives, nous sommes partis d'hypothèses basées sur des résultats empiriques rapportés dans la littérature. Nous avons proposé des hypothèses en référence à deux types d'enquêtes : les études sur les conflits d'usage des sols et les études sur les trajectoires d'urbanisation.

Des recherches antérieures sur les conflits d'usage des sols ont souligné que les revendications de type « Nimby » (*not in my backyard*) pour la préservation du cadre de vie sont plus susceptibles de se produire dans les municipalités où des groupes sociaux privilégiés et les retraités sont surreprésentés (Torre *et al.*, 2014). En revanche, les études sur les cycles d'urbanisation considèrent

que les communes qui étendaient autrefois leurs zones à urbaniser pour attirer les jeunes ménages, peuvent choisir de restreindre l'urbanisation dans un second temps, lorsque les habitants nouvellement installés craignent les aménités négatives (causées par les nuisances liées aux nouveaux développements) et les coûts importants des dépenses locales. Ce type de cycle d'urbanisation est décrit par Éric Charmes comme un effet de « clubbisation » des municipalités (Charmes, 2009). Dans cette perspective, nous avons testé la proportion de cadres et de retraités, ainsi que le niveau des ressources fiscales municipales, comme indicateurs de communes socialement privilégiées. Nous avons également intégré des données sur les tendances d'urbanisation dans le passé.

Nos résultats tendent à minimiser le rôle des variables parfois mentionnées dans les travaux sur les conflits de type Nimby. Dans notre enquête, la réticence des municipalités à accepter la densité urbaine semble être motivée par des facteurs autres qu'une population socialement privilégiée la proportion de jeunes ménages, par exemple, semble jouer un rôle particulièrement important. Nous remarquons également une corrélation positive entre la trajectoire d'urbanisation précédente et la croissance urbaine planifiée. A cet égard, dans les communes rurales, le processus dominant de l'urbanisation serait plutôt caractérisé par une évolution linéaire que par un cycle. Ce résultat peut probablement être associé au fait que, dans ces communes, l'objectif d'attirer de nouveaux habitants est prédominant. La nécessité impérieuse d'accueillir de jeunes ménages pour contrer le déclin démographique pourrait avoir comme résultat de limiter l'effet de « clubbisation ».

| Caractéristiques des communes                         | Coefficient de corrélation Pearson R |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Population                                            | 0,0685                               |
| Croissance urbaine (1982-2012)                        | 0,0976                               |
| <b>Croissance urbaine (2003-2012)</b>                 | <b>0,2228</b>                        |
| <b>Croissance démographique (1982-2014)</b>           | <b>0,1856</b>                        |
| <b>Croissance démographique (1999-2014)</b>           | <b>0,2625</b>                        |
| Ressources fiscales municipales                       | 0,0943                               |
| Nombre de permis de construire (2006-2011)            | 0,0734                               |
| % de cadres dans la population active                 | 0,0498                               |
| <b>% d'habitants âgés de 30 à 44 ans</b>              | <b>0,2518</b>                        |
| <b>% d'habitants âgés de plus de 65 ans</b>           | <b>-0,1485</b>                       |
| moyenne des trajets domicile-travail                  | 0,0242                               |
| <b>moyenne des surfaces de parcelles (2006-2016)</b>  | <b>-0,1344</b>                       |
| <b>moyenne des surfaces de plancher (2006-2011)</b>   | <b>0,1136</b>                        |
| moyenne des prix de terrain (2006-2016)               | 0,0482                               |
| moyenne du prix des maisons individuelles (2006-2016) | 0,0496                               |

Tableau 4. Corrélation entre la croissance urbaine planifiée et les caractéristiques des municipalités.

Le tableau (Tableau 4) montre que ni le niveau des prix des terrains constructibles, ni les ressources fiscales de la commune, ni la distance aux zones d'emploi ne semblent être liés à l'utilisation des sols pour l'urbanisation future. En revanche, le pourcentage de jeunes ménages (adultes de 30 à 44 ans) qui souhaitent demander un permis de construire semble être corrélé à la croissance urbaine planifiée (et à l'inverse, le ratio de ménages retraités semble légèrement corrélé négativement). En outre, la croissance urbaine future apparaît être en corrélation avec l'urbanisation et les tendances démographiques passées, et dans une bien plus grande mesure au cours de la dernière décennie. Cela signifie probablement que 1) la programmation de l'urbanisation est davantage influencée par les tendances passées à court terme que par des changements plus profonds à long terme, et 2) les municipalités définissent leurs stratégies de développement sur la base de tendances récentes.

Enfin, nous notons que la croissance urbaine prévue est négativement corrélée à la taille médiane des parcelles constructibles existantes et positivement corrélée à la surface de plancher des maisons individuelles. Ces deux dernières caractéristiques sont typiques d'un modèle d'urbanisation diffuse, basé sur des micro-développements menés par de petites sociétés (plutôt que des sociétés plus grandes -de types aménageurs publics, promoteurs et bailleurs composant le système des acteurs de l'urbanisation- (cf. chapitre 3, p.176)

Un enjeu majeur dans la conception des plans locaux d'urbanisme est la régulation de la densité des futurs bâtiments. Dans les communes rurales, les élus locaux peuvent hésiter à adopter des dispositions contraignantes. La densité étant perçue comme une caractéristique « urbaine », les élus craignent souvent que la population locale des communes rurales la refuse. Certaines municipalités peuvent édicter des règles qui restreignent la densité dans les zones à urbaniser

Afin de disposer d'un indicateur synthétique caractérisant la réglementation urbaine locale que l'on considère comme « restrictives », nous avons identifié les règles les plus contraignantes en matière de densité de construction dans les zones à urbaniser (Tableau 5). Nous qualifions un règlement comme « restreignant la densité » s'il comprend au moins une de ces décisions. Pris séparément, les différentes décisions limitant la densité ne se produisent pas dans la majorité des cas et certaines sont plus utilisées que d'autres (par exemple, la hauteur des bâtiments). Mais les résultats sont différents avec la prise en compte d'un indicateur synthétique qui inclut l'apparition d'au moins l'un d'entre eux, car les autorités de planification peuvent utiliser des règles différentes pour obtenir des résultats similaires en matière de densité. Sur cette base, nous avons distingué deux profils de communes : « restrictives » (si tous les règlements des zones à urbaniser peuvent être qualifiés de

restrictifs), et « non restrictives » (si tous les règlements des zones à urbaniser peuvent être qualifiés de non-restrictifs ou, si dans la même commune, des situations mixtes ont été trouvées suivant les zones : restrictives et non restrictives).

| Règles des zones à urbaniser       | Restrictions         | % des zones à urbaniser concernées (N=266) |
|------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------|
| Hauteur de bâtiment                | < 9m                 | 44,7 %                                     |
| Distance à une voie publique       | > 7m                 | 6,7 %                                      |
| Distance à une parcelles voisines  | > 5m                 | 1,5 %                                      |
| Distance entre bâtiments           | > 6m                 | 12,1 %                                     |
| Coefficient d'emprise au sol       | < 0,4                | 33,1 %                                     |
| Coefficient de surface de plancher | < 0,4                | 26,6 %                                     |
| Surface minimum de parcelle        | imposée par la règle | 10,9 %                                     |

Tableau 5. Règles restreignant la densité dans les zones à urbaniser des documents locaux d'urbanisme des communes rurales

Notre analyse des règles d'urbanisme dans les zones à urbaniser francilienne souligne le fait que la majorité des communes prennent des décisions explicitement défavorables à la densification. Selon notre définition, les « règlements restrictifs » représentent 71 % des zones à urbaniser (191 sur 266) et 69 % des communes (97 sur 139). Cependant, les communes concernées par un règlement restrictif peuvent définir d'autres zones à urbaniser sans réglementation restrictive : 10 % se trouvent dans une situation « mixte ». La variation des règles de densité *entre les zones à urbaniser d'une même commune* peut être une stratégie pour faire face aux demandes contradictoires des habitants.

Nous avons tenté d'identifier des corrélations entre les choix en matière de densité (définis par un « profil de densité » de la commune avec deux attributs : restrictif ou non) et les caractéristiques des communes de notre échantillon. Nous avons utilisé des coefficients qui mesurent les corrélations entre deux variables qualitatives (coefficient de Pearson Phi) et entre une variable qualitative et une variable quantitative (coefficient de Pearson Eta) (Tableau 6) (les résultats les plus élevés des coefficients sont indiqués en gras)<sup>22</sup>. En nous appuyant sur nos données, nous donnons des indications supplémentaires sur ces attributs dans les commentaires détaillés ci-dessous.

<sup>22</sup> Contrairement au coefficient R, les coefficients Phi et Eta ont toujours une valeur positive et sont en eux-mêmes des indicateurs synthétiques qui peuvent montrer un lien avec la variable qualitative « profil de densité », mais pas avec les attributs du profil (restrictifs ou non).

| Caractéristiques de l'urbanisation dans les communes<br>(à partir de notre collecte de données)       | Coefficient de corrélation<br>Pearson Phi ( $\phi$ ) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Calendrier des zones à urbaniser (court et long termes)</b>                                        | <b>0,103</b>                                         |
| Propriété publique                                                                                    | 0,039                                                |
| Aménagement d'ensemble                                                                                | 0,021                                                |
| Urbanisation en dent-creuse                                                                           | 0,026                                                |
| Caractéristiques générales des communes<br>(à partir des bases statistiques nationales et régionales) | Coefficient de corrélation<br>Pearson Eta ( $\eta$ ) |
| <b>Population (2014)</b>                                                                              | <b>0,0752</b>                                        |
| Croissance démographique (1999-2014)                                                                  | 0,0012                                               |
| Croissance urbaine (2003-2012)                                                                        | 0,0016                                               |
| Croissance urbaine planifiée                                                                          | 0,0067                                               |
| Surface des zones à urbaniser                                                                         | 0,0210                                               |
| <b>Nombre de zones à urbaniser pour le logement</b>                                                   | <b>0,0746</b>                                        |
| Nombre de permis de construire (2006-2011)                                                            | 0,0349                                               |
| % de cadres dans la population active                                                                 | 0,0055                                               |
| % d'habitants âgés de plus de 65 ans                                                                  | 0,0020                                               |
| % de propriétaires                                                                                    | 0,0524                                               |

Tableau 6. Corrélation entre les profils de densité et les caractéristiques des communes (N=139)

Les résultats ne montrent pas de lien clair entre les choix de densité (profil de densité) et l'ampleur de la croissance d'urbanisation planifiée. Une légère corrélation est cependant observée entre le profil de densité et l'existence d'un calendrier d'urbanisation future (court terme, long terme). Dans les communes où l'on distingue les zones à urbaniser à court terme et à long terme, un profil de densité « non restrictif » est plus fréquent (35 % contre 30 % en moyenne). Cela pourrait signifier que dans certains cas, les municipalités qui planifient l'urbanisation par phases successives sont plus susceptibles de favoriser la densité. L'influence du phasage de planification semble être plus importante que l'urbanisation en « dent-creuse », la propriété publique ou la conception de la zone en tant que projet d'ensemble. Ceci est cohérent avec une autre corrélation faible observée entre le profil de densité et le nombre de zones à urbaniser.

Enfin, les choix locaux en matière de densité semblent également légèrement corrélés à la taille de la population. Les communes de notre échantillon sont en général assez petites d'un point de vue démographique, mais les plus petites d'entre elles semblent particulièrement opposées à la densification. Celles situées sous la valeur médiane (environ 800 habitants) ont plus fréquemment des choix réglementaires restrictifs (ceci est cohérent avec un autre résultat montrant une corrélation faible avec le taux de propriétaires, car les taux de propriétaires les plus élevés concernent les plus petites communes). La taille de la population en elle-même semble jouer un rôle plus important que la tendance démographique et la trajectoire d'urbanisation. En revanche,

aucune corrélation n'est trouvée avec le pourcentage de cadres ou de retraités - deux groupes de population qui pourraient être associés à une réticence à densifier.

Dans cette section, nous avons notamment montré que les communes « rurales » franciliennes (population médiane proche de 800 habitants) qui planifient une croissance urbaine ont tendance à restreindre les possibilités de densification à travers l'écriture réglementaire des zones à urbaniser. D'autre part, l'importance des surfaces à urbaniser planifiées semble corrélée positivement à la part de jeunes ménages sur la commune et à la croissance urbaine passée. Les communes de notre échantillon semblent caractérisées par un schéma d'urbanisation linéaire plutôt que cyclique (qui serait basé par exemple sur une croissance urbaine, puis arrêt ou ralentissement pour maintenir le cadre de vie). Notre étude met en évidence que, lorsque les municipalités planifient l'urbanisation nouvelle à travers différentes zones à urbaniser caractérisées par un calendrier, les règles locales sont plus favorables à la densité. Les résultats soulignent la complexité des choix d'écriture réglementaire et leur influence sur les conditions d'urbanisation, et suggèrent que les stratégies locales peuvent être très ciblées, y compris dans des petites communes.

## Conclusion chapitre 2

Dans le cadre de ce chapitre, **nous avons identifié les approches théoriques qui nous semblent pertinentes pour analyser les pratiques planificatrices dans les communes rurales sous pression foncière.** Les travaux de sociologie juridique nous permettent d'envisager le droit comme un instrument de coordination des conduites (publiques et privées, individuelles et collectives) et comme une ressource pour les acteurs qui s'en saisissent. L'approche par les outils de gestion invite à observer les effets de l'instrument que constitue planification urbaine. Enfin, nous sommes référés aux acquis de la sociologie de l'action collective qui souligne l'importance des relations d'interdépendances et des processus de coordination, et des rapports de pouvoir qui caractérisent les systèmes d'acteurs locaux.

Nous avons cherché à interroger, à l'échelle nationale, les profils d'urbanisation et les pratiques observables dans les communes. Nous avons expliqué les outils théoriques et méthodologiques mobilisés pour répondre aux questions de recherche et nous avons mis en évidence les résultats de notre analyse quantitative qui permettent de caractériser des processus sociaux propres aux territoires ruraux en proposant une typologie originale

**Deux objets sont au cœur de notre travail les « communes rurales sous influence métropolitaine » et le plan local d'urbanisme.** Le premier représente une institution et un territoire que nous caractérisons par des usages des sols, de la localisation, de la démographie et des ressources municipales. Le second est un instrument mobilisé comme indicateur des pratiques locales, de l'action publique et des évolutions en matière d'urbanisation. L'instrument est intéressant dans la mesure où c'est un outil juridiquement contraignant pour les propriétaires fonciers (la constructibilité d'une parcelle dépend du règlement) et qu'il est opposable aux tiers et il peut donc être mobilisé par différents acteurs dans le cadre de revendication ou de négociation par exemple.

**Notre étude montre une diminution de la taille des terrains constructibles** (ayant fait l'objet d'une construction de maison individuelle) entre 2006 et 2016, au regard des quatre types de communes rurales sous pression foncière que nous avons proposées. L'étude quantitative, portant sur les conditions de construction de maison dans les communes rurales sous pression foncière, nous a permis d'élaborer une typologie de communes rurales caractérisées notamment par la pression démographique et les conditions de construction des maisons sur les terrains (prix,



surface). La réduction globale de la taille des parcelles questionne les pratiques locales (augmentation du prix des terrains, nouvelles pratiques des opérateurs, etc.) et fera l'objet d'approfondissements dans les chapitres 3 et 4.

**De nombreux document urbains locaux (44 %) prévoient des étapes d'urbanisation par des zones à urbaniser « à court terme » et « à long terme »** selon nos résultats concernant l'analyse des plans d'urbanisme franciliens. Par ailleurs, une majorité des zones à urbaniser n'admettent pas l'urbanisation par étapes à travers différents projets individuels (70 % des zones présentent l'obligation d'un « aménagement d'ensemble » pour être urbanisée). Les élus ne sont pas tenus de formuler ces éléments dans le règlement, les méthodes d'écriture issues de notre étude suggèrent alors des stratégies locales pour orienter l'urbanisation. Nous envisageons ici l'analyse de la « croissance planifiée » comme un indicateur des objectifs communaux, toutefois les résultats présentés vont être mis à l'épreuve par les pratiques locales et discutées par la suite.

Les situations et phénomènes généraux ont été révélés dans ce chapitre. A travers du chapitre 3, nous proposons de discuter le contexte d'urbanisation présenté, au regard de processus de fragmentation (spatiale, institutionnelle, de la filière des aménageurs et constructeurs) qui se jouent dans les territoires ruraux.

## CHAPITRE 3. DES CAMPAGNES SOUS LE PRISME DE PROCESSUS DE FRAGMENTATION

### Introduction du chapitre 3

Dans ce chapitre, nous interrogeons les conditions (spatiales, institutionnelles et opérationnelles) du développement de l'urbanisation future dans les territoires ruraux sous influence métropolitaine. En nous appuyant à la fois sur des enquêtes de terrains et des analyses quantitatives, notre objectif est de comprendre les processus d'urbanisation dans les communes rurales étudiées et le fonctionnement du système d'acteurs impliqués dans les décisions locales.

La notion de *fragmentation* est un fil conducteur qui structure le chapitre. Elle fait référence à une série de processus qui caractérisent les territoires ruraux soumis à des dynamiques d'urbanisation : émiettement urbain ; cloisonnement et hiérarchisation institutionnels ; spécialisation des opérateurs urbains

Pour introduire le chapitre, nous nous appuyons sur des travaux de recherche qui nous permettent d'identifier des processus de fragmentation à l'œuvre dans les territoires ruraux. Nous proposons, à travers trois sous-sections, de développer les différentes formes de fragmentation : fragmentation des espaces, des institutions et des filières d'aménagement. Les trois sections du chapitre suivent cette logique thématique.

#### *Fragmentation spatiale*

Les territoires ruraux et périurbains subissent de nombreux mécanismes de fragmentation spatiale qui sont liés aux processus d'urbanisation : abandon d'activités agricoles, conversion des terres pour de l'urbanisation, augmentation des conflits d'usage des terres, développement des comportements de spéculation foncière ou encore renforcement de phénomènes de ségrégation sociale.

Les processus d'urbanisation aux abords des centres urbains sont caractérisés par la multiplication de structures paysagères fragmentées (Vizzari et *al.*, 2018). En France, Vizzari *et al.* ont proposé

dans cette perspective un travail de typologie de paysages à l'échelle nationale en fonction des structures et des organisations « urbaines, rurales et naturelles » (données spatiales). Cette classification identifie une catégorie nommée « *Urban-agricultural* ». Elle regroupe les paysages urbains, l'agriculture intensive et les espaces hétérogènes. Des aires urbaines telles que celles de Nantes, Lyon ou Paris relèvent de cette catégorie. Selon les auteurs, l'urbanisation aux abords des pôles métropolitains multiplie le nombre de structures paysagères et brouille la définition des limites entre ces structures. Le processus touche de plus en plus les grands espaces agricoles en périphérie de ville, mais aussi les espaces littoraux et de vallée. Les auteurs soulignent les dynamiques associées à ces nouvelles formes paysagères: une forte pression sur la terre et les ressources comme source de conflits, le développement des aires urbaines et la perte des terres agricoles en lien avec le déclin de la biodiversité et de la valeur des services écosystémiques (Vizzari *et al.* 2018).

En France, les neuf métropoles les plus dynamiques d'un point de vue économique et démographique (Paris, Lyon, Toulouse, Marseille-Aix-en-Provence, Bordeaux, Nantes, Montpellier, Rennes et Nice) concentrent actuellement la moitié de la croissance démographique du pays (Vizzari *et al.* 2018). Bien que le changement d'occupation des sols au profit de l'urbanisation ait lieu en périphérie des villes, la croissance urbaine est plus rapide dans les espaces ruraux en frange des métropoles (Basciani-Funestre *et al.* 2011).

En effet, des études mettent en évidence le fait que les taux de croissance démographique les plus forts tendent à concerner des communes de plus en plus petites : « *Dans un recensement de 1999, le plus fort taux de croissance démographique concernait les communes de 2 000 à 5 000 habitants. En 2004, il s'agit des communes de 500 à 1 000 habitants.* » (Castel, 2007). Dans ses travaux visant à comprendre les logiques économiques qui limitent la densification, Jean-Charles Castel met en évidence les arbitrages qui conduisent à la réduction de la taille des opérations d'aménagement, l'éloignement de l'urbanisation relativement aux pôles urbains et la construction de logements en discontinuité. Il souligne que pour des habitants, la création ou le maintien de coupures, tels que les « espaces verts », peut constituer un dispositif de mise à distance contre les externalités négatives. Castel mobilise dans cette perspective le concept d'« émiettement urbain » pour qualifier les processus d'urbanisation des zones à urbaniser dans les territoires ruraux sous influence urbaine.

La fragmentation paysagère et agricole des espaces sur les franges des métropoles soulève des défis pour la planification d'urbanisme, mais aussi plus largement pour les projets de territoire. Ces

espaces sous pression foncière apparaissent à la fois comme des lieux de vie et support d'aménités. Si le constat est connu, il n'en reste pas moins un impensé des documents d'urbanisme. En effet, le document de planification local régit la mixité d'usages, au sens des types d'occupations et non des types d'aménités. Ces derniers jouent pourtant un rôle important dans les processus d'urbanisation.

Les spécificités des activités agricoles et de l'installation humaine, qui se sont développées dans le temps en fonction des territoires, influencent de manières différentes les processus d'urbanisation actuels. Une étude, menée par deux agronomes et un statisticien, a permis de décrire les marchés fonciers ruraux français sous le prisme des dynamiques agricoles et urbaines (Levesque *et al.*, 2011). L'analyse s'appuie sur des données liées aux exploitations (spécialisation des territoires, systèmes de productions, système de faire-valoir, type d'exploitations individuelles ou sociétaires) et à l'urbanisation (réseaux de transport, bassins d'emploi, attractivité littorale, etc.).

Robert Levesque, Dimitri Liorit et Guillaume Pathier mettent en évidence des spécificités territoriales favorisant l'urbanisation par l'urbanisation la construction diffuse contemporaine, telles que l'héritage historique des petites structures bocagères et de l'organisation morphologique du bâti. À l'inverse, les grandes cultures et les espaces de production à plus haute valeur ajoutée (par exemple les périmètres des appellations d'origine contrôlée) sont moins propices à l'émission urbaine. Parallèlement, les fonds de vallées présentent quant à eux souvent de meilleures qualités agronomiques et sont des espaces de capture et stockage de carbone, cependant mais ils sont aussi les lieux d'installation humaine et soumis à l'extension de l'urbanisation. En étudiant la combinaison des dynamiques agricoles et urbaines sur différents espaces, les chercheurs mettent en évidence l'ampleur de phénomènes tels que la consommation du foncier en lien avec les revenus générés par les deux types d'activité.

L'émission de l'urbanisation métropolitaine et le développement des infrastructures (autoroutières et aéroportuaires) soulèvent par ailleurs des questions concernant les risques de pollutions (épandage de boues urbaines, métaux lourds) et les conflits d'usage liés à la multiplication des espaces de contact (habitat, agriculture). Elisabeth Rémy et Christine Aubry, sociologue et agronome, s'intéressent dans cette optique à la fragmentation des espaces agricoles et aux stratégies d'adaptation des agriculteurs, sous l'effet de l'urbanisation et de l'évolution des risques de pollution qui en découlent (Rémy et Aubry, 2008). Elles rappellent que des distances de sécurité par rapport aux infrastructures de transport sont par exemple exigées par différents cahiers

des charges pour la production de blé (alimentaire et bioéthanol), ce qui contraint les agriculteurs à une organisation foncière qui tienne compte de ces contraintes. En effet, même si les parcelles ne sont que partiellement visées par les exigences de sécurité, les productions agricoles sont plus difficiles à valoriser.

Par ailleurs, cette recherche montre que les contraintes imposées par les infrastructures urbaines peuvent réorienter l'affectation agricole des productions (passage d'une production alimentaire à la production de blé de chauffage dans un contexte de contamination possible des parcelles). Ces dynamiques s'expliquent par plusieurs facteurs : les surfaces agricoles potentiellement à risque sont importantes en Ile-de-France ; forte présence d'habitation à proximité ; appui de la chambre d'agriculture régionale pour l'accueil touristique à la ferme ; soutien du conseil régional pour l'utilisation de ressources énergétiques renouvelables locales (Rémy et Aubry, 2008). Cette étude illustre d'une part l'étendue des enjeux et les effets de fragmentation spatiale des espaces agricoles sur les usages et les activités. D'autre part, elle met en évidence des dynamiques, individuelles et collectives, qui tendent à renforcer cette fragmentation.

Ce sont précisément ces dynamiques qui font l'objet de l'étude de Gisèle Vianey, Sandrine Bacconnier-Baylet et Isabelle Duvernoy (2006). En suivant une approche géographique et urbanistique, elles analysent l'aménagement de communes périurbaines agricoles sur deux agglomérations (Chambéry et Toulouse). En frange d'urbanisation toulousaine, dans la commune de Saint-Marcel-Paulel, les surfaces agricoles utiles sont essentiellement dédiées aux grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux). L'arrivée d'une bretelle autoroutière traverse le territoire agricole et entraîne le remembrement, ainsi que la réorganisation des parcelles. Les enquêtes menées remettent en question l'hypothèse d'une plus grande résilience des petites exploitations périurbaines. En effet, les modalités d'urbanisation diffuse ont un impact plus fort sur les petites structures agricoles diversifiées dans les communes étudiées. L'étude met en évidence des inégalités, concernant les capacités d'adaptation au processus de fragmentation spatiale, selon les orientations et spécialisations des exploitations agricoles.

Souvent, l'arrivée de grandes infrastructures est envisagée comme l'amorce et le support d'une nouvelle urbanisation par les acteurs locaux, notamment les propriétaires fonciers. Au travers de leur étude sur les usages de l'espace agricole périurbain dans la région francilienne, Ségolène Darly et André Torre mettent en évidence le lien entre fragmentation spatiale par l'urbanisation et abandon de l'activité agricole (Darly et Torre, 2008). Ils s'appuient sur les conflits recensés dans la

presse quotidienne régionale. Deux effets du phénomène de fragmentation spatiale sont identifiés. D'une part l'enclavement complique l'accès aux parcelles et explique leur transformation en friche. D'autre part, les propriétaires (majoritairement non-agriculteurs) anticipent la constructibilité des parcelles proches d'espaces urbanisés. Darly et Torre montrent que, dans la perspective d'une spéculation foncière, les stratégies des propriétaires fonciers favorisent l'abandon de la valorisation agricole.

Les comportements de rétention foncière de la part de propriétaires fonciers dans les territoires périurbains sont également mis en évidence dans une étude menée en région Rhône-Alpes (Guéringer, 2013). Alain Guéringer analyse les caractéristiques des propriétés foncières non bâties et les profils des propriétaires à partir des données sur les comptes de propriété (fichiers fonciers) et d'entretiens semi-directifs. Il montre que dans les petites communes des périphéries périurbaines et rurales, il est possible d'observer des structures parcellaires caractérisées par une fragmentation de la propriété : de nombreux propriétaires détiennent des petites surfaces ; ces propriétaires sont souvent des personnes morales ou des propriétaires en indivision et les transactions sont fréquentes (étude des changements de propriétaire dans les dix dernières années). Par ailleurs, sur l'ensemble des terrains d'enquête, les entretiens montrent que les propriétaires semblent peu contraints par les instruments publics de gestion spatiale (zonage du document d'urbanisme, périmètre de protection ou de mise en valeur des espaces agricoles, droit de préemption). La fragmentation de la propriété et la flexibilité des instruments de régulation de l'occupation des sols renforcent les stratégies de spéculation des propriétaires non-exploitants sur les terres agricoles.

Dans la continuité de ces résultats, les travaux de Levesque *et al.* (2011), portant sur les marchés fonciers ruraux français soulignent également les stratégies d'anticipation de l'urbanisation par les propriétaires. Dans les espaces proches de l'urbanisation, deux types de concurrence sont identifiés : entre usages agricoles et non agricoles (jardins, pelouses, plantations d'arbres fruitiers pour de l'autoconsommation, etc.) et entre usages agricoles et urbains (développements d'habitat, d'activités, d'équipement). Les auteurs montrent qu'en frange des espaces d'extension urbaine, même si les qualités agronomiques sont importantes, les propriétaires adoptent des comportements de rétention foncière dans l'attente d'une augmentation des prix (par exemple, autour des métropoles parisiennes et lilloises). En revanche, sur ces territoires, les espaces de plaines subissent une moindre pression que d'autres territoires pourtant moins soumis à l'influence

métropolitaine. Levesque *et al.* associent l'importance du phénomène de rétention foncière à la grande taille des structures sociétaires des exploitations et à l'émiettement de la propriété<sup>23</sup>.

Dans les territoires agricoles sous forte influence métropolitaine, le document d'urbanisme joue un rôle de contrôle, mais aussi d'annonce des objectifs de développement urbain et par conséquent de support de revendications individuelles. Le lien entre fragmentation spatiale et planification urbaine est décrit dans un travail portant sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Melot *et al.*, 2018). Dans leur étude, Romain Melot, Laurence Delattre et Claude Napoléone s'intéressent à la pression des espaces agricoles et naturels exercée au travers des documents d'urbanisme. Ils mettent en évidence la manière dont les documents d'urbanisme contribuent, dans les communes rurales et périurbaines, à un « mitage réglementaire ». Le mitage est mis en œuvre sous la forme de micro-zones (« pastilles ») offrant des droits à construire et enclavées dans des espaces non constructibles. D'un point de vue quantitatif, le « mitage » est certes moins consommateurs de terres, mais en multipliant et cloisonnant les espaces, le processus contraint l'activité agricole (Melot *et al.*, 2018). Les résultats révèlent une fragmentation urbaine issue de la réglementation des zones dites « naturelles » et montrent la mobilisation du droit par les acteurs publics locaux pour orienter le processus d'urbanisation communale.

Au-delà de l'approche quantitative de l'étalement, c'est donc la question du développement urbain par émiettement et des effets de la fragmentation spatiale que nous interrogeons dans ce chapitre (Castel, 2007 ; Charmes, 2009).

### *Fragmentation institutionnelle et politique*

En plus des facteurs déjà connus, tels que la croissance démographique et économique ou les réseaux de transport, un récent état de l'art identifie aussi la fragmentation des cadres institutionnels (découpages administratifs, taxes locales) comme un facteur de l'étalement urbain (Colsaet *et al.*, 2018). L'identification des déterminants de l'étalement urbain fait l'objet de travaux à différentes échelles. Colsaet *et al.* montrent les effets du cadre institutionnel et politique sur la consommation des terres, en fonction des types de régulation, d'incitations et de gouvernance. La

---

<sup>23</sup> Pour évaluer la concentration ou l'émiettement de la propriété (et comprendre les modes de faire-valoir), Levesque *et al.* utilisent le rapport de la taille moyenne des biens vendus sur la taille moyenne des exploitations agricoles.

fragmentation politique des autorités publiques est très souvent la traduction d'un manque de coordination entre les autorités en charge de la planification et d'une concurrence entre les municipalités voisines (notamment en matière de recettes fiscales). Le phénomène de fragmentation politique des autorités de planification souligné par cette étude est une caractéristique institutionnelle particulièrement pertinente dans le cas français (les communes étant deux fois plus nombreuses qu'en Allemagne ou en Italie).

Dans un contexte de fragmentation institutionnelle et politique, la capacité de documents locaux à produire une planification de l'occupation des sols cohérente au niveau régional est remise en cause. Si une municipalité limite l'urbanisation nouvelle, la surface non consommée est parfois urbanisée sur la municipalité voisine. Dans la mesure où des phénomènes de report de l'urbanisation et de concurrence entre municipalités sont constatés au travers de la planification locale, la pertinence des instruments locaux pour répondre à des enjeux environnementaux à l'échelle régionale doit être interrogée (Colsaet *et al.*, 2018).

Des résultats généraux des recherches sur la planification urbaine locale montrent que l'instabilité des documents de planification est potentiellement source de problèmes de cohérence majeurs. Ces problèmes de cohérence peuvent être la conséquence d'objectifs contradictoires entre l'aménagement du territoire et d'autres outils de planification, comme la gestion des réseaux de transport. Dans l'agglomération de Lisbonne par exemple, les choix de planification des communes pour limiter l'étalement urbain se sont révélés inefficaces en raison des décisions contradictoires prises pour développer les infrastructures routières (Padeiro 2016). Des problèmes de cohérence peuvent également survenir en raison des divergences entre différentes autorités en charge de la planification du territoire. Les recherches en économie ont depuis longtemps souligné que les choix d'aménagement contrastés des organismes locaux, concernant la maîtrise de l'urbanisation, peuvent provoquer des écarts (sur les marchés fonciers et du logement) et être la cause de compétitions entre municipalités au niveau régional (Brueckner 1995).

Les travaux en sociologie de l'action collective, portant sur les décisions et la mise en œuvre de projets d'urbanisme, montrent que l'interdépendance entre les institutions n'impliquent pas forcément la recherche d'objectifs communs (Idt et al., 2012). La formulation du problème public et les réponses urbaines peuvent être la traduction d'une cohabitation d'intérêts singuliers, hétérogènes voire opposés, portés par des acteurs collectifs privés et publics. En effet, l'étude menée par Idt, Arab et Lefeuvre, sur un projet de transport dans la métropole lyonnaise, met en



évidence des choix urbains qui rendent compte d'objectifs différents pour chaque acteur. Les sociologues invitent à nuancer la distinction entre techniciens et élus, et l'approche de l'organisation de l'action collective au sein des institutions publiques locales. Les frontières entre les cadres de décisions et les manières d'arbitrer sont floues et mouvantes. Elles sont liées de plus à des paramètres très divers : relations entre acteurs, échanges de ressources au-delà des institutions, circulation des informations entre postes et missions, trajectoire des acteurs (Idt *et al.*, 2012).

Les divergences en matière de planification urbaine peuvent aussi survenir entre des institutions publiques d'échelles et de responsabilités différentes. Les désaccords entre municipalités et services de l'État, au sujet de la préservation des exploitations agricoles et des espaces naturels, sont ainsi identifiés dans des travaux portant sur la côte méditerranéenne française (Prévost et Robert, 2016). Les deux géographes pointent l'importance de l'échelon municipal dans la mise en œuvre d'objectifs, notamment au sujet de la préservation du littoral. En Espagne et en Italie, Sofia Pagliarin compare la consommation des terres à long terme dans les agglomérations de Barcelone et de Milan. Elle constate que les organismes régionaux, lorsqu'ils ont reçu des compétences dans le domaine de l'urbanisme, ont réussi à ralentir les conversions de terres agricoles en marge de ces régions métropolitaines. Mais la mise en œuvre des directives régionales révèle des divergences entre les municipalités sur la gestion ou la stratégie de maîtrise de l'étalement urbain (Pagliarin, 2018).

Le rôle joué par les documents d'urbanisme fait l'objet d'interprétations diverses. Une étude, menée par une équipe franco-canadienne de chercheurs dans la région de Brest, questionne le rôle des instruments de planification dans la gestion de l'urbanisation (Thériault *et al.*, 2020). L'analyse quantitative de la construction de logements entre 1968 et 2009 a été réalisée, en prenant en compte notamment le champ géographique d'application de la loi dite « littoral » et la présence ou absence des documents locaux d'urbanisme sur les différentes communes. Après 1975, la présence des deux dispositifs (loi « littoral » et document d'urbanisme) sur les communes côtières réduit de 30 % à 40 % la probabilité de construction d'une parcelle.

L'analyse montre que les communes couvertes par un document d'urbanisme ont toutefois une plus grande propension à s'étendre, et particulièrement celles situées à l'intérieur des terres. Les communes rétro-littorales subissent en effet une importante pression foncière du fait d'une forte demande de logements (Thériault *et al.*, 2020). Dans le prolongement des travaux de Prévost et

Robert (2016), les résultats brestois mettent en évidence un écart entre la régulation de l'État et le développement des projets portés, ou du moins autorisés, par les autorités locales. Les décalages entre types de communes soulignent le besoin d'enquêtes plus approfondies sur les conditions locales dans lesquelles est conduite l'écriture réglementaire des choix d'urbanisation.

En France, les politiques gouvernementales qui se succèdent depuis une vingtaine d'années incitent les communes rurales à transférer la compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal. Ces transferts sont justifiés au nom de plusieurs objectifs : diminuer le nombre d'échelons politiques et administratifs ; élargir la réflexion sur le projet de territoire ; mutualiser les moyens humains et financiers, relativement réduits à l'échelle communale. Très souvent, les élus municipaux des communes rurales préfèrent cependant conserver leur compétence d'urbanisme, autrement dit le droit et la responsabilité d'aménager et construire leur commune en s'appuyant sur un panel de droits et d'outils (document d'urbanisme local, délivrance de permis d'aménager et de construire, préemption). Les schémas de planification stratégiques supra-communaux couvrent aujourd'hui les territoires métropolitains et l'instruction des permis est souvent mutualisée à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cependant ces dispositifs ont souvent un caractère prescriptif limité et le pouvoir du maire pour influencer la décision intercommunale demeure important (Desjardins et Leroux, 2007 ; Serrano *et al.* 2014).

Dans le cas de la métropole de Montpellier, Desjardins et Leroux expliquent la manière dont les acteurs locaux ont mobilisé le schéma de cohérence territoriale (SCoT) pour limiter le développement des communes périurbaines (Desjardins et Leroux, 2007). La construction est par exemple conditionnée par une densification urbaine et des projets de transport collectif. Toutefois, ils montrent que les prescriptions s'appliquent au périmètre de l'intercommunalité, ce qui tend à limiter la prise en compte des dynamiques territoriales telles que l'étalement urbain sur les petites communes hors périmètre. Par ailleurs, les auteurs expliquent que « *si les collectivités locales se saisissent parfois des outils, il faut relever que certains se révèlent inadaptés, notamment celui qui vise à freiner l'étalement urbain grâce à une modération des ouvertures à l'urbanisation par les communes périurbaines. En effet, si le développement de chacune des communes doit être modéré, aucune commune ne peut renoncer complètement à son développement.* » (Desjardins et Leroux, 2007). Dans ce cas d'étude, le document supra-communal définit des objectifs territoriaux, mais reste un instrument relativement limité concernant les pratiques locales d'urbanisation nouvelle.

Dans la même perspective, le travail de Bertrand Leroux sur la région de Strasbourg montre le choix de l'établissement public intercommunal de peser faiblement sur les décisions municipales en matière d'urbanisme. Ce choix de l'EPCI a notamment pour but d'éviter les contradictions liées à l'incompatibilité entre plans, du fait des différents calendriers d'élaboration. D'autre part, le sociologue explique que : « *Pour éviter les confrontations directes ou paraître donner un accord sur des projets qui pourraient être remis en cause par la suite, dans le cas d'une demande d'avis par une commune, l'établissement public joue d'un détail de la procédure qui permet de ne pas se prononcer sur un document sans le mettre en difficulté : « en l'absence de réponse sous trois mois, l'avis est réputé favorable ».* » (Leroux, 2010, p.324). L'intercommunalité agit dans un cadre légal, en mobilisant certains instruments du droit, pour permettre l'élaboration d'un document communal sans compromettre la position de la structure supra-communale face à des évolutions futures.

A travers cette sous-section, nous comprenons notamment que la position, l'organisation et les méthodes de travail des différents acteurs publics, en charge de la planification locale, tendent à multiplier les points de vue et à opposer les intérêts. C'est ce phénomène que nous associons à la notion de « fragmentation institutionnelle ». Dans le prolongement de ces analyses, nous proposons de discuter à présent les travaux de recherche qui interrogent le lien entre les politiques de logement et la filière de l'aménagement et de la construction, afin d'identifier le positionnement de ces acteurs selon le contexte des opérations.

### *Fragmentation de la filière de l'aménagement et de la construction*

Face aux difficultés d'accès au logement dans les municipalités sous pression métropolitaine, des politiques nationales d'aides au logement ont été développées et fréquemment révisées. Plusieurs travaux de recherche montrent les effets des mesures nationales en matière d'aide au logement, sur la construction de maisons individuelles. Pour comprendre les stratégies de positionnement des aménageurs et constructeurs, nous mobilisons ici des travaux portant sur différents types de territoires sous pression foncière.

Korthals Altes a montré par exemple aux Pays-Bas, où l'urbanisation est relativement dense, que la baisse des aides nationales en matière de construction de logements sociaux dans les années 1990 a été clairement corrélée à l'augmentation de la construction de maisons (Korthals Altes, 2007). Le rapport « aides publiques (pour la construction) » sur « coût du logement » est passé de

68 % en 1991 à 30 % en 2001. Ce changement a accentué la dépendance des communes au marché immobilier, en particulier pour celles peu dotées en outils pour le maîtriser. Korthals Altes précise que la baisse de l'aide publique a eu certes un effet modéré sur l'occupation des sols et que l'urbanisation planifiée reste relativement dense. Cependant, il note une baisse significative de la construction d'appartements et une augmentation des maisons individuelles.

En Belgique, la législation sur la production de logements individuels (« loi de Taeve » en 1948 et « loi de Brunfaut » en 1949) ont produit des effets non désirés, mis en évidence par une étude portant sur les systèmes de planification et de permis d'aménager dans les Flandres (Van den Broeck et Verachtert, 2015). Les deux lois avaient pour objectifs de stimuler la construction de logements et de faciliter les opérations de logements collectifs et groupés. En encourageant largement les initiatives et les capitaux privés (par des subventions et des prêts à faibles taux), les évolutions législatives ont cependant favorisé la construction de maisons individuelles et de petits collectifs. Les mécanismes de soutien prévus par ces réformes d'après-guerre se sont en effet révélés particulièrement adaptés à la petite échelle du secteur de la construction et aux petites structures locales d'investissement orientées sur la construction de lotissement (Van den Broeck et Verachtert, 2015).

L'éclatement des filières d'aménagement peut être également favorisé par des spécificités nationales liées à l'organisation des professionnels. Une comparaison des structures du marché et de la filière de la construction entre Pays-Bas, Flandres et Rhénanie-du-Nord-Westphalie explique le rôle joué par ce contexte dans la morphologie des aménagements résidentiels dans les trois pays (Tennekes *et al.*, 2015). Aux Pays-Bas, les aménageurs et constructeurs qui travaillent en périphérie des villes sont plus souvent regroupés dans une même structure qui acquiert le terrain, puis le construit. Ceci explique que les opérations soient menées à une plus grande échelle (au moins cinquante logements). À l'inverse, en Flandres, le marché est plus segmenté et les opérateurs exercent dans le cadre de structures indépendantes plus petites. Le système d'urbanisation est principalement déterminé par la structure de la propriété foncière et par les décisions des propriétaires concernant la vente et la construction. Ce constat conduit à une urbanisation linéaire le long des infrastructures et sous la forme de maisons individuelles.

Tennekes *et al.* décrivent un contexte où la part de la construction de terrains à bâtir par les particuliers est plus importante en Flandres et en Rhénanie-Nord-Westphalie qu'aux Pays-Bas. En outre, la typologie de logement dominante est la maison individuelle dans le cas belge et allemand.

Aux Pays-Bas, les municipalités sont à l'initiative d'une plus grande part de constructions et la majorité des logements réalisés sur les terrains à bâtir correspondent à des appartements ou des maisons mitoyennes et sont destinés à la location. Les néerlandais sont propriétaires plus tôt et font évoluer leur trajectoire résidentielle selon les contextes (familial, professionnel) plutôt que d'adapter le logement. Au-delà des préférences ou des contextes institutionnels présentés, les auteurs soulignent le rôle des soutiens publics (le système de prêts immobiliers est plus avantageux aux Pays-Bas), comme un facteur explicatif. Dans ce cadre, Tennekes *et al.* proposent de distinguer un marché du logement « statique » (Flandres et Rhénanie-Nord-Westphalie) et un marché « dynamique » (Pays-Bas) pour expliquer le renforcement de certaines sociétés de construction et les morphologies d'aménagement (Tennekes *et al.*, 2015).

En France, la présence et l'action des opérateurs de l'urbanisation dans les communes rurales dépend notamment du type de marché de l'aménagement et de la construction dans lequel s'insère la zone à urbaniser de la commune (Llorente et Vilmin, 2015). Dans un rapport au « Plan urbanisme construction architecture » (PUCA), Marie Llorente et Thierry Vilmin expliquent les logiques de structuration des marchés et des acteurs de l'urbanisation dans les régions francilienne et nantaise. Le travail analyse les modes opératoires de l'urbanisation de type « densification douce » en fonction de trois marchés de la maison individuelle. L'étude révèle la difficulté d'organiser une offre dense sur le marché de type « 3 », c'est-à-dire les territoires marqués par l'absence d'opérateurs structurés pour construire des logements groupés et dans le cadre d'aménagement d'ensemble. Les communes sous l'influence métropolitaine sont néanmoins dynamiques d'un point de vue démographique (demande de logement forte des primo-accédants) et l'urbanisation est souvent développée de manière diffuse.

Dans les communes rurales, l'absence des promoteurs et la présence des constructeurs s'expliquent par le besoin de structures légères qui ne portent pas le foncier et ne réalisent pas leurs marges financières sur la prise de risque (vente rapide, participation d'investisseurs). Jean-Charles Castel explique que « *l'offre immobilière dépend du milieu professionnel qui la crée. Dans le monde du lotissement et de la maison individuelle, de nombreuses entreprises sont des micro-entreprises qui trouvent, dans ces filières, des moyens de se développer avec peu de mises de fonds. Pour les constructeurs de maisons, la réalisation d'opérations plus denses en promotion représente une perspective de développement, à condition de pouvoir en prendre le risque.* » (Castel, 2007). Par ailleurs, pour les constructeurs de maisons individuelles, l'offre d'habitat groupé dans le périurbain est difficile à développer, dès lors qu'il existe du foncier concurrent en lotissement

traditionnel, de même qu'il est difficile de construire des opérations de lotissement lorsqu'il y a une offre importante en diffus.

Dans ses travaux sur les promoteurs, Topalov avait montré dans les années 1970 que les formes de compétition entre les différentes catégories d'opérateurs de la construction, sur les marchés immobiliers et fonciers, influencent les stratégies des acteurs publics et privés (Topalov, 1974). Il a notamment analysé dans cette perspective le travail des promoteurs privés nationaux, qui opèrent dans le domaine du logement dans les années 1960-70, pour comprendre l'action sur l'occupation des sols dans des contextes urbains (analyse qualitative menée sur des opérations et auprès d'opérateurs en grande partie localisés en Ile-de-France). Topalov propose une typologie de promoteurs, notamment caractérisés par : le portage des interventions (capital propre, banques, investisseurs) ; les aides publiques soutenant les acteurs de l'opération (primes ou prêts) ; la taille et la localisation des opérations (nombre de logements et contexte foncier permettant d'atteindre une balance positive) ; et la « capacité de production » en matière de logements (dépendance aux moyens humains de la société, par exemple si l'opérateur est un prestataire qui sous-traite pour rendre sa « capacité de production » plus élastique). En rendant compte des différents métiers développés selon les types de promoteurs, Topalov montre entre autres que l'élargissement des activités permet au promoteur d'orienter la production de logements (rapport de forces avec les propriétaires publics et privés, influence des méthodes de captation de la rente foncière et immobilière) (Topalov, 1974).

Plus récemment, les enquêtes sur les opérations de logements développés en France par les promoteurs privés montrent des dynamiques territoriales spécifiques. En analysant le nombre de logements construits par les constructeurs pour mille logements existants, Coulondre et Lefebvre distinguent les territoires de la « promotion immobilière privée » de ceux de la « production immobilière totale ». Ils mettent en évidence la concentration des promoteurs privés sur trois types de territoires « tendus » : les grandes métropoles et plus spécifiquement dans les villes pôles (ce qui concerne au premier chef les agglomérations de Nantes, Rennes, Bordeaux et Toulouse, et dans une moindre mesure celle de Paris où l'action des promoteurs est plus marquée dans les départements de la première couronne) ; le littoral en lien avec les métropoles ; et les territoires transfrontaliers (la frontière luxembourgeoise proche de Nancy, la triple frontière proche de Mulhouse et le secteur de Genève). Toutefois, les chercheurs montrent que dans les territoires transfrontaliers, le marché de la production immobilière est davantage partagé entre les différents acteurs de la construction que sur les autres territoires dits « tendus ». (Coulondre et Lefebvre, 2018)

Les résultats de cette étude montrent également que les promoteurs interviennent essentiellement dans les territoires où la densité urbaine est élevée (territoires qui correspondent au fonctionnement des sociétés) et où la demande est forte (afin de garantir une commercialisation rapide du bien). A cet égard, les méthodes d'évaluation du niveau de demande, utilisées par les promoteurs privés, peuvent potentiellement poser des problèmes. Elles tendent à exclure des territoires sur lesquels les besoins existent, mais où l'offre est faible, ceci dans la mesure où ils ciblent leur territoire d'action à partir d'indicateurs restreints : nombre de logements vendus l'année précédente, rythme d'écoulement des logements sur la commune, prix et du stock des biens à la vente. Par ailleurs, ce mécanisme est accentué par la territorialisation des dispositifs d'aides publiques en faveur de l'investissement privé pour la construction de logement. L'attribution d'aides aux particuliers (par exemple le prêt à taux zéro) en fonction de la « tension » du marché évaluée au niveau communal, renforce la fragmentation géographique. Elle a en effet pour conséquence indirecte 1) de concentrer les promoteurs dans les communes sur lesquelles ils sont déjà présents et 2) de les écarter de territoires où la demande de logements denses existe (Coulondre et Lefebvre, 2018).

Les méthodes d'évaluation de la demande et de l'attribution d'aides au logement sont également remises en cause par Simon et Essafi : la structure démographique influence selon eux le prix immobilier de manière plus significative que les taux de revenus ou de construction (Simon et Essafi, 2017). Sur la base d'une étude des prix immobiliers en France, à partir de données à l'échelle des départements, ils soulignent l'importance de la structure démographique comme facteur déterminant. Ceci les conduit à interroger les politiques nationales en matière de logement et à critiquer notamment l'orientation « pro papy-boomer » de ces politiques (notamment fiscales, au travers du prêt à taux zéro et de l'aide à l'investissement locatif). Dans la mesure où elles tendent à accroître les inégalités intergénérationnelles, ces politiques pourraient être sources d'asymétries en matière d'accès au logement (difficultés pour les jeunes générations, éviction de territoires désignés par les chercheurs comme « urbains-jeunes-chers »<sup>24</sup>).

Un approfondissement à l'échelle communale des résultats de Simon et Essafi pourrait confirmer ou infirmer la tendance et les enjeux soulignés par ces études en matière d'aides au logement. En effet, l'échelle départementale, sur laquelle travaillent les chercheurs, permet de mettre en évidence

---

<sup>24</sup> les zones « urbaines-jeunes-chères » sont caractérisées par le facteur démographique plutôt que par le revenu, les zones « rurales-âgées-abordables » sont déterminées par le revenu plutôt que par la démographie.

des tendances régionales et questionne les politiques nationales en matière de logement. Une analyse des effets de la structure démographique sur les prix fonciers et immobiliers, menée avec des données locales, permettrait d'interroger les dispositifs d'aides au logement attribués en fonction des communes.

A travers cette introduction, nous avons identifié différents mécanismes de fragmentation (spatiale, institutionnelle, socio-économique) qui ont des conséquences sur les processus d'urbanisation à l'œuvre dans les communes rurales sous influence métropolitaine. Les travaux analysés soulignent plusieurs résultats saillants : l'émiettement urbain peut favoriser les comportements de rétention foncière de la part des propriétaires ; les divergences entre institutions au sujet des projets urbains (traduits par des compromis temporaires dans les instruments urbains locaux) peut contribuer à l'étalement urbain (manque de coordination, concurrences entre communes) ; l'absence de structuration des opérateurs de l'aménagement dans les espaces ruraux peut favoriser une urbanisation diffuse résultant d'une addition de micro-projets privés.

Nous souhaitons interroger, au travers des enquêtes de terrains et des résultats de notre étude quantitative, les spécificités des processus d'urbanisation résidentielle dans les communes rurales sous influence métropolitaine au regard des systèmes d'acteurs et des caractéristiques spatiales. La notion de fragmentation structure ce chapitre, dans la mesure où les différentes formes qu'elle revêt influencent de manière importante les pratiques locales et l'urbanisation nouvelle dans les territoires ruraux. La section 3.1 porte sur le contexte et l'intensification de la fragmentation spatiale des petites communes sous influence métropolitaine. La section 3.2 rend compte du cloisonnement des structures institutionnelles qui sous-tendent les décisions locales de planification urbaine. La section 3.3 analyse la structuration du système d'acteurs au sein de la filière privée de l'aménagement et de la construction qui opère dans les territoires ruraux.



### 3.1. Vers une intensification de la fragmentation spatiale

Les documents supra-communaux, sur les deux terrains d'enquêtes, prescrivent un développement urbain en continuité des zones urbaines existantes. Cette obligation est traduite par des documents différents selon le type d'autorité (schéma régional pour l'Ile-de-France, schémas de cohérence territoriale en Loire-Atlantique). En effet, les plans locaux d'urbanisme analysés mettent en évidence que les zones à urbaniser à vocation d'habitat sont généralement positionnées dans le prolongement du tissu urbain communal. Cependant, les entretiens et les observations de terrain révèlent des situations plus complexes (urbanisation discontinue, augmentation des surfaces de contact avec les zones naturelles et agricoles) et une nouvelle urbanisation qui tend à fragmenter les espaces. Comment se caractérise le phénomène et quels en sont les vecteurs ? Quelles sont les adaptations ou exclusions des usages qui découlent des processus d'urbanisation ?

Cette première section a pour objet de décrire les processus d'urbanisation et les effets spatiaux spécifiques aux communes rurales sous influence métropolitaine. Elle met en évidence, à travers quatre sous-sections, les mécanismes qui contribuent à la fragmentation des espaces ruraux, et plus particulièrement des espaces dédiés à l'agriculture. Les sous-sections suivantes traitent de (1) la consolidation de structures urbaines héritées et dispersées ; (2) de l'habitat diffus dans les zones agricoles et naturelles ; (3) les conditions et les effets du morcellement parcellaire induit par des projets locaux et par des projets supra-communaux.

#### *La consolidation urbaine des hameaux*

La littérature rend compte d'une difficulté spécifique à limiter l'étalement dans le contexte de territoires marqués par l'héritage de paysages bocagers, organisés autour de hameaux isolés. On sait qu'en règle générale la fragmentation des emprises foncières constructibles est plus propice à l'urbanisation diffuse (Levesque *et al.*, 2011 ; Vilmin et Llorente, 2015 ; ). Or, les communes de territoire bocager sont structurées par une constellation de hameaux. Ces derniers disposent de terrains qui sont susceptibles d'être constructibles : ils sont proches de constructions existantes (voire sont intercalés entre des constructions), sont déjà connectés aux réseaux et s'inscrivent en ce sens dans une situation de continuité urbaine. Si cette implantation fragmentée représente l'héritage historique d'une structure paysagère, elle est aujourd'hui le support d'extensions urbaines difficiles à gérer par les acteurs locaux.

Les représentants de structures intercommunales rencontrés se réfèrent à l'écriture de règles qui permettent de spécifier les différences entre hameau et village (définition, possibilité de développement). Ils expliquent que l'ouverture à l'urbanisation peut être conditionnées au niveau intercommunal par différents critères empiriques : la présence d'un arrêt de bus, la définition d'un projet local, la présence d'un nombre minimum de logements, etc. Cette prise en compte de la trame rural héritée nous rappelle que l'organisation du parcellaire et les droits à construire préexistants influencent de manière importante la rédaction des documents de planification urbaine par les élus et techniciens locaux.

Le directeur de l'aménagement d'une intercommunalité en Loire-Atlantique explique le phénomène d'urbanisation par consolidation des hameaux ainsi que certains choix d'écriture réglementaire pour le réguler : *« Il y a une origine historique, les villages sont dispersés en Bretagne, et une origine politique. Dans les documents, il a toujours été permis d'aller construire dans les villages, en se raccrochant aux réseaux qui passent le long des routes et en développant des parcelles en bandes. Jusqu'aux années 1990, ça s'est fait bon an mal an avec des permis de lotissement. Et puis, tous ces hameaux ont explosé. Ce que les élus n'ont pas imaginé, c'est que les gens n'achèteraient pas 5000 m<sup>2</sup> pour mettre une maison. La demande a explosé et ça a croisé avec l'évolution des lois favorisant la densification. Alors, là où quinze maisons étaient prévues, il y a eu cent maisons. Dans ce cadre bâti particulier, il y a la traduction dans le SCoT de la loi, avec des objectifs forts, des règles que les élus se sont fixés : seuls les villages peuvent faire l'objet d'une extension et aucune extension des hameaux n'est possible. Des zones à urbaniser ont aussi été enlevées. Par hameaux, on a un critère quantitatif qui a le mérite d'être clair : en dessous de trente logements, on est dans de l'habitat isolé. Pour les extensions, ce sont des critères de nombre, mais aussi d'accessibilité, de desserte, d'inondation... Il y a la possibilité de construire que dans des dents-de-scie, dans les zones à urbaniser. Politiquement, c'est très dur à porter ! (...) les gens perdent du foncier constructible. [...] La traduction, c'est 50 % de la production de logements, dès 500 logements par an, (qui) doit se faire en renouvellement urbain. C'est-à-dire, sur des terrains nus qui ne sont pas exploités, sur des lotissements avec 2000 m<sup>2</sup> de parcelles en bourg par exemple, 50 % se fait en extension. Le SCoT disait une consommation de 35 % du foncier en moins que les dernières années. »* [Entretien le 23/11/2018, avec le directeur de l'aménagement d'une intercommunalité en Loire-Atlantique]. Des critères quantitatifs sont ainsi mis en place au niveau intercommunal, par l'intermédiaire du schéma de cohérence territorial, pour gérer l'urbanisation nouvelle.

Le chargé de projet d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) au sud du département de Loire-Atlantique précise des exemples de critères de développement basés sur une appréciation qualitative. La présence d'un indice de centralité (existante ou en devenir) justifie ainsi la

consolidation de l'urbanisation : « [...] *il y a le territoire de bocage qui joue. Les communes sont un centre et une multitude de hameaux. C'est quelque chose d'assez contraignant pour les élus. [...] À Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, à Saint-Port-en-Retz, c'est une urbanisation compliquée... Alors, les possibilités d'accueil de nouvelle population se situent sur les villages ou hameaux. [...] On conditionne, on limite le nombre [de construction], on dit qu'il faut un arrêt de bus, un projet de village.* » [un chargé de projet de développement durable d'un PETR en Loire-Atlantique, le 18/02/2019].

Dans les territoires où la culture céréalière domine, le nombre plus faible de hameaux et leur plus petite dimension (peu de maisons par rapport aux hameaux bocagers) tendent à rendre plus lisible ce qui est de l'ordre : d'une « zone urbaine » qui pourrait s'étendre ou d'un hameau dont l'urbanisation serait circonscrite. Ce contexte diminue *a priori* les marges d'interprétation des règlements locaux concernant les possibilités d'urbanisation en continuité de « zones urbaines ». Néanmoins, les représentants de structures publiques, en charge de la planification sur ces territoires, évoquent également des difficultés à limiter les extensions urbaines autour des hameaux.

« *Il y a des tentatives de maintien de constructibilité en zone agricole. Les agriculteurs demandent à pouvoir construire partout : c'est une limitation mal vécue par la profession agricole. Mais les transformations des corps de ferme amènent à des hameaux.* » [chargé de planification à la direction départementale des territoires en Seine-et-Marne, le 23/05/2018]

« *Dans tous les PLU, il y a un double zonage en zone agricole. On va indiquer les ZA(x) et ZA(y). L'une pour le bâti : ce sont des zones plus réduites et il est demandé que le bâti se fasse en continuité des bâtiments d'exploitation pour retrouver la morphologie des fermes présentes sur le territoire. La seconde zone doit être inconstructible et réservée à la culture, à l'exception des serres pour le maraîchage. On a fait ça, car les agriculteurs feintaient. Ils construisaient et revendaient à un tiers, puis construisaient plus loin, ce qui a créé des hameaux de pavillons. [...] La charte (du PNR) restreint fortement l'espace urbanisable des communes, alors qu'il y a des pressions foncières qui permettraient d'urbaniser. [...] il y a la limitation du mitage. Les extensions doivent se faire dans la continuité des bourgs principaux et non des hameaux. Des OAP [orientations d'aménagement et de programmation] qualitatives doivent être faites sur toutes les extensions, ... Donc, des communes n'ont pas signé.* » [chargé de mission urbanisme pour le PNR Gâtinais, à Milly-la-Forêt, le 14/11/2017]

Pour comprendre la traduction réglementaire, on peut citer à titre d'exemple, les règlements de zone agricole qui délimitent des secteurs constructibles sous conditions : « *(il s'agit des) constructions liées à l'activité agricole, y compris celles destinées au logement des exploitants ruraux et aux ouvriers agricoles, mais*

*à condition qu'elles s'implantent à proximité des bâtiments principaux d'exploitation existants ou à créer, à moins que des gênes, liées aux nuisances, ne rendent pas cette proximité souhaitable. Les constructions destinées aux ouvriers et aux exploitants agricoles sont limitées à une habitation par exploitation et à la condition que la présence du salarié au siège de l'exploitation soit nécessaire . »* [extrait du PLU de la commune de Champeaux en Seine-et-Marne, approuvé en 2005]. La construction de bâtiment à destination de logement pour l'agriculteur, est généralement conditionnée, dans le règlement local, par la nécessité d'une présence pour l'exploitation (limitation reposant sur l'article R. 151-23 du Code de l'urbanisme<sup>25</sup>) et cadrée par des critères liés au statut des occupants ou la morphologie du bâti (type d'habitant - exploitant, ouvrier -, nombre de logements, implantation, etc.).

L'autorisation de construction d'un bâtiment (logement et exploitation) peut entraîner la structuration progressive d'un hameau avec le développement d'autres usages. Cet effet, connu des élus et des services d'aménagement, conduit à la limitation plus stricte des autorisations de construction dans les documents d'urbanisme plus récents. Concernant plus spécifiquement le développement de bâtiments d'exploitation en zone agricole, certains règlements locaux interdisent la construction ou ne l'autorisent que sous conditions strictes (surface minimum d'implantation, situation d'implantation, type d'activité agricole ou de bâtiment par exemple). L'écriture réglementaire est dans ces cas motivée par la protection d'un paysage : la zone est par exemple qualifiée d'« agricole paysagère ».

Cet encadrement strict des possibilités de construction n'est pas sans poser de problème. En effet, la construction de bâtiments d'exploitation est importante pour l'activité agricole et pour l'installation de jeunes agriculteurs. Si l'installation d'un agriculteur est conditionnée par l'accès à des terres, elle est tout aussi dépendante des possibilités de développer des bâtiments (serre de production, abris pour les animaux, abris pour les engins, espace de stockage ou de transformation). Ce sujet relatif aux constructions des bâtiments d'exploitation est à cet égard controversé et conflictuel (des cas d'étude sont développées à ce sujet dans la sous-section suivante). Dans le cas du PNR du Gâtinais, les règles limitant l'urbanisation exigées par la charte amènent à cet égard des élus à retirer la municipalité du périmètre du Parc.

---

<sup>25</sup> Article R. 151-23 du Code de l'urbanisme : « *Peuvent être autorisées, en zone A : 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci.* »

D'autre part, le processus d'urbanisation du territoire métropolitain peut compromettre l'activité agricole en favorisant un phénomène de rétention foncière. Des élus municipaux rencontrés évoquent les phénomènes de rétention de parcelles par les propriétaires non-exploitants et de conversion de terres en parcelles bâties, liés aux dynamiques d'urbanisation locales et régionales. À titre d'exemple, le maire d'une commune seine-et-marnaise explique les conflits liés à la conversion des terres : *« Sur les zones AU, on a des propriétaires qui ne sont pas forcément agriculteurs. Ils héritent de terrains et font beaucoup de pression. [...] Et on s'est rendu compte qu'il y avait des menaces des propriétaires faites aux agriculteurs pour ne pas renouveler les baux, pour passer les parcelles en constructible. Alors dans le PLU, il fallait qu'on affirme ce qui était agricole et ce qui serait urbanisé. [...] c'est de l'agriculture céréalière qui s'est fait prendre pas mal de terrain par [un projet régional] et les routes. Alors, ça devient compliqué pour certains. Les parcelles sont trop petites pour que les exploitations soient viables. »* [maire de Villeneuve-le-Comte, Seine-et-Marne, le 28/04/2018].

Les stratégies de rétention foncière des propriétaires non-exploitants dans les territoires périurbains sont mises en évidence dans plusieurs études (Darly, Torre, 2008 ; Guéringer, 2013). Ces analyses soulignent que les comportements de spéculation foncière peuvent s'appuyer sur l'émission urbaine, dans la mesure où cet émission favorise des anticipations spéculatives concernant la constructibilité des parcelles proches du tissu urbain. En effet, Darly et Torre montrent en Ile-de-France que, dans les communes où les anticipations spéculatives sont fortes, de nombreux propriétaires détiennent des petites surfaces et que les statuts de propriété sont « complexes » (personne morale ou en indivision) et changent fréquemment à l'échelle d'une parcelle (Darly, Torre, 2008). Dans ses enquêtes menées dans la région de Lyon, Alain Guéringer (2013) explique que la conclusion de baux ruraux par des propriétaires non-exploitants peut se traduire tout aussi bien par des projets de maintien de l'activité agricole que par des pratiques de spéculation (en particulier, lorsque les propriétaires font pression sur leurs fermiers pour qu'ils renoncent à leurs droits lorsque les perspectives de conversion des terres se précisent) (Guéringer, 2013).

Dans l'extrait que nous cité plus haut, le maire de Villeneuve-le-Comte (Seine-et-Marne) explique en quoi des pratiques de spéculation de la part des propriétaires pouvaient être facilitées par les modalités de l'urbanisation (implantation d'un projet urbain régional, développement d'infrastructures routières, transaction menée entre acteurs non-exploitants). Il détaille les stratégies municipales pour s'opposer en particulier aux pratiques des administrés et qui se traduisent par des choix en matière de zonage dans le plan local d'urbanisme.

Dans l'échantillon de communes rurales franciliennes dont les PLU ont été consultés, 309 zones à urbaniser (toutes programmations confondues) ont pu être spatialement localisées<sup>26</sup> (cf. chapitre 2, section 2.4, p.88). Sur l'ensemble de ces projets de développement, la grande majorité des zones sont situées en continuité des zones urbaines (80 %), environ une zone sur cinq est en « dent creuse », et une part marginale des zones est positionnée en discontinuité de zones urbaines (1 %). Par ailleurs, il faut noter que les quelques zones planifiées « en discontinuité » correspondent à des projets d'activités et apparaissent sur des PLU dont la date d'approbation est antérieure ou correspond à l'année 2013 (année de parution du SDRIF et précédent la loi ALUR, c'est-à-dire deux évolutions juridiques fortes qui ont renforcé l'injonction à urbaniser en continuité des espaces bâtis). Même si notre échantillon est relativement réduit, la consultation des plans locaux d'urbanisme rend néanmoins compte d'un développement urbain qui s'opère majoritairement en lien avec le tissu existant, plutôt qu'au travers d'un mitage des zones cultivées ou naturelles.

Cependant, ce résultat est basé sur l'étude de l'urbanisation telle que planifiée par le document et pour une temporalité d'une dizaine d'années. Face à l'héritage d'un tissu urbain morcelé et aux stratégies des propriétaires fonciers (exploitants et non-exploitants), les autorités locales ont des difficultés à mettre en œuvre les objectifs et à maîtriser l'urbanisation à long terme, mais également à court terme. Dans le prolongement de ces considérations, nous proposons dans la section suivante d'analyser plus spécifiquement les compromis locaux concernant l'urbanisation en lien avec l'activité agricole.

### *La construction en zones agricoles et naturelles et la transformation du bâti agricole*

Le constat précédent, concernant la tendance des élus à planifier les zones urbaines en continuité du tissu urbain, doit être nuancé. En effet, le choix du zonage préservant les sols de l'urbanisation (zones « agricole » et « naturelle »), offre des marges de manœuvre en matière d'allocation de droits à construire. Dans le cadre de leur étude portant sur les droits à construire en communes rurales et périurbaine dans la région Sud-Provence-Alpes-Côtes d'Azur, Melot *et al.* rendent compte de processus de mitage dans les zones agricoles et naturelles. Ce phénomène conduit à des changements de réglementation des zones agricoles et naturelles vers des zones urbaines, sans que

---

<sup>26</sup> Les différences de nombre de données selon les variables (données collectées par la consultation des PLU franciliens) sont expliquées par la présence ou l'absence d'information en fonction des PLU (règlement incomplet, absence de carte, etc.).

l'ouverture à l'urbanisation n'ait été planifiée au préalable dans le document local (Melot *et al.*, 2018).

Par ailleurs, mêmes si le micro-zonage est proscrit depuis 2010 (Loi n° 2010788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle II »), la question de la transformation des droits à construire, dans le cas des hameaux déjà bâtis, peut être soulevée. En effet, dans la mesure où un ensemble de bâtiment préexiste, les projets de construction sont susceptibles d'être considérés non comme du mitage, mais comme une consolidation de l'urbanisation. Ce processus est peu visible, mais joue un rôle dans la fragmentation et la démultiplication des espaces agricoles.

Concernant les choix de zonages et d'ouverture de droits à construire, un autre élément de complexité a trait à la construction de bâti autorisé en dehors des zones agricoles, afin de libérer des espaces pour du logement en zone urbaine. Une part importante des sièges d'exploitation est en effet historiquement localisée dans les bourgs, mais les agriculteurs sont souvent encouragés, par les municipalités, à installer le bâti d'exploitation en périphérie de ces derniers. Dans le cas de la commune du Val-d'Oise, le maire indique (Figure 11, p.123) qu'un changement de site n'est pas souhaité par les agriculteurs concernés. Pour les acteurs favorables au déplacement, l'éloignement du siège limite les conflits d'usages liés aux nuisances de l'activité agricole (encombrement du réseau routier, odeurs, bruits). D'autre part, il facilite le développement des structures agricoles, dans la mesure où la possibilité de nouvelles constructions en zone agricole offre une réponse à l'inadéquation entre les gabarits grandissant d'engins agricoles et le tissu urbain ancien (rue étroite, hauteur de porche, taille des cours intérieures pour manœuvre). À cet égard, les constructions nouvelles en zone agricole peuvent résulter d'un souhait de développement urbain en centre bourg.

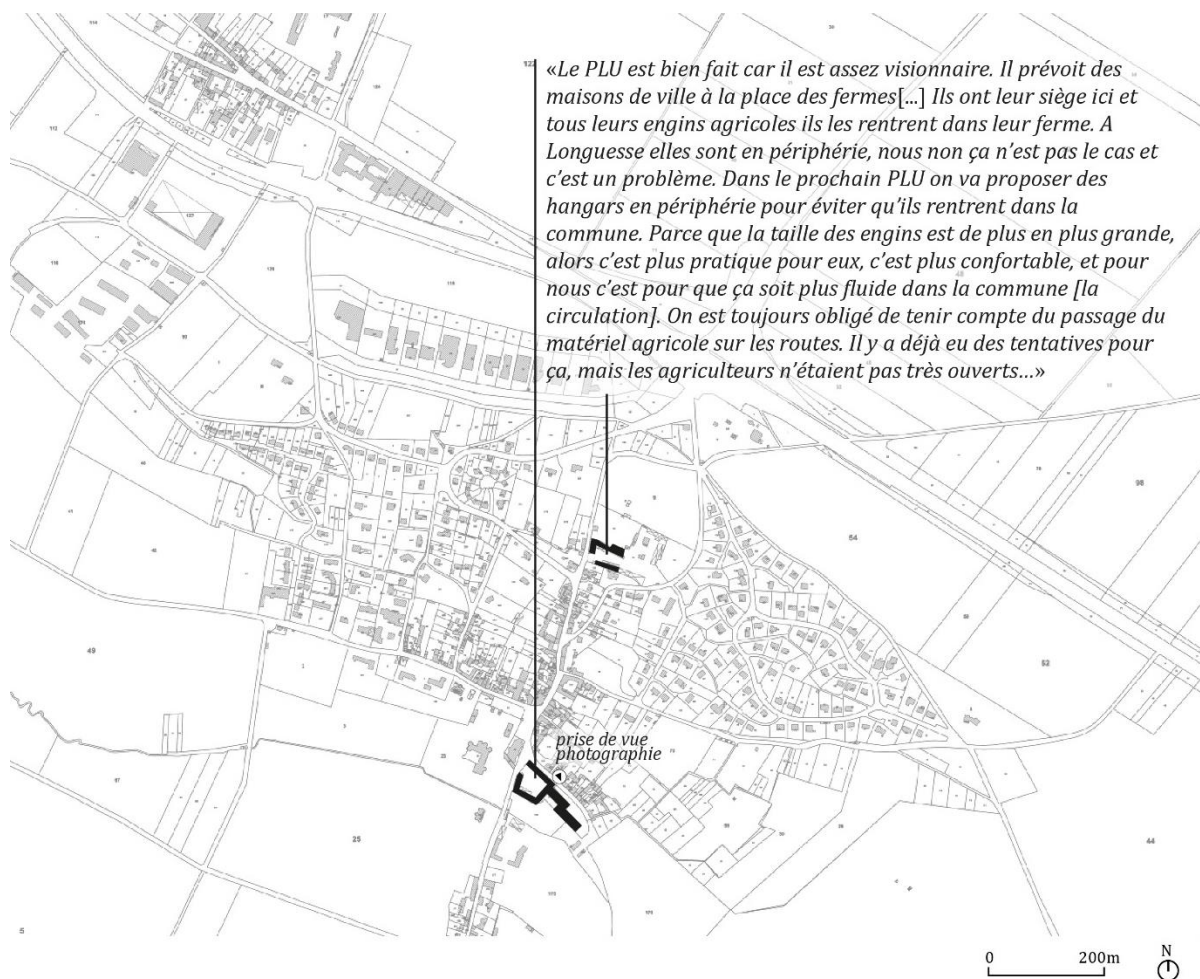


Figure 11. Entrée d'un siège d'exploitation pour lequel le maire souhaite le déplacement en périphérie (photo et entretien datant de 2018, fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)



Les autorisations à construire allouées pour du bâti d'exploitation en zone agricole permettent dans ce cas de figure de libérer du foncier et de construire du logement en zone urbaine. Contrairement aux zones à urbaniser, la construction du bâti d'exploitation n'a pas toujours l'obligation d'être en continuité des constructions existantes. Cette stratégie locale permet de construire du logement en zone urbaine, mais implique la construction de bâtiments d'exploitation en zone agricole. Si cette méthode évite la conversion de terres agricoles pour le développement de logement, elle soulève néanmoins des interrogations. La construction de bâti d'exploitation s'avère souvent irréversible et peut jouer un rôle, à court et à long termes (implantation, puis consolidation) dans le processus de fragmentation des surfaces agricoles.

Certains élus soulignent une difficulté à maintenir l'activité agricole sans permettre la construction d'un logement ou le développement d'activités complémentaires. Face à cet enjeu local à l'équilibre fragile, les élus enquêtés expliquent quelles sont les techniques d'écriture réglementaire qu'ils mobilisent après avoir interagi avec les exploitants agricoles :

*« Il y a des agriculteurs qui viennent, mais ça n'est pas sérieux. On suppose que c'est pour construire et habiter. Il faut arriver à démontrer l'activité agricole. [...] La problématique, chez les vrais-agriculteurs qui ont des enfants qui reprennent, c'est de leur permettre de résider sur l'exploitation. On autorise la construction s'ils sont à côté ; il ne faut pas l'empêcher. J'ai fait la tournée des fermes pour savoir les intentions. Et on a mis une étoile sur le plan [du document local d'urbanisme] pour leur permettre de pouvoir changer les destinations du bâti. Pas sur de nouvelles constructions, juste le bâti existant. Alors, ils peuvent faire du logement dans le bâti existant. »* [maire d'une commune dans les Yvelines, le 19/02/2018].

*« Les exploitations évoluent, les agriculteurs diversifient leur activité : il y a des gîtes, de l'accueil à la ferme... Il faut pouvoir permettre d'intégrer les desiderata de chacun dans notre réglementation PLU. Il y a une quinzaine d'exploitations sur la commune, mais tout le monde n'exploite pas. On leur a posé la question directement ; on leur a écrit pour savoir s'ils voulaient faire un changement de destination de leur bâtiment. Ils nous ont répondu, en écrivant ou en venant en mairie. [Vous avez écrit aux exploitants ou aux propriétaires ?] On a écrit aux exploitants, propriétaires et locataires... Et aux propriétaires. [Vous l'avez fait pour toutes les activités ?] On l'a fait essentiellement pour les agriculteurs, les maraîchers aussi, mais pas pour les artisans. Il n'y en a pas et ce sont les agriculteurs qui aménagent la plus grande surface de la commune. »* [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 26/03/2018]

Des autorisations de transformation des usages du bâti (« changement de destination ») sont accordées en fonction des projets des agriculteurs. Elles sont prises en compte dans le règlement d'urbanisme et permettent, par exemple, les activités de diversification dans le prolongement de la production (hébergement, restauration, vente à la ferme, espace de séminaire, etc.). Si l'autorisation de construction ou le changement de destination, répondent parfois à un besoin de l'activité agricole, ils augmentent cependant les risques de conversion du bâti pour des usages sans lien avec l'exploitation. En effet, ces évolutions peuvent s'accompagner de demandes pour des usages résidentiels : logement sur place (l'exploitant change, mais le premier reste sur site, ou encore l'exploitant est rejoint par d'autres agriculteurs) ; la transformation du logement d'agriculteur en habitat permanent si l'activité agricole s'arrête ; l'adaptation des infrastructures, afin de permettre l'accueil du public (voirie, réseau d'arrivée et traitement des eaux usées).

Ces entretiens révèlent en particulier des tensions entre le développement voire le maintien des activités agricoles, d'une part, et les risques, à long terme, de déstructuration des paysages et des propriétés foncières favorisant l'émiettement urbaine d'autre part (abandon des exploitations, comportement de rétention et de spéculation des propriétaires fonciers). Dans la sous-section suivante, il s'agit d'interroger les choix de délimitation des zones à urbaniser et des nouveaux espaces à aménager, pour mieux comprendre le processus de fragmentation spatial issu de la manière dont se développe l'urbanisation.

### *Le morcellement du parcellaire par des projets locaux*

Parallèlement au développement urbain de parcelles (viabilisation et construction) porté par des propriétaires privés, les projets d'aménagement d'ensemble (pour du logement et/ou des activités) et d'infrastructures jouent un rôle spécifique dans la fragmentation des espaces ruraux. En mobilisant des surfaces plus grandes, l'opération d'aménagement implique généralement l'obtention de promesses de vente auprès de plusieurs propriétaires. À cet égard, la délimitation finale des secteurs aménagés peut traduire la capacité de blocage des propriétaires.

Nous présentons ici un cas d'étude qui reflètent ces négociations complexes entre élus et propriétaires. Dans le cas de la commune B. (Seine-et-Marne), le périmètre d'une zone à urbaniser est défini, au cours de l'élaboration du plan local d'urbanisme, à l'issue d'échanges entre élus, l'aménageur et les propriétaires fonciers (Figure 12, p.127). L'influence de ces différents acteurs dans la phase d'écriture du document est un sujet qui sera abordé par la suite. On notera ici le

conflit entre le maire et les propriétaires d'une parcelle (une fratrie comprenant le cultivateur du terrain) qui conduit l'élus à exclure cette parcelle du périmètre de projet inscrit dans le PLU. La zone à urbaniser est initialement prévue sur un espace agricole (cultivé par un exploitant) entouré en majorité par des parcelles urbaines (trois côtés sur quatre de la zone à peu près rectangulaire). Les terrains de la zone appartiennent à différents propriétaires privés.

Afin d'assurer la faisabilité de l'opération et après des expériences d'abandon de projet en zone à urbaniser, les élus définissent le projet d'urbanisation avec un aménageur. Cette étude de faisabilité est conduite en parallèle de l'élaboration du plan local d'urbanisme. L'aménageur évalue la constructibilité, le coût et les bénéfices de l'opération. Il a aussi un rôle d'intermédiaire et rencontre les propriétaires pour négocier les conditions d'achat et un engagement par promesse de vente. Dans cet exemple, les propriétaires d'une des parcelles et l'aménageur sont en désaccord sur le prix d'achat du foncier. Le maire ne souhaite pas utiliser le droit d'expropriation, jugeant la procédure trop lourde et conflictuelle *« Je n'ai pas fait d'expropriation. Je ne voulais pas me lancer là-dedans. J'ai déjà fait une expropriation pour agrandir le cimetière : il y a eu huit ans de procédure. J'ai compris. »* La parcelle est retirée de la zone à urbaniser ; elle garde le statut de zone agricole dans le PLU en construction et le projet d'aménagement est revu.

La Figure 12 permet de situer la zone à urbaniser (zone hachurée) finalement inscrite au document d'urbanisme (construite à la date de la visite en 2018) et la parcelle en longueur qui a vocation à demeurer agricole dans les années à venir. Cette nouvelle configuration de la parcelle - accès étroit, parcelle fine en longueur et proximité de l'habitat - compromet son usage agricole. Cet exemple illustre les effets d'une fragmentation de l'espace rural qui peut conduire à la constitution d'enclaves, éventuellement de « dents-creuses ».

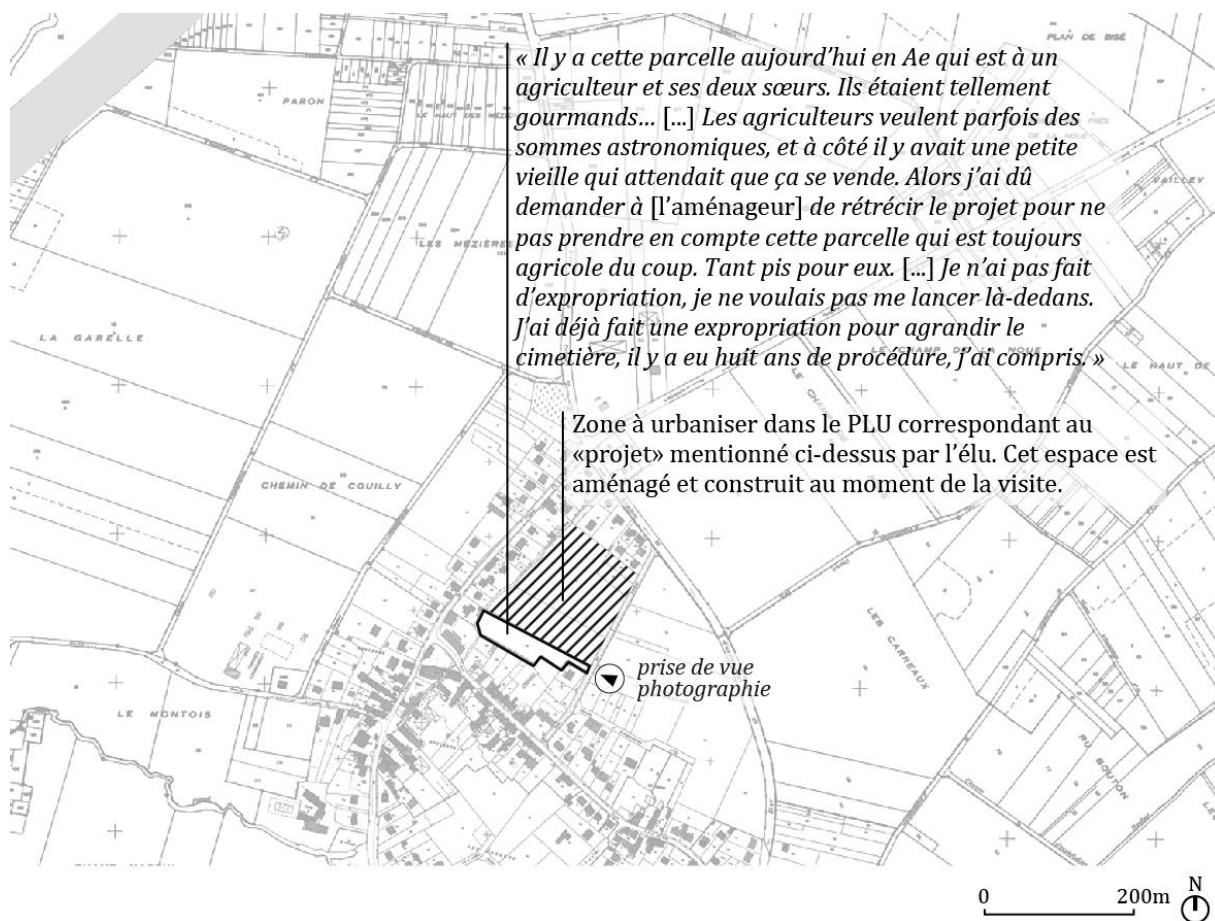


Figure 12. Parcelle agricole initialement prévue pour être urbanisée. A la suite d'un conflit entre élus et propriétaires, la parcelle n'intègre pas le périmètre de la zone à urbaniser du PLU (photo et entretien datant de 2018, fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Cet exemple met en évidence à la fois la capacité de blocage des propriétaires, la préférence de la municipalité pour une adaptation du projet urbain plutôt que la mobilisation d'outils de maîtrise foncière, et le processus de fragmentation des espaces qui en résulte. Par ailleurs, cet exemple illustre 1) l'intérêt d'une flexibilité du zonage, compte tenu de la capacité de blocage des propriétaires et 2) les effets de la décision municipale sur la fragmentation spatiale (développement d'une enclave agricole et potentiellement une future « dent creuse »).

Dans une autre commune francilienne, l'architecte des bâtiments de France (ABF) est défavorable à la construction sur une partie de la zone (planifiée pour être urbanisée) afin de maintenir une perspective sur l'église collégiale (classée « monument historique »). L'urbanisation est alors répartie sur deux périmètres de la zone à urbaniser initiale et la parcelle, située entre les deux nouveaux espaces urbanisés, reste cultivée par l'agriculteur. Le projet est aujourd'hui construit et habité. La figure localise les espaces concernés. Dans l'extrait cité (figure 13), le maire regrette des tensions entre les habitants et l'agriculteur qui épand des produits sur les terrains proches des parcelles habitées.

Les deux cas présentés ci-dessus, rendent compte d'une redéfinition des zones à urbaniser au fil de l'avancée opérationnelle du projet urbain. Pour développer le projet, les acteurs sont amenés à préciser l'urbanisation et à spatialiser les constructions. Les inconnues au moment de la planification de l'urbanisation (blocage des propriétaires, choix des opérateurs, avis de l'ABF sur le plan d'aménagement) expliquent l'écart avec le projet initial et le morcellement final des surfaces urbanisées. Les incertitudes incitent les élus à surévaluer les besoins de surfaces, afin de laisser des marges de manœuvre au moment de l'opération. La réduction de l'espace finalement construit montre en effet un important surdimensionnement des zones à urbaniser au moment de la planification (environ 0,5 ha dans les deux exemples). D'autre part, les évolutions du projet peuvent révéler et générer des situations de conflits, qui se traduisent par la redéfinition d'usages agricoles dans la zone à urbaniser initialement planifiée.

Au-delà des projets locaux, les communes rurales sous influence métropolitaine peuvent être le lieu d'importants projets urbains (infrastructure de transport, équipements) portés par des institutions publiques régionales ou nationales. La sous-section suivante montre certains effets locaux de ces processus d'urbanisation supra-communaux.



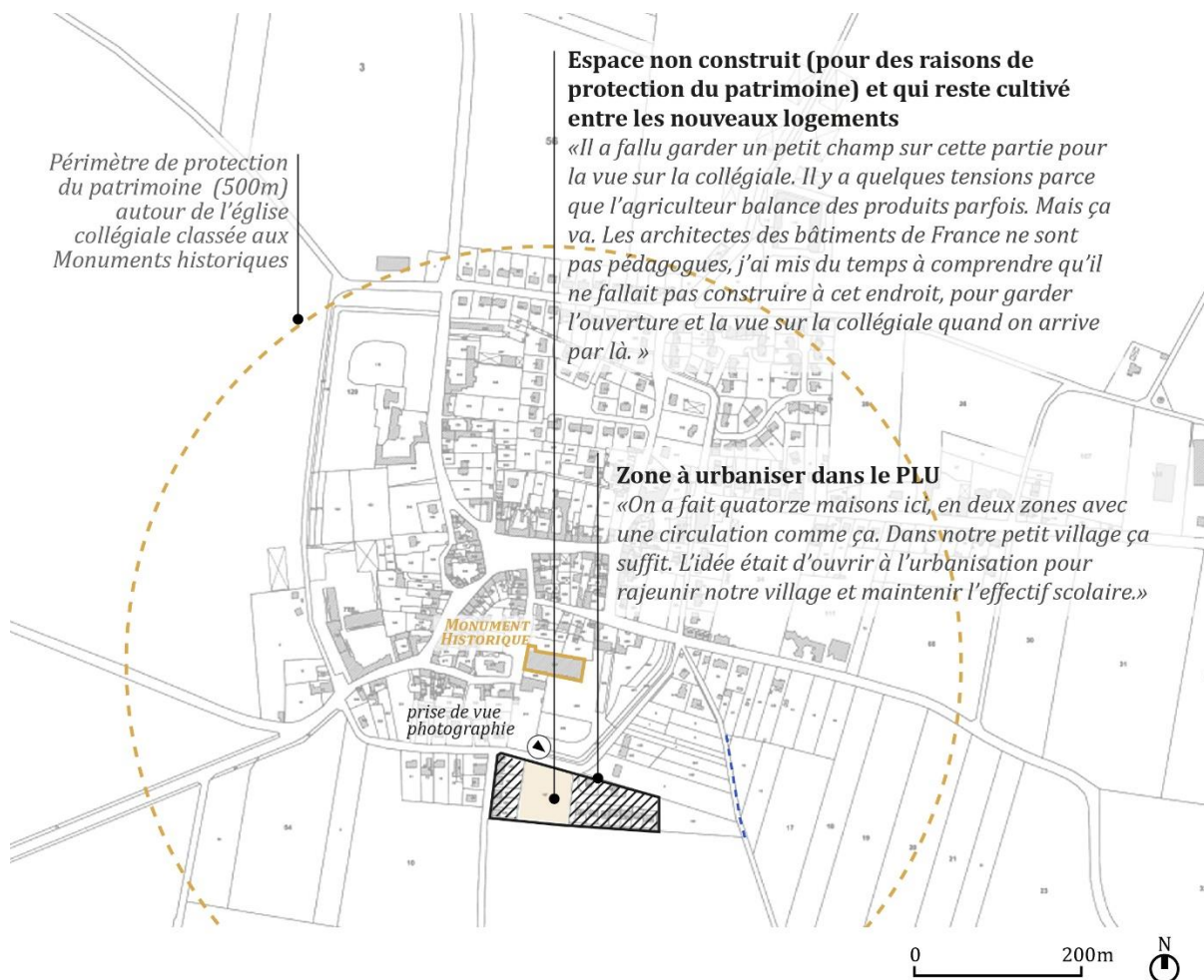


Figure 13. Parcelle cultivée entre les deux espaces construits de la zone à urbaniser. (photo et entretien datant de 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

L'émiettement de l'urbanisation métropolitaine et le développement des infrastructures telles que les autoroutes soulèvent des questions de conflits d'usage liés à la multiplication des espaces de contact (habitat, agriculture). Dans une recherche croisant perspectives sociologiques et agronomiques, Rémy et Aubry se sont intéressées aux stratégies d'adaptation des agriculteurs, ainsi qu'à l'urbanisation et l'évolution des risques qui en découlent (pollution par la proximité d'une infrastructure) (Rémy et Aubry, 2008). L'étude montre des dynamiques (réorientation de l'activité agricole, abandons de parcelles, etc.), individuelles et collectives, qui tendent à accentuer la fragmentation spatiale. Les résultats rendent compte de problèmes causés par le développement urbain, non d'un point de vue quantitatif (surfaces artificialisées), mais en raison de la nature du processus d'urbanisation. En augmentant notamment les flux de circulation et en multipliant les coupures spatiales et écologiques, l'urbanisation par émiettement enclave les espaces agricoles et compromet les usages (Charmes, 2013). Dans le prolongement de ces résultats, les entretiens menés auprès des élus municipaux nous donnent des indications sur les stratégies des autorités locales face à l'implantation de projets métropolitains voire nationaux.

Le développement des infrastructures autoroutières (années 1970) a des conséquences sur les stratégies résidentielles des ménages dans le territoire concerné. C'est le cas du nord-ouest de la Seine-et-Marne, où l'urbanisation au sud de la rivière de la Marne est profondément marquée par l'autoroute A4 et le développement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. L'opération d'intérêt national, initiée dans les années 1960, a produit des effets plus récents sur le développement urbain des communes rurales avoisinantes.

*« C'est l'A4 [autoroute A4] qui a lancé l'urbanisation de la commune. [...] Au moment de Disney, des gens ont investi dans l'immobilier. Et quinze, vingt ans après, ils ont revendu avec une plus-value et ils ont racheté en passant d'un trois pièces à Marne-la-Vallée à une maison chez nous. On voit ça sur les listes électorales, quand les gens nous disent d'où ils veulent être radiés. »* [maire de la commune de Bouleurs, en Seine-et-Marne, le 13/04/2018]

Si l'infrastructure a contribué à accroître la demande et la production de logement, les entretiens montrent des effets spécifiques sur le développement d'activités et les usages des espaces agricoles. La commune A. a intégré le périmètre de la ville nouvelle au début des années 2010 et fait l'objet

de projets de grande ampleur destinés à des activités de loisirs. Le maire évoque des transformations des surfaces cultivées consécutivement à l'implantation d'un parc de loisirs.

*« Il y avait une trentaine de propriétaires [sur les terrains destinés à un projet de loisir porté par l'État et les collectivités territoriales]. Dans l'expropriation, il y a un agriculteur qui a fait jouer la réquisition totale [demande d'emprise totale] et a obligé [l'établissement public d'aménagement] à récupérer l'ensemble de ses terres. EPA France [l'établissement public d'aménagement en question] s'est trouvé propriétaire de terres. Alors, naïvement, notre souhait communal était de récupérer les terres pour faire un bail pour des agriculteurs. Mais on s'est rendu compte qu'elles avaient une vraie valeur pour EPA France, pour la compensation environnementale pour d'autres opérations. Alors, ce sont des zones qui sont passées de « agricoles » à « naturelles » [...]. Il y a un engagement de trente à quarante ans de l'EPA. Comme c'est dur d'avoir des terrains pour des compensations environnementales, ils les utilisent. [...] L'EPA transforme la commune, il a des terres un peu éparpillées. C'est un problème de fond. » [maire de la commune A., en Seine-et-Marne, le 28/04/2018]*

Le développement du projet supra-communal compromet l'activité d'un agriculteur et conduit l'exploitant à vendre l'ensemble de ses terres, au-delà des espaces nécessaires à l'implantation du parc de loisirs. Ces espaces supplémentaires, achetés par l'établissement public d'aménagement, perdent leur vocation agricole pour devenir des espaces « naturels ». Le maire évoque différentes conséquences liées au projet : d'un côté, les surfaces agricoles sont réduites et l'activité de certaines exploitations s'en voit compromise ; de l'autre, les nouveaux espaces « naturels » sont dispersés sur la commune et peuvent devenir des zones humides. L'apparition de végétation et de zones humides peut contribuer à l'enrichissement de la biodiversité, mais également limiter la culture des terres concernées ou avoisinantes à moyen terme.

Il ne s'agit pas ici de discuter des choix réalisés par les élus, mais plutôt de souligner les effets de la gestion municipale sur la fragmentation spatiale et les difficultés à anticiper localement l'évolution des espaces. Si une régression progressive des espaces agricoles est constatée, les élus n'ont pas toujours la maîtrise du développement urbain sur la commune : le phénomène apparaît, dans ce cas, comme le résultat de stratégies et de pratiques qui émanent des aménageurs et des propriétaires fonciers.

A travers cette section, nous avons ainsi interrogé deux aspects du processus de fragmentation spatiale lié à l'urbanisation nouvelle des communes rurales sous influence métropolitaine : 1) la fragmentation du territoire rural (augmentation des flux de transport, cloisonnement des espaces



naturels ou enclavement des exploitations agricoles, par exemple) et 2) la fragmentation des espaces urbains communaux (incertitudes sur les limites du front urbain, conflits d'usage, spéculation foncière). Les entretiens ont notamment mis en évidence la capacité de blocage des propriétaires fonciers (exploitants et non-exploitants) et les marges de manœuvre que s'aménagent les élus à travers les choix d'écriture réglementaires (sur-dimensionnement de zones).

Ces résultats questionnent le rôle et l'influence des institutions publiques impliquées dans l'élaboration du document local d'urbanisme. Leur action dans ces territoires est essentiellement orientée par les enjeux de production de logement et de préservation des terres agricoles. Nous proposons de développer ce sujet à travers la section suivante.

### **3.2. L'accompagnement public de la planification locale : un paysage institutionnel composite et des compétences mouvantes**

La place occupée par les services de l'État, les services intercommunaux ou les prestataires privés dans le processus de planification n'est pas toujours lisible, notamment dans le cas des communes rurales que nous étudions et dont le profil est particulier : elles sont peu peuplées, mais sous pression foncière ; agricoles, mais aussi métropolitaines.

Les multiples autorités publiques qui interviennent dans l'élaboration du document d'urbanisme sont impliquées par le biais de procédures (porter à connaissance, remise d'avis, tenue de comité de pilotage, etc.) et d'échanges moins formels (réunions restreintes, appels téléphoniques, etc.) (cf. encart, p.61). Les entretiens montrent que le rôle joué par les institutions publiques est très inégal selon les territoires, les acteurs et les périodes. A certains égards, le rôle des institutions supra-communales dans la planification municipale est ambivalent. Les choix de planification urbaine interviennent en effet dans un contexte où les centres de décisions apparaissent fragmentés.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, face au manque de ressources financières et humaines des municipalités, le développement de l'échelon intercommunal comme interface locale a été encouragé par les institutions supérieures. Mais très souvent, les élus des municipalités rurales préfèrent conserver leur compétence d'urbanisme, c'est-à-dire la responsabilité d'aménager et de piloter l'urbanisation dans leur commune. Dans ce contexte, quelles sont les stratégies de planification locales adoptées par les municipalités rurales pour disposer de marges de manœuvre face aux prescriptions supra-communales et nationales ? Les communes rurales sous influence métropolitaine ont-elles une capacité de négociation particulière avec les institutions supra-communales ?

La section 3.2 est structurée autour de deux sous-sections. La première porte sur le système des acteurs publics en charge de la planification locale et l'influence de leurs pratiques sur l'urbanisation des communes rurales sous influence métropolitaine. La seconde sous-section traite plus spécifiquement des pratiques locales dans le contexte d'une montée en puissance de l'intercommunalité.

Comme évoqué en introduction de chapitre, plusieurs travaux montrent que la multiplicité des autorités impliquées est source de contradictions et de désaccords en matière de planification locale (du fait de la multiplicité des objectifs, intérêts, échelles et compétences) (Idt *et al.*, 2012 ; Prévost et Robert, 2016). D'autre part, la diversité des échelles et la superposition des outils de planification territoriale soulèvent des problèmes de cohérence, notamment entre les objectifs d'aménagement et ceux de développement de réseaux de transport (Padeiro, 2016). Les conflits et concurrences entre municipalités d'un même territoire peuvent également générer des blocages au niveau de l'élaboration et de l'utilisation des instruments de planification d'urbanisme (Pagliarin, 2018). Par ailleurs, autour d'un même projet d'urbanisme, bien que les institutions soient interdépendantes, les décisions prises ne traduisent pas nécessairement la formulation d'objectifs communs (Idt *et al.*, 2012). Cette absence de projet partagé peut conduire à des divergences au moment de la mise en œuvre du projet.

En prenant les communes rurales sous influence métropolitaine comme objet d'étude, nous considérons que ces territoires sont sujets à des évolutions que la planification urbaine tente d'anticiper. À cet égard, nous nous intéressons aux pratiques d'élaboration des plans locaux et à l'activité des différentes institutions impliquées pour comprendre l'action publique en matière d'urbanisme rural.

Nous souhaitons aborder ici les différentes dimensions de cette gouvernance : le rôle joué par les services techniques de l'État et des collectivités supra-communales, la relative absence d'accompagnement dans les communes rurales et l'attitude des municipalités quant à la mobilisation des ressources en expertise à l'échelle supra-communale.

Nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec les différents types d'acteurs en charge de la planification d'urbanisme et de l'aménagement du territoire au sein de structures publiques<sup>27</sup>. Ces personnes sont amenées à intervenir dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme des municipalités en tant que « personnes publiques associées » (PPA) (cf. encart, p.61). La Figure 14 regroupe l'ensemble des acteurs qui peuvent être impliqués dans l'élaboration du PLU d'une

---

<sup>27</sup>direction départementale des territoires ; conseil départemental ; établissement public de coopération intercommunale ; parc naturel régional ; établissement public foncier ; conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement ; architecte des bâtiments de France ; agence d'urbanisme (publique) ; pôle d'équilibre territorial et rural ; conseil municipal.

commune rurale. Le schéma mentionne également le rôle spécifique joué par ces acteurs dans le processus d'élaboration. Cette représentation schématique permet de contextualiser l'environnement dans lequel est élaboré le plan et la position des protagonistes ayant fait l'objet d'entretiens. Le schéma ne fige pas un cadre d'action. En effet, la présence, le degré d'intervention et le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration varient selon le contexte et d'autres acteurs peuvent également être impliqués.

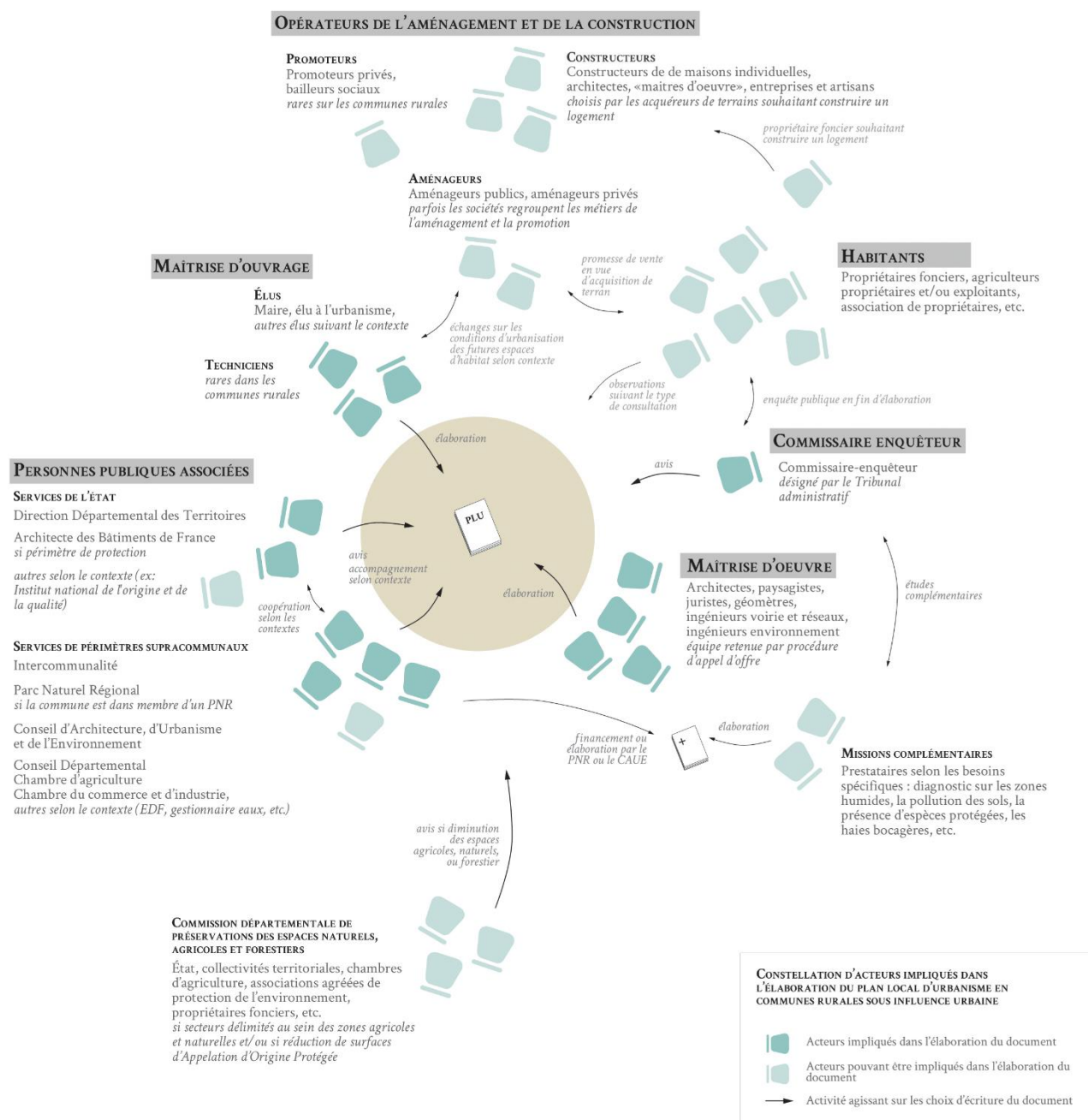


Figure 14. Constellation des acteurs impliqués dans l'élaboration du PLU de communes rurales (le degré d'intervention des acteurs dans l'élaboration du document varie selon les contextes)

### Le travail des services techniques supra-communaux dans la planification d'urbanisme en contexte rural

Selon le code de l'urbanisme, dans le cadre de la procédure dite de « porter à connaissance », le préfet est tenu d'informer la commune qui décide d'élaborer un plan local d'urbanisme des différentes prescriptions supra-communales à respecter : dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire, projets des collectivités territoriales et études techniques nécessaires (telles que les prescriptions en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement) (article R. 132-1 du Code de l'urbanisme). De plus, le préfet émet un avis sur le document (« projet arrêté » par la commune) avant son approbation (article L. 132-11 du Code de l'urbanisme). Les services de l'État sont associés à l'élaboration du plan local à l'initiative de la commune (article L. 132-10 du Code de l'urbanisme).

Dans le cadre de cette procédure, les services de la direction départementale des territoires exercent des missions de conseil et de contrôle de légalité<sup>28</sup>. Ces missions portent notamment sur l'application et l'interprétation des mesures visant à limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels (dispositions relatives au littoral, seuil d'expansion du tissu urbain selon le schéma régional francilien qui affecte des zones d'urbanisation préférentielles). L'enquête montre que des nuances importantes peuvent être observées entre ce rôle tel que prévu par les textes et les missions réalisées en pratique par les services.

Un entretien mené avec un agent en charge de la planification au sein d'une DDT francilienne montre la tension qui existe entre, d'une part, les objectifs de réduction de l'étalement urbain et, d'autre part, la priorité donnée au suivi des communes de taille importante au détriment des communes rurales, lesquelles présentent moins d'enjeux au regard du document régional : « *En termes de densification, on est très à cheval sur la consommation d'espace. Les petites rivières font les grands ruisseaux, en particulier sur toutes les petites communes qui sont rurales, c'est-à-dire non dotées par le SDRIF [=communes pour lesquelles le schéma régional n'affecte pas de zones d'urbanisation préférentielle]. L'urbain serait dans ce sens les communes qui font l'objet d'enjeux dans le SDRIF. Le rural, ce sont les communes qui n'ont pas de pastilles, qui sont limitées à 5 % d'extension urbaine de 2012 à horizon 2030.* »

---

<sup>28</sup> « A l'initiative de l'autorité chargée de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, ou à la demande de l'autorité administrative compétente de l'État, les services de l'État sont associés à l'élaboration du schéma ou du plan. » (Article L. 132-10 du Code de l'urbanisme) ; « Les personnes publiques associées : 1° Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; 2° Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme ; 3° Émettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma ou de plan arrêté. » (Article L. 132-11 du Code de l'urbanisme)

[responsable de l'unité planification dans une DDT francilienne, le 26/10/2017]. Les objectifs du schéma régional sont donc clairement de restreindre l'urbanisation, dans les communes de la périphérie rurale, davantage concernées par des opérations de petite dimension qui ne sont pas identifiées comme des priorités régionales.

Cette limitation de l'enveloppe d'urbanisation pour les communes en périphérie des espaces périurbains (où le schéma régional délimite les zones d'urbanisation préférentielle) représente un sujet central pour de petites municipalités rurales. En effet, de nombreux secteurs, qui avaient vocation à être urbanisés, sont inscrits comme tels dans des documents d'urbanisme relativement anciens (antérieurs à 2013). Or, le redimensionnement des surfaces à urbaniser, prôné par les services de l'État en application du schéma régional, implique une négociation des élus avec les propriétaires fonciers et un renoncement à une forme de développement urbain. Dans ce contexte, de quelle manière les services supra-communaux, producteurs de règles et garants de leur application, accompagnent-ils les communes rurales sous influence métropolitaine qui portent ces politiques ?

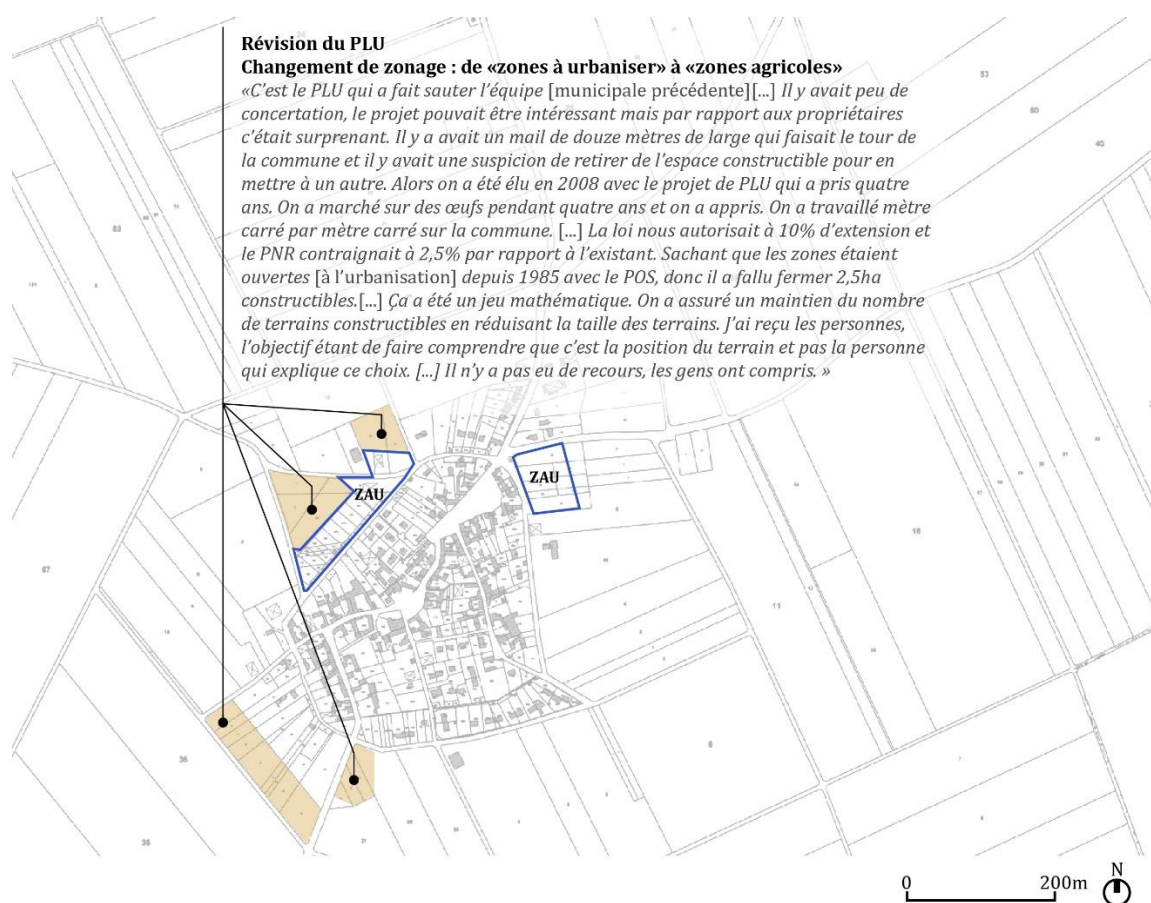


Figure 15. Exemple d'une municipalité qui a procédé à une importante diminution des surfaces à urbaniser : localisation des modifications et extrait d'entretien évoquant les raisons et les méthodes (entretien auprès du maire en 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Les entretiens montrent que l'implication des services déconcentrés et personnes publiques associées auprès des communes rurales est inégale. Les représentants des institutions, conviés en tant que personnes publiques associées, expliquent les critères suivant lesquels ils choisissent d'assister ou non aux réunions de travail :

*« [Comment intervenez-vous dans les PLU des petites communes ?] On n'intervient pas quand on a peu de choses à dire, quand il y a peu d'enjeux, quand c'est éloigné, quand il y a peu de consommation d'espaces... [...] Mais bon, disons que tous les dossiers sont suivis, mais à des degrés différents. »* [chargée de mission de l'unité planification territoire Sud au sein de ce pôle planification à la DDT de la Seine-et-Marne, le 23/05/2018]

*« [...] il y a des choix qui se font [en matière de suivi des PLU en cours d'élaboration]. Je vais assister aux réunions de validation du PADD [plan d'aménagement et de développement durable], quand ce sont les dernières réunions avant la validation du projet, etc. Et plus sur Mantes, Saint-Germain ou Herblay... plus que sur des petites communes où mes collègues sont censés aller... À la région, c'est Monsieur C. qui est intervenant sur les Yvelines. Lui, c'est pareil, il viendra sur les communes avec enjeux et en fonction de l'importance des enjeux. »* [chargé de planification et développement départemental du conseil départemental des Yvelines, le 28/02/2018]

*« On est loin des communes rurales de grande couronne. Les élus ne sont pas réactifs ; ça prend du temps, de l'énergie de se déplacer. Quand on y va, trois semaines plus tard les élus ont oublié. Et puis pour sortir cinq logements c'est compliqué... La logique d'échelle fonctionne aussi pour l'EPFIF [Etablissement public foncier d'Ile-de-France]. »* [responsable de projets « études et partenariats », expertise biodiversité-ruralité, de l'établissement public foncier d'Ile-de-France, le 03/04/2018]

La décision de participer au travail d'élaboration du plan peut dépendre d'enjeux locaux en fonction des objectifs de l'institution, du caractère plus ou moins stratégique de la réunion et de l'avis à donner, combiné à des paramètres pratiques tels que le temps de trajet pour assister à l'échange. Les acteurs rencontrés justifient notamment la décision par le manque d'effectif dans le service. Par exemple, l'une des architectes des bâtiments de France de département de l'Essonne détaille les obstacles rencontrés : *« On est invité aux réunions PPA [Personnes publiques associées], mais on n'y allait pas, car on n'était pas assez. On est deux ABF ; ça n'est pas possible sur les 190 communes et dans cette période où y a eu beaucoup de PLU... On a maintenant un ingénieur qui va sur les réunions clés. On donne un avis dans les OAP [orientations d'aménagement et de programmation]. C'est une phase*

*intéressante, car c'est un moment de défense de l'avis, par la cohérence, la bonne insertion, etc.»* [architecte des bâtiments de France de l'Essonne, le 20/11/2017].

L'embauche d'une personne permet à l'institution d'être représentée lors d'échanges spécifiques, notamment pour l'élaboration des « orientations d'aménagement et de programmation » (OAP). Ces orientations d'aménagement sont regroupées dans un document de projet composant le PLU. Généralement, elles définissent des préconisations qualitatives (par exemple : mixité des fonctions, jeux de volumes, schéma de circulation, carnet de végétation), sur des thèmes ou des secteurs stratégiques de développement. Dans le cas mentionné, l'agent de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP) assiste prioritairement aux réunions où se jouent la définition et la validation du document.

Parmi les agents de l'État rencontrés, plusieurs mentionnent la difficulté à suivre l'ensemble des dossiers depuis la phase de transition particulière que représente la fin des plans d'occupation des sols en 2017. En effet, la loi ALUR a rendu le plan d'occupation des sols (POS) caduc et a contraint les municipalités couvertes par ce plan à faire évoluer leur document de planification dans les trois années qui suivent la publication de la loi. De nombreuses communes rurales sous influence métropolitaine étaient couvertes par un plan d'occupation des sols (POS). Dans la mesure où ces communes connaissent une pression foncière importante, la plupart d'entre elles ont choisi de s'engager dans l'élaboration d'un PLU. Ce dernier confère aux élus locaux, à l'inverse de la carte communale et *a fortiori* des situations sans document d'urbanisme (règlement national d'urbanisme), une capacité à maîtriser à l'échelle municipale l'évolution du foncier, en localisant et réglementant les espaces à urbaniser (cf. encart, p.61). L'année 2017, qui correspond à l'échéance de caducité des POS, a été marquée par un nombre important de procédures d'élaboration de PLU : autant de dossiers à accompagner pour des services déconcentrés en sous-effectifs.

Dans ce cadre, les services de l'État (direction départementale des territoires, unité départementale de l'architecture et du patrimoine) donnent leur avis sur chaque document communal, mais tendent à moduler leur implication selon les communes (étude des dossiers, participation à des réunions). En effet, une absence des services déconcentrés a pu être constatée dans les communes rurales qui ne peuvent pas contribuer de manière significative aux objectifs de production de logement ou ne font pas l'objet de protections particulières au titre du patrimoine bâti et paysager ou de projets de grande envergure :



*« L'avis de l'État est important. Le plus souvent ça se recoupe avec le PNR. Mais, des fois, l'État peut dire « c'est une commune rurale, on s'en fout ». Il y a des objectifs différents entre Parc et État : ça ne devrait pas être le cas en principe, mais, en réalité, l'État est plus porté sur les objectifs de logements. C'est un point très important dans la région Ile-de-France. » [chargée de mission urbanisme, PNR Haute Vallée de la Chevreuse, le 07/11/2017]*

*« Il y a 510 communes en Seine-et-Marne. On reçoit des PLU tous les jours. On ne gère pas toutes les communes, mais au moins plus de la moitié des communes sont en révision ou en cours d'élaboration de PLU. C'est impossible de tout traiter. Nous avons fait une hiérarchisation selon les enjeux patrimoniaux et paysagers [...] La hiérarchisation a commencé quand je suis arrivée il y a deux ans et le document a été terminé il y a six mois. Nous distinguons les « communes ordinaires », sur lesquelles nous regardons les servitudes, les sites classés et les abords de monuments. Nous n'assistons pas aux révisions de PLU. [Concernant] les « communes remarquables », sur lesquelles nous allons regarder le zonage et le règlement, on suit les démarches PPA [réunion et information impliquant les « personnes publiques associées »]. Et il y a les « communes exceptionnelles », sur lesquelles nous suivons les études du PLU, faisons une proposition d'inventaire qui va plus loin et nous sommes très présents sur les PPA. Nous sommes quatre ABF sur le département. Nous avons fait la hiérarchisation entre les ABF et les instructeurs. Ça a pris du temps, mais je savais dans mes postes antérieurs que ça allait être utile et que ça allait nous faire gagner du temps. » [architecte des bâtiments de France de la Seine-et-Marne, le 06/12/2017]*

La hiérarchisation répond à la fois au manque d'effectif face aux nombres de tâches à accomplir par les services et à l'urgence de sujets sur les territoires métropolitains, tels que le besoin de logements. Si cette sélection est un moyen mis en place en interne pour travailler, elle pose des questions quant aux communes « ordinaires » qui sont à cet égard invisibilisées. En effet, dans les communes rurales, au sein desquelles les possibilités de construire du logement sont faibles, l'accompagnement des services dépend dans ce cas de l'identification d'un patrimoine à protéger. Cette priorité semble creuser un écart en matière d'accompagnement (humain et financier), entre les communes plus ou moins visée par des dispositifs de protection (ex. le patrimoine fait l'objet d'une inscription aux Monuments Historiques). Or, les communes rurales sont le lieu d'un report de la construction qui n'est pas réalisée sur les secteurs faisant l'objet d'attention. Par conséquent, la commune doit « intéresser » (Callon, 1993) les services pour notamment s'inscrire dans le réseau de l'accompagnement (l'influence de cet élément sur les pratiques des élus est développée en chapitre 4, section 4.1).

La présence d'un périmètre de protection supra-communal a également des conséquences sur l'implication des acteurs. Dans des départements comme le Val-d'Oise, en partie couvert par un Parc Naturel Régional, les relations de collaboration entre institutions (EPF, CAUE, UDAP) sont importantes et la présence du parc naturel peut pallier le déficit d'expertise sur les sujets d'urbanisme rural. Le chargé du pôle aménagement du PNR du Vexin explique le rôle particulier joué par le parc : *« Le PNR du Vexin est une équipe de trente-cinq à quarante personnes, dont six pour l'aménagement. Le PNR accompagne, mais 'ne fait pas' : il y a les bureaux d'études.[...] Le PNR favorise des groupements de communes limitrophes pour travailler avec un bureau d'études. Et puis, le PNR va financer des études complémentaires ; par exemple l'inventaire du patrimoine bâti. Sinon, les bureaux d'études font le minimum du cahier des charges. [...] Le PNR travaille avec l'EPF [Etablissement public foncier] régional [régional depuis 2016] et avec le CAUE, plutôt du Val d'Oise. C'est un petit CAUE, donc il laisse souvent faire le parc. On se répartit les missions en fonction des demandes et des compétences. Le CAUE du 78, on travaille peu ensemble ; souvent, tout ce qui est au-delà de la Seine, ils ont du mal. [...] L'architecte des bâtiments de France nous sollicite pour agir directement avec les communes. Il a trop de travail. »* [chargé du pôle Aménagement, Planification et Urbanisme du PNR Vexin, le 07/11/2017].

Certains sujets sont répartis entre les institutions selon les enjeux et de leur localisation. Bien que les compétences de ces institutions soient en principe complémentaires et que les responsabilités soient différentes, les structures choisissent de distribuer les missions de manière à couvrir ensemble les demandes locales. Dans ce cadre, les agents des structures se préviennent si besoin. Cependant, la collaboration entre certaines institutions est variable suivant les départements. Par ailleurs, elle implique que les objectifs soient relativement partagés entre les services techniques des structures supra-communales. A cet égard, la répartition verticale et horizontale (par thématiques) des dossiers ne semble pas toujours résoudre le déficit d'expertise sur les sujets d'urbanisme rural.

#### Une implication des structures supra-communales qui demeure ponctuelle

Les territoires ruraux sous influence métropolitaine peuvent être concernés par des périmètres d'opération d'intérêt national (OIN). Sur ces secteurs de développement urbain, l'État est l'autorité qui maîtrise l'occupation des sols et délivre les permis de construire. La présence d'une OIN se traduit par une implication spécifique de l'État dans l'élaboration des documents locaux d'urbanisme. Ces cas sont particuliers et ce contexte de planification sort du cadre de notre étude,

dans la mesure où les projets urbains sont de grande ampleur et où l'État est très présent dans les décisions d'aménagement. Cependant, il est important de rappeler ces situations particulières d'intervention étatiques dans le cadre de ces dispositifs dérogatoires au droit commun de l'urbanisme. Deux exemples ont été abordés lors des entretiens : un projet touristique en Ile-de-France et le très médiatisé projet (avorté depuis) d'aéroport Notre-Dame-des-Landes dans le département de Loire-Atlantique.

*« La DDTM était présente [dans l'élaboration du PLU intercommunal]. On a une référente locale très impliquée. Mais c'est un cas particulier. On a fait la demande exprès et avec Notre-Dame-des-Landes sur le territoire, c'était un merdier pas possible. Comme c'est l'État, on avait un lien particulier avec la DDTM. On échangeait 'en off' avant les réunions pour lever certaines questions, notamment pour voir les zones AU qui allaient poser des questions pour la CDPENAF [commission départementale de préservations des espaces naturels, agricoles et forestiers]... Il y a eu une co-construction avec les personnes publiques associées. »*  
[directeur de l'aménagement d'une communauté de communes en Loire-Atlantique, le 23/11/2018]

*« Nous avons notre PLU, mais à la prochaine révision du PLUi de la communauté d'agglomération, il y aura intégration de notre PLU. Il y a aussi la spécificité du projet lié à une Opération d'Intérêt National de Village-Nature. [...] Dans l'expropriation [pour la réalisation du projet], il y a un agriculteur qui a fait jouer la réquisition totale et a obligé [l'aménageur] à récupérer l'ensemble de ses terres. EPA France s'est trouvé propriétaire de terres. Alors, naïvement, notre souhait communal était de récupérer les terres pour faire un bail pour des agriculteurs. Mais on s'est rendu compte qu'elles avaient une vraie valeur pour EPA France, pour la compensation environnementale pour d'autres opérations. Alors, ce sont des zones qui sont passées de « Agricoles » à « Naturelles ». »*  
[maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 28/04/2018]

Dans le premier cas, le directeur de l'intercommunalité perçoit la présence de l'État comme un atout pour faciliter l'élaboration du document d'urbanisme intercommunal et pour désamorcer des conflits, notamment en facilitant l'acceptation de futures zones à urbaniser des communes auprès d'une commission de contrôle. Dans le second cas, l'action de l'État n'est pas souhaitée, dans la mesure où le projet d'aménagement n'est pas soutenu par le maire (les avantages donnés à un secteur d'activités ne sont pas désirés, les marges de négociation sont faibles et le maire redoute des transformations de la commune collatérales au projet).

Concernant ces dossiers particuliers, l'accompagnement des services de l'État n'est pas toujours défaillant. Par exemple, la présence d'antennes locales permet une plus grande disponibilité des agents en charge de l'urbanisme au sein des structures supra-communales, pour suivre les projets de planification des communes rurales. Des acteurs en charge de la planification à la division territoriale d'une institution expliquent les missions relatives aux structures principales et aux divisions :

*« Je vais à toutes les réunions PPA pour les PLU. En amont, je synthétise les compétences de mes collègues qui ont une vision technique. Après, il y a des contradictions entre les routes, l'environnement, la promotion du développement de projets nautiques qui font partie des enjeux sur ce territoire. Les thématiques sont les routes et l'impact sur le service. »* [chargée de projet développement territorial au conseil départemental de Loire-Atlantique, Délégation Pays-de-Retz, le 13/03/2019]

*« Dans la province, la DDT est accompagnateur, elle fait de la conduite d'études. En Ile-de-France, c'est plutôt un rôle d'association et de prescription. [...] Quand on va en commune, on aide, car il y a des erreurs d'interprétation sur la partie réglementaire du SDRIF [schéma directeur de la région Ile-de-France]. Alors, les communes attendent de notre part une explication sur le SDRIF. »* [chargée de la planification urbaine sur le Sud Essonne le 03/11/2017]

Dans certains départements, des sous-secteurs au sein des services déconcentrés permettent le suivi des projets de planification municipale. Le rôle des services la direction départementale des territoires peut être variable. En Ile-de-France l'application des prescriptions apparaît comme une mission importante auprès des communes. De plus, des modes d'organisation spécifiques peuvent être mis en place. Ainsi, dans l'Essonne, la division entre un « secteur nord » et un « secteur sud » correspond en partie à une spécialisation de l'accompagnement propre aux questions rurales, plus prégnantes dans le sud du département.

En Loire-Atlantique, le département n'est pas couvert par un schéma directeur porteur de prescriptions en matière de développement des communes rurales. Cependant, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) s'implique dans l'application et l'interprétation des mesures établies par les schémas de cohérence territoriale portés par les intercommunalités. La directrice du service aménagement d'une intercommunalité explique la relation de collaboration avec la DDTM : *« Il y a des exigences du SCoT mais on a autorisé des densités à 12 logements à l'hectare pour les communes plus rurales. Parce que 15 logements l'hectare c'est difficile pour certaines communes. Elles n'y arrivent*

*pas. Il y a eu des discussions avec l'État ; on a une compréhension des particularités locales de la part de la DDTM pour adapter la règle aux réalités du territoire. Ce sont des personnes ouvertes. »* [directrice du service aménagement d'une intercommunalité, le 13/03/2019]. Les pratiques des services peuvent ainsi varier fortement d'un département à l'autre suivant les enjeux et l'action publique mise en œuvre localement.

Au-delà du suivi des documents d'urbanisme, des structures supra-communales telles que le parc naturel régional (PNR) financent des études complémentaires, voire réalisent les modifications de document en endossant dans ce cas le rôle d'un bureau d'études. Le représentant d'un PNR francilien explique les prestations réalisées, qui réduisent le temps et le coût des études pour la commune. *« On fait en interne les missions trop petites pour les bureaux d'études privés. Il m'arrive de faire des modifications de PLU quand ça arrange la commune. C'est comme si la commune le faisait en régie. Ça va beaucoup plus vite quand il y a une urgence. Par exemple, [dans la commune B.], après les élections, le nouveau maire voulait reprendre le règlement des lotissements. Alors, pour ne pas perdre de temps avec les marchés publics, l'écriture d'un cahier des charges, la consultation des offres, le choix d'un bureau d'études, etc., et comme l'aménageur était déjà en train d'agir... et bien, on a fait la modification. »* [chargé de mission urbanisme d'un PNR francilien, le 25/10/2017]

L'implication des parcs naturels régionaux dans les procédures de planification est très variable en fonction des structures. Suivant les secteurs et les relations avec la commune, elle peut dépasser largement le suivi du document. Sur les territoires enquêtés, il semble qu'il n'y ait pas eu de prestataires privés pour répondre à ce type d'appel d'offres. Dans certaines communes, l'accompagnement des structures publiques semble faire défaut, tandis que dans d'autres, elles répondent à une diversité de demandes au-delà de leurs missions initiales.

De la même façon, le CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) intervient de manière ponctuelle, parallèlement à l'élaboration du plan local, par la formation à des méthodes de travail, la réalisation d'études complémentaires, ainsi que la sélection des bureaux d'études ayant répondu à l'appel d'offres pour réaliser le plan. La directrice d'un CAUE en Ile-de-France explique les méthodes de travail et les raisons qui les portent : *« On a travaillé de manière pragmatique, en commençant sur le terrain et en revenant en salle ensuite. Il faut parfois tenir les gens par la main. Il y avait des élus, des adjoints et plus élargi. Sur d'autres territoires, on fait un accompagnement pour le cahier des charges pour l'appel d'offres du PLU. Parce que la DDT propose un cahier des charges type, mais il prend en compte toutes les situations. Donc les communes sont submergées, elles sont effrayées. On peut aussi aider sur le choix des bureaux*

*d'études. Sur deux communes, on a fait un inventaire du patrimoine »* [directrice du CAUE du Val-d'Oise, le 17/11/2017]. L'appui *a minima* de certains services (dans ce cas la DDT qui propose un modèle de cahier des charges) répond aux besoins de grandes communes plutôt que des petites. La directrice du CAUE évoque dans l'entretien un cahier des charges type qui prend en compte un maximum de situations et tend à rendre le document complexe et inadapté aux besoins des communes rurales.

Certaines structures publiques externalisent la mission de suivi des communes rurales. C'est le choix fait par un conseil départemental francilien. Un agent des services explique le manque de compétences au sein de l'institution sur les questions liées aux espaces ruraux et la décision de déléguer certaines missions à une structure ad hoc : *« La 'ruralité' est un sujet à l'ordre du jour, mais pas encore sur le plan opérationnel. Il y a un service d'ingénierie qui accompagne les communes rurales. Non, ça n'est pas un service au sein du Département, c'est une structure ad hoc, qui s'appelle Ingeniery. J'imagine que ça a été fait avec la tendance actuelle à externaliser et contre le manque de souplesse de l'administration pour les communes. Ici l'association a des agents qui ne sont pas fonctionnaires par exemple. »* [cheffe de projet pilotage foncier au conseil départemental des Yvelines, le 28/02/2018].

L'agence Ingeniery<sup>29</sup> a été créée en 2014. C'est un établissement public administratif qui travaille pour les EPCI et les communes du département comprenant moins de 2000 habitants ou appartenant au territoire d'action départementale (TAD) appelé « Terre d'Yvelines »<sup>30</sup>. La présidence et le conseil d'administration de l'agence sont occupés par des conseillers départementaux et des élus locaux. Les communes paient une cotisation pour être adhérentes et bénéficient alors de prestations. Les techniciens qui réalisent les missions sont salariés de la structure.

Les entretiens réalisés permettent d'avoir une idée, même imprécise, des conditions dans lesquelles les communes ont recours à l'expertise de ce type de structure d'ingénierie : des difficultés à intégrer des « nouveaux » sujets dans l'organisation de la structure publique ; des missions trop ponctuelles sur les territoires ruraux pour justifier la mobilisation d'agents spécifiques ; des enjeux

---

<sup>29</sup> Les missions de l'agence en matière d'urbanisme concernent en majorité des projets d'aménagement (36%) et des prescription ou révision de PLU (33%). *« AMO dans les domaines du bâtiment, de la voirie, de l'urbanisme, des marchés publics dans l'élaboration des contrats ruraux, et dans la préservation et la mise en valeur du patrimoine communal. Nous rédigeons avec vous votre cahier des charges, vous guidons dans la passation de marchés et pouvons vous apporter des conseils financiers. »* [www.ingeniery.fr](http://www.ingeniery.fr)

<sup>30</sup> Le Département a mis en place en 2016 six TAD, les périmètres correspondent à des intercommunalités, seul ce TAD est dit « rural ».

ruraux qui ne constituent pas une priorité dans les politiques du conseil départemental. Toutefois, le recours à une entité extérieure montre une évolution des moyens et des méthodes du département pour travailler sur ces territoires spécifiques. Cette sectorisation interroge sur les inégalités de ressources des collectivités et le cloisonnement des stratégies de développement en fonction de types de territoires.

### *Des stratégies locales pour mobiliser l'expertise des institutions supra-communales*

Les différents éléments présentés mettent en évidence l'intervention inégale des différentes institutions chargées d'accompagner les communes dans la planification locale. Même si la présence de l'État varie selon les communes, les services répondent a minima à leur obligation de remettre le porter-à-connaissance et de délivrer un avis sur le projet de document. Ils contrôlent la légalité du plan et sa compatibilité avec des prescriptions supérieures (par exemple, la prise en compte du seuil de 5 % d'extension urbaine maximale autorisées par le schéma régional francilien pour les communes qui ne sont pas affectées par des zonages d'urbanisation préférentielle) que le préfet confirme par l'avis remis à la commune. Cependant, notre enquête a montré qu'en fonction des enjeux communaux identifiés par les institutions, les services déconcentrés s'impliquent plus ou moins dans l'élaboration du document (réunions de travail, de validation, qualité des avis plus ou moins approfondis) et influencent de manière différenciée son contenu.

D'autre part, les objectifs des acteurs de la planification à l'échelle supra-communales (services déconcentrés, établissements publics, parcs naturels, collectivités) peuvent être divergents, voire contradictoires. Un architecte des bâtiments de France d'un département francilien détaille le mécanisme d'arbitrage suivi par le préfet « *Si, dans le PLU, ils décident d'ouvrir en AU [à urbaniser], trois ans après on reçoit le permis de lotir. On doit se prononcer sur le permis de lotir. On n'a pas le droit de se prononcer sur le règlement du PLU : ça n'est pas la question qu'on nous pose, puisque l'État au final a admis dans son avis global que ça pouvait être constructible. Et il peut y avoir des avis divergents au sein des services de l'État quand on donne des avis PLU. Nous, on peut dire que ça n'est pas bon, mais la DDT peut dire que c'est bon. Donc, le préfet, il fait un avis global et il peut suivre un avis de la DDT. Tous les services de l'État donnent leur avis au préfet, le préfet choisit et envoie son avis à la commune. Nos avis ne sont pas forcément suivis ; ça arrive, mais ça n'est pas systématique.* » [architecte des bâtiments de France travaillant dans un département en Ile-de-France, le 06/12/2017]. Cet extrait d'entretien rend compte de la complexité des arbitrages réalisés par le cabinet du préfet en fonction des priorités locales. L'action de l'architecte

des bâtiments de France est probablement plus importante après que le PLU a été approuvé, au moment des phases opérationnelles de projet (à travers des demandes d'autorisations d'aménager ou de construire).

Les institutions apparaissent fragmentées : éparpillement des compétences au sein de multiples services, implication inégale des structures selon les communes et dans le temps, divergences voire contradictions entre les objectifs des différentes autorités publiques. Cette fragmentation institutionnelle peut conduire les municipalités à limiter l'association des personnes publiques aux décisions de planification urbaine locale.

Les élus municipaux peuvent dans une certaine mesure choisir de solliciter ou d'écarter des structures supra-communales du processus de planification locale. Les entretiens auprès d'agents des services de l'État et un maire rendent compte de plusieurs manières et degrés d'associer les structures supra-communales à l'élaboration du PLU

*« Elles ne sont pas obligées d'associer la DDT ; en revanche, elles ont une obligation de faire deux réunions PPA [personnes publiques associées] minimum. [...] La majorité des communes n'associent pas la DDT, pour des raisons politiques, et puis les grosses communes ont les compétences et l'armada de fonctionnaires... »* [responsable de l'unité planification à la DDT des Yvelines, le 26/10/2017]

*« La DDT a peu de poids tout de même. Ce sont quand même les communes qui décident, si elles veulent suivre ou non les avis de la DDT »* [chef de la planification de la planification urbaine sur le Sud Essonne, le 03/11/2017]

*« Et parfois, on est associé, mais le lien de téléchargement est envoyé peu de temps avant la réunion, au dernier moment... Donc, il y a « association » et « association » on va dire. »* [chargée de mission de l'unité planification territoire Sud au sein de ce pôle planification à la DDT de la Seine-et-Marne, le 23/05/2018]

*« On travaille assez peu avec le CAUE. On a des compétences au niveau du Parc [PNR]. Alors, bon... on va limiter les avis. Chaque personne qui vient avec ses idées, ça peut faire beaucoup d'avis différents. Et le CAUE est à Provins [limite de la distance], alors ça n'est pas un organisme qu'on consulte beaucoup. »* [maire d'Amponville, le 26/03/2018]



Si l'association des personnes publiques associées pour l'élaboration du PLU est inscrite dans le code de l'urbanisme, les marges de manœuvre quant aux méthodes d'association par les autorités locales sont importantes. La multitude d'avis et les désaccords politiques expliquent la mise à distance de structures supra-communales dans le processus de planification.

Par ailleurs, si des dispositifs supra-communaux permettent un accompagnement en matière d'urbanisme, les élus peuvent décider d'en bénéficier, de s'abstenir ou de s'y opposer. Ainsi, des dispositifs de préservation des espaces (tels que la charte d'un parc naturel régional, une zone Natura 2000, un périmètre 'monument historique') peuvent être plus ou moins recherchés par les élus locaux :

« [La municipalité] *voulait rejoindre Fontainebleau qui n'est pas dans le PNR. Fontainebleau est en Natura 2000 et veut entrer dans le patrimoine de l'UNESCO. [...] C'était plus cohérent de quitter le PNR selon moi. Il y a des difficultés de gestion, parce que trop de superpositions [de secteurs et charte].* » [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 23/03/2018]

« *Le SDRIF autorise 5 % d'extension, mais sur une échéance plus longue de 2013 à 2030, et le PNR laisse 2,5 % de 2011 à 2023. Et puis, au-delà des pourcentages, il y a la limitation du mitage. Les extensions doivent se faire dans la continuité des bourgs principaux et non des hameaux. Les OAP qualitatives doivent être faites sur toutes les extensions. Donc, des communes n'ont pas signé.* » [chargé de mission urbanisme au PNR Gâtinais français, en Ile-de-France, le 14/11/2017]

« *L'église n'est pas classée et je n'y tiens pas. Il y a le château, ici, qui est classé, mais il est éloigné. Il y a un agriculteur qui a acheté, mais le pauvre gars, il voulait faire un espace de réception. [...] Il va laisser tomber, parce que c'est classé et l'ABF a trop de demandes. Les ABF ne sont pas raisonnables. Le pire, c'est que quand vous changez d'architecte, il peut vous dire autre chose. Alors, tant que je serai maire, l'église ne sera pas classée et on pourra faire ce qu'on veut.* » [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 19/04/2018]

Ces dispositifs de protection ou mise en valeur patrimoniale peuvent représenter un moyen d'obtenir un appui (humain, financier) pour le développement urbain local ou un « label » permettant la valorisation du secteur. Ils peuvent aussi signifier une collaboration imposée avec une institution qui porte des politiques plus ou moins en partagées par la commune et des prescriptions supplémentaires qui orientent voire limitent les décisions locales. Dans la mesure où les dispositifs influencent la politique locale, le changement d'équipes municipales et les nouvelles

orientations politiques peuvent conduire les élus à retirer la commune d'un dispositif supra-communal dont elle était adhérente.

Des élus locaux mettent également à profit les contradictions ou les difficultés d'organisation des structures supra-communales pour favoriser le projet municipal. Les différents objectifs et les prescriptions des institutions peuvent permettre aux élus de soutenir le projet urbain ou de négocier voire de s'opposer à certaines mesures supra-communales :

« Dans les communes en frange, où il y a une ambiance un peu rurale, les élus sont attachés à la commune. Alors la limitation et la densification ne sont pas bien reçues à la campagne. » [chargée de mission de l'unité planification territoire Sud au sein de ce pôle planification à la DDT de la Seine-et-Marne, le 23/05/2018]

« On reproche souvent à la DDT les règles qui entrent en confrontation avec les envies des élus. [...] [Selon les élus] il faut attirer des jeunes ménages car l'école fait vivre le village. Mais aujourd'hui il y a des regroupements d'écoles, et la mise en place de transport est coûteuse... c'est compliqué. Et la DDT porte un discours où il ne faut pas amener plus de voitures sur la route, etc. Un discours rationnel bloquant le développement de certaines communes. » [chef de la planification urbaine sur le Sud Essonne, le 03/11/2017]

« Le PNR demande de passer du [zonage] constructible en naturel, mais j'ai refusé. Dans les normes, il y a un double discours. Sur le PLU, il y a le porter à connaissance, avec des demandes de logements, mais en contradiction avec la charte du parc... On nous impose des logements sociaux. On a identifié une zone, mais en réalité, ils ne seront jamais faits. » [maire d'une commune des Yvelines, le 19/02/2018]

« Ce que nous impose la loi ALUR, c'est de densifier. On a beaucoup de terrains constructibles, mais qui ne sont pas construits. [...] La structure de la commune n'est plus viable après, ça ne suit pas, si on densifie. Alors, on essaie d'utiliser le Parc pour contrecarrer ça, via l'environnement, etc. Donc on urbanise aux sorties de village. Il y a tout l'accompagnement de la DDT, du PNR, du bureau d'études pour convaincre les services de l'État... [Les services de la DDT réagissent comment ?] C'est compliqué avec la DDT, parce que c'est rare qu'on ait la même personne aux réunions. » [maire de Longuesse, dans le Val-d'Oise, le 27/06/2018]

La complexité du paysage institutionnel offre un moyen d'action pour les acteurs locaux. La notion d'« instrumentation » de l'action (Lascoumes et le Galès, 2007) peut être mobilisée pour qualifier

les stratégies des élus locaux qui sélectionnent et associent certains instruments (les institutions supra-communales) pour orienter l'action publique en matière de planification urbaine locale.

A travers cette sous-section, nous avons mis en évidence que la faible implication des acteurs publics dans les communes rurales tend à creuser des inégalités entre communes. Dans le contexte d'une montée en compétence des intercommunalités, nous proposons, dans la section suivante, de décrire plus précisément les relations entre communes et intercommunalités à partir de l'analyse des choix faits localement en matière de planification d'urbanisme.

### *Une régulation urbaine toujours menée à l'échelle locale*

Une montée en puissance du rôle des intercommunalités est attendu dans les années à venir (du fait des transferts de compétences et du développement des plans locaux d'urbanisme intercommunaux). Sur les terrains que nous avons enquêtés, les communes ont majoritairement fait le choix de garder la compétence d'urbanisme à l'échelle locale. Cependant, des stratégies ont été mises en place localement dans une logique d'anticipation du transfert des compétences en urbanisme au niveau intercommunal.

La décision de maintenir la compétence en urbanisme à l'échelon municipal traduit la crainte d'élus de ne plus maîtriser l'évolution de la commune et leurs incertitudes sur la prise en compte des particularités locales. La gestion intercommunale de domaines tels que les transports, la collecte des déchets ou l'assainissement est généralement soutenue par les élus locaux. Cependant, ceux-ci préfèrent souvent garder la compétence d'urbanisme dans la mesure où les actions associées (règlementation du droit des sols, autorisations de petits aménagements et de constructions) peuvent être menées indépendamment des autres communes. De plus, les élus de petites communes n'utilisent pas ou peu les dispositifs complexes d'intervention foncière (déclaration d'utilité publique et expropriation, préemption) qui nécessitent l'association d'acteurs plus nombreux.

Le transfert de la compétence d'urbanisme est alors envisagé par certains élus comme un déplacement du centre de décisions qui induit certains risques : application de mesures « hors-sol » au moment de l'élaboration du document, obligation de se conformer à des objectifs intercommunaux, diminution des marges de manœuvre dans l'interprétation du règlement.

L'opposition des élus, concernant la délégation du pouvoir à l'intercommunalité, semble s'accroître en fonction de la taille de l'intercommunalité et des divergences (politiques, économiques, sociales) entre les communes.

*« La question du transfert des compétences avec le PLU intercommunal s'est posée, mais la majorité n'était pas favorable. On est 34 communes, 25000 habitants. Il y a beaucoup de territoires, c'est-à-dire que la superficie est importante. Ce qui nous gêne, c'est de perdre la prise de décision sur notre territoire et que ce soit géré par des personnes à distance. »* [maire de Longuesse, dans le Val-d'Oise, le 27/06/2018]

*« [cas d'une commune où la compétence d'urbanisme est à l'intercommunalité] On voit bien que dans les communes, beaucoup de choses sont retirées pour être gérées à l'échelle de l'intercommunalité. Mais c'est comme le passage de missions du département à la région. (...) quand vous êtes à une centaine de communes, comment gérer ? Alors, vous ne jugez que sur le droit. Je leur dis ça aux habitants : leur dossier arrive sur le bureau de quelqu'un qui n'a jamais mis les pieds à Citry. Il y a une méconnaissance du terrain, ça n'aide pas. Le regard est réglementaire. Vous ne pouvez pas toujours fournir les documents graphiques : c'est là que la consultation de l'élu local importe. Pour appuyer les dossiers, on fait un descriptif technique et un avis est formulé. »* [adjointe à l'urbanisme de Citry, en Seine-et-Marne, le 14/04/2018]

Les antagonismes sociaux entre les communes franciliennes peuvent être forts. L'action publique locale en matière d'urbanisme fait l'objet de nombreux débats, dans la mesure où elle contribue aux processus de ségrégation spatiale. Si les recherches portant sur ce sujet important concernent davantage les zones urbaines, les entretiens en Ile-de-France rendent compte d'un phénomène similaire dans les territoires ruraux. La taille réduite des communes et l'hétérogénéité sociale semblent favoriser une gestion municipale convenant aux propriétaires-électeurs qui tendent à privilégier l'entre-soi. Les analyses quantitatives exposées plus haut (chapitre 2, section 2.3) ont montré que les profils de communes en la matière étaient très divers dans la région Ile-de-France. Les entretiens traduisent des oppositions entre communes voisines qui conduisent à des stratégies urbaines différenciées. Le concept de « clubbisation », développé par Éric Charmes rend compte des conséquences de ces logiques de ségrégation sociale sur les politiques locales de développement territorial en Ile-de-France (Charmes, 2009).

Le phénomène de ségrégation participe en effet au renforcement de la fragmentation des politiques urbaines locales. Il contribue à expliquer par ailleurs l'échec de la coopération intercommunale sur

ces territoires. Les élus franciliens enquêtés expliquent leur perception des effets (connus ou attendus) du pouvoir supra-communal, qui justifient selon eux des réactions d'opposition :

*« Il n'y a pas de PLU intercommunal, pas question. Ça n'est pas un problème de principe, mais c'est que Montereau a un quartier sensible qui est Surville. Donc pas question de faire de PLU avec Montereau. Montereau est une des premières communes à avoir bénéficié du programme ANRU. J'étais directeur de l'OPHLM de Montereau et la population ne correspond pas à la sociologie rurale des villages autour. Donc pas de PLU intercommunal. »* [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 19/04/2018]

*« Avec les nouveaux arrivants, on va avoir une augmentation des habitants et dépasser les 1500 habitants. Donc on sera imposé à 25 % de logements sociaux. On ne devrait pas être loin. Mais on négocie que les 25 % soient à l'échelle de la Communauté d'Agglomération. Parce qu'il y a des communes comme Sarcelles qui sont à 40 % de logements sociaux, et dans la communauté d'agglomération les communes sont très différentes. La cohabitation ne peut pas se faire. Sarcelles c'est une commune née de toute pièce, c'est différent. [...] Mauregard et Le Mesnil-Amelot sont des communes très riches. Dans un premier temps, on est passé par la communauté de communes intermédiaires, ça ronronnait. Puis en 2014 on est passé à 37 communes, avec Plaine-et-Mont-de-France. Et en 2016, ça a été la Communauté d'agglomération de Roissy Pays de France, avec Sarcelle qui était en dépôt de bilan, et l'intercommunalité s'est appropriée des communes de Seine-et-Marne... Avec 17 communes de Seine-et-Marne avec de l'argent. On a fait opposition, la loi nous donnait raison, mais les préfets et surtout le juge a imposé. C'est une communauté qui est énorme... »* [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 23/04/2018]

*« Il y a un lotissement en zone à urbaniser qui devrait voir le jour. [...] Oui ce sont des maisons individuelles qui sont prévues. Ici, vous allez vous faire lyncher si vous parlez de collectif. Non pas de social sur la commune. »* [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 23/03/2018]

En Ile-de-France, la définition d'intercommunalités a été conduite récemment et à marche forcée par les communes. Les clivages locaux ne sont pas forcément liés aux étiquettes politiques, généralement moins explicites dans les petites communes. Malgré la constitution des intercommunalités, les divisions sociales et spatiales demeurent et contribuent à expliquer l'opposition des communes concernant le transfert des compétences en urbanisme. Ces différences peuvent expliquer en partie l'hétérogénéité des profils d'urbanisation constatée dans les communes d'Ile-de-France et mise en évidence par notre étude quantitative (Figure 16).

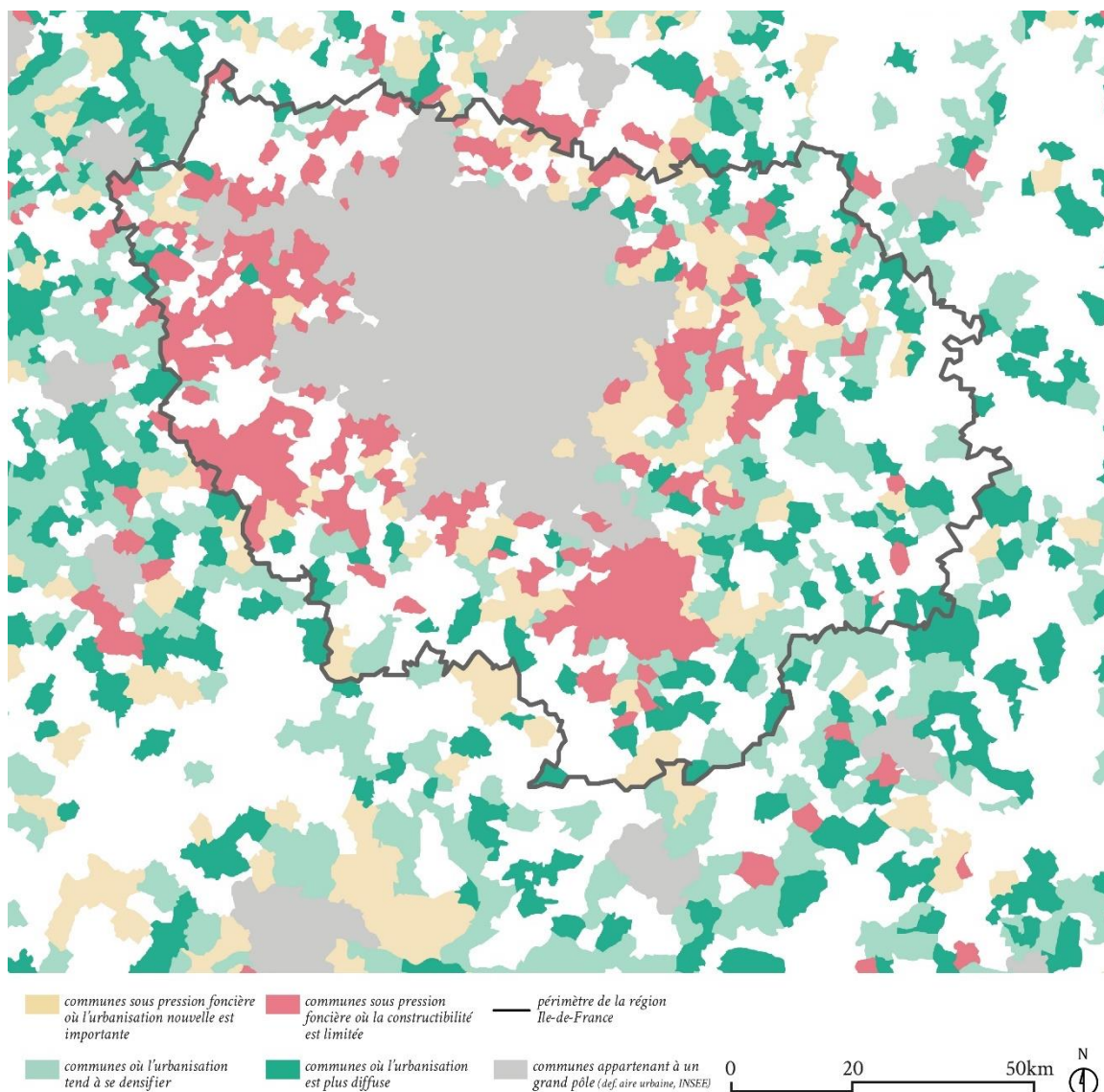


Figure 16. Typologie des communes franciliennes hors pôle urbain selon les profils d'urbanisation (cf. chapitre 2, section 2.3)

Observer les processus de fragmentation politique, c'est aussi tenir compte des phénomènes de ségrégation qui les expliquent en partie pour comprendre leurs effets sur la cohésion sociale et l'accès aux ressources (logement, services, éducation, transport, emploi, etc.) pour les populations (Oberti et Préteceille, 2016). Les ségrégations socio-spatiales sont des phénomènes complexes : Oberti et Préteceilles soulignent ainsi le fait que la ségrégation entre des groupes sociaux est rarement « complète » et que les espaces « mélangés » font également l'objet de processus de ségrégation (socio-professionnelle, résidentielle, ethno-raciale) importants bien qu'ils restent peu étudiés.

Les phénomènes de ségrégation dans la métropole francilienne sont importants et ont fait l'objet de nombreux travaux en sciences sociales (Préteceille, 2006). Préteceille montre notamment que

dans les quartiers « moyens mélangés » (par rapport à des quartiers riches ou pauvres), la ségrégation socio-professionnelle et ethno-raciale est plus faible et les groupes sociaux ne se sont pas appauvris. Les actions en faveur de la mixité peuvent générer des tensions et accentuer le phénomène de séparation sociale à court ou moyen terme (Chamboredon et Lemaire, 1970). Préteceille incite cependant à considérer avant tout les effets négatifs de la ségrégation sur la cohésion sociale pour les populations les moins privilégiées au-delà des conflits générés par le rapprochement (Préteceille, 2006).

Les entretiens montrent que le sujet est également prégnant dans les communes rurales franciliennes et qu'il motive des stratégies de la part des acteurs locaux en matière d'urbanisme. Si les processus de ségrégation ne constituent pas l'entrée principale de notre recherche, ils reviennent fréquemment dans les entretiens. Ceux-ci mettent en évidence le rôle joué par ce phénomène dans les décisions des élus concernant la construction de logement. La ségrégation socio-spatiale est un des facteurs de fragmentation institutionnelle, laquelle contribue à son tour à nourrir le phénomène.

La carte (Figure 17) rend compte des divergences entre les communes, sur les questions concernant l'intercommunalité et l'appartenance au PNR. Les informations ont été synthétisées à partir d'un entretien mené auprès d'un agent du parc en charge de l'urbanisme. Les extraits de l'entretien cartographiés soulignent par exemple les conflits concernant le regroupement des communes de Fontainebleau et de Nemours, compte tenu des problématiques liées à l'accueil des gens du voyage et à l'endettement de la municipalité de Fontainebleau. Les conflits relatifs à l'accueil des gens du voyage sont en outre l'illustration que les problématiques de ségrégation, avec leurs conséquences sur la planification urbaine, qui ne se posent pas simplement sous l'angle des inégalités de revenus.



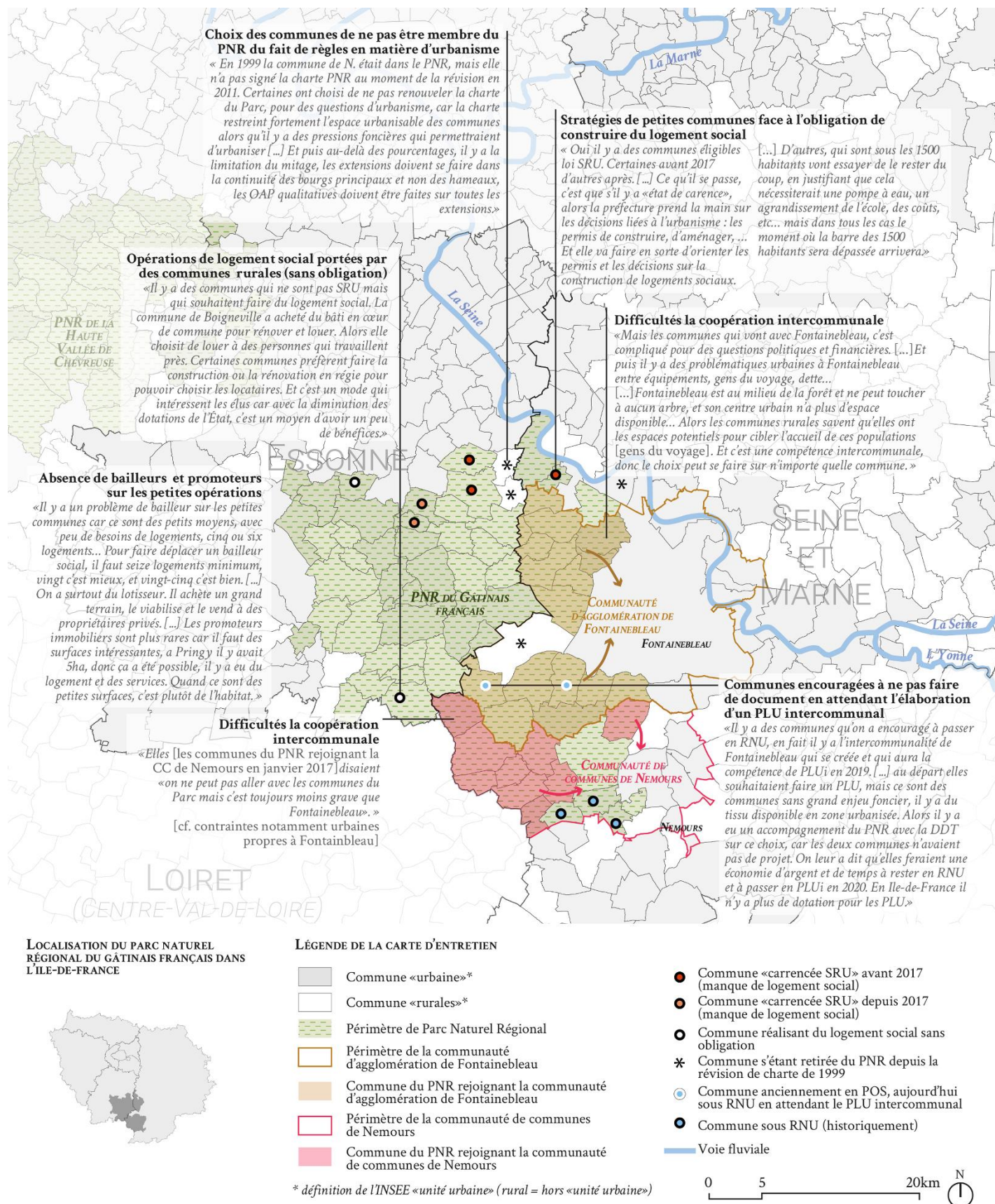


Figure 17. Une coopération intercommunale difficile dans le Sud francilien, stratégies locales en matière de construction de logement (cartographie issue de l'entretien avec le chargé de mission urbanisme au PNR du Gâtinais, le 07/11/2017, source du fond de plan : Geofla)



En Loire-Atlantique la défiance concernant l'intercommunalité semble davantage liée à la défense d'un pouvoir politique municipal. Le chargé de projet d'une structure supra-communale (pôle d'équilibre territorial et rural) au sud du département de Loire-Atlantique explique les tensions entre les communes concernant notamment le projet territorial : *« Les maires veulent garder la main sur la possibilité d'identifier les futures zones à urbaniser. Ils ont peur que si ça passe à la communauté de communes ils n'aient plus leur mot à dire. C'est en quelque sorte perçu comme une ingérence potentielle des autres élus. La communauté de communes correspond à un périmètre administratif, à des compétences mais le périmètre ne porte pas de vision de projet de territoire. C'est un peu rapide, mais on voit bien les différences si le président de la communauté de communes est le maire de la commune pôle ou si c'est le maire d'une petite commune. Quand c'est le maire d'une petite commune, comme pour Grand Lieu et Sud Retz Atlantique, c'est qu'il y a une grosse défiance vis-à-vis du gros. Alors que pour les communautés de communes Sud Estuaire et Pornic Agglo, ce sont les maires de Saint-Brévin et de Pornic. »* [chargé de projet développement durable au PETR au sud de la Loire-Atlantique, le 18/02/2019]

Le transfert de la compétence d'urbanisme à l'intercommunalité implique un nouveau cadre pour négocier auprès des institutions supra-communales et qui passera plutôt par les élus de l'intercommunalité. Le maire d'une commune évoque son appréhension concernant la perte de compétence mais explique également que le pouvoir communal continuera à s'exprimer au travers du nouveau cadre de négociation : *« Le PLUi va venir, je pense. Il y a eu une approche il y a deux ans, mais les communes n'ont pas suivi. C'est un sacré sujet. Il y a une logique que l'intercommunalité gère les sols, mais ça fait bizarre de perdre la compétence. Il y a plusieurs fois où on est passé outre les avis, de l'ABF par exemple. Qu'est-ce qu'il en sera avec l'intercommunalité ? Ou encore, avec les changements de taxes, les communes n'ont plus d'intérêt à faire des activités... Ça va être un travail de négociation au niveau de l'intercommunalité. »* [maire d'Amponville, en Seine-et-Marne, le 26/03/2018]

Dans une logique d'anticipation, beaucoup d'élus élaborent leur PLU dans la perspective d'une intégration des éléments au plan local d'urbanisme intercommunal si celui-ci devient obligatoire. Plusieurs maires font part de ce choix. Le directeur de l'aménagement d'un EPCI, où le PLU intercommunal a été voté, explique le territoire concerné était au préalable entièrement couvert par des PLU communaux.

*« Il n'y a pas de PLU intercommunal de prévu, mais à termes sans doute. Donc, si le PLU que l'on fait est carré, c'est pour qu'il puisse s'intégrer dans le PLUi plus tard. »* [maire de Crèvecœur-en-Brie, en Seine-et-Marne, 10/04/2018]

*« Le transfert de compétence a été décidé par les élus avant les élections de 2014. C'étaient des élus très investis par la chose communautaire. C'est un peu rapide, mais les élus sont moins dans le fait communautaire actuellement. Si, aux maires actuels, on leur avait laissé le choix, ils auraient gardé la compétence. Ça peut être la complexité des compétences ou des projets qui font passer les compétences à l'intercommunalité. À l'époque du transfert, a été signée une charte de gouvernance, c'est ce qui fait que ça a marché. [...] Cette charte est relativement précurseur. C'est un cadre qui doit dire comment on doit travailler et c'est ce qui a permis de remporter l'adhésion des communes. [...] Oui, toutes les communes étaient en PLU. » [directeur de l'aménagement d'une communauté de communes en Loire-Atlantique, le 23/11/2018]*

Il semble par ailleurs que l'enveloppe financière pour réaliser un PLUi est à peu près équivalente à l'addition des budgets alloués au PLU locaux. Cependant le temps de mission serait proche de celui dédié à l'élaboration d'un PLU (environ trois ans), alors que le territoire de projet est plus grand et que la diversité des sujets le rend plus complexe. Cette perspective préoccupe les petites municipalités qui redoutent un manque d'approfondissement des études sur chaque localité, surtout si les intercommunalités concernées sont grandes et les situations très variées. La volonté locale de mettre à jour ou de produire un document municipal répond à cette inquiétude : le PLU est envisagé comme une future partie du document intercommunal et un moyen de défendre des sujets locaux dans les débats intercommunaux.

Plusieurs élus rencontrés soulignent l'attention qu'ils portent aujourd'hui à l'écriture du règlement local, dans le but que le plan communal s'impose face au projet intercommunal futur. Le maire d'une commune seine-et-marnaise explique les choix de maintenir les zones à urbaniser à long terme (ouverture à l'urbanisation sous condition de révision du document) : l'objectif de la commune est de ne pas être contrainte par un futur PLUi d'ouvrir à l'urbanisation les zones concernées sur le court terme.

*« Le PLUi, c'est 23 communes rurales, 17 sont sous le PNR et 3 communes regroupent 53 % de la population - Fontainebleau, Avon, Bois-le-Roi - . On fait le PLU avant pour que le dossier soit ficelé pour le PLUi. Ce qui est fondamental, c'est le règlement. Il n'est pas question de mettre des ZAU1 [zone à urbaniser à court terme], on va mettre des ZAU2 [zone à urbaniser à long terme] comme ça on est tranquille, elles ne vont pas être urbaines. » [maire de Perthes, en Seine-et-Marne, le 26/03/2018]*

Dans certains cas, le transfert de la compétence d'urbanisme à l'échelon supérieur est perçu comme un moyen de résoudre plus facilement les conflits avec les propriétaires. La proximité entre les administrés et les élus peut représenter une difficulté pour la gestion locale. Deux maires expliquent l'intérêt d'une responsabilité intercommunale en matière d'urbanisme par rapport à la gestion des tensions locales :

*« L'intercommunalité a repris ce que faisait l'État. Il y a un service instructeur, mais vous recevez d'abord les gens en mairie. Ça n'est pas plus mal, car le gens, ils pensent que le maire a tout pouvoir, c'est Louis XIV. Et il faut faire comprendre qu'il y a des règles, les gens veulent déroger, sur les pentes de toit, sur tout... si c'était à la commune, ça serait plus compliqué. »* [maire de Bouleurs, en Seine-et-Marne, le 13/04/2018]

*« Il y a un PLU intercommunal à l'étude. Mais là, ils en sont au SCoT [schéma de cohérence territoriale]. Vous savez comment c'est, plus tard, s'il y a un PLUi : l'intercommunalité prendra notre document d'urbanisme comme une brique et l'intégrera. En 2030, le PLUi se fera sous l'égide de l'agglomération et là, ça s'effacera. Quand ça sera au niveau de l'agglomération, ça sera le président qui prendra les responsabilités. J'ai cinq procès sur le dos... Je me dis que ça sera bien le jour où l'agglomération prendra la responsabilité de signer les permis. »* [maire de Boissise-la-Bertrand, en Seine-et-Marne, le 24/04/2018]

En matière de planification d'urbanisme, il convient donc de ne pas concevoir de manière tranchée les relations entre communes et intercommunalité, lesquelles peuvent combiner oppositions d'intérêts et complémentarités. La représentante du service intercommunal en charge de l'aménagement en Loire-Atlantique rend compte du travail entre les institutions locales en matière de planification urbaine et explique le refus partagé et temporaire d'un document intercommunal par l'EPCI : *« Il y avait la volonté partagée à l'échelle des communes et de l'intercommunalité de ne pas faire de PLUi, c'était un choix collectif.[...] Il faut imaginer que le SCoT du Pays d'Ancenis a été mis en place en février 2014. Après, il y a eu des élections, la loi a changé. Alors, à la [communauté d'agglomération], on n'avait pas la motivation pour un PLUi. Le choix a été de se doter des moyens à la [communauté d'agglomération] pour que les élus retranscrivent dans les PLU les lois Grenelle, ALUR. Ce qui est déjà important. (...) l'équipe en interne a travaillé pour être auprès des élus locaux. Ça a plutôt bien marché. D'ailleurs, les PLU n'ont pratiquement pas été retoqués par les PPA [personnes publiques associées]. »* [directrice aménagement de la Communauté de communes en Loire-Atlantique, le 13/03/2019].

Les services intercommunaux et élus locaux entretiennent des relations étroites, ce qui nuance l'opposition que l'on serait tenté de faire entre un échelon de décision « technique » (l'échelon

intercommunal) et un échelon porteur d'un projet politique (l'échelon municipal). Cette opposition ne suffit pas à expliquer le processus de planification. L'extrait cité ci-dessus souligne que 1) l'action de l'intercommunalité ne remet pas systématiquement en cause le pouvoir des élus municipaux en matière d'urbanisme et que 2) le choix du PLU plutôt que du PLUi ne signifie pas le refus de la coopération intercommunale.

L'intercommunalité adapte les règles de densité du schéma de cohérence territoriale selon les communes, et sert d'intermédiaire pour échanger et négocier avec les services de l'État sur l'interprétation de règles. La directrice de l'aménagement d'une intercommunalité en Loire-Atlantique explique les ajustements d'orientations intercommunales concernant les objectifs de densité applicables dans les communes rurales, ainsi que les échanges avec les services de l'État : *« Il y a des exigences du SCoT mais on a autorisé des densités à 12 logements à l'hectare pour les communes plus rurales. Parce que 15 logements l'hectare c'est difficile pour certaines communes. Elles n'y arrivent pas. Il y a eu des discussions avec l'État. On a une compréhension des particularités locales de la part de la DDTM pour adapter la règle aux réalités du territoire. Ce sont des personnes ouvertes. »* [directrice aménagement de la Communauté de communes en Loire-Atlantique, le 13/03/2019]. Si les sujets faisant l'objet d'adaptation ne sont pas détaillés dans l'entretien, l'extrait montre néanmoins le rôle de l'intercommunalité dans la défense d'intérêts propres aux communes rurales.

Par ailleurs, l'élaboration d'un plan d'urbanisme intercommunal n'empêche pas les communes de garder la main sur les décisions d'urbanisme. Le maire d'une commune rurale seine-et-marnaise, également vice-président de l'intercommunalité en charge de l'aménagement du territoire et urbanisme, détaille ainsi l'action intercommunale et les relations entre élus locaux *« Comme on travaille ensemble avec la communauté de communes, je suis à la commission [aménagement du territoire et urbanisme], alors c'est relativement simple, c'est direct. Je participe à tout ce qui se fait, il n'y a pas d'opposition. [Et pour les autres communes ?]. Je laisse les maires décider de leur aménagement. Ils sont bien au courant de leur territoire. On regarde l'opération, sauf s'il y a un problème avec les PPA, si on voit qu'ils vont droit dans le mur. Par exemple, il y a le cas d'une zone à urbaniser qui était en contradiction avec le SAGE [schéma d'aménagement et de gestion de l'eau], dans une zone humide. Alors, on propose aux communes autres choses, on fait des suggestions... »* [maire de Doué, le 26/03/2018]. Les commissions communautaires sont composées par les élus municipaux. Par conséquent, l'interdépendance entre les objectifs et les décisions portés par les différents d'échelons peut être forte. Comme le suggère l'extrait ci-dessus, la compétence en urbanisme a certes été transférée à l'institution supra-communale, mais les décisions en matière d'aménagement restent en priorité un choix municipal.

Le coût des études locales et des diagnostics territoriaux constitue également un enjeu important. Certaines municipalités se regroupent pour lancer un appel d'offres commun pour l'élaboration de documents locaux distincts. Cette stratégie permet de diminuer le budget alloué au projet de plan local d'urbanisme et d'augmenter le montant du marché, afin notamment d'intéresser des bureaux d'études, parfois peu nombreux à répondre ou moins réputés. En Ile-de-France, un maire et des agents de parcs naturels régionaux expliquent les raisons qui sous-tendent le regroupement de communes pour élaborer les documents communaux :

*« Il y a eu des groupements de communes pour diminuer le coût sur les PLU. Nous on est parti seuls. Je me suis aperçu que les communes qui sont parties à plusieurs n'ont pas diminué le coût du PLU. »* [maire de Longuesse, dans le Val-d'Oise, le 27/06/2018]

*« On a amorcé un PLU groupé, entre trois communes, et le choix d'un bureau d'études. Donc le diagnostic a été fait en commun, mais à partir du PADD tout est différent entre les communes. »* [chargé de mission urbanisme au PNR Haute Vallée de la Chevreuse, dans les Yvelines, le 07/11/2017]

*« (...) le PNR avec la DDT et le CAUE ont encouragé les communes à faire des PLU groupés plutôt qu'un PLUi. On leur a dit que soixante-neuf communes allaient faire un PLU à peu près en même temps. Alors pour une petite commune de quelques habitants ça n'est pas le meilleur bureau d'études qui allait répondre. Ça a marché sur plusieurs endroits. »* [directrice du CAUE du Val-d'Oise, le 17/11/2017]

Cette méthode est évoquée et portée par les acteurs de la DDT, du CAUE et du PNR de différents départements. L'échelle intermédiaire de projet (ni la commune ni l'établissement public intercommunal) apparaît comme un moyen de répondre au manque de ressources et d'éviter les désaccords liés aux divergences politiques au sein de l'intercommunalité.

Dans cette section, nous avons souligné des phénomènes de divisions institutionnelles (verticales -structures et pouvoirs hiérarchiques- et horizontales -secteurs, conseils ou avis thématiques-), expliqués par la complexité de l'organisation administrative et une implication parfois limitée des institutions supra-communales en matière de planification local dans les communes rurales. La fragmentation des services de l'État limite l'accompagnement des petites communes dans la mise en œuvre d'une stratégie pour limiter la consommation du foncier par la planification d'urbanisme.

Différents moyens sont mis en œuvre localement pour pallier les lacunes de l'accompagnement public en matière d'urbanisme. Dans le prolongement d'autres travaux portant sur le développement urbain local (Desjardins et Leroux, 2007 ; Serrano *et al.* 2014 ; Jehling *et al.*, 2020), l'enquête montre de l'influence des municipalités sur les décisions urbaines prises à l'échelle supra-communale : les documents locaux d'urbanisme sont un support pour élaborer le document supérieur et les élus locaux agissent au sein l'institution régionale, notamment en validant le document régional.

Notre étude met aussi en évidence la stratégie d'élus, consistant à faire valoir l'intérêt local en préfiguration d'un projet à l'échelle intercommunale. Les élus envisagent souvent la période actuelle de planification comme une transition vers un urbanisme intercommunal et rédigent le document dans cette perspective. D'autre part, les pratiques locales de planification montrent que le refus du document intercommunal ne signifie pas l'absence de coopération entre communes : l'EPCI peut parfois encourager l'élaboration de document communaux et les élus peuvent s'associer en dehors du cadre intercommunal pour l'élaboration des plans locaux (appel d'offres, diagnostic).

Les décisions communales en matière de planification urbaine restent déterminantes et les opérations de construction sont majoritairement portées par des acteurs privés (propriétaires foncier, constructeurs de maisons individuelles et pétitionnaire de permis). Dans ce contexte, comment évaluer le rôle joué par les politiques publiques nationales, métropolitaines et locales sur les processus d'urbanisation résidentielle dans les communes rurales sous pression foncière ? Comment les acteurs locaux publics et privés s'organisent-ils pour le développement de l'urbanisation planifiée ? Dans la section suivante, nous proposons d'explorer plus spécifiquement le rôle joué par les aménageurs et les constructeurs au sein du système foncier local.

### **3.3. Le rôle des aménageurs et des constructeurs dans le système d'acteurs de l'urbanisme**

Le regard s'est jusqu'ici plutôt porté vers les démarches de planification de l'urbanisation. Dans la section 3.1, nous avons notamment souligné la capacité de blocage des propriétaires concernant les décisions d'urbanisme communales. La section 3.2 a mis en évidence la faiblesse des institutions supra-communales pour répondre aux enjeux locaux de planification, mais nous avons souligné l'existence de différentes formes de coopérations développées entre les acteurs publics. Par ailleurs, les municipalités rurales choisissent rarement d'orienter les projets urbains par la maîtrise en propriété ou l'usage d'outils d'intervention foncière (expropriation, préemption). Dans ce contexte, l'opérationnalisation de l'urbanisation planifiée semble dépendre fortement des acteurs privés que sont les propriétaires fonciers, les aménageurs urbains et les constructeurs de maisons.

L'étude quantitative que nous avons menée sur les plans locaux d'urbanisme franciliens (chapitre 2, section 2.4) ont mis en évidence plusieurs résultats : les municipalités imposent souvent un aménagement d'ensemble (70 % des zones à urbaniser de l'échantillon) pour éviter une urbanisation par étape selon les projets individuels dans une zone ; la croissance urbaine planifiées par les municipalités est négativement corrélée à la taille médiane des parcelles constructibles et positivement corrélée à la surface de plancher médiane des maisons individuelles construites. Pour les communes prévoyant une croissance urbaine, ces caractéristiques traduisent un contexte d'urbanisation favorable pour les sociétés d'aménagement privées et les constructeurs de maisons individuelles (relativement à des aménageurs publics et des promoteurs immobilier et bailleurs qui sont également parties prenantes du système foncier local).

C'est sur la base de ces éléments que la question principale de cette section est formulée : quel est le rôle joué par les opérateurs de l'urbanisation (aménageurs et constructeurs) dans les communes rurales planifiant une croissance urbaine ? Cette question peut alors être déclinée en plusieurs sous-questions : si les opérateurs de la densification sont absents dans les opérations d'urbanisation planifiées par les municipalités rurales, quelles sont les facteurs qui expliquent le positionnement d'autres opérateurs sur ces territoires ? Dans quelles mesures ces facteurs d'interventions sont-ils liés à des pratiques de planification communales ? De quelle manière les pratiques des opérateurs orientent-ils l'action publique en matière d'urbanisation ?

Pour répondre à ces interrogations, nous traiterons dans un premier temps de l'influence des politiques du logement sur le positionnement des filières privées de l'aménagement et de la

construction. Nous axerons par la suite notre propos sur l'évaluation des besoins locaux en matière de production de logement et sur l'influence des opérateurs sur les pratiques de planification urbaine locale.

### *Les pratiques d'urbanisation des communes rurales dépendantes des politiques du logement*

Le travail de classification hiérarchique (chapitre 2, p.79) a permis d'élaborer une typologie des communes rurales en fonction des caractéristiques d'urbanisation et nous a permis d'identifier quatre classes de communes. Nous avons vu que dans l'ensemble des classes, les constructeurs de maisons individuelles sont les principaux opérateurs des nouveaux logements. Cependant, on peut identifier deux classes de communes où des logements collectifs sont parfois construits (présence d'opérateurs-promoteurs). Ce profil correspond à la grande majorité des communes rurales de Loire-Atlantique et à une part importante des communes rurales franciliennes.

Dans les communes rurales sous influence urbaine, on peut observer des différences concernant la place occupée par les catégories de logements plus compactes que la maison individuelle (logements collectifs et intermédiaires). Ce constat est à l'origine de travaux sur les politiques locales et les systèmes d'acteurs de l'aménagement urbain (Castel, 2007 ; Llorente et Vilmin, 2015 ; Tennekes *et al.*, 2015).

Comme nous l'avons évoqué plus haut, aux Pays Bas, le regroupement des aménageurs-constructeurs au sein d'une même société, facilite le développement d'opérations d'ensemble. En Flandres, la segmentation de la filière privée explique que le système d'urbanisation soit lié à la structure de la propriété foncière et aux décisions des propriétaires (Tennekes *et al.*, 2015). Tennekes *et al.* ont également montré qu'aux Pays-Bas 1) les municipalités sont plus souvent que dans d'autres pays voisins (Belgique, Allemagne) à l'initiative des constructions, notamment pour des logements destinés à la location (appartements, maisons mitoyennes). Par ailleurs, les ménages néerlandais sont propriétaires plus tôt et font évoluer leur trajectoire résidentielle selon les contextes (familial, professionnel) plutôt que d'adapter le logement (Tennekes *et al.*, 2015).

Les modes opératoires de l'urbanisation de type « densification douce », dans les régions parisienne et nantaise, peuvent être décrits en fonction de trois marchés de la maison individuelle (Llorente, Vilmin, 2015). Marie Llorente et Thierry Vilmin mettent en évidence la difficulté d'organiser une



offre dense sur le marché de type « 3 », caractérisé par l'absence d'opérateurs structurés pour construire des logements groupés et dans le cadre d'aménagement d'ensemble. Ainsi, les communes sous l'influence métropolitaine sont dynamiques d'un point de vue démographique (demande de logements forte de la part des primo-accédants) mais l'urbanisation s'y développe de manière diffuse.

Dans les communes rurales françaises, l'absence des promoteurs et la présence des constructeurs, s'explique notamment par le besoin de structures légères qui ne portent pas le foncier et ne réalisent pas leurs marges financières sur la prise de risque (vente rapide, participation d'investisseurs) (Castel, 2007). Par ailleurs, pour les constructeurs de maisons individuelles, l'offre d'habitat groupé dans le périurbain est difficile à développer dès lors qu'il existe du foncier concurrent en lotissement d'habitat individuel, de même qu'il est difficile de construire des opérations de lotissement lorsqu'il y a une offre importante en diffus (Castel, 2007).

Dans les communes rurales sous influence métropolitaine, dans quelle mesure le fonctionnement des sociétés d'aménagement (publiques et privées) et des opérateurs de la construction (promoteur, bailleurs, constructeurs de maisons) est-il lié à la régulation et à la gestion de l'urbanisation par les autorités locales ?

#### *Territorialisation des aides publiques et report de l'urbanisation vers les communes rurales*

Parmi les acteurs de l'aménagement et de la construction que nous avons enquêtés, plusieurs mentionnent l'influence des aides publiques territorialisées sur la présence ou l'absence d'opérateurs dans certains territoires. Pour répondre au besoin de logements et face au manque de ressources publiques, un des axes centraux des politiques publiques nationales a été, depuis de nombreuses années, d'encourager la construction neuve par la filière privée, au travers de différents leviers comme les dispositifs de défiscalisation pour l'investissement locatif et les prêts à taux zéro. Ces aides sont attribuées selon l'éligibilité de la commune de construction qui dépend d'un zonage qui classe les communes en trois catégories « A/B/C ». Ce zonage a pour objectif d'orienter la construction vers les secteurs dits « tendus ».

▼ //////////////////////////////////////

évoluer les dispositifs qui s’y réfèrent. Actuellement, il correspond à plusieurs utilisations, notamment le dispositif d’investissement locatif (loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, dite « Pinel ») et le prêt à taux zéro (PTZ) .

Les différentes zones sont caractérisées par des degrés de tensions du marché immobilier local. Les déclinaisons des zones vont de « A » (classe la plus tendue), à « C » (classe la plus détendue)<sup>31</sup>.

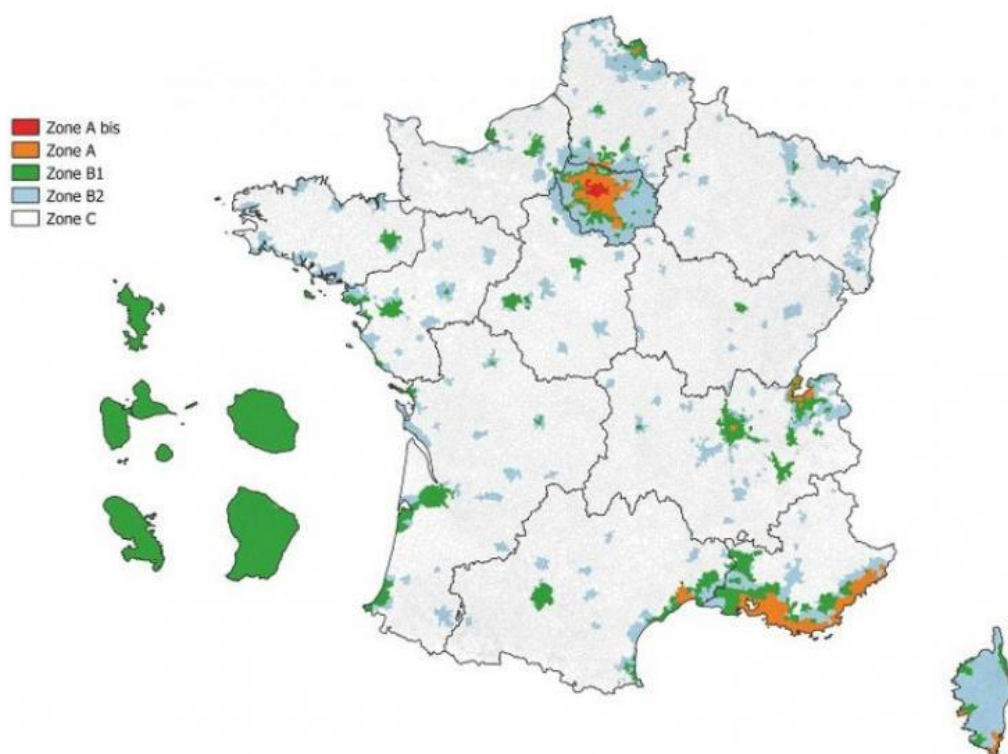


Figure 18. Carte du zonage A/B/C des communes et sur lequel repose l'attribution d'aides publiques pour la construction privée de logement, source <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c> (page consultée le 07/09/2020)

<sup>31</sup> « Zone A : agglomération de Paris (dont zone Abis), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés ; Zone Abis : comprend Paris et 76 communes Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise ; Zone B1 : comprend certaines grandes agglomérations ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer ; Zone B2 : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone Abis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ; Zone C : reste du territoire. » Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c> [consulté le 07/09/2020]

Les communes rurales des terrains d'enquêtes appartiennent aux classes B1 et B2 dans la région Ile-de-France et aux classes B2 et C dans le département de la Loire-Atlantique. Pour rendre la lecture plus fluide, nous utiliserons les termes souvent associés à ces zones pour les nommer : les zones A et B1 « très tendues », la zone B2 « moins tendue » et la zone C « détendue ».

Les aides publiques en matière de logement sont attribuées aux acquéreurs en partie sur la base de ce zonage. Ainsi, seules les communes des zones « très tendues » et « moins tendues » (dans le cas où ces dernières ont reçu un agrément du Préfet de région) sont éligibles au dispositif d'investissement locatif (loi « Pinel »). Concernant le dispositif de prêt à taux zéro (PTZ), toutes les communes sont éligibles. Cependant, moins la zone est « tendue », moins l'aide accordée est importante (aide relative à la fois aux plafonds de ressources et au montant du prêt).

Les zones que nous appelons « moins tendues » (fréquemment qualifiées de « détendues ») correspondent aux municipalités des franges des grandes agglomérations, aux villes moyennes et petites. Les zones « détendues » correspondent plutôt aux communes rurales. Sur ces types de territoires, les politiques publiques encouragent la rénovation des logements anciens plutôt que la construction neuve. Si la zone « moins tendue » est fréquemment associée à la zone « détendue », nous choisissons de les distinguer pour deux raisons : 1) les communes des zones « moins tendues » peuvent être éligibles aux dispositifs, si elles ont fait l'objet d'une dérogation préfectorale ; 2) l'éligibilité de ces communes au dispositif de prêt à taux zéro (PTZ) a été débattue au niveau des services de l'État durant l'année 2019, dans la mesure où l'outil est mobilisé pour la construction de maisons individuelles et par conséquent participe à l'étalement urbain. À cet égard, l'accès aux dispositifs d'aide à la construction de logement n'est pas garanti sur le long terme pour certaines de ces municipalités.

Les promoteurs privés et bailleurs sociaux sont les des opérateurs en capacité de construire du logement collectif et intermédiaire. Afin de produire ce type de logements, la présence d'investisseurs est généralement nécessaire, dans la mesure où l'opérateur ne construit pas sur fonds propres, mais sur la base des sommes engagées par les futurs propriétaires. Les aides financières publiques incitent donc les investisseurs à financer la construction de logements neufs en dans les communes « tendues », éligibles aux aides.

Par conséquent, ces aides orientent l'intervention des aménageurs urbains et des constructeurs de logements collectifs vers ces territoires. Un aménageur privé décrit ainsi le mécanisme qui

s'opère : « Dans le périurbain, il y a un zonage qui fait qu'il n'y a pas de location. Pas un promoteur ne viendra en B2 et C [« moins tendues » et « détendues »]. Ça a des conséquences sur le périurbain, parce que, suivant le zonage, c'est beaucoup plus long à commercialiser quand il n'y a pas d'accès aux dispositifs de défiscalisation, parce que, quand les promoteurs vendent des logements comme produits bancaires, ils passent par leur réseau national pour la pré-commercialisation. (...) les banques exigent un niveau de pré-commercialisation pour financer l'opération. Les promoteurs sont généralement liés à des groupes bancaires qui proposent aussi les logements comme produit à leurs clients investisseurs. Sans Pinel [loi cadrant l'application des dispositifs de défiscalisation], la commercialisation se fait différemment. Les promoteurs ne vont pas sur ces terrains, alors qu'il y a des besoins. Donc, ça a un impact significatif » [directeur du service aménagement et renouvellement urbain d'une société d'aménagement en Loire-Atlantique, le 04/12/18]. Si le dispositif public vise à inciter la construction dans l'aire métropolitaine, le représentant de la société d'aménagement suggère néanmoins une inadaptation du zonage à des besoins locaux en matière de logements collectifs ou intermédiaires sur des territoires sous forte influence urbaine.

Comme le montre l'extrait précédent, l'influence des banques sur le positionnement des opérateurs de type promoteur est importante. En effet, l'éligibilité d'une commune réduit les risques financiers de l'opération, dans la mesure où elle favorise la présence d'investisseurs et donc la rapidité de la vente : « Le promoteur a des fonds propres mais il fait surtout appel à une banque. C'est compliqué quand une opération a commencé, quand vous coulez le béton, si l'opération ne se fait pas... Le banquier cherche à minimiser les risques. Et les risques ne sont pas les mêmes en fonction des endroits. Vous avez un terrain à Nantes, il se vendra, c'est moins risqué qu'en rural. Le banquier est un facteur clé pour financer une opération. Ils ont un grand pouvoir sur l'immobilier aujourd'hui. » [directeur de l'agence et associé de la société Adequation - missionnée notamment pour des études et du conseil auprès des collectivités publiques et la fédération des aménageurs, en Loire-Atlantique, le 07/11/2018]

Comme indiqué plus haut, l'éligibilité de communes de zones « moins tendues » au dispositif de prêt à taux zéro a fait l'objet de débats : la mobilisation de l'outil plutôt pour la construction de maisons individuelles peut être considérée comme un effet pervers favorisant l'étalement urbain. Le gouvernement a cependant finalement maintenu l'accès au dispositif pour ces communes. Néanmoins, les entretiens que nous avons menés (avant cette décision du gouvernement) mettent en évidence une anticipation des acteurs de l'urbanisation sur l'évolution des aides et des effets locaux.

« C'est important [les différences entre les zones « tendues », « moins tendues », « détendues »], car c'est sur ce zonage que s'appuient les promoteurs. Le zonage a été fait pour favoriser l'investissement immobilier par

*les particuliers, par une réduction d'impôt pour les gens qui investissent. Pour les promoteurs, à l'échelle nationale, c'est 50 % de leur activité. [...] À partir de 2019, le B2 sort [zone « moins tendue »], les ménages n'auront plus accès au PTZ. La synthèse c'est que d'ici la fin de l'année, si on n'est pas dedans alors on n'ira pas. [C'est un risque où un constat ?] C'est ce qui se dessine aujourd'hui. Il y a une anticipation des acteurs. Tout le monde travaille au même endroit. Avant le terrain de jeu était large. Aujourd'hui, les promoteurs interviennent tous sur Nantes Métropole et sur la Presqu'île Saint-Nazaire-la Baule-Pornichet. C'est la course à l'échalotte, les prix montent. Le risque est de ne plus avoir d'opérateurs sur les zones B2 et C [zones « moins tendues » et « détendues »]. Sur la C [zone « détendues »], ils n'ont jamais été présents. Mais toute la série de villes moyennes, comme Clisson, Ancenis, ... risquent de voir des opérations disparaître. À la fois en promotion immobilière et en lotissement. Le zonage a un impact fort. L'union des constructeurs de maisons individuelles a annoncé un effondrement. » [directeur de l'agence et associé de la société Adequation - missionnée notamment pour des études et du conseil auprès des collectivités publiques et la fédération des aménageurs, en Loire-Atlantique, le 07/11/2018]. Par ailleurs, la directrice du service « aménagement » de la communauté de communes du Pays d'Ancenis constate des besoins de logements sur la commune « pôle » mais un manque d'opérateurs pour les construire : « La fin du PTZ, c'est compliqué aussi. Ça n'existe plus sur la construction neuve. C'est maintenant fléché sur l'ancien. Or les opérations chez nous c'est du neuf. » [directrice « aménagement » d'une intercommunalité en Loire-Atlantique, le 13/03/2019]*

Deux mécanismes orientent le choix des territoires d'intervention des promoteurs. En dehors des zones éligibles, les particuliers acquéreurs-investisseurs ne bénéficient pas du dispositif d'incitation à l'investissement lié à la loi dite « Pinel » (sauf dérogation préfectorale). Or, la présence de ces acteurs stimule l'intervention des promoteurs immobiliers, car elle est la promesse d'une commercialisation rapide de logements. D'un côté, l'assurance d'une commercialisation rapide diminue les risques sur l'opération et permet le soutien des banques ; de l'autre, plus la vente a lieu rapidement, plus les marges du promoteur sont conséquentes. La pré-commercialisation se réalise en partie au travers du réseau des promoteurs, notamment les banques partenaires qui proposent des produits d'investissement à leurs clients. L'absence d'investisseur augmente dans ce cas les risques de l'opération et dissuade les promoteurs d'intervenir sur ces communes. Dans ce cas, la dynamique d'urbanisation dépend fortement de la conjugaison de deux comportements individuels basés sur des anticipations : celui des particuliers-investisseurs et celui des promoteurs immobiliers. D'autre part, pour le montage de l'opération, les promoteurs distinguent les logements destinés aux investisseurs et les logements destinés aux habitants. La distinction se fait par les surfaces (petits logements pour l'investissement et grands pour les ménages) et par les prestations

(standards pour les acquéreurs, adaptées pour les habitants). Un aménageur public précise ainsi la stratégie suivie : « *Les logements investisseurs sont des petits logements T1, T2, T3. Ce sont des placements : ils sont plus chers au mètre carré. Les logements occupants, ce sont d'autres prestations.* » [à Nantes, le 04/12/2018]. L'ancien directeur de l'agence foncière du département de Loire-Atlantique explique le besoin d'investisseurs pour réaliser des logements destinés à la location et à l'accession libre ou aidée : « *Sur les opérations en individuel pour les investisseurs, il y a une défiscalisation qui fait monter le prix : c'est souvent 500 €/m<sup>2</sup> habitable plus cher que si c'est un ménage qui acquiert pour habiter. 500€ c'est sur Nantes. Donc, si les investisseurs disparaissent, alors il y a un rééquilibrage et l'opération est plus chère pour les ménages et donc il y a plus de difficultés à vendre pour les promoteurs* » [à Nantes, le 23/11/2018]. Selon cette logique, sur certaines communes, même si la construction de logements collectifs ou intermédiaires par un promoteur est possible, l'absence d'investisseurs particuliers conduit à l'absence de logements locatifs et à l'augmentation du prix du logement pour les acquéreurs-habitants.

L'effet inflationniste mentionné fait écho à certains mécanismes révélés par des études menées sur le dispositif d'aide personnalisée au logement (APL). Elles montrent que le dispositif aide effectivement les ménages à se loger mieux, mais que les loyers augmentent plus vite pour les logements dont le locataire reçoit l'aide financière. D'autre part, une partie de l'aide est captée par le bailleur qui n'investit pas dans l'amélioration du logement (augmentation des surfaces ou du confort) ou un nouveau logement (augmentation de l'offre). Le dispositif d'aide au logement tend à augmenter la demande plutôt que l'offre à court et moyen termes et s'avère par conséquent inefficace sur ce point (Laferrère et le Blanc, 2002 ; Fack, 2011 ; Cavailhès 2015).

La définition de la territorialisation des aides au développement de logement suivant un système de zonage a été remis en cause par différentes études en économie (Renard, 2008 ; Madec, 2018). Vincent Renard souligne notamment des effets latéraux, conséquences de choix de territorialisation « hors-sol » lors de la conception des différents instruments d'incitation à la construction de logement (dispositif de défiscalisation, prêt à taux zéro, développement de maisons à 100 000€). L'économiste établit une relation entre les dispositifs d'aides, l'augmentation des prix et les comportements de rétention foncière de la part des propriétaires sur les communes éligibles. L'augmentation des prix conduit les acquéreurs-habitants à rechercher du foncier plus abordable et participe au report de l'urbanisation (Renard, 2008). Selon Pierre Madec, les choix de définition du zonage « A/B/C » présentent des limites qui participent à son manque d'efficacité concernant l'attribution d'aides (Madec, 2018). Madec montre qu'une mobilisation des « zones d'emplois » de l'INSEE offrirait par exemple une meilleure définition, en particulier pour les zones « détendues ».

Elle caractérise plus finement les tensions des marchés et pourrait être plus pertinente dans une logique d'application à l'échelle territoriale plutôt que communale.

Les critiques de la territorialisation des dispositifs d'aides portent sur l'efficacité des instruments d'incitation à la construction et de régulation de l'accès au logement. Les études montrent la faible capacité du zonage à prendre en compte les tensions locales du marché et le développement d'effets de spéculation foncière et immobilière participant à l'étalement urbain. Néanmoins, l'inflation des prix du logement dans des communes « détendues » (où les investisseurs sont absents), n'est pas un phénomène qui apparaît clairement dans la littérature.

Les effets de report de l'urbanisation liés à la concentration des aides pour le logement sur des zones est relativement prévisible. Cependant, au-delà des questions de zonage, la petite taille des opérations détourne les aménageurs publics et les structures de promotion privées des communes rurales même si des besoins existent. Dans ce contexte, ce sont des opérateurs spécifiques - aménageurs privés, constructeurs de maisons, petites sociétés - qui interviennent sur ces territoires ruraux sous influence métropolitaine.

#### *Les stratégies de positionnement des opérateurs dans les communes rurales*

Même si les acteurs de la densification (promoteurs, bailleurs, aménageurs publics) sont absents des communes rurales, il n'en reste pas moins qu'elles accueillent régulièrement de nouvelles constructions. Les entretiens auprès des opérateurs et les acteurs publics locaux nous permettent de mieux cerner les caractéristiques de ce processus d'urbanisation.

Les aménageurs rencontrés indiquent des effets de seuils (relatifs au nombre de logements et au chiffre d'affaires) qui conditionnent leur intervention dans les communes rurales.

*« On a souhaité se positionner sur une opération de cinquante logements et j'aimerais qu'on travaille plus sur ça dans les années à venir, pour renverser les logiques. [...] il y a un effet de seuil. À la Chapelle-Launay, c'est un bon exemple, ils sont très actifs. Ils sont venus nous chercher via l'intercommunalité qui leur a conseillé de faire appel à un aménageur [...] sur le centre bourg, où on a butté sur la partie économique. »* [directeur du service Aménagement Renouvellement Urbain de la structure d'économie mixte d'aménagement en Loire-Atlantique le 04/12/2018]

*« On ne fait pas des opérations en dessous de huit à dix millions de chiffre d'affaires, ce qui correspond à une quarantaine de logements sur ces communes. Après, le nombre de logements, ça dépend où c'est placé »* [directeur territorial, résidentiel Ile-de-France, dans une société d'aménagement et promotion privée, le 21/09/2018]

*« Il faut voir que les bailleurs ne viennent pas en zone C, pas s'il y a moins de 15 ou 20 logements à faire pour eux. Ils ne viennent pas. Et les élus ont des pénalités. Si le bailleur ne fait pas plus de 12 ou 15 logements... Il y a des bailleurs comme SAMO, LNH, Nantes Atlantique... ils viennent mais c'est compliqué. »* [aménageur privé exerçant en Loire-Atlantique, le 24/10/2018]

Le fonctionnement des structures d'aménagement et de construction (promoteur, bailleur) ne permet pas de travailler en-deçà de ces seuils pour des raisons liées à des économies d'échelle limitées et des frais de fonctionnement incompressibles.

En Ile-de-France, les opérateurs privés-nationaux ont parfois développé une branche spécialisée pour aménager et construire un ensemble de logements (petits collectifs, intermédiaires et individuels) et donc pour travailler sur les zones à urbaniser des communes rurales sous pression foncière. L'un des aménageurs-promoteurs national explique le travail mené pour l'étude des terrains et les échanges avec les propriétaires avant d'envisager une intervention : *« On regarde comment sont les terrains, si ce terrain me paraît techniquement bien placé, je vais voir sur le PLU la zone. [...] Si c'est en zone AU [zone à urbaniser], c'est un message pour dire « Monsieur le promoteur, venez voir » . Mais le maire n'a pas la main. [...] On essaie de sentir un peu entre le propriétaire et le maire. C'est une observation physique d'abord, s'il y a une pente à 10 %, on n'ira pas, parce que pour les PMR [personnes à mobilité réduite] et cetera, ça n'est pas possible. »* [directeur territorial, « résidentiel Ile-de-France » d'une société d'aménagement et de promotion privée, Boulogne-Billancourt, le 21/09/2018]. Cet extrait montre l'attention portée au document et aux caractéristiques du terrain par rapport au programme, telles que l'application de la réglementation, qui s'impose au promoteur, concernant l'accessibilité de l'espace public et des logements aux personnes à mobilité réduite. D'autre part, il souligne l'importance des propriétaires fonciers, auprès desquels l'aménageur doit obtenir des promesses de vente, et dont les décisions conditionnent l'urbanisation de la zone planifiée par la commune.

Par ailleurs, des élus indiquent que, suivant les cas, une zone à urbaniser planifiée pour être développée dans le cadre d'un aménagement d'ensemble peut être finalement viabilisée et



construite au fur et à mesure des ventes de lots à des particuliers pétitionnaires de permis de construire.

« On n'a pas assez de superficie pour qu'un aménageur soit intéressé. Les familles sont propriétaires sur les zones à urbaniser. Elles vont vendre par notaire à une famille intéressée par le terrain. Cette famille va s'adresser à un constructeur de maison individuelle et poser une option sur le terrain, puis c'est l'achat et le projet généralement. C'est finance, puis maison, puis terrain. » [maire d'Amponville, le 26/03/2018]

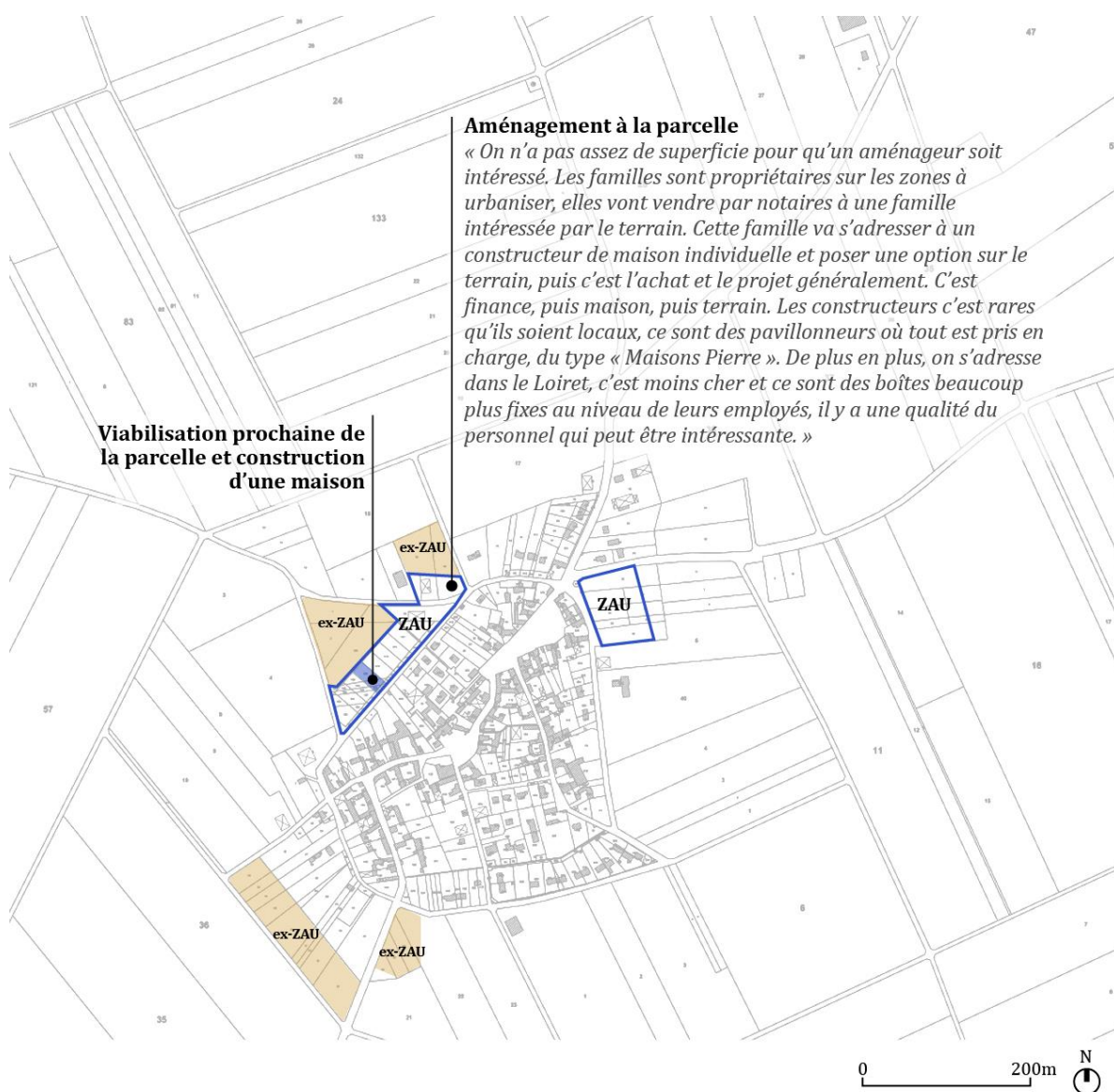


Figure 19. Localisation de la zone à urbaniser et contexte d'urbanisation décrit par un maire (cartographie de l'entretien avec le maire le 26/03/18, source : fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Concernant le positionnement des aménageurs publics, il faut noter qu'ils sont généralement rattachés à un territoire d'intervention. Le rattachement s'explique par des raisons historiques,

politiques ou des compétences thématiques. En Loire-Atlantique, un seul aménageur public travaille pour les communes rurales du département. Les autres opérateurs de l'aménagement présents dans les communes rurales sont des aménageurs privés. Les opérateurs expliquent ainsi le positionnement des sociétés selon les territoires :

« LOD [Loire-Océan-Développement] et Nantes Aménagement, ce sont les élus qui se sont outillés à un moment donné, parce que la SELA était perçue comme un aménageur vieillissant. Maintenant il y a la SAMOA aussi qui intervient sur l'île-de-Nantes. C'est politique. Elles [les SEM et SPL du département] ont été créées avec l'explosion démographique du département. Alors on a été amené à travailler sur d'autres territoires. Aujourd'hui on est plus en concurrence avec des aménageurs privés. » [représentant d'une société d'aménagement publique en Loire-Atlantique, le 04/12/2018]

« Sur certains territoires, les opérateurs publics sont très présents, au point de cannibaliser le marché, comme à Angers par exemple. À Nantes, les opérations publiques d'envergure sont confiées aux opérateurs publics. La métropole s'est appropriée les grandes opérations au profit de ses SPL [société publique locale]. Les ZAC vont aux opérateurs publics. C'était la même chose à Rennes à une époque, ça a changé. On espère que ça va changer à Nantes. [...] Nantes Métropole Aménagement et la SAMOA interviennent sur la métropole. La SELA est présente, c'est un ancrage historique. Elle intervient sur le département, mais elle est aussi mise en concurrence avec des opérateurs privés. » [responsable programme aménagement d'une structure privée d'aménagement en Loire-Atlantique, le 24/10/2018]

Les méthodes de travail se distinguent entre les structures qui correspondent plutôt aux « grands » aménageurs (publics-locaux et privés-nationaux) et celles des aménageurs « intermédiaires » et « petits » (privés-régionaux ou locaux). Ces différences de fonctionnement expliquent les stratégies de positionnement sur les opérations dans les communes rurales.

« La SELA et le privé fonctionnent différemment. La SELA va plus chercher à faire de l'innovation, du programme, ... Après il peut y avoir un décalage entre la volonté d'innovation et le désir des clients. Et la SELA est une structure importante qu'il faut faire tourner. Les aménageurs privés tirent sur les prix ; ils font le minimum et sont des structures plus légères. » [bailleur et constructeur en Loire-Atlantique et en Mayenne, à Nantes, le 21/05/2019]

« La LAD-SELA n'a pas la culture du client encore, elle est plus technique et politique. [...] Et puis ils ont un fonctionnement en silo, ça ne communique pas, ça manque d'efficacité, alors que l'aménageur privé est plus agile il

*arrive à un équilibre économique plus intéressant. Mais sans demande politique c'est pas possible d'être sur des aménagements plus poussés avec un aménageur privé.* » [constructeur, Saint-Père-en-Retz, en Loire-Atlantique, le 15/04/2019]

*« Ils [aménageurs publics] ont des bilans déficitaires et c'est la collectivité, vous, moi, qui compensons. Il faut que vous alliez sur internet chercher les bilans d'opérations des opérateurs publics. »* [aménageur privé en Loire-Atlantique, le 24/10/2018]

Les petites sociétés privées sont composées de peu de personnes. Le montage plus simple des opérations (taille, programme, acteurs impliqués) leur permet de fonctionner avec peu de compétences et d'être plus légères. De ce point de vue, elles sont plus compétitives sur les petites missions dans les communes rurales. En Ile-de-France, ce sont essentiellement des aménageurs privés qui urbanisent (viabilisation, division foncière) les nouvelles zones d'habitats. Par ailleurs, les structures de la région ont souvent la double casquette d'aménageurs et de promoteurs. Cet élargissement permet d'équilibrer le coût de l'opération généralement déficitaire sur la mission d'aménagement.

Parallèlement à l'absence d'aménageurs dans certaines communes, les opérateurs de la promotion (acteurs de la construction de logement collectifs et intermédiaires) sont également structurés de manière à se positionner sur des opérations plus importantes que celles proposées dans les communes rurales. Par exemple, dans les Yvelines, deux communes ont été soumises à la loi SRU après avoir rejoint une intercommunalité : elles ont dès lors l'obligation de construire des logements sociaux. La chargée de mission « urbanisme » au sein du parc naturel régional explique la difficulté à mobiliser des constructeurs de logements sociaux dans ce contexte : *« Il y a eu une identification des sites stratégiques, puis une rencontre avec différents bailleurs, mais rien n'est sorti. Les bailleurs sociaux ont des difficultés à se positionner sur ce type de structure de marché, car ça n'est pas dans la stratégie de l'entreprise. [...] En 2010-2012, les bailleurs ne montraient pas d'intérêt pour le rural. Mais là, il y a un nouvel intérêt, il me semble. Peut-être qu'ils se repositionnent... En tous cas, on a plus d'interlocuteurs. Avant, une opération de dix logements, c'était trop peu. J'ai échangé avec un bailleur ; il me disait, qu'en fait, qu'il fasse cent, cinquante ou dix logements, ça représente le même coût... Alors, la question est : comment réduire les coûts quand il y a moins de logements ? Parce que, dans tous les cas, il faut une équipe, des déplacements, etc. L'idée de mutualiser permet par exemple de faire tourner un gardien de chantier. »* [chargée de mission urbanisme, PNR Haute Vallée de la Chevreuse, le 07/11/2017]

Qu'il s'agisse de l'aménageur public ligérien ou des bailleurs dans le cas yvelinois, des recherches sont menées par les structures pour revoir leur fonctionnement et pouvoir se positionner dans les communes rurales qui planifient des opérations de logements plus denses (petits collectifs, intermédiaires). Cette démarche d'adaptation correspond-elle à l'émergence d'un nouveau marché ou à la diminution du foncier disponible dans l'agglomération urbaine ? L'évolution, apparemment encore naissante, du travail des opérateurs 1) montre le développement d'un intérêt des opérateurs de l'aire métropolitaine pour ces communes rurales et 2) laisse présager des adaptations au sein du système d'acteurs concernant les pratiques de construction.

En effet, le défaut d'opérateurs de « l'urbanisation dense » dans les communes rurales révèle, en creux, la présence d'un système d'acteurs spécifiques sur ces territoires. Les communes rurales sous pression démographique poursuivent leur développement urbain et construisent malgré l'absence des opérateurs majeurs de l'urbanisation métropolitaine. L'un des associés de l'agence de stratégies urbaines et immobilières Adéquation<sup>32</sup> explique les logiques de ce processus : « *En l'absence des opérateurs, les gens vont chercher des terrains diffus. [...] L'État met le paquet, se concentre sur les zones tendues, mais cela concentre la logique des opérateurs et la dynamique. Ils sont tous sur les mêmes terrains. Sur la métropole nantaise, il y a 600 000 habitants aujourd'hui ; il est prévu d'atteindre 700 000 habitants dans dix ans. La production de logements se fera, mais de façon non organisée.* » [associé de la société Adéquation, à Nantes, le 07/11/18]. Suivant ce raisonnement, l'absence de promoteurs immobiliers limiterait la capacité des petites communes en franges métropolitaines à accueillir du logement dense et augmenterait le nombre d'habitants qui s'éloignent des zones tendues afin d'acquérir une maison individuelle moins chère.

Dans les communes où l'équilibre financier de l'opération d'aménagement n'est pas assuré dans un temps donné, sous quelles conditions les opérateurs de l'aménagement et de la construction interviennent-ils ?

Pour comprendre la configuration des systèmes d'acteurs dans les communes rurales, nous proposons, à travers un encart, de caractériser trois types de processus d'urbanisation en fonction des opérateurs présents, en nous appuyant à la fois sur des analyses quantitatives et des enquêtes qualitatives.

---

<sup>32</sup> Bureau d'études spécialisé dans les marchés fonciers et immobilier, travaillant notamment pour le compte de collectivités et d'opérateurs privés.



et privé), les communes peuvent également porter le foncier et organiser l'opération « en régie » en faisant appel à un bureau d'études (voirie et réseaux divers) pour la délimitation du foncier et contractualisent directement des entreprises pour la mise en œuvre des voies et le raccordement aux réseaux. Par ailleurs, pour l'urbanisation de quelques parcelles, certains constructeurs de maisons peuvent également réaliser le raccordement de parcelles aux réseaux urbains, sans que les compétences d'un aménageur ne soient requises.

Enfin, la proximité entre les acteurs (élus, propriétaires, opérateurs) dans les communes rurales renforce l'importance des négociations et limite l'usage d'outils de maîtrise foncière dans le cadre de l'extension (déclaration d'utilité publique et procédure d'expropriation, droit de préemption, hausse de la taxe d'aménagement). Des pratiques d'ajustements entre planification urbaine et projet d'aménagement sont constatées,

y compris pour un type d'urbanisation qui correspond à maints égards au modèle de « l'incitation réglementaire » défini par Thierry Vilmin (Vilmin, 2015).

La typologie élaborée par Vilmin est par conséquent pertinente pour analyser les rapports entre acteurs et leur influence sur les choix d'urbanisation. Cependant, les multiples nuances soulignées ici nous conduisent à proposer une typologie plus ciblée (absence d'investisseurs, regroupement de aménageurs privés et publics par exemple). La typologie a pour objectif d'analyser les différentes pratiques d'urbanisation dans les communes rurales sous influence métropolitaine pour comprendre les mécanismes et les effets de ces pratiques sur ces territoires spécifiques.

L'urbanisation d'une zone à urbaniser suit en principe la trajectoire schématisée en Figure 20 (clé de lecture : étape 1, puis 2, puis 3).

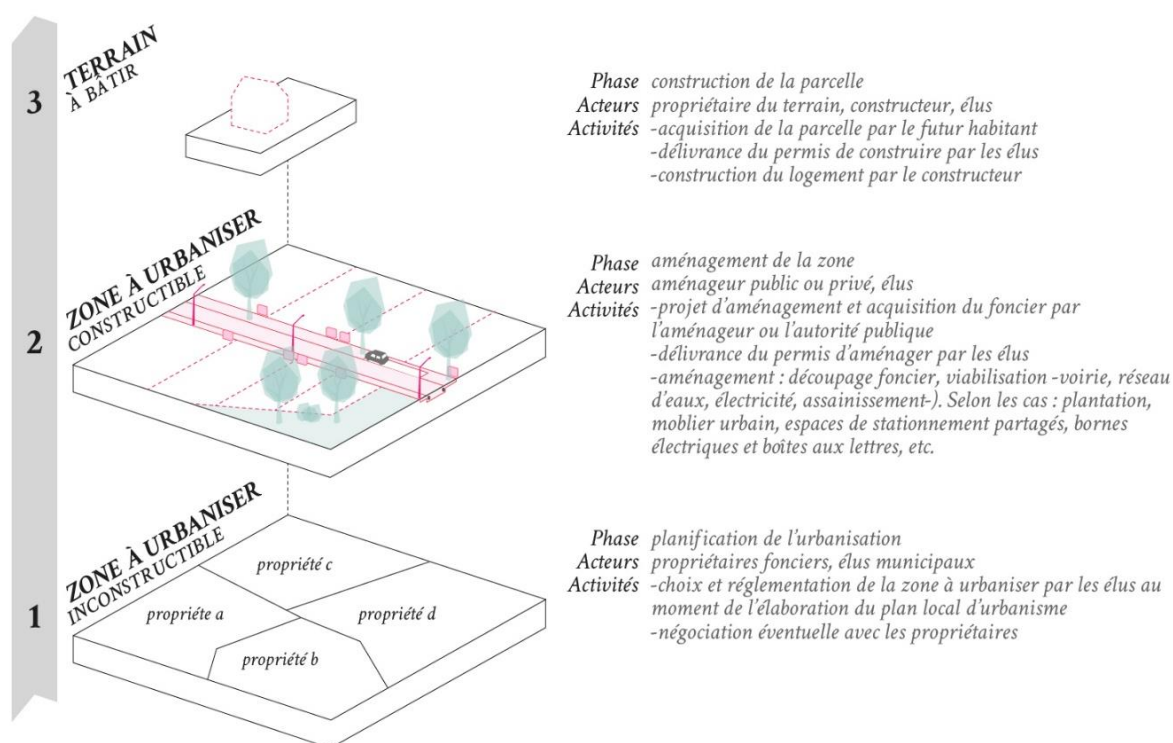


Figure 20. Schéma des étapes et acteurs de l'urbanisation d'un secteur

Ce schéma représente l'évolution d'une zone à urbaniser dans une commune rurale, sous ses différents aspects : la constructibilité des sols, la propriété des terrains, les décisions prises par les élus, l'action des opérateurs de l'urbanisation. Si les grandes étapes d'urbanisation se succèdent généralement selon cette trajectoire, nous montrons que les situations sont contrastées selon les opérateurs présents et leurs pratiques. Trois types de processus d'urbanisation peuvent être identifiés en fonction des opérateurs présents dans les communes rurales sous influence métropolitaine. Les deux premiers concernent le développement d'une zone à urbaniser, le troisième concerne l'urbanisation diffuse (à la parcelle c'est-à-dire hors aménagement d'ensemble).

a) *L'urbanisation suivant un aménagement d'ensemble, par un aménageur sur des terrains où la demande est forte.* L'aménageur (public ou privé) réalise les opérations suivantes : l'achat du foncier (sauf si la collectivité porte le foncier), la division du foncier en lots, la voirie et les réseaux (électricité, eau, assainissement), la mise en place des bornes électriques individuelles, la construction de murets, voire la plantation (arbres, plants) de la voirie et des espaces de stationnement pour les visiteurs. Le constructeur (constructeurs de maisons individuelles, maître d'œuvre, entreprises) réalise le logement sur une parcelle portée par un acquéreur-habitant (ou un investisseur, ce qui rare dans ces communes). Si les acteurs de la densification (aménageur-promoteur, promoteur ou bailleur) interviennent sur l'opération, les parcelles sont dans ce cas portées par ces opérateurs (ou par un acteur public). L'opérateur (promoteur, bailleur) peut réaliser plusieurs logements (de types individuel, intermédiaire et/ou collectif), notamment au travers de dispositifs tels que le contrat de vente en état futur d'achèvement (VEFA) ou le prêt social location-accession (PSLA). Dans le cadre

de cette opération d'urbanisation, les différentes constructions sont souvent réalisées de manière simultanée (en particulier quand la pression foncière est forte). Dans ce cas, les nouveaux habitants s'installent rapidement.

b) *L'urbanisation par un aménagement d'ensemble plus léger, de type « lotissement »*

L'aménageur privé réalise les opérations suivantes : l'achat du foncier (sauf si la collectivité porte le foncier), la division du foncier en lots, la voirie et les réseaux (électricité, eau). En revanche, l'assainissement généralement sera mis en œuvre à l'échelle de la parcelle par le constructeur, lors du chantier de maison individuelle. En l'absence d'opérateur intéressé pour aménager (achat, division des lots, voirie, réseaux) ou si la municipalité a des ressources en interne (compétence, capacité de portage foncier), cette dernière peut assumer le rôle de maître d'ouvrage. Dans ce cas, elle passe directement des contrats avec un bureau d'études « voirie et réseaux divers » (VRD) et des entreprises, afin de lotir et viabiliser la zone. Le constructeur (constructeurs de maisons individuelles, maître d'œuvre, entreprises) réalise le logement sur une parcelle portée par un propriétaire, lequel a acheté le terrain auprès de l'aménageur ou de la commune. Dans le cadre de cette opération d'urbanisation, les différentes constructions peuvent être réalisées de manière simultanée (lorsque la pression foncière est forte) ou au fil de l'eau (ce qui se traduit par des ventes étalées dans le temps). En fonction des opérations, les nouveaux habitants s'installent rapidement ou au fur et à mesure (cela peut prendre plusieurs années). L'étalement des chantiers dans le temps est souvent synonyme de contraintes pour les élus : cadre de vie peu accueillant, nuisances sonores, dégradation de la voirie par les engins.

c) *L'urbanisation en diffus, par la construction à la parcelle*

Dans ce processus d'urbanisation, il n'y a pas d'aménageur. Le futur habitant achète le terrain au propriétaire foncier. L'urbanisation des terrains se réalise alors à la parcelle : la voirie est déjà existante et le raccordement aux réseaux (électricité, eau, assainissement) est réalisé par le constructeur lors du chantier de maison individuelle (sur la base de la Figure 20, p 177), il s'agit plutôt d'un passage de l'étape 1 à l'étape 3 sans passer par l'étape 2). Dans le cadre de cette opération d'urbanisation, les différentes constructions sont réalisées au fil de l'eau et les nouveaux habitants s'installent sur plusieurs années. Fréquemment, cette urbanisation se déroule sur des zones urbaines et non sur les

zones « à urbaniser ». Elle peut cependant intervenir sur une zone « à urbaniser », lorsque par exemple la zone en question longe une route. Les communes disposent parfois de foncier disponible en zone dite « urbain ». Dans ce cas, même si le foncier est exploité par un agriculteur, les parcelles peuvent facilement être raccordées aux réseaux et sont constructibles.

Ces différents systèmes de fabrique urbaine dans les communes rurales impliquent des pratiques d'aménagement et de construction qui influencent les choix en matière d'urbanisme ; nos enquêtes interrogent les moyens mis en œuvre par les acteurs publics et privés pour influencer sur ces processus.

//////////////////////////////////////▲

*L'opérationnalisation de l'urbanisation planifiée et le rôle joué par les constructeurs*

Dans cette sous-section, nous nous intéressons aux processus d'urbanisation dans les différentes communes de notre échantillon au regard des pratiques des opérateurs. Les conditions et pratiques de construction observées portent sur la délimitation des terrains aménagés (surfaces, dimensions) ; le prix et la surface, des terrains et des maisons ; la localisation des chantiers ; les caractéristiques des ménages clients de maisons.

L'étude quantitative que nous avons présentée (chapitre 2, section 2.3) offre une lecture d'ensemble des modalités d'acquisition et de construction (prix, surface), ainsi que de leur évolution dans le temps selon les profils de communes. Les résultats montrent que 1) dans les communes rurales où se construisent le plus de maisons individuelles, les prix des terrains ont peu évolué, probablement en raison d'une diminution de leur taille du fait d'opérations plus compactes ; 2) dans les communes moins peuplées, où l'urbanisation se développe de manière plus diffuse (faible nombre de permis, grande taille de parcelle), les prix des maisons ont augmenté, mais restent plus attractifs pour les primo-accédants que dans les autres communes.



Le premier résultat soulève des interrogations concernant les facteurs susceptibles d'expliquer la réduction de la taille des parcelles. Ceux-ci peuvent être liés à divers paramètres : l'augmentation du prix des terrains au mètre carré ; le renforcement, par certaines intercommunalités, des prescriptions en matière de densité concernant les aménagements d'ensemble (au travers des schémas de cohérence territoriale) ; ou enfin, des comportements d'opérateurs qui « densifient le pavillonnaire », y compris dans le rural, pour élargir leur clientèle solvable. Le second résultat suggère que dans les communes rurales où le marché foncier est moins dynamique, l'incitation à densifier est faible et les économies d'échelle plus difficiles à réaliser pour les opérateurs.

Nous proposons de revenir dans le passage qui suit sur certains résultats de l'analyse quantitative qui traitent de l'évolution des prix et des surfaces concernant les terrains et les maisons (cf. étude quantitative, chapitre 2, p.83). En les confrontant à nos enquêtes de terrain, nous proposons ainsi des éléments de compréhension sur les liens entre les pratiques des opérateurs, les profils de propriétaires-acquéreurs et les choix locaux en matière d'urbanisme.

#### *Les zones à urbaniser analysées sous l'angle des pratiques constructives*

Si l'on revient sur les résultats de la classification hiérarchique exposée plus haut, il apparaît que les communes rurales sous pression urbaine représentent dans le grand ouest un secteur bien plus étendu que la périphérie d'un grand pôle (Rennes, Nantes, Angers). Ce constat tend à valider l'hypothèse d'un report de l'urbanisation. De surcroît, la cartographie des classes de communes met en évidence un report qui s'étend bien au-delà des territoires supposés. Par exemple, la classe de communes « sous pression foncière et où l'urbanisation nouvelle est importante » est très présente en Mayenne, un département pourtant très rural.

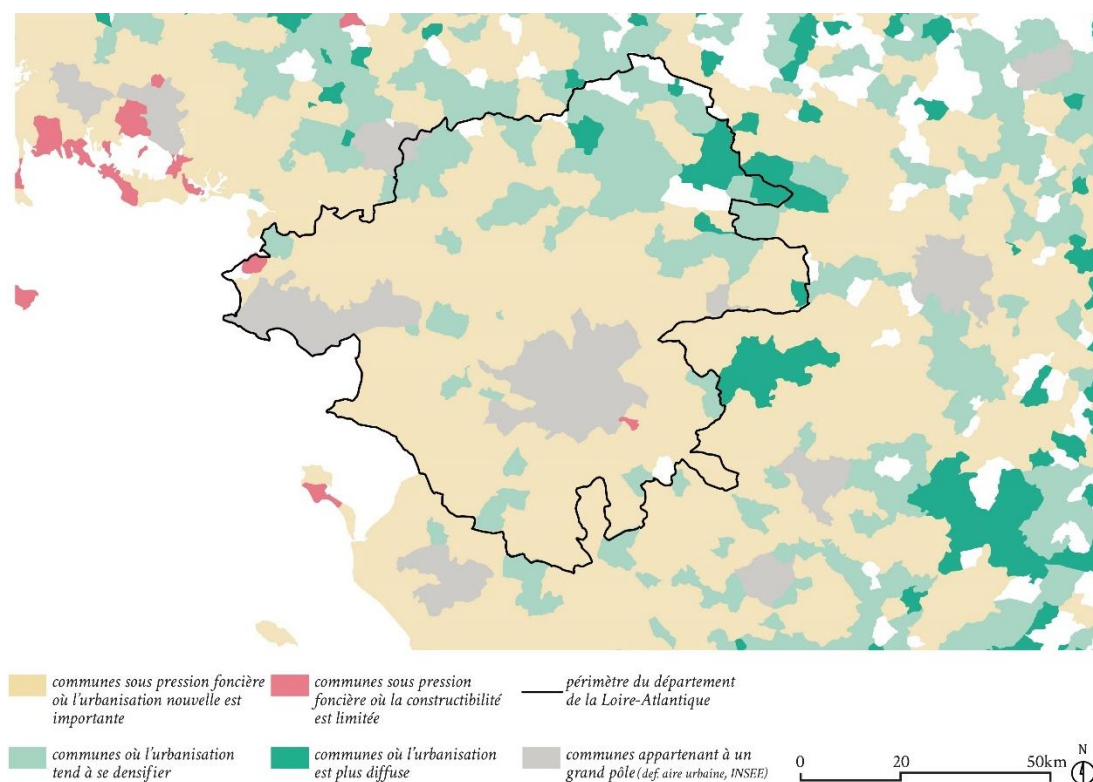


Figure 21. Carte des classes de communes (focus sur la Loire-Atlantique)

Les entretiens auprès des acteurs de la construction corroborent les résultats de l'analyse quantitative concernant la diminution globale des tailles de terrains en Loire-Atlantique. Cependant, il semble que cette tendance ne compense pas suffisamment l'augmentation du prix au mètre carré constructible pour permettre une stabilisation du prix des terrains, en particulier sur le littoral et sur les franges métropolitaines. Les constructeurs de maisons expliquent ainsi que l'urbanisation tend à se reporter dans les communes rurales et rétro-littorales :

« Notre clientèle est large : elle comprend des primo-accédants, mais ce sont surtout des « second-accédants » [ce constructeur travaille essentiellement sur le littoral du département]. [...] Les surfaces de terrain ont diminué : [« dans l'arrière-pays »], on est à environ 400 m<sup>2</sup> aujourd'hui. Par exemple, à Sainte-Pazanne - je connais parce que j'y habite, enfin j'y habitais, je suis en train de déménager - c'est une commune rurale, il y a 7 000 habitants et les gens pensaient pouvoir trouver des terrains plus grands. J'ai quarante ans d'expérience quasiment et ma peur, c'est qu'on risque de saturer avec ce contexte de lois. Il va falloir loger des gens. C'est compliqué pour les primo-accédants : le budget moyen pour un couple aujourd'hui, c'est 160 à 180 000 euros. Le budget, donc, pour le terrain et la maison. Il y a une discrimination par rapport à la population et ça recule les gens (sic) dans le territoire. » [constructeur de maisons individuelles établi à Pornic, le 12/03/2019]

« [Et les terrains font quelles surfaces ?] *On parle plutôt de ticket d'entrée pour nous. C'est-à-dire que les gens vont avoir 40 000€ à 50 000€ pour un terrain en moyenne. La taille va dépendre d'où ils veulent acheter. Si c'est à la Roche-sur-Yon, ils auront 200-250 m<sup>2</sup>. Si c'est à la campagne : plus, puisque c'est moins cher ; au Nord Vendée, c'est plus cher qu'au Sud Vendée. En Loire-Atlantique, le foncier est plus cher ; la Vendée reste le département le moins cher de la côte atlantique.* » [constructeur de maisons individuelles établi à la Roche-sur-Yon, le 17/04/2019]

Même si le prix des surfaces constructibles est en augmentation (mais tend par endroit à se stabiliser à l'échelle des parcelles dont la taille diminue), le rapport entre le prix et la surface des terrains tend à éloigner les ménages les plus modestes et les plus jeunes des pôles d'emplois vers les territoires rétro-littoraux et ruraux. Les constructeurs qui travaillent sur le littoral opèrent majoritairement pour des ménages construisant une maison dans le cadre d'un deuxième achat. Ce résultat fait écho aux travaux de Tennekes *et al.* qui montrent que les ménages néerlandais sont propriétaires plus tôt (par rapport à des pays voisins comme la Belgique et l'Allemagne) et font évoluer leur trajectoire résidentielle selon les contextes plutôt que d'adapter le logement (Tennekes *et al.*, 2015). Dans notre étude, les ménages qui construisent une maison sur le littoral atlantique ont plutôt des pratiques de changement de résidence que d'adaptation du logement. En revanche, l'enquête ne nous permet pas de définir si les primo-accédants adaptent leur logement où se déplace au cours de leur vie.

Le type de territoire (métropole, littoral, rétro-littoral) joue un rôle sur les secteurs d'intervention des opérateurs, dans la mesure où ces secteurs sont liés à des marchés foncier et immobilier spécifiques. Cependant, l'enquête permet d'identifier également d'autres paramètres. Les constructeurs de maisons rencontrés interviennent par exemple dans secteur délimité par un temps de trajet depuis le siège de la société. Parmi les constructeurs rencontrés, nombreux sont ceux qui travaillent dans un périmètre qui correspond à une heure de route. Les entretiens montrent que d'autres critères sont encore pris en considération par les constructeurs pour arbitrer entre plusieurs sites de construction : conditions de réalisation des logements, taille des parcelles ou encore densités prescrites par les documents d'urbanisme.

« [ Nous travaillons] *en lotissement et en diffus sur le secteur. Les communes portent des lotissements. [...]* [Quelles surfaces de terrains ?] *350-400m<sup>2</sup>. Il y a des parcelles à 1 000 m<sup>2</sup>. Sur Redon Agglomération, les terres ne sont pas trop chères. Ça peut être 40-45€/m<sup>2</sup> viabilisé. Le terrain de 1 000m<sup>2</sup> était à 33000€ ; il y a du foncier disponible.* » [constructeur de maisons individuelles établi à Guémené-Penfao, le 15/04/2019]

« *Les terrains, ça va de 300 à 450m<sup>2</sup>, maximum 500-540 m<sup>2</sup>. C'est en baisse, notamment avec le SCoT qui impose des densités à 15-20 logements à l'hectare.* » [constructeur de maisons individuelles et bailleurs travaillant en Loire-Atlantique et en Mayenne, le 21/05/2019]

« *Aujourd'hui, les parcelles font en moyenne 450-500 m<sup>2</sup> : avant c'était plus 1 000m<sup>2</sup>. Après, on a toujours des projets sur des parcelles de 1 000 m<sup>2</sup> : celui-là c'est 1 800 m<sup>2</sup>, le plus petit c'est 200 m<sup>2</sup>. Plus on s'éloigne et plus ça sera grand. [...]* [Les communes sur lesquelles vous travaillez portent parfois le foncier ?] *Non, pas dans le diffus, il n'y a pas de portage foncier par le public.* » [constructeur de maisons individuelles établi à La-Chapelle-sur-Erdre, le 08/04/2019]

Les contextes dans lesquels sont réalisés les constructions restent très variés. Une commune peut faire appel à un aménageur ou lotir elle-même ; les parcelles constructibles dans le diffus peuvent représenter des surfaces de 200 m<sup>2</sup> à 1800 m<sup>2</sup> ; des densités de logements peuvent être imposées sur les terrains aménagés (c'est-à-dire non-diffus). Ces résultats viennent nuancer l'impression d'homogénéité du territoire ligérien que pourrait suggérer les profils communaux identifiés à l'échelle nationale par l'analyse quantitative (chapitre 2, p.79). Les zones planifiées pour être urbanisées apparaissent comme davantage réglementées. En effet, les nouveaux aménagements impliquent une division parcellaire sur des secteurs étendus et pour laquelle s'appliquent des conditions relatives à la taille des parcelles ou à la densité des constructions.

Les caractéristiques propres à la demande sont également centrales. Un opérateur explique le fonctionnement de sa structure de construction adaptée à un type de client et/ou de logement : « *J'ai travaillé sur l'Ile-de-France et j'ai essayé sur l'Eure-et-Loir. Mais sur l'Eure-et-Loir il y a une SEM locale et il y a [la société d'aménagement publique] Charte Métropole qui verrouillent tout le foncier. J'ai créé LTIF [les terres d'Ile-de-France] en 2013. J'étais lotisseur à mon compte [avant d'être agent d'une plus grande société d'aménagement privée]. Je réalisais des petites opérations de lotissement, sur le Sud de la Seine-et-Marne et Sud Essonne car le foncier est moins cher, il s'agit de primo-accédants. J'ai essayé sur les Yvelines, mais c'est cher. [...]* [les maisons réalisées] *c'est généralement pour des primo-accédants, ça va de 90m<sup>2</sup> à 120m<sup>2</sup> de surface de plancher* » [aménageur ayant exercé en Ile-de-France sur des communes de l'échantillon, le 19/09/2018]. Cet extrait souligne le lien étroit qui existe entre les conditions de solvabilité des primo-accédants et la présence de constructeurs, dont le fonctionnement est adapté à un produit immobilier. Les opérateurs sont sensibles aux conditions de réalisation des constructions dans les communes rurales, car ces conditions impactent leur pratique de manière directe (surfaces aménageables, nombre de logements constructibles) ou indirecte (position des clients).

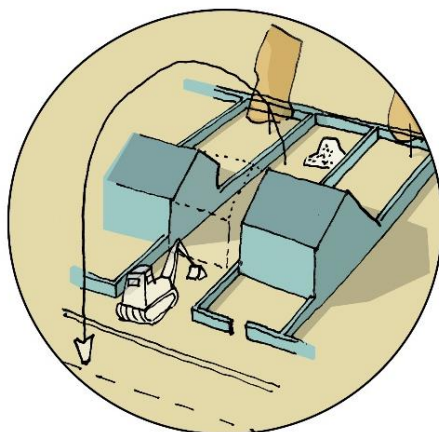
Rendre une parcelle constructible n'implique pas forcément qu'elle sera construite, ou du moins rapidement. Si les élus planifient le développement urbain, la construction dépend aussi et surtout du choix des habitants d'acquérir le terrain et d'y construire un logement. Les constructeurs, qui interviennent sur ces espaces constructibles pour le compte des propriétaires, conseillent les pétitionnaires de permis de construire et orientent leurs décisions. Cette activité de conseil a une influence les processus d'urbanisation des communes rurales sous influence métropolitaine. En outre, les constructeurs de maisons individuelles se livrent à une analyse détaillée des conditions de construction des parcelles. Les paramètres urbains qui conditionnent leur choix d'intervention sont nombreux (réglementaires, morphologiques, techniques)

*« Dans les petites, communes ils nous reçoivent. Le maire a toujours le droit de regard même si l'instruction est passée à la communauté de communes. Alors, nous on peut se permettre de faire des choix dans les dossiers et on ne va pas là où c'est compliqué, sinon les projets ne se font pas, ou avec une perte d'argent. Les risques sont tellement énormes. [...] Sur un projet, l'aménageur public nous a laissé un passage de 2,60 mètres entre deux coffrets électriques, alors que le camion fait 3 mètres. On ne peut pas atteindre la parcelle pour le chantier. »* [constructeur à la Chapelle-sur-Erdre en Loire-Atlantique, le 08/04/2019,].

*« [Les parcelles ne se vendent pas] quand il y a 8 à 10 000€ de contraintes sur l'opération du fait du règlement du lotissement. Je connais une opération comme ça, elle est restée quatre ans sans vendre un lot. Et pourtant, le terrain était très bien. »* [promoteur et constructeur exerçant en Loire-Atlantique et en Mayenne, à Nantes, le 21/05/2019]

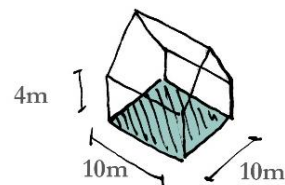
*« La forme, ça joue. Par exemple un schéma simple, vous voyez un carré de 10 mètres par 10 mètres, on a 100 mètres carrés de surface au sol et 40 mètres de linéaire [maison formée de quatre murs de 10m de long]. Un rectangle de 5 mètres par 20 mètres, on est à 100 mètres carrés au sol mais 50 mètres de linéaire [maison formée de quatre murs : deux de 5 m et deux de 20 m]. Alors, ça veut dire 10 mètres en plus de mur, de peinture, d'isolant, de gouttières. Et s'il y a un étage, ça double une partie... Donc vous voyez que plus c'est particulier et plus c'est cher. »* [constructeur de maison, la Roche-sur-Yon, en Vendée, le 17/04/2019]

Les constructeurs évoquent notamment l'impact de la réglementation sur les morphologies du bâti et par conséquent sur le coût de construction. La Figure 22 synthétise sous forme de schéma les contraintes en matière de réalisation des constructions, liées à l'aménagement (délimitation des lots, conditions de mitoyenneté, présence de murets) et aux règles d'implantation (forme de la maison) qui augmentent les coûts de manière significative.

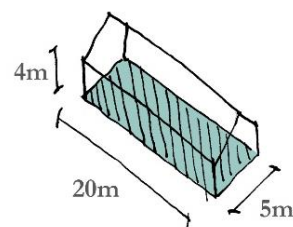


*«Le problème de l'évacuation de la terre, c'est quand la maison est mitoyenne il faut un accès assez large. Mitoyenne des deux côtés c'est encore plus compliqué. Ça se fait moins parce que c'est plus compliqué. On peut le gérer mais on facture. La limite c'est la capacité financière des gens.»*

constructeur de maisons individuelles en Loire-Atlantique,  
le 08/04/19



emprise au sol :  $100\text{m}^2$   
linéaire de mur : 40m  
surface de mur pour un niveau :  $160\text{m}^2$



emprise au sol :  $100\text{m}^2$   
linéaire de mur : 50m  
surface de mur pour un niveau :  $200\text{m}^2$

Figure 22. Situations susceptibles de renchérir les coûts de construction (ces situations peuvent inciter les propriétaires à prospecter sur d'autres terrains permettant des conditions de construction moins coûteuses)

Ces conditions de réalisation ne semblent pas représenter une limite technique pour les constructeurs. En revanche, la gestion de la contrainte implique une augmentation du coût de construction de la maison. Par exemple, la majorité des constructeurs expliquent construire régulièrement en mitoyenneté, ce qui renchérit le coût des chantiers. Lié surcoût, lié dans ce cas à l'évacuation des terres ou la nécessité de déporter les fondations, est répercuté sur le devis réalisé pour les clients des maisons.

*« Le problème de l'évacuation de la terre, c'est quand la maison est mitoyenne. Il faut un accès assez large. Mitoyenne des deux côtés, c'est encore plus compliqué. Ça se fait moins, parce que c'est plus compliqué. On peut le gérer mais on facture. La limite c'est la capacité financière des gens. [...] Mais, pour nous, ça n'est pas vraiment une contrainte. On facture 500 € de surcoût pour la mitoyenneté. [Et une mitoyenneté sur les deux côtés ?] 1000 €. On ne peut plus faire de fondation déportée, parce que si le voisin fait pareil, ça se superpose. Alors il y a un travail de coffrage en plus, donc on facture. »* [constructeur de maison individuelle à la Roche-sur-Yon, en Vendée, le 17/04/2019]

Les clients et futurs habitants comparent les devis de maisons sur les plusieurs terrains prospectés. Les ménages qui souhaitent acquérir un terrain et construire un logement ne ciblent généralement

pas une commune, mais un secteur plus large. Les terrains constructibles sont dans ce cas comparés en prenant en compte le coût des terrains et le coût des travaux évalué par le constructeur.

Les communes peuvent être mises en concurrence sur la base de ces conditions de réalisation des constructions, notamment la réglementation locale. Selon cette logique, une commune peut alors chercher à « s'aligner » sur les standards réglementaires des communes voisines, si elle souhaite accueillir une population nouvelle ou si elle cherche à se démarquer pour attirer des ménages. Les compétitions entre communes en matière « d'attractivité réglementaire » sont un objet classique des travaux menés en économie urbaine, en particulier aux Etats-Unis (Brueckner 1995). Nous reviendrons sur les pratiques réglementaires des communes liées à ce contexte de concurrence dans le chapitre 4.

Les arbitrages réalisés par les ménages peuvent être complexes. Les ménages modestes peuvent être susceptibles de rechercher en priorité des terrains de petite taille. En effet, si les conditions de réalisation des constructions peuvent renchérir le coût de construction d'une maison sur de petites parcelles, à l'inverse, la petite surface réduit le coût d'achat du terrain. Un constructeur explique par exemple la vente rapide de petits lots sur une opération d'aménagement « *On fait 100 maisons par an. [...] On construit beaucoup en lotissement, et il y a aussi beaucoup de divisions de terrain. Des propriétaires, qui n'habitent pas forcément, et qui divisent le terrain pour construire une seconde maison. [...] Les lotissements avaient des parcelles de 300 m<sup>2</sup>. Et bien ce sont celles qui sont parties en premier, à partir du moment où il n'y a pas trop de contraintes.* » [entretien constructeur à Montaigu, en Vendée, le 09/04/2019].

L'enquête montre que l'opérationnalisation de l'urbanisation planifiée dépend d'une conjonction de règles locales (densité du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme, délimitation et règlement de lotissement) et de stratégies d'acteurs privés (opérateurs et les particuliers). Dans ce contexte, les moyens d'anticipation des différents acteurs (élus, aménageurs, constructeurs et propriétaires) apparaissent limités.

#### *Des constructeurs intégrés au système d'acteurs de la planification ?*

Notre étude quantitative sur les profils d'urbanisation (chapitre 2, section 2.3) et les entretiens présentés dans cette section soulignent que, dans les communes rurales, des changements ont été opérés dans les pratiques de construction : diminution de la taille des parcelles, augmentation du

prix des maisons, éloignement des primo-accédants des pôles et construction plus en diffus, etc. Ces changements semblent influencer sur l'activité des opérateurs de la construction et modifier les rapports de force dans les choix d'urbanisation.

L'activité de construction de maisons correspond à une gamme d'opérateurs très variée : artisans, entreprises de construction, prestataires de services. Certains opérateurs construisent une maison par an (avec des chantiers de rénovation en parallèle), alors que des structures plus importantes en réalisent trois cents. Certains interviennent sur des périmètres réduits de 15 km, à une heure de route. D'autres sont spécialisés dans la construction en bois ou sur des principes de standardisation. Enfin, les structures peuvent regrouper différents métiers de la construction ou à l'inverse externaliser les missions de gros œuvre et/ou de second œuvre.

Les « petites » structures de construction de maisons ont une influence directe limitée sur l'écriture de la réglementation (*a priori* par manque de temps et d'intérêt). En revanche, certains constructeurs mentionnent leur intervention en amont des opérations de construction, ou au moment des décisions d'aménagement de la zone à urbaniser. Un constructeur de maisons relativement important en Loire-Atlantique évoque un appel à projets sur des terrains de communes appartenant à l'aire métropolitaine : « *A Crossac, Saint-Lyphard, l'ADDRN [agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire] nous demande notre avis. C'est nouveau. On réfléchit comment les solutions peuvent être intégrées, avec les élus, les aménageurs, pour définir un programme pour la maîtrise architecturale. [...] C'est une base d'échange pour les élus. C'est intéressant de mettre tout le monde autour de la table, c'est nouveau.* » [représentant d'une société de construction de maison individuelle en Loire-Atlantique, le 15/04/2019]. Si ces communes se situent dans l'aire métropolitaine, il reste néanmoins intéressant de noter qu'elles sollicitent explicitement les sociétés de construction pour donner leur avis sur l'aménagement.

Un aménageur intervenant en Loire-Atlantique évoque également des pratiques similaires. L'opérateur explique les objectifs de la coopération : « *[la concertation] peut aussi permettre la rencontre des constructeurs. Plus c'est en amont mieux c'est. On échange avec nos confrères et on voit que le mieux c'est quand c'est le même opérateur qui intervient sur un macro-lot. Il faudrait penser les aménagements comme ça. Les parcelles en lanière c'est un vrai sujet : comment on vit bien avec ses voisins ? Quand c'est « en lanière » il faut penser à la proximité avec les voisins et à l'intimité. Comment le volume du parking peut-il être un peu plus enfoncé dans la parcelle pour isoler la terrasse du regard des voisins par exemple. Mais quand on fait une maison sur un terrain, on ne sait pas comment va être le volume voisin sauf si le règlement est très précis. Alors le fait que ce soit un même*



*opérateur [constructeur] ça permet de savoir et penser dans l'ensemble. » [aménageur et bailleur travaillant en Loire-Atlantique, le 21/05/2019].*

La possibilité d'attribuer plusieurs lots à un constructeur permet de prévoir l'implantation de l'ensemble des maisons et de diminuer les incertitudes relatives aux projets réalisés au coup par coup. D'autre part, la solution permet au constructeur de réaliser des économies d'échelle sur la gestion du chantier. Mais elle implique que les acquéreurs se manifestent conjointement. En effet, le constructeur de maisons individuelles œuvrant sous contrat CCMI ne peut pas acquérir du foncier, sauf s'il détient parallèlement une société qui le lui permette.

Ce même aménageur rend compte des méthodes et les effets impliqués : « [C'est possible de réserver des parcelles pour un constructeur ?] *Sur cette commune, on leur [un constructeur] gèle cinq lots, on leur réserve l'exclusivité. On est un peu en frange de ce qu'on peut faire, mais c'est vers là qu'on va. Les terrains sont de plus en plus petits. Alors, il est souhaitable qu'on ne travaille que comme ça. Mais en contrepoint il y a une liberté moindre donnée aux habitants (...) il y a des discussions avec les collectivités, le métier évolue un peu vers un moindre choix du volume bâti.* » [aménageur et bailleur travaillant en Loire-Atlantique, le 21/05/2019]. Ces méthodes s'adressent à des constructeurs suffisamment dotés en moyens humains et matériels pour construire plusieurs maisons à la fois et dans des situations plus contraintes (réglementation urbaine, morphologie).

D'autre part, certaines structures de construction peuvent être associées à l'élaboration du PLU. Un constructeur local « intermédiaire » (40 à 50 logements par an) explique qu'il participe activement au processus d'élaboration du document : « *Il y a une discussion avec le maire pour qu'il y ait des acteurs locaux qui participent aux commissions et qu'on donne notre vision aux élus. Après l'acteur final c'est le maire, et puis le Préfet. C'est une commission élargie : il y a les élus et les intervenants extérieurs choisis par le maire ou ses adjoints. Oui, c'est un peu comme les PPA, c'est le même principe disons. Ça permet de mieux comprendre les choses.[...] [Vous intervenez sur quels sujets?] On reprend le PLU dans son ensemble, aussi bien le PADD, le projet d'aménagement et de développement durable que le règlement. Après, les remarques sont prises en compte ou non.* » [constructeur de maisons individuelles, en Loire-Atlantique, le 12/03/2019].

L'implication directe de certains constructeurs (départementaux et nationaux) en amont de l'aménagement, voire de la planification elle-même, est une évolution, au regard notamment des enquêtes qui ont pu être menées précédemment sur le sujet. Llorente et Vilmin soulignent en 2015 le fait que les constructeurs de maisons individuelles sont peu portés à coordonner l'implantation

des maisons dans un aménagement d'ensemble (Llorente et Vilmin, 2005, p.67-68). La caractérisation de la profession et les évolutions qu'elle a connue n'est pas spécifiquement étudiée dans notre recherche. Cependant, l'implication des acteurs-opérateurs dans des processus de planification préalables à leur intervention suggère que les municipalités ont besoin d'anticiper les stratégies des acteurs privés. Ces pratiques montrent par ailleurs un renforcement du rôle d'intermédiaire joué par les constructeurs de maisons individuelles au sein du système foncier local dans les communes rurales.

### Conclusion chapitre 3

Dans ce troisième chapitre, l'intérêt portait sur la spécificité de l'urbanisme dans les communes rurales sous influence métropolitaine au regard du système d'acteurs et des caractéristiques spatiales. L'étude des conditions de réalisation de l'urbanisation en territoire rural nous a permis de rendre compte de pratiques de planification et de décrire les processus de fragmentation qui s'y jouent : l'émiettement urbain et le morcellement des opérations; les phénomènes de cloisonnement et de hiérarchisation institutionnelles ; la spécialisation territoriale des opérateurs de la filière privée d'aménagement.

De nombreux travaux de recherches ont mis en avant les effets de la fragmentation spatiale des communes proches des métropoles : la multiplication des structures paysagères, l'intensification des conflits d'usages, le développement de comportements spéculatifs de la part des propriétaires de terres agricoles. D'autre part, la superposition de compétences et des expertises, liées aux cloisonnements institutionnels, tend à limiter la capacité de l'action publique en matière de pilotage de l'urbanisation dans les territoires ruraux. Parallèlement, les acteurs de l'aménagement et de la construction influent sur les choix locaux d'urbanisation, notamment ceux qui portent sur la nature des logements à réaliser et la densification des opérations.

Plusieurs résultats peuvent être soulignés au terme de ce chapitre.

**L'urbanisation diffuse produit des effets différenciés sur les espaces ruraux, à court et long termes. Ces effets se traduisent par des comportements de rétention des propriétaires fonciers et accentuent les difficultés de régulation et de gestion de l'occupation des sols.**

Les effets inscrits dans le temps long ont été également rappelés à propos de l'influence de la trame d'urbanisation et des choix réglementaires héritées du passé et leurs conséquences actuelles sur l'organisation diffuse du bâti. En effet, des choix réglementaires « permissifs » dans le passé alimentent des stratégies de rétention foncière sur des terres agricoles (dans l'attente d'une valorisation par le changement de statut de la parcelle). A ce titre, l'héritage historique et les dynamiques du présent tendent à contraindre l'action publique en matière de gestion de l'urbanisation dans les territoires ruraux.

**Les communes rurales sous influence métropolitaine sont le lieu d'un report de la construction qui n'est pas réalisée sur les secteurs faisant l'objet d'une attention**

**prioritaires à l'échelle départementale et régionale.** Nous avons vu que les agents en charge de la planification auprès d'institutions supra-communales peuvent être amenés à hiérarchiser les dossiers, dans leur travail au sein des structure, les communes rurales afin de cibler l'accompagnement. Cette décision s'explique notamment par le nombre de révisions de documents concomitantes, la faiblesse des effectifs et l'urgence de sujets propres aux territoires métropolitains. L'« invisibilisation » des communes rurales sur lesquels des enjeux ne sont pas identifiés (possibilités de construire du logement, préservation patrimoniale spécifique, développement d'une infrastructure supra-communale) tend à creuser un écart entre les différentes communes en matière d'accompagnement (humain et financier).

**Nos résultats montrent que les élus locaux envisagent souvent la période et le document de planification comme une transition, avant l'élaboration d'un PLU intercommunal.** Les communes choisissent actuellement d'élaborer ou de réviser le plan communal dans la perspective qu'il soit intégré, ou représente une base d'échange quand un document intercommunal sera obligatoire. En effet, si la montée en puissance de l'intercommunalité est souhaitée par les politiques nationales, le transfert des compétences en urbanisme est rarement choisi par les autorités municipales étudiées. Le phénomène de refus du document intercommunal est accentué dans les contextes d'antagonismes sociaux et de ségrégation spatiale forts (terrain francilien). Cependant, notre étude met en évidence 1) des anticipations des élus locaux pour préparer le passage à la planification intercommunale et 2) des coopérations déjà existantes entre communes pour mutualiser les ressources ou partager les études de diagnostic du document d'urbanisme local.

**Dans les communes rurales sous pression foncière, la construction dans les espaces planifiés résulte d'une combinaison de décisions interdépendantes. Mais les positionnements des différents acteurs sont difficiles à anticiper :** choix politiques des municipalités à travers la planification urbaine, stratégies des opérateurs et comportements des propriétaires. Les opérateurs de l'aménagement et de la construction interviennent de manière différenciée sur le développement de l'urbanisation en communes rurales en fonction de leur fonctionnement interne et de divers paramètres liés à la localisation de la commune et aux conditions de réalisation des constructions dans les zones de projet. L'action publique locale et les comportements des ménages orientent les pratiques des opérateurs privés, mais la dépendance de l'urbanisation aux constructeurs de maisons semble se renforcer.

Dans le chapitre 3, nous avons analysé différents processus : une fragmentation de l'espace et de ses usages traduisant une importante demande de logements dans les communes ; un retrait des acteurs publics supra-communaux concernant les décisions d'urbanisation locale dans les communes où les enjeux ne sont pas identifiés ; une dépendance des communes à l'expertise privée et aux comportements des propriétaires pour développer l'urbanisation planifiée. Dans ce contexte, comment des territoires peu denses et sous influence métropolitaine sont-ils redéfinis localement par un projet urbain communal ? Nous proposons, dans le chapitre 4, d'explorer les récits d'écriture réglementaire de la planification urbaine locale, pour mieux comprendre les objectifs, les processus de décision et les méthodes d'élaboration portés par les acteurs publics locaux (élus et techniciens).

## CHAPITRE 4. DU MÉNAGEMENT COMMUNAL AU MANAGEMENT TERRITORIAL ? GESTION DU PROJET URBAIN DANS LES COMMUNES RURALES ET AJUSTEMENTS RÉGLEMENTAIRES

### Introduction du chapitre 4

Dans ce chapitre, nous proposons d'analyser les moyens envisagés par les acteurs locaux pour gérer les processus d'urbanisation dans les communes rurales sous influence métropolitaine. En suivant une approche compréhensive, nous avons cherché à identifier les objectifs des élus locaux et des techniciens supra-communaux qui expliquent les pratiques de planification et d'urbanisation dans les communes de notre échantillon. La mobilisation de l'instrument réglementaire par les acteurs locaux rend compte de tensions en matière de gestion urbaine, entre « ménagement » des acteurs et activité de « management » pour inscrire la commune dans la dynamique urbaine du territoire. Le projet urbain, comme intention et comme démarche, produit ses effets propres sur l'action publique locale. Nous proposons d'explorer la gestion par projet qui motive l'écriture réglementaire et influence l'urbanisation des communes rurales.

Le modèle théorique de « cité par projets », développé par Boltanski et Chiapello dans l'ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme* (1999), peut être utile pour explorer les évolutions que connaît l'activité de planification. Les sociologues proposent une nouvelle typologie par rapport au concept de « cité » élaboré par Boltanski et Thévenot (Boltanski, Thévenot, 1991). Dans leur ouvrage de 1991, ces derniers définissaient la « cité » comme un concept opératoire permettant de décrire et analyser six logiques de justifications, portées par des acteurs aux intérêts divergents. Les six typologies sont caractérisées par des « ordres de grandeurs », c'est-à-dire des principes de valeur qui justifient des pratiques et des conventions (par exemple, la « cité inspirée » où des capacités telles que la créativité et l'authenticité sont valorisées). À partir d'un travail s'appuyant sur l'étude de la littérature en management, Boltanski et Chiapello définissent un nouveau cadre de justification qu'ils qualifient de « cité par projets ».

Suivant ce modèle de justification de l'action, ce qui compte (ce qui est « grand ») est notamment caractérisé par la flexibilité et l'adaptabilité, la capacité à étendre et mobiliser son réseau. De plus, un acteur peut s'engager sur différents projets à la fois : les projets ayant des temporalités relativement définies, ils sont à cet égard surmontables et cumulables. Dans cette perspective, le projet justifie l'action des acteurs et constitue une activité de transition. Par ailleurs, contrairement

au modèle de la « cité industrielle » par exemple, l'activité de projet brouille les pistes en valorisant des critères qualitatifs plus difficiles à évaluer. Ce qui nous intéresse ici, c'est la capacité de la logique « par projets » à effacer les différences relatives aux effets sur des situations, des acteurs ou des espaces. Ceci dans la mesure où la valeur est donnée à l'activité de transition permettant la réalisation du projet.

Mobiliser ce concept pour explorer l'activité de planification des communes rurales et les pratiques des acteurs locaux, c'est notamment émettre l'hypothèse que les territoires ruraux sont caractérisés par des processus spécifiques. Afin de mettre cette hypothèse à l'épreuve, nous tentons de rendre compte du débat portant sur la souplesse des instruments de gestion urbaine et de nuancer l'approche visant à opposer la flexibilité du projet à la sécurité réglementaire. Il s'agit ensuite d'identifier les effets d'une activité d'urbanisme en formation (planification, aménagement, construction) qui place l'élaboration de projet au centre de l'action. Puis, nous nous intéresserons à la mobilisation du règlement par les acteurs locaux pour orienter l'évolution urbaine des communes.

Nous verrons notamment que le cadre d'action des élus et techniciens en matière d'urbanisme donne une importance grandissante au processus de transition. De plus, nous rendrons compte que cette activité dont dépend l'écriture réglementaire de l'urbanisation, et qui tend à valoriser et exclure des acteurs, des usages et des espaces au regard de leur capacité à agir ou évoluer dans une logique de projets.

#### *Souplesse du projet et sécurité du règlement d'urbanisme local : les apports des recherches en sciences sociales*

Les recherches en sociologie du droit soulignent fréquemment la nécessité d'une perspective interactive entre analyse conceptuelle (l'interprétation savante) et la mobilisation du droit (l'interprétation empirique). Ces travaux invitent à considérer que les acteurs ne sont pas enserrés dans un cadre réglementaire, mais participent à sa construction en activant les règles de manière sélective (Lascoumes et Serverin, 1988). À travers cette approche, l'instrument juridique que peut représenter la planification urbaine constitue un compromis entre acteurs, susceptible d'être fréquemment remis en question (Lascoumes et Simard, 2011). À cet égard, l'instrument réglementaire influence la construction de l'action publique, sous l'effet notamment de sa plasticité,

dès lors que les conventions sur lesquelles s'appuie l'instrument sont temporaires et renégociées (Lascoumes et Simard, 2011).

En sciences de gestion, des discussions génériques sur la nature des « outils de gestion » ont depuis plusieurs années mis en avant le dilemme auxquels sont confrontés les acteurs face à un instrument devant être à la fois « rigide » et « flexible » (Moisdon, 2005). Les acteurs sont autant les producteurs de l'outil que les décideurs, les gestionnaires ou les administrés. Jean-Claude Moisdon définit ainsi ce paradoxe : « *Structurants, ils rigidifient ; mais les conditions de fonctionnement des organisations sont de plus en plus marquées par l'instabilité, l'innovation, exigeant des instruments une souplesse et une flexibilité qu'ils ont du mal à assumer ; ils peuvent alors entrer en contradiction avec les mutations recherchées. Il n'est pas surprenant dans ces conditions de rencontrer des exemples multiples de dysfonctionnements liés à l'instrumentation gestionnaire, qui conduit mécaniquement l'organisation dans des directions non voulues, soit parce que les coordinations pratiques ne fonctionnent pas comme les coordinations supposées, soit parce que la spécification qui y est faite des performances partielles entre en contradiction avec la performance collective, soit parce qu'une interface a été oubliée ou représentée trop succinctement et se révèle finalement stratégique etc.* » (Moisdon, 2005). Par son caractère « rigide », l'instrument offre à l'utilisateur un cadre qui limite les incertitudes. Même si Moisdon souligne l'adaptation d'un instrument « rigide » qui intègre les aléas et les opportunités non anticipées, sa vision des choses tend cependant à ignorer la dimension « flexible » des instruments réglementaires.

Le terme « rigidité » est fréquemment employé à propos de l'analyse des outils de gestion. Toutefois, la notion de « sécurité juridique », développée en droit, est sans doute plus adéquate pour penser les effets d'un instrument de gestion réglementaire. En effet, dans la mesure où le droit permet de mettre en œuvre des contraintes, il offre une « sécurité juridique », c'est-à-dire l'assurance que l'autre respecte les règles ou les engagements (Ost, 2016). Dans le cadre de la planification urbaine, la « sécurité juridique » du document local offre un cadre d'action partagé par les usagers : elle garantit qu'une autorisation ou une décision publique ne sera pas remise en cause par le recours d'un tiers. À cet égard, elle favorise la coordination des acteurs en matière d'implication locale, de projets à moyen et à long termes ou d'investissement.

Selon les pays, les cadres institutionnels qui permettent de réguler et de gérer localement l'occupation des sols et les transformations de l'espace peuvent apporter plus ou moins de « sécurité juridique ». La notion de « sécurité juridique » est souvent caractérisée par la sécurité dite matérielle et la sécurité dite procédurale. La sécurité matérielle se réfère aux droits et aux obligations (par exemple la constructibilité, l'occupation des sols), et la sécurité procédurale se



réfère aux droits de s'opposer aux décisions. Le degré de « sécurité juridique » associé à un document d'urbanisme dépend par exemple : de la dimension obligatoire ou prescriptive du document, du fait que les projets individuels doivent être conformes ou compatibles aux documents qui les encadrent ou que les projets intègrent et participent à la construction de ces derniers, de la possibilité pour un tiers de mobiliser le document pour revendiquer des droits.

Deux modèles de gestion spatiale, distingués notamment par leurs degrés de « sécurité juridique », ont fait l'objet de recherche en études urbaines, dans la mesure où ils influent différemment sur le développement urbain et les droits des propriétaires. Le premier est caractérisé par la conduite de l'urbanisation « par le plan » (*plan-led model*) et le second « par le projet » (*project-led model*) (Booth, 1995).

Le modèle d'urbanisation cadrée par le plan offre *a priori* une plus grande « sécurité juridique ». Le document est défini par les autorités locales et il établit des zones auxquelles sont associées des règlements (usages, morphologies) qui limitent les droits à construire. Parmi les limites du modèle, Booth souligne que le plan traduit parfois des ambitions locales qui dépassent les besoins ou les possibilités de développement et conduit alors à des conflits entre les acteurs. D'autre part, les opérateurs urbains revendiquent souvent des marges de manœuvre en matière de constructibilité (par exemple pour adapter le projet aux conditions économiques fluctuantes). Or, le cadre du plan implique une conformité des projets au règlement local.

Le modèle de gestion de l'urbanisation « par le plan » concerne la majorité des pays européens. Le système d'urbanisation « par le projet » est plus spécifique aux pays de *common law* comme le Royaume-Uni, qui représente un cas particulier en matière d'urbanisme. Dans ce modèle, les marges de manœuvre en matière de constructibilité sont *a priori* plus importantes, dans la mesure où les droits à construire sont négociés par le pétitionnaire. Ce dernier peut argumenter en faveur de l'intérêt du projet, afin d'obtenir une adaptation des règles. Dans le contexte britannique, l'État établit un cadre réglementaire au travers de lignes directrices nationales (plus précises que le règlement national d'urbanisme français) et ses services déconcentrés (*inspectors*) sont l'autorité de contrôle des permis de construire. Du point de vue des acteurs du système foncier (habitant, pétitionnaire, investisseur), l'une des limites de cette absence de plan local détaillé est, le manque de visibilité sur le développement urbain et de garantie concernant les possibilités de construction (Booth, 1995).

En s'appuyant sur cette distinction entre ces deux types de modèles, Philip Booth analyse les cas français, britannique et hongkongais et apporte une lecture nuancée en soulignant l'existence de modèles hybridés par les pratiques. En France, l'urbanisation est théoriquement orientée par le plan local d'urbanisme (*plan-led model*). Cependant, les choix en matière de zonage (notamment ceux concernant les zones du plan identifiées comme « à urbaniser ») laissent une place importante à des appréciations en opportunité par l'autorité locale, laquelle peut bloquer l'urbanisation d'une zone. Booth montre qu'en Angleterre l'autorité locale peut négocier avec l'opérateur au sujet du *planning gain*, c'est-à-dire les avantages que la collectivité tire du projet au travers de contreparties, par exemple la participation à la construction d'un équipement.

En France, le plan ne fixe pas l'ensemble des conditions d'urbanisation et, de plus, les marges de manœuvre en matière de constructibilité sont réelles. L'existence de procédures de révisions et de modification des plans nuancent l'approche d'une « sécurité juridique » offerte par le document réglementaire (Booth, 1995). Ce constat peut être particulièrement observable dans le contexte de la planification des municipalités rurales, dans la mesure où les projets sont relativement petits et les procédures de modifications du document moins lourdes d'un point de vue administratif.

Aux Pays-Bas, même s'il existe une tradition de pilotage public de l'urbanisation par les collectivités locales, la planification d'urbanisme s'est également organisée autour de la mise en place de règles flexibles et de larges possibilités de dérogations sont aménagées au niveau local (Dijk et Vlist, 2015). Certes, la rigidité du cadre réglementaire représente une « sécurité juridique » pour les acteurs (propriétaires, investisseurs, autorités publiques), mais la flexibilité des documents d'urbanisme permet de faire face aux opportunités et aléas futurs. L'enquête empirique menée au Pays-Bas sur un panel de documents d'urbanisme par Buitelaar et Sorel met par exemple en évidence des mécanismes de dérogations locaux. Ces derniers permettent aux municipalités de prendre en compte les demandes de permis de construire, alors même qu'elles s'écarterent du cadre réglementaire défini par le plan (Buitelaar et Sorel, 2010). Les enquêtes sur les pratiques nuancent donc fortement une lecture trop rigide des modèles de planification locale

Plus récemment, Van den Hoek *et al.* invitent, à travers la comparaison d'un panel de documents d'urbanisme locaux, à questionner l'approche qui tend à opposer flexibilité et sécurité juridique (Van den Hoek *et al.*, 2020). Leur travail de recherche est mené sur treize municipalités néerlandaises, dont deux qualifiées de municipalité « rurales ». Les chercheurs analysent les modalités d'une flexibilité cadrée par des critères réglementaires dans les documents. Dans cette

optique, ils analysent les règles relatives à la constructibilité et au type d'occupation des zones, selon deux types d'attributs (rigide ou adaptable, ouverte ou spécifique). Suivant cette approche, la rigidité est associée à une forte « sécurité procédurale » et l'évaluation du niveau de rigidité (qualité opposée à l'adaptabilité) est déterminée par le temps nécessaire pour modifier le plan au moyen de divers instruments.

L'étude rend compte de différents types et degrés de flexibilité, selon les choix réglementaires à l'échelle des zones. Par ailleurs, elle propose une typologie de plans (*protective-, reactive-, proactive- et empty land-use plans*) correspondant *a priori* à des intentions différentes en matière de stratégies locales d'urbanisation (Van den Hoek *et al.*, 2020). Ces résultats montrent le rôle joué par les modalités d'écriture réglementaire pour qualifier des zones et orienter l'urbanisation future de la municipalité. Si la méthode ne donne pas à voir dans quelle mesure les acteurs mobilisent cette ressource, elle souligne le besoin de recherches pour comprendre les pratiques d'écriture et les justifications qui orientent l'action publique locale.

En France, la planification communale brouille fréquemment les frontières entre réglementation et autorisation en facilitant l'ajustement du règlement sur des demandes de permis de construire (Melot, 2016). Romain Melot, Laurence Delattre et Claude Napoléone ont analysé l'usage des documents d'urbanisme locaux en lien avec l'urbanisation d'espaces agricoles et naturels dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Melot *et al.*, 2018). Le travail de recherche s'appuie sur une étude quantitative de règlements d'urbanisme de communes rurales et périurbaines ainsi que sur des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs en charge de la planification. Parmi les résultats, les auteurs mettent en évidence le choix de critères réglementaires offrant plus ou moins de flexibilité en matière de construction dans les zones dites « naturelles ».

Dans cette étude, la « flexibilité » de l'instrument réglementaire est envisagée sous l'angle de la constructibilité de la parcelle, malgré la destination générale de préservation qui caractérisent les zones concernées. À titre d'exemple, on constate un usage plus fréquent des dispositions relatives aux superficies minimales des parcelles constructibles dans les communes sous forte pression foncière. Cette règle vise à limiter la construction sur des petites parcelles. Cependant, en favorisant l'urbanisation de grands terrains, les choix réglementaires participent à l'étalement urbain et induisent une ségrégation sociale (Melot *et al.*, 2018). L'étude met en évidence les marges de manœuvre laissées par la loi aux élus locaux pour la justification des décisions d'urbanisation.

Les usages de l'instrument réglementaire témoignent d'un savoir-faire local et de stratégies publiques pour orienter l'urbanisation dans les communes rurales. En réponse à l'usage controversé de règles - favorisant l'étalement urbain et la sélection sociale -, les dispositions relatives à la surfaces minimum des parcelles et au coefficient d'occupation des sols ont été supprimées par la loi ALUR en 2014. Cependant, Melot *et al.* montrent que la mobilisation d'autres règles (distance à la voirie et aux limites parcellaires, hauteur de bâti, etc.) peuvent conduire à des effets équivalents en matière de limitation de la densité ou de sélection du profil des habitants. En rendant compte des possibilités de construction sur les espaces « à préserver » et des orientations de l'urbanisation par la combinaison de certaines règles, les résultats incitent à relativiser l'important degré de « sécurité juridique » souvent attribué au document local d'urbanisme français.

La flexibilité en matière de régulation de la planification a été soulignée par différentes études comme une particularité des espaces périurbains et ruraux : les autorisations urbaines y sont moins contrôlées et entraînent une plus grande consommation des terres (Soaita 2013 ; Sullivan et Olmedo 2015). Les recherches en économie foncière ont montré que les parcelles à vocation résidentielle situées en dehors des agglomérations consomment plus de foncier que le développement urbain et périurbain (Theobald 2001 ; Sutton, Cova et Elvidge 2006). Ce phénomène a par ailleurs pour conséquence d'augmenter la valeur des terres agricoles (Delbecq, Kuethe et Borchers 2014). Certaines études dans ce domaine se sont concentrées sur des règles particulières pour comprendre leur impact sur la probabilité de développement résidentiel dans les zones rurales, comme les règles relatives à la limitation de la taille des parcelles (Irwin, Bell et Geoghegan 2003) ou à l'assainissement et la gestion de l'eau (Newburn et Berck 2006). Mais, d'une manière générale, la conception juridique des règlements d'urbanisme dans les municipalités rurales n'a fait l'objet que d'une attention très limitée dans la littérature.

*Adaptation et résistance aux instruments de l'action publique: la planification locale sous l'influence grandissante des opérateurs privés*

Les travaux de recherche montrent que les documents de planification urbaine laissent d'importantes marges de manœuvre aux acteurs locaux pour le développement de projets d'urbanisation reposant sur des initiatives privées (Booth, 1995 ; Buitelaar et Sorel, 2010 ; Dijk et Vlist, 2015). Nous avons mis en évidence, à travers le chapitre 3, que la fragmentation des territoires ruraux tend à renforcer le rôle des acteurs de l'aménagement et de la construction dans

l'opérationnalisation de l'urbanisation nouvelle dans les communes. La difficulté d'anticipation, par les élus locaux, des stratégies privées (positionnement des opérateurs, comportement des propriétaires) semble conduire les autorités locales à solliciter les opérateurs de l'urbanisation pour planifier l'urbanisation future communale.

Outre leur rôle en matière d'urbanisation opérationnelle, les prestataires privés que sont les aménageurs et les constructeurs de maisons apparaissent dans notre étude comme des protagonistes centraux de la planification résidentielle. Une série de recherches en études urbaines ont porté sur les relations entre ces opérateurs et les acteurs publics, leur influence et l'extension de leurs activités en lien avec la régulation de l'urbanisation. Si une majorité de ces travaux portent sur des espaces urbains, nous proposons néanmoins d'identifier l'apport de leurs résultats à notre objet de recherche.

La diversité et les transformations du secteur privé de l'aménagement et de la construction immobilière complexifient le cadre de la régulation de l'urbanisation. Ce constat met en évidence le besoin de recherche sur l'implication du secteur privé dans le processus de planification d'urbanisme. La diversité des profils d'acteurs y est importante et les mécanismes sont en constante évolution ; les relations entre acteurs privés et publics sont complexes et nécessitent des analyses approfondies et nuancées (Tasan-Kok *et al.*, 2019 ; Raco *et al.* 2019).

Les fonctions de la planification urbaine sont devenues difficiles à délimiter. En outre, la régulation de l'usage des sols et des droits à construire est évaluée par les acteurs selon sa capacité à améliorer le cadre de vie et à faciliter les investissements (Korthals Altes, 2019). Korthals Altes distingue les notions « *mixed land use* » (plusieurs types d'occupation) et « *multiple land use* » (plusieurs types d'exploitation), afin de souligner les différentes fonctions de l'instrument de planification. Si le document oriente les choix des investisseurs en matière de projet urbain, il peut alors être conçu et mobilisé par les autorités dans la perspective de réguler les projets de valorisation (en spécifiant le type de portage financier ou de montage des opérations). L'étude montre ainsi qu'il existe un besoin de recherches pour mieux comprendre sur l'influence des projets portés issue d'initiatives privées sur l'urbanisation et les stratégies de planification (Korthals Altes, 2019).

L'influence qu'exercent ces opérateurs privés sur les décisions publiques a été observée dans plusieurs types de projets urbains (planification urbaine, projet opérationnel), à des étapes différentes au long du projet (conception, consultation, chantier) et par de multiples canaux

formels et informels. Un travail de comparaison des pratiques de planification urbaine a été mené sur quatorze métropoles européennes. Il montre que les mobilisations locales de riverains (association environnementale, association d'habitants) ont moins d'impact que les revendications portées par les opérateurs privés de la filière de l'aménagement et de la construction (Oliveira et Hersperger, 2018). Dans ce travail, les études de cas à Cardiff et Edimbourg révèlent entre autres l'influence des constructeurs de maisons sur les stratégies visant à renforcer les réseaux d'infrastructures primaires.

Par ailleurs, une étude réalisée sur quatre projets urbains situés dans les métropoles d'Helsinki et de Stockholm montre la capacité des propriétaires et des opérateurs à établir une relation de collaboration avec les institutions publiques pour développer une planification plus « qualitative » (Valtonen *et al.*, 2018). Cependant, cette collaboration présente des limites : les réponses réglementaires restent souvent générales et n'impliquent pas une remise en question des projets de développement potentiels. Selon les auteurs, les échanges entre acteurs publics et privés portent entre autres sur des adaptations qui sont relativement limitées et concernent des documents d'urbanisme en cours de rédaction -voire déjà rédigés-. Elles sont par ailleurs menées dans une perspective essentiellement économique (Valtonen *et al.*, 2018).

En outre, en mobilisant le droit par des revendications formelles, les promoteurs sont susceptibles d'exercer une influence directe sur l'écriture des règles relatives à l'ouverture de droits à construire dans les espaces non urbanisés. C'est ce que montre clairement une étude réalisée sur la frange urbaine de Toronto (Leffers, 2018). Leffers souligne la relation d'indépendance qui lie l'autorité municipale et les opérateurs, relation qui conduit à la formalisation de compromis : si l'un facilite les conditions d'aménagement, l'autre finance et développe les opérations.

Dans le cadre du développement urbain d'un quartier du Grand Londres, l'enquête de Frances Bril décrit de même les pratiques des opérateurs pour s'imposer dans la gouvernance du projet (Bril, 2019). L'étude montre la division entre les centres de décision au sein du groupe mandaté pour le projet (trois pôles, représentés par des structures différentes). Selon la chercheuse, la coordination « extensive » (nombre important de consultants impliqués et division des missions) opacifie le projet concernant la prise de décision et de responsabilités, en particulier du point de vue des acteurs extérieurs à l'aménagement. À titre d'exemple, en internalisant la mission sur la participation (bureau d'études travaillant en cotraitance avec l'équipe mandatée), la figure du

médiateur est brouillée et tend à positionner l'opérateur comme premier interlocuteur et partenaire des habitants (voisinages, usagers) (Bril, 2019).

On peut souligner ici que le mouvement d'externalisation de missions jusqu'alors publiques et la multiplication des acteurs reconfigurent le système d'acteurs et questionnent la capacité de l'autorité publique à porter l'intérêt collectif dans les opérations d'aménagement urbain. Or, dans les communes rurales, l'aménagement urbain repose en grande partie sur un système d'acteurs privés. Dans cette perspective, les modes opératoires de l'urbanisation peuvent perturber la distribution des rôles des acteurs et affaiblir la position de la collectivité dans les choix d'aménagement et de construction face aux revendications de propriétaires.

La mobilisation des outils réglementaires par les autorités publiques, afin d'orienter l'urbanisation face au développement des actions privées ont fait également l'objet d'études. Dans une Thomas Hartmann et Tejo Spit ont par exemple analysé les effets des pratiques nationales en proposant une approche plus générique des règles de planification et des droits de propriété, distinguant des politiques « actives » (aux Pays-Bas) et « passives » (en Allemagne) de gestion des sols, Si la maîtrise foncière par les autorités publiques facilite et accélère la mise en œuvre des politiques foncières, elle présente néanmoins des risques financiers pour la municipalité qui peuvent être importants en situation de crise (Hartmann et Spit, 2015). L'analyse d'un projet d'aménagement urbain à Amsterdam permet également de mettre en avant les interactions croissantes qui existent au cours des opérations entre les différents acteurs publics (ministère de la Défense, Ville, aménageur public...), ainsi que le rôle joué par les changements de règles formelles et de règles informelles (van Karnenbeek et Janssen-Jansen, 2018).

Les travaux portant sur l'influence des acteurs dans l'évolution des règles d'urbanisme ont été essentiellement menés sur des terrains urbains. Notre étude sur des terrains ruraux peut apporter un éclairage sur l'écriture des règles d'urbanisme impliquant des acteurs, des enjeux et des intérêts spécifiques.

Outre les analyses sur les modalités d'adaptations des institutions et des instruments publics, d'autres travaux proposent une approche par les opérateurs et leur activité. L'objectif de ces enquêtes est de mieux cerner les relations de négociation entre les acteurs et les pratiques réglementaires qui en sont issues. L'étude menée par Mosselson porte l'analyse d'une opération de renouvellement urbain à partir des pratiques des opérateurs (promoteurs immobiliers). L'enquête

sociologique, menée dans un quartier défavorisé de Johannesburg, montre comment l'implication de certains opérateurs sur le terrain et la proximité avec les habitants entraînent des changements de pratiques de l'opérateur dans le temps. Face aux besoins spécifiques des habitants, les promoteurs immobiliers font évoluer leur activité et modifient les cadres de leur action : ils deviennent bailleurs, autorisent la sous-location ou mettent en place certains services (Mosselson, 2020).

Les relations qu'entretiennent les aménageurs avec les acteurs locaux conduisent à des ajustements des actions et des cadres d'intervention. Elles permettent également de développer un degré de confiance réduisant les incertitudes. Leffers et Wekerle observent, au travers d'une étude qualitative, le rôle joué par les aménageurs dans la planification et le changement d'occupation des sols dans le Grand Toronto (Leffers et Wekerle, 2020). Deux types d'influence des aménageurs sont mises en évidence : les « influences épisodiques » (dans le cas où l'opérateur est convié à échanger sur les documents de planification) et les « pratiques normalisées », qui concernent les relations avec un ensemble d'acteurs (élus, techniciens, société civile) sur le temps long. Les résultats de cette étude soulignent le rôle des acteurs publics locaux dans les discussions. Par exemple, si les aménageurs sont conviés ponctuellement à donner leur avis, les autorités locales portent généralement des objectifs initiaux que leurs représentants mobilisent. Sur le temps long, les aménageurs veillent à construire des rapports de confiance dans la durée avec les techniciens et les élus locaux (expertise sur le territoire, éviter les vagues). Ce travail permet de réduire les incertitudes et d'assurer la collaboration sur d'autres projets (Leffers et Wekerle, 2020).

Si les rapports entre les opérateurs privés et les autorités locales influencent les décisions en matière d'urbanisme, en revanche, l'action est souvent limitée à une opération urbaine plutôt qu'à l'urbanisation de la municipalité sur le temps long (Pollard, 2018). En France, Julie Pollard a enquêté sur le « rapport d'échange » entre les promoteurs et les municipalités autour de la construction de logements. Le travail de recherche porte sur deux municipalités urbaines de la métropole parisienne (Saint-Denis et Issy-les-Moulineaux). Il se base sur des enquêtes qualitatives et sur l'étude de documents. Parmi les résultats, Pollard montre que les mobilisations collectives des professionnels de la promotion immobilière, observées sur une dizaine d'années (1996-2008), ont une influence limitée sur les décisions publiques. Bien que l'association professionnelle soit identifiée et puisse être sollicitée de manière ponctuelle, elle ne s'impose pas comme partenaire des acteurs publics dans la durée. Dans le prolongement des résultats de Leffers à Toronto, le cas français met en évidence une relative stabilité des interactions développées par les acteurs publics



et privés, ainsi qu'une interdépendance importante des acteurs en présence, mutuellement tributaires de ressources (Leffers, 2018 ; Pollard, 2018).

Le promoteur peut être envisagé comme celui qui tente de rendre acceptable le projet dans un système d'acteurs regroupant investisseurs, élus, propriétaires fonciers et locataires (Coulondre, 2017). En suivant le développement d'un projet de centre commercial, Alexandre Coulondre montre, au travers d'une enquête qualitative (analyse de documents comptables et entretiens semi-directifs), que même si les acteurs privés (notamment financiers) ont acquis un rôle central dans la conduite du projet urbain, l'acteur politique dispose de ressources (terrains à bâtir, autorisations administratives) qu'il peut mobiliser dans le déroulement des projets pour faire valoir ses intérêts spécifiques. Les résultats invitent à prendre en compte les activités de négociation qui orientent le projet urbain de manière importante et à nuancer l'approche qui met l'accent sur les processus de financiarisation de l'urbanisation.

Les acteurs de l'urbanisme (planification, aménagement, construction) se multiplient et le rôle des acteurs privés se développe, mais les études empiriques montrent que les négociations entre opérateurs privée et autorités publiques demeurent centrales dans le processus d'urbanisation, à rebours de la vision d'un urbanisme privé. Par ailleurs, en apparaissant comme un moyen de négociation, les instruments réglementaires font preuve d'une capacité d'ajustement. L'approche sociologique du droit permet précisément d'analyser la mobilisation de ces instruments réglementaires dans l'action publique (cf. chapitre 2, section 2.1). Nous ne revenons pas sur l'usage de cette perspective dans notre recherche, mais nous soulignons ici les apports de ces travaux pour notre recherche sur les pratiques locales de réglementation.

Le droit est un moyen, pour les acteurs publics, de réguler les rapports de force dans un contexte où augmente une certaine forme de dépendance aux acteurs privés, pour répondre à des besoins collectifs. Commaille et Duran mettent en évidence l'importance de l'activité sociale du droit : *« L'éclatement des centres de pouvoir, combiné à la reconnaissance de la place des acteurs privés qui peuvent dans certains cas devenir de véritables opérateurs des politiques publiques, implique des impératifs de régulation qui ne s'accommodent plus d'une simple logique d'arrangements informels. La formalisation des règles du jeu explique en retour le développement des procédures contractuelles comme plus largement la place renouvelée de la technique juridique au sein de la gestion publique. La densification des échanges relationnels faits d'ajustements directs dans lesquels les acteurs publics et privés sont conduits à assumer des rapports de dépendance de plus en plus prégnants explique à l'évidence l'importance de la médiation juridique. »* (Commaille et Duran, 2009). Cette

perspective nous semble pertinente pour l'étude de l'action publique en matière de planification d'urbanisme.

Pour comprendre ce qui conduit des acteurs à être parties prenantes dans la régulation de l'espace (projet urbain, quartier, copropriété), Bourdin et al. observent la mobilisation du droit par les acteurs locaux dans des situations de projet et de planification d'urbanisme dans des villes françaises, européennes et américaines (Bourdin et al., 2006). Ils invitent alors à considérer le droit comme un cadre complexe qui mêle des contraintes et de ressources. Constamment en mouvement, il est susceptible d'interprétation, support d'inspirations et de croyances portées par les acteurs. Dans une perspective similaire, Faludi et Korthals Altes, abordent la planification d'urbanisme comme une tentative de construire des cadres pour justifier des décisions (Faludi et Korthals Altes, 1994). En adoptant une approche par les pratiques et les interactions, ils montrent que la planification est une démarche qui a pour objet, non pas d'atteindre une conformité entre le plan et l'action qui en découle (ou les effets matériels induits), mais plutôt d'améliorer la justification des décisions. Dans ce contexte, l'appréciation de la « performance » doit porter sur l'analyse des arguments et la capacité du plan à améliorer la justification des décisions (Faludi et Korthals Altes, 1994).

A titre d'exemple, parmi les stratégies publiques pour construire des cadres de décision, la mobilisation du foncier par les collectivités apparaît comme un moyen de faire face au manque de flexibilité des droits de propriétés et aux risques du développement urbain. Une étude suisse menée sur les pratiques et les effets d'utilisation du bail par la municipalité de Bienne, montre la manière dont une collectivité peut utiliser la combinaison d'instrument réglementaires (Gerber *et al.*, 2017). La municipalité peut, au travers du bail, gérer à long-terme le foncier (meilleure maîtrise des prix, possible réallocation à la fin du contrat) et définir les objectifs de planification par les titres de propriété (choix d'une coopérative de logements, d'une entreprise spécifique), tout en s'affranchissant des charges liées au développement de la parcelle (investissement et entretien par le locataire). Par ailleurs, les auteurs montrent qu'en restant propriétaire, la municipalité peut influencer l'aménagement spatial des parcelles privées voisines. En effet, en tant que voisin direct, l'autorité publique peut réagir sur les demandes de permis et déposer des recours. La municipalité met ainsi en place un contrôle du développement privé par le zonage, mais aussi en utilisant les droits de soumettre des objections en tant que propriétaire de terrain voisin (Gerber *et al.*, 2017).

En France, si les communes disposent d'un panel d'instruments réglementaires pour réguler et gérer l'urbanisation et les initiatives privés (Vilmin, 2008), l'offre foncière est de moins en moins sous maîtrise publique et les outils d'intervention foncière sont peu employés par les petites communes. L'étude de Gerber *et al.* en Suisse montre clairement la mobilisation et la combinaison d'outils par les autorités publiques locales pour orienter le développement urbain sur son territoire, dans un contexte où le cadre juridique de la planification, *a priori* rigide, ne confère que peu de marges de manœuvre à la municipalité.

Dans ce chapitre, nous avons exploré les démarches et les pratiques locales d'écriture réglementaire pour comprendre l'effet des instruments sur le projet urbain dans des communes rurales sous influence métropolitaine. La première section questionne la démarche de projet dans la gestion urbaine des communes rurales et la seconde section porte sur les révisions des documents réglementaires qui remettent en question la rigidité de l'instrument de planification locale. Nous traitons enfin des stratégies d'écriture spécifiques mises en œuvre par les acteurs locaux pour orienter l'urbanisation.

#### 4.1.L'urbanisme rural saisi par la gestion par projet

La « flexibilité » des documents de planification et d'aménagement urbain fait l'objet de débats au sein des communautés de praticiens et de chercheurs en urbanisme (Buitelaar et Sorel, 2010 ; Dijk et Vlist, 2015 ; Van den Hoek *et al.*, 2020). Le manque de souplesse et de réversibilité des décisions formulées dans les documents est souvent pointé comme une limite, dans la mesure où les contextes évoluent et impliquent une reformulation des conditions (urbaines, financières, techniques) de conception et de réalisation. Dans ce cadre, l'urbanisation orientée « par le projet » et l'urbanisation orientée « par le règlement » sont deux modèles souvent opposés, même si les études de cas empiriques brouillent les frontières entre les cadres réglementaire et les marges d'ajustement (Booth, 1995 ; Melot, 2018). Si certaines recherches tendent à nuancer l'opposition entre les manières d'anticiper l'urbanisation, l'action urbaine « par le projet » est une méthode qui semble actuellement plébiscitée par le gouvernement et les institutions supra-communales en charge de l'urbanisme.

Le terme « projet » est fréquemment mobilisé par les différents acteurs du système de l'aménagement rencontrés pour décrire leur pratique. L'usage du terme peut permettre de qualifier un objet (« projet urbain ») et une démarche (action « par le projet »). Nous considérons que l'action par projet, envisagée comme une réponse aux besoins de gestion spatiale, est mise en œuvre de manière spécifique sur les territoires ruraux. Nous proposons dans cette perspective d'explorer la notion de projet urbain et son implication sur des territoires ruraux. La section est constituée de trois sous-sections. La première section porte sur la place du projet dans l'action urbaine, ce qui nous amène, dans un deuxième temps, à questionner la mise en œuvre de la démarche de projet dans les communes rurales sous influence métropolitaine. La troisième sous-section traite plus spécifiquement de l'accompagnement proposé aux communes rurales, lequel est conditionné par la capacité des municipalités à travailler selon ce modèle du « projet urbain ».

##### *L'action urbaine orientée par le projet*

Le projet urbain comme « dessein » ou intention planifiée est une figure qui tend à être moins figée depuis une vingtaine d'années (attention portée à l'élaboration de scénarios, capacité du projet à être réversible, phasage des opérations, etc.) dans la mesure où les incertitudes (économiques, sociales, environnementales, technologiques) sont grandes et que les probabilités de se conformer

à des objectifs sont plus faibles. La place accordée à « l'activité », c'est-à-dire la conception et la mise en œuvre du processus d'urbanisation est devenue plus centrale en raison de plusieurs évolutions que nous avons déjà mentionnées plus haut. En premier lieu, l'action urbaine s'est complexifiée : les enjeux, les acteurs et les sources de financements sont plus nombreux et plus divers). En second lieu, le processus en tant que tel est plus fortement pris en compte, au-delà des finalités : des démarches d'urbanisme transitoire se sont développées et l'intégration de nouveaux acteurs ou durant l'opération font évoluer les projets, Dans ce contexte, le projet urbain tend à prendre la forme d'une action. A travers la démarche « par projet », l'attention est moins portée sur la définition des objectifs que sur les modes opératoires qui permettent de les atteindre (Pinson, 2005).

Le projet, en tant qu'objet et que démarche qui formulent une action intentionnée, est une figure majoritairement valorisée. La notion de projet recouvre néanmoins des caractéristiques ambivalentes pour les acteurs. En effet, agir « par projet » : c'est anticiper l'avenir, en admettant le caractère éphémère des contextes et en préférant les interventions ponctuelles et efficaces ; mais c'est aussi la volonté d'agir dans le temps long, en orientant par des méthodes et des objectifs, les évolutions individuelles et collectives (Boutinet, 1990).

La place importante prise par le « projet », comme moyen de gestion et développement urbain, fait l'objet de controverses dans les études urbaines (Genestier, 2001 ; Pinson, 2005 ; Arab 2007). Les études menées suivant une approche compréhensive tendent à montrer l'urbanisme « par projet » comme une réponse : 1) aux blocages réglementaires et à l'obsolescence des plans ; 2) au besoin d'intégrer l'incertitude par un document « ouvert » ; 3) à la diversification et la multiplication des acteurs et des enjeux de gouvernance territoriale et, enfin, 4) à la réduction des moyens publics. Le « projet » est dans cette perspective un instrument qui facilite l'action publique, dans la mesure où il permet l'adaptation et la combinaison de paramètres évolutifs pour répondre aux besoins et aux problèmes urbains.

Les études menées dans une approche critique de l'urbanisme « par le projet », soulignent les logiques managériales sous-tendus par la démarche. L'instrument « projet » participe des transformations de l'action publique et influence les décisions locales. En effet, l'action « par projet » tend à favoriser le développement de méthodes managériales et le retrait de la gestion publique au profit de structures privées. De plus, ces logiques valorisent les qualités de souplesse et d'adaptabilité des instruments, des acteurs et des espaces. A travers le projet, une attention

particulière est portée aux potentiels et aux opportunités. Si la démarche est *a priori* favorable à la prise en compte du contexte, les procédures standardisées (marketing urbain, reconquête territoriale, projet de ville, requalification de centre) ne s'adaptent pas nécessairement à la singularité des besoins locaux (Devisme, 2008). Cette perspective montre que ce mode de gouverner tend à favoriser les initiatives de développement « par projet » au détriment d'acteurs ou de territoires invisibilisés, car « hors cadre » (moins dynamiques, non identifiés comme une ressource ou potentiel, etc.). Le risque est en outre celui d'un effacement des différences lorsqu'il s'agit de traiter des conséquences sur les situations et les acteurs (dans la mesure où c'est l'activité de transition qui est valorisée plutôt que la finalité).

Dans notre travail de recherche, le problème n'est pas d'opposer les approches, mais de comprendre ce qu'implique la démarche « par projet » dans des communes rurales, où l'absence de projet est souvent soulignée par les acteurs supra-communaux. Cette entrée permet d'envisager l'action du plan local d'urbanisme - instrument porteur de cette démarche - sur les pratiques d'urbanisation dans les territoires que nous étudions. Afin d'explorer « l'agence » du processus de planification sur l'urbanisme rural, nous proposons dans un premier temps de préciser l'emploi des expressions « projet urbain » et « urbanisme de projet » dans ce travail de recherche

Par souci de clarté, nous proposons de distinguer deux usages du terme « projet ». Dans le cas du projet urbain, nous employons plutôt le terme « dessein » pour traduire l'intention et les finalités portées par les acteurs. En revanche, l'action urbaine « par projet » est centrale dans ce chapitre : nous maintenons donc l'expression pour nous référer à la démarche. Nous ne cherchons pas à étudier la conception de la démarche (qui pourrait être l'approche du *design* par les sciences de gestion), mais à analyser son action sur les acteurs et les pratiques urbaines.

### *Le projet comme dessein urbain*

Le projet urbain peut être défini comme un « dessein » que les acteurs cherchent à atteindre pour résoudre un problème ou améliorer une situation. Nadia Arab a étudié l'activité de projet dans le champ de l'urbanisme en s'appuyant précisément sur des outils d'analyse développés en sciences de gestion (à partir de l'objet du projet industriel) (Arab, 2007). Trois types de projets urbains peuvent être distingués : le « projet de territoire » est plutôt de l'ordre d'une stratégie, le « projet d'aménagement » est lié au développement d'un périmètre et le « projet immobilier » se réfère à la

construction d'espaces (les différents projets peuvent être caractérisés par l'activité impliquée telle que l'échelle d'action, les acteurs, les temporalités ou encore les méthodes de phasage permettant de passer de l'idée à l'opération).

Si son étude porte plus spécifiquement sur le projet de type *aménagement urbain*, Arab souligne néanmoins que le *projet de territoire* repose notamment sur des orientations de développement et des temporalités non délimitées (moyen, long terme). Il est porté par des acteurs publics et les méthodes de définition du projet privilégient « *la capacité de souplesse et de réactivité pour être en mesure de s'adapter aux évolutions et incertitudes des contextes sociaux, économiques, politiques qui encadrent la production de la ville.* » (Arab, 2007). Le *projet de territoire* relève de la stratégie sur le temps long : les acteurs publics attendent qu'il soit flexible et adaptable au contexte qui change. La définition du territoire est un sujet qui fait l'objet d'une vaste littérature que nous ne développons pas ici, notre usage du terme se référant avant tout à un espace supra-communal partagé, notamment au travers d'un projet (Torre et Wallet, 2015). Le *projet d'aménagement urbain* implique plutôt une opération de transformation spatiale dans un temps donné. Il doit répondre aux orientations du projet de territoire. Il est porté par une autorité publique, mais l'opération est réalisée par des acteurs publics et privés. Les conditions liées au temps, à l'espace et à l'action publique différencient clairement l'activité de projet industriel de celle du projet d'aménagement. L'étude des deux objets rend compte de l'importance grandissante donnée au processus de conception et à l'implication des différents acteurs (Arab, 2007).

Si nous mobilisons cette approche, c'est pour souligner une ambiguïté concernant l'activité de planification urbaine dans les communes rurales. En effet, la planification urbaine, dans les municipalités rurales, peut être considérée comme une activité de type *projet de territoire* (orientations stratégiques et politiques, temps long, portage public). Néanmoins, pour résoudre certaines questions, les pratiques de planification locale se rapprochent plutôt d'une activité de *projet d'aménagement urbain*, en particulier en ce qui concerne l'écriture du phasage des zones à urbaniser. En effet, dans les zones à urbaniser des communes rurales, l'urbanisation future peut être cernée plus facilement que dans les communes urbaines et périurbaines : le programme d'urbanisation, essentiellement résidentiel, propose rarement une mixité fonctionnelle ; les capacités des infrastructures existantes sont souvent faciles à cerner -école, route, réseau d'assainissement- ; les échéances sont courtes et les opérateurs de l'urbanisation identifiés.

Prendre en compte cette ambiguïté, c'est comprendre les difficultés à gérer et à réguler l'urbanisation dans les communes rurales et c'est mettre en évidence des stratégies locales dans un cadre d'action que nous allons présenter. A partir de l'étude des objectifs locaux planifiés, nous souhaitons en effet investiguer les pratiques liées à la conception et la mise en œuvre du projet d'urbanisation (de territoire, d'aménagement et de construction).

### *Le projet comme pratique d'urbanisation*

Comme évoqué en introduction de ce chapitre, la France est plutôt caractérisée par un modèle d'urbanisation « par le plan » (*plan-led model*) (Booth, 1995). La montée en puissance d'un urbanisme « par le projet » traduit cependant la recherche d'une pratique complémentaire, voire alternative, à un urbanisme réglementaire identifié comme un facteur de blocage en matière de transformations urbaines.

Des réformes du cadre juridique de la planification (par l'évolution de la législation en matière d'urbanisme) ont été menées pour promouvoir le projet comme une pratique et dans le souhait d'accélérer la réalisation de logements et de simplifier les procédures. Au travers des paragraphes qui suivent, il ne s'agit pas de définir la genèse de la notion d'« urbanisme de projet », mais d'envisager le contexte dans lequel ont lieu les réformes. L'hypothèse étant que l'importance donnée à la gestion « par projet » de l'espace influence de manière spécifique l'urbanisation des communes rurales.

Pendant les Trente Glorieuses, l'usage du terme « projet », dans les politiques de la ville, se réfère à des programmes d'action ponctuels. Puis, il évolue dans les années 1980 pour renvoyer à un instrument de planification urbaine développé dans un contexte de récession, d'incertitudes et de concurrence territoriale (Ascher, 1991 ; Pinson, 2005). Cet instrument (« projet de ville », « projet d'agglomération ») est alors un moyen pour promouvoir le développement économique d'un territoire (Pinson, 2005).

Il est également attendu que l'instrument de projet intègre des enjeux environnementaux, cible des espaces stratégiques, des secteurs de développement et des ressources existantes mobilisables (dans ce cadre, les habitants apparaissent alors comme une ressource à intégrer dans la démarche de projet). Ce changement traduit la critique adressée aux méthodes de planification réglementaire,



lesquelles sont accusées d'accorder une trop grande importance au savoir des techniciens et au pouvoir des élus. Dans cette perspective, l'évolution vers un élargissement des acteurs impliqués et un renforcement des dispositifs de dialogue montre l'attention accordée par les acteurs aux processus de négociation en faveur d'un urbanisme qualifié d'« urbanisme par le projet » (Pinson, 2005).

Depuis le début des années 2000, la notion de projet occupe une place de plus en plus importante pour définir les objectifs et les moyens de la planification d'urbanisme, laquelle est généralement associée à un cadre réglementaire rigide. En France, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 définit le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD) comme le document d'orientation stratégique, devenant un élément essentiel des documents d'urbanisme intercommunaux et communaux. Il devient un support pour discuter et formuler des principes préalables à la construction d'un document de planification. De plus, le projet est un élément de motivation réglementaire : le projet d'aménagement et de développement durable du PLU permet en effet de justifier les choix et de fixer les objectifs chiffrés, lesquels sont par la suite plus précisément détaillés par le rapport de présentation (Article L. 151-5 du Code de l'urbanisme)

Entre juin 2010 et mai 2011, Benoist Apparu, alors secrétaire d'État chargé de l'urbanisme, met en place une démarche désignée « Pour un urbanisme de projet ». L'objectif de l'action est de repenser les pratiques d'urbanisme et le cadre réglementaire, qualifiés de barrières pour répondre au double objectif de production de logements et de préservation des ressources naturelles (cf. encart « Pour un urbanisme de projet » ci-dessous). Les résultats du travail sont notamment censés faciliter (simplifier et accélérer) la production de logements au travers notamment de réformes du Code de l'urbanisme<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr/lurbanisme-projet](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lurbanisme-projet) [consulté le 21/09/2020]



## ENCART 6 : « POUR UN URBANISME DE PROJET »

Différents acteurs de l'aménagement et de la construction sont conviés à participer, durant une année, à quatre groupes de travail thématiques (document de planification ; mise en œuvre opérationnelle des projets ; réforme de la fiscalité de l'urbanisme et financement de l'aménagement ; stratégies foncières). Ils ont pour mission de formuler des propositions qui conduiront, pour certains, à des réformes du Code de l'urbanisme au travers d'ordonnances issues de l'article 25 de la loi portant engagement national pour l'environnement.

Ci-dessous, un extrait du dossier de presse du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (27 mai 2011) présentant les enjeux et les attentes de la pratique d'urbanisme par le projet :

### « 1. État des lieux des enjeux de l'urbanisme en France

*Le Grenelle de l'Environnement et la loi DALO donnent à la nation une double obligation de résultats : préserver les ressources naturelles et permettre à chacun de se loger. Or, aujourd'hui on consomme l'équivalent d'un département tous les 10 ans et, en zone tendue, l'offre de logements est inférieure à la demande.*

***Ce constat appelle une modification en profondeur des pratiques d'urbanisme, et du cadre dans lequel elles s'inscrivent, afin de limiter l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles essentiellement au profit d'infrastructures, d'espaces verts artificialisés et de secteurs d'activités ou commerciaux, et afin de répondre aux besoins impérieux de logements.***

*Or, la complexité du droit de l'urbanisme, l'accumulation des règles qui ne sont pas pensées en fonction des besoins de*

*chaque territoire et qui ne traduisent pas le projet politique, ou encore la longueur des procédures et des contentieux pénalisent la réalisation de projets ambitieux qui puissent répondre à ces enjeux.*

### 2. Une nouvelle vision : l'Urbanisme de projet

***Le droit et les pratiques actuelles en matière d'urbanisme ne mettent pas assez le projet au cœur du système et cela qu'il s'agisse de projets de ville, de projets d'aménagement urbain ou de construction. Ainsi, un grand nombre de projets sont en attente ou n'aboutissent qu'après avoir surmonté de trop nombreuses difficultés ; certes les pratiques ont changé dans des territoires dotés d'une ingénierie forte en matière d'urbanisme, et la France ne manque plus de belles réalisations, mais cette évolution doit être élargie et amplifiée, la réalisation de ces projets doit être accélérée. [...]***

***L'urbanisme de projet n'est pas synonyme de déréglementation qui inscrirait le projet contre la norme mais vise à plus de souplesse dans la mise en œuvre de projets qui doivent être, aujourd'hui, innovants et exemplaires. Il appelle en premier lieu un changement de pratiques, en profitant des avancées déjà initiées par certains en la matière, et nécessite aussi d'adapter, simplifier, clarifier notre cadre législatif et réglementaire, pour qu'il permette aux acteurs de se concentrer sur l'essentiel, le devenir des territoires et la réponse apportée aux attentes de leurs habitants actuels et futurs. »***

*Benoist Apparu, 27 mai 2011. Dossier de presse portant sur les mesures débattues dans le cadre du séminaire « Pour un Urbanisme de projet ». Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. [en ligne]*



L'Institut Paris Région (alors nommé Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France) publie un numéro spécial dans la revue *Les Cahiers de l'IAU* (n°162, mai 2012)<sup>34</sup> afin de rendre compte et de discuter des transformations du cadre juridique et des pratiques d'urbanisme en France. Plusieurs auteurs introduisent et discutent des enjeux autour de la notion d'« urbanisme de projet ». L'urbanisme par le projet est décrit par les acteurs politiques comme un moyen de valoriser des territoires afin notamment d'attirer des acteurs sur lesquels reposent en partie le développement urbain. L'Institut Paris Région cible son action sur le territoire métropolitain francilien : le contexte de travail des auteurs cités est donc essentiellement urbain.

Pour les praticiens de l'aménagement l'action par projet est un moyen de simplifier des procédures, Amélie Darley et Gwenaëlle Zunino (Institut Paris Région) écrivent : « *L'urbanisme de projet n'est pas une idée nouvelle. Mais face au constat d'une construction qui tourne au ralenti, et dans un contexte de rupture, cette idée revient sur le devant de la scène, apportant au passage quelques idées nouvelles. Le projet doit précéder la règle : tous les acteurs de la ville semblent d'accord sur ce point. Les travaux sur l'« urbanisme de projet » conduits sous l'égide du ministère l'ont bien montré en tentant de remettre de l'ordre dans le rapport entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel : le règlement doit servir le projet et non l'inverse.* ». Le propos souligne l'importance de construire la réglementation en fonction du projet formulé en amont, dans la mesure où l'inverse tend à provoquer des blocages et des abandons (situation où le règlement établi n'est pas adapté au projet). L'urbanisme réglementaire est de fait souvent opposé à l'urbanisme de projet et ce dernier est aussi associé à la notion d'urbanisme opérationnel.

Si le projet doit tenir un plus grand rôle dans les méthodes d'urbanistiques, il semble cependant difficile de s'affranchir de la réglementation pour fixer des objectifs. François Dugeny, alors directeur général de l'IAU Ile-de-France (actuel Institut Paris Région) s'exprime sur les objectifs et les limites de la démarche : « *L'ouverture vers un large public du débat sur le devenir métropolitain nécessite donc que gouvernance et ingénierie s'interrogent sur la nature du projet qui concrétisera la vision qu'elles portent, sur le cadre dans lequel ce projet s'inscrit, et sur les modalités d'expression qui leur permettront de sensibiliser l'imaginaire collectif. Elles devront aussi réfléchir très en amont aux dispositions à mettre en œuvre pour que cette vision et ce projet global se concrétisent sur le terrain, en sachant que planification et réglementation y prendront leur part, mais que leur articulation avec le projet urbain – entendu au sens d'opération d'urbanisme – sera à trouver, à un moment où la subordination des opérations d'urbanisme à la planification est remise en cause. Cette remise en cause a néanmoins une limite, la planification ayant vocation à rester l'outil de cohérence de l'aménagement et du*

---

<sup>34</sup> Source : « Urbanismes de projet », Les Cahiers n° 162, 04 juin 2012, disponible en ligne par ce lien : [www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/urbanismes-de-projet.html](http://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/urbanismes-de-projet.html)

*développement d'un territoire, fixant les objectifs à moyen terme et assurant les nécessaires équilibres sociaux, économiques et environnementaux.* » . Ces extraits rendent compte d'éléments justifiant une pratique de l'urbanisme par le projet (urgence des besoins, allègement des procédures, possibilité d'ajustement du cadre pour l'adapter aux aléas et aux conditions d'action des protagonistes de l'urbanisation). Ils témoignent également d'attentes fortes de résultats concernant notamment l'accélération de la construction de logements pour répondre aux demandes sur les territoires tendus.

Enfin, la dimension juridique de l'« urbanisme de projet » reste ambivalente dans son application et n'apparaît pas en tant que telle dans le Code de l'urbanisme. L'un des contributeurs de ce numéro, Jean-Pierre Lebreton<sup>35</sup>, professeur en droit de l'urbanisme, revient sur trois emplois du terme « projet » dans le champ du droit de la planification urbaine : le *projet d'aménagement et de développement urbain*, la *déclaration de projet* et les *secteurs de projet*. Lebreton montre que les usages du terme traduisent la remise en question de l'urbanisme réglementaire et le souhait de revoir les méthodes de planification. Ainsi, le *projet d'aménagement et de développement durable* est un document qui doit orienter la réglementation locale d'urbanisme et enrichir la procédure de planification urbaine. La *déclaration de projet* est un outil de déréglementation, dans la mesure où l'instrument permet de mettre en compatibilité un document d'urbanisme avec un projet (public ou privé) si celui-ci répond à des critères d'intérêt général. Les *secteurs de projet*, tels que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sont des périmètres inscrits dans le plan local d'urbanisme et sont opposables aux autorisations d'urbanisme. Ces derniers ont pour objectif d'encadrer l'urbanisation sur les secteurs opérationnels au travers d'orientations et non par le règlement. Dans cette perspective, le projet offrirait un cadre d'interprétation tandis que la réglementation représenterait un cadre d'interdiction. Lebreton interroge les conséquences d'une addition de normes d'orientations sur l'action urbaine : le blocage de l'action par la conjugaison de normes peut être plus important qu'avec un règlement comportant peu d'articles.

L'évolution de l'activité vers un urbanisme de projet se matérialise à travers l'importance donnée aux documents qui orientent le développement urbain par des mesures qualitatives (par exemple, l'opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation dans le plan local d'urbanisme). Par ailleurs, certains acteurs publics (élus et techniciens) sont identifiés pour jouer un rôle dans l'évolution et la diffusion des pratiques (tels que les services de l'État et des

---

<sup>35</sup> Professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, et directeur scientifique du Groupement d'intérêt public de recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh).

collectivités locales en charge de l'urbanisation, ou encore les agences d'urbanisme des métropoles).

Nous avons montré dans le chapitre 3 que des caractéristiques rurales (urbanisation en extension, proximité entre les acteurs) conduisent à une gestion particulière du territoire notamment au travers de l'implication des opérateurs privés dans la définition de l'urbanisation future. Dans la sous-section suivante, nous nous appuyons sur nos enquêtes de terrain pour analyser l'activité de planification urbaine en contexte rural sous le prisme de la démarche de projet.

### *Quel urbanisme de projet dans les communes rurales ?*

L'approche d'urbanisme par le projet semble influencer l'activité de conception des services supra-communaux en charge de la planification. En effet, les acteurs travaillant dans ces services présentent leur action auprès des communes rurales en soulignant un changement de pratiques qui s'inscrit dans cette approche. Pour éviter les écueils de l'urbanisme par le plan, « divisionnaire et réglementaire », l'urbanisme par le projet leur semble une méthode d'action plus contextualisée et qualitative.

*« Aujourd'hui, on est dans un urbanisme de projet, alors qu'avant c'était un urbanisme divisionnaire, fait par des géomètres. On n'est plus dans une vision de surface, on est en 3D notamment avec les OAP [orientations d'aménagement et de programmation]. Avant, c'était une vision en plan, maintenant on voit en 3D quand on fait du projet. »* [responsable de la planification d'une DDT en Ile-de-France, le 03/11/2017]

*« Le PNR [parc naturel régional] assure le suivi des documents d'urbanisme. D'abord en accompagnant les communes dans l'élaboration, puis, par la vérification avec les documents réglementaires en lien avec la charte du PNR. Et puis, il y a un volet urbanisme de projet que l'on assure, qui vise à travailler le qualitatif et à plus d'exemplarité dans les documents produits par les communes. »* [chargé de mission urbanisme au PNR Gâtinais français, en Seine-et-Marne, le 14/11/2017]

Les agents des services supra-communaux adhèrent donc globalement aux principes de l'urbanisme de projet. Certains d'entre eux soulignent le fait que des acteurs, tels que les bureaux d'études et les élus des petites communes, n'adoptent pas systématiquement cette approche. Les

méthodes d'élaboration du plan, par les prestataires et les élus, font en effet l'objet de critiques : leurs choix de planification s'appuient en priorité sur des calculs et non sur un dessein communal.

Ainsi, une personne en charge de la planification à la direction départemental des territoires d'un département francilien explique certaines méthodes d'élaboration du document : « *La question est celle de la maîtrise du territoire par les communes qui sont sans projet : elles font un PLU, mais n'ont pas de projet... Les objectifs du SDRIF [schéma directeur de la région Ile-de-France] sont une densification du tissu existant à 10 %. Les bureaux d'études font leurs calculs et ils prennent tout le potentiel [évalué par le] SDRIF alors ça ne va pas. [...]* [Comment est calculée la possibilité de densification dans le SDRIF ?] *Il y a deux critères. L'un à partir du MOS [mode d'occupation des sols], depuis lequel la densité des espaces d'habitat est évaluée, et à partir duquel le parc [de logements] doit se densifier à plus de 10 % entre 2013 et 2030. Et sinon, il y a le critère de la densité humaine, prenant en compte les résidences et l'emploi. Là aussi il doit y avoir une augmentation de 10%. Quand on fait les avis de l'État, on sort la calculatrice, et si le PLU répond aux critères alors c'est ok.* » [responsable du pôle stratégie et planification territoriale, dans le service territoires, aménagements et connaissances d'une DDT en Ile-de-France, le 23/05/2018].

La démarche d'élaboration du document est souvent longue, coûteuse, parfois conflictuelle pour une commune. Pour cette raison, certains élus cherchent la garantie d'une validation du document par les personnes publiques associées, en suivant par exemple, dès la conception du projet, les critères quantitatifs issus des documents supra-communaux. Au regard de l'extrait d'entretien ci-dessus, ce choix est d'autant plus compréhensible que l'avis de l'État sur le document repose fortement sur le respect de ces critères quantitatifs.

Ces éléments soulignent le besoin pour des institutions de traduire quantitativement des objectifs qualitatifs, notamment par l'intermédiaire d'indicateurs qui permettent de chiffrer et de contrôler. Les projets de développement des communes sont évalués à partir de multiples indicateurs quantitatifs : densité au niveau des schémas de cohérence territoriale (SCoT), nombre et type de logements, etc. Le schéma intercommunal ne permettant pas la gestion urbaine à la parcelle, les indicateurs quantitatifs (seuil, quota, etc., qui peuvent varier d'un SCoT à un autre) sont un moyen pour contrôler les documents municipaux.

Le chiffre s'avère être un critère relativement tangible et moins sujet à interprétation que d'autres supports (dessin, schéma, texte). Les personnes en charge du contrôle du document ont peu de temps et de moyens à accorder à chaque document : les effectifs sont faibles et les demandes

d'approbation de PLU sont nombreuses). La démarche de planification « par le projet », en marge d'un cadrage réglementaire précis, se retrouve « encastrée » dans des logiques extérieures qui peuvent être définies par des règles, des techniques ou des données relativement fixes (Callon, 1986). Les documents élaborés par les communes doivent être compatibles avec des documents de niveau supérieur ou permettre de répondre à certains dispositifs (par exemple, les critères d'appel d'offres).

L'élaboration et l'usage d'un indicateur soulèvent de nombreuses questions concernant les méthodes de mesure, de classement, d'évaluation, de contrôle, et de décision pour décrire, expliquer ou faire évoluer une situation (Callon, 1986 ; Latour, 1989). La formulation d'un instrument de mesure implique la création d'outils de travail pour les acteurs en charge du contrôle, mais également la traduction technique d'un sujet et sa potentielle soustraction au débat (Callon et *al.*, 2001). L'environnement de contrôle par les chiffres, dans lequel les élus locaux planifient l'urbanisation future, semble contradictoire avec les injonctions à gérer l'espace dans une démarche « par projet », et inapproprié à la taille des communes rurales. En effet, les seuils approximatifs sont parfois peu pertinents face à des variations de population fines. Ce contrôle par les indicateurs explique les arbitrages d'élus en faveur de mesures quantitatives et influence fortement les choix en matière d'écriture du document, au-delà des objectifs portés par les indicateurs.

Le choix d'agir par projet est laissé aux élus locaux, à travers la décision d'élaborer un plan local d'urbanisme plutôt qu'une carte communale ou l'application du règlement national d'urbanisme (cf. encart, p.61). Cependant, les communes rurales sous influence métropolitaine sont en constante évolution, qu'il s'agisse des dynamiques démographiques, d'emplois, de transport ou de gouvernance. Comme évoqué dans le chapitre 3 (section 3.2), les élus souhaitent généralement maîtriser les changements urbains et choisissent majoritairement le plan local d'urbanisme comme instrument de gestion spatiale. Le projet est un élément de motivation réglementaire que les élus doivent formuler pour justifier le devenir de l'espace communal. Mais cette démarche pose des questions lorsque des élus ne portent pas d'objectifs de développement urbain explicites ou ne s'inscrivent pas dans une logique de gestion par projets.

Le chargé de mission urbanisme d'un parc naturel régional explique les différences entre communes rurales, en fonction de leur inscription dans une démarche de projet. L'implication de la municipalité dans l'explicitation d'un projet conditionne en effet l'accompagnement proposé par le parc.

*« Il y a des communes qu'on a encouragées à passer en RNU [règlement national d'urbanisme]. En fait, il y a l'intercommunalité de Fontainebleau qui se crée et qui aura la compétence de PLUi en 2019. Mais bon, avec les élections, ça attendra 2020. Alors, les deux communes du Parc qui doivent rejoindre l'interco étaient en POS [plan d'occupation de sols], au départ elles souhaitaient faire un PLU, mais ce sont des communes sans grand enjeu foncier : il y a du tissu disponible en zone urbanisée. Alors, il y a eu un accompagnement du PNR avec la DDT sur ce choix, car les deux communes n'avaient pas de projet. On leur a dit qu'elles feraient une économie d'argent et de temps à rester en RNU et à passer en PLUi en 2020. En Ile-de-France, il n'y a plus de dotation pour les PLU. »* [chargé de mission urbanisme pour le PNR Gâtinais, le 14/11/2017].

Dans cette sous-section, nous montrons que la transition de la planification réglementaire vers un instrument davantage orienté par le projet semble souhaitée par les services supra-communaux. Cependant, l'approche par le projet semble poser des questions d'application locale. La démarche est inégalement adoptée par les acteurs locaux, élus et bureaux d'études et l'évaluation des documents demeure basée essentiellement sur des critères chiffrés. Enfin, le projet souvent traduit sous la forme de règles à un moment du processus de planification.

Nous ne cherchons pas à définir ou à opposer ce que serait un urbanisme par le projet relativement à un urbanisme par le règlement, ni à porter un jugement sur l'effectivité de ces modèles. L'idée est de comprendre en quoi cette distinction et l'activité qui en est issue, agissent sur les pratiques d'urbanisation en communes rurales. Dans la sous-section suivante, nous proposons d'approfondir l'influence de la démarche par projet sur les décisions des acteurs municipaux en matière d'urbanisme.

#### *Un accompagnement supra-communal conditionné par le projet local*

Les municipalités peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique pour formuler un projet dans le cadre de la procédure de plan local d'urbanisme. L'entretien auprès d'une représentante d'un CAUE (conseil de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement) révèle que les relations entre les différentes structures publiques d'accompagnement dépendent de l'identification d'un patrimoine, et que l'accompagnement qui vise à définir des projets s'arrête au stade de l'écriture du plan local d'urbanisme.

*« C'est une commune avec beaucoup de patrimoine, le château et le parc. La moitié de son territoire lui est donc 'confisquée' : c'est du patrimoine départemental. Elle est partie avec un bureau d'études très moyen [pour*



l'élaboration du PLU]. *Elle avait peu d'espace à urbaniser et le bureau a dit que quatre pavillons pouvaient être faits. La DDT [direction départementale des territoires] est venue et a dit 'non, vous devez faire tant de logements'. Alors avec les partenaires que sont l'UDAP [unité départementale d'architecture et du patrimoine], la DDT et le PNR [parc naturel régional], on a fait un travail sur les typologies présentes sur le territoire et sur le type d'OAP qui pourraient répondre, par un travail sur les fonctions et les usages. [...] On a été assez loin, mais je me demande comment ça a été retranscrit dans le PLU ensuite.* » [directrice du CAUE de l'Essonne, le 30/11/2017].

Dans ce cas d'étude, l'accompagnement d'un ensemble de structures supra-communales vise à élaborer des pistes de travail pour la conception des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). En revanche, il semble qu'il n'y ait pas de suivi quant à la traduction de ces pistes au moment de l'écriture du document local. Or, c'est généralement cette phase d'écriture réglementaire qui est identifiée par les acteurs supra-communaux comme bloquante pour le développement de projet. Si les choix d'écriture réglementaire peuvent limiter les possibilités de projet ou l'intégration d'aléas, il semble que l'aide supra-communale n'intervienne pas à cette étape de l'élaboration du plan local.

Le chapitre 3 (section 3.2) a mis en évidence une logique de hiérarchisation des communes rurales par les structures publiques, qui oriente le type d'accompagnement suivant les communes (conseil technique, financement d'étude, participation aux réunions de travail). De plus, l'enquête montre que l'accompagnement par ces structures supra-communales est également conditionné par la capacité des communes à formuler ou à accueillir des projets.

En Ile-de-France, l'établissement public foncier peut accompagner une commune en acquérant du foncier le temps de l'opération ou en prenant en charge la dépollution de sol, afin de permettre l'aménagement d'une friche industrielle par exemple. Cet accompagnement favorise l'urbanisation de terrains difficiles à mobiliser par la commune, du fait du prix foncier, du coût de dépollution ou de démolition, par exemple. Cependant, une petite municipalité qui n'a pas de projet spécifique ne sollicite pas a priori l'institution foncière. D'autre part, cette dernière ne propose généralement pas ses compétences localement sans avoir été sollicitée par la commune. La représentante de l'établissement public foncier francilien explique le travail de la structure, en fonction de la formulation de projet par les élus municipaux : « *Il y a 330 communes sous convention sur l'Ile-de-France. On peut intervenir partout mais c'est une volonté des élus de faire intervenir l'EPF ou non.[...] Un projet de petite commune ça prend beaucoup de temps à mûrir. Un élu de petites communes ne viendra pas nous chercher s'il ne sait pas ce qu'il veut. Il ne va pas le faire sinon.* » [responsable de projets études et partenariats, expertise

biodiversité-ruralité, à l'établissement public foncier d'Ile-de-France, le 03/04/2018]. L'entretien montre qu'une expertise existe au niveau supra-communal mais que sa mobilisation nécessite la formulation explicite d'une demande par la municipalité.

Cette difficulté à cadrer les besoins et à exprimer les demandes peut être associée à la notion de « non-recours » (Warin, 2017). Warin emploie l'expression pour étudier le phénomène de non-utilisation des prestations ou des services par les destinataires de politiques publiques. Il montre que les destinataires ne sont pas bénéficiaires de prestations, droits ou conseils lorsque la construction des politiques et de leur mise en œuvre n'est pas conçue pour accueillir leurs demandes, ou parce que les politiques ne répondent pas aux attentes du public. Notre recherche n'approfondit pas l'ensemble des raisons qui expliquent le « non-recours » à l'expertise publique. Il s'agit pour nous de souligner qu'au-delà d'un manque d'expertise pour élaborer un projet urbain, la commune peut rencontrer des difficultés à formuler une demande d'expertise.

Outre les difficultés à solliciter une expertise, la charge qu'implique la gestion de projet pour une commune peut conduire les élus à transférer la compétence d'urbanisme à l'échelon supra-communal. Le directeur du service aménagement d'une intercommunalité ligérienne évoque cet effet : *« Ça peut être la complexité des compétences ou des projets qui font passer les compétences à l'intercommunalité. À l'époque du transfert, a été signée une charte de gouvernance, c'est ce qui fait que ça a marché. »* [directeur de l'aménagement d'une communauté de communes, en Loire-Atlantique, le 23/11/2018]. L'intercommunalité dispose ici de la compétence en urbanisme : cette décision des élus a été facilitée par l'élaboration d'une charte explicitant les relations de gouvernance. La charte apparaît comme un moyen pour s'accorder sur le type de relations entre les différentes autorités au sein du périmètre intercommunal et pour affirmer la prise en compte des positions locales.

Parallèlement aux besoins de compétences ponctuelles, la gestion par projet requiert des moyens financiers et humains dans le temps long. L'élaboration d'un document d'urbanisme « adaptable » implique une activité d'ajustement du document dans le temps.

*« Le PLUi va évoluer en permanence. [...] Oui, il y aura des modifications tous les cinq ou six mois, avec enquête publique, etc. Mais on regroupera les modifications à faire sur chaque commune et on fera une modification prenant en compte les différents dossiers des différentes communes. »* [directeur de l'aménagement d'une communauté de commune en Loire-Atlantique, le 23/11/2018].

*« Il y a toujours une tension entre règlement et projet. Et puis quand un document est fait, il faut le faire vivre ensuite. [...] Le projet, ce n'est pas tout prévoir, c'est savoir réagir. »* [directeur prospective et stratégie du groupe d'intérêt économique Loire-Atlantique développement (GIE-LAD) le 20/12/2018]

L'animation du document représente une activité spécifique nécessitant la présence d'acteurs et de compétences. A travers une analyse par les instruments d'action publique, Gilles Pinson montre que l'action urbaine « par projet » est conditionnée par un travail permanent et non seulement par des moments d'élaboration ponctuels (Pinson, 2005). La gestion urbaine par projet repose ainsi sur la capacité et l'engagement des acteurs à animer des échanges, partager le projet et assurer la continuité des structures de coopération. Cependant, les moyens limités (services techniques locaux) et le recours ponctuel à des prestataires privés (bureaux d'études missionnés pour élaborer le document sur un temps donné - jusqu'à la phase d'approbation -), remettent en cause la pertinence pour les territoires ruraux de ce mode opératoire qu'est le projet.

L'élaboration du « projet urbain », portée par la collectivité, implique souvent la formulation de projets ciblés pour permettre l'accès à des financements. Ainsi, le directeur du service « prospective et stratégie » d'une structure d'ingénierie territoriale (accompagnant des collectivités de Loire-Atlantique) explique l'intérêt de regrouper les projets locaux à l'échelle intercommunale pour augmenter les chances de financement *« Sur le financement des SCoT par exemple, sur la réalisation de diagnostic d'ensemble... Ça permet aux communes d'élaborer des projets en commun. Quand on a un projet on récupère plein d'argent. »* [directeur prospective et stratégie d'une structure d'ingénierie territoriale en Loire-Atlantique, le 20/12/2018].

De la même manière, la représentante du service en charge des territoires ruraux pour l'établissement public foncier d'Ile-de-France évoque les relations de dépendance entre la formulation de projets (études, opérations) et l'accès à un financement *« L'EPFIF fait des cofinancements d'études, de l'expertise en interne pour accompagner les collectivités sur leur projet. On tente de solidariser les financements possibles pour aller voir l' élu et lui dire 'votre projet entre dans telle case pour un financement, une subvention '. On est en partenariat avec la CDC [caisse des dépôts et consignations], la Région, ... »* [responsable de projets études et partenariats, expertise biodiversité-ruralité, à l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France, le 03/04/2018]. Les municipalités doivent formuler un projet de manière à informer les référents de l'établissement public foncier et ces derniers indiquent aux élus les dispositifs d'aides auxquels le projet peut prétendre.

Par conséquent, le développement d'un projet urbain peut dépendre, d'une part, de la capacité de la commune (élus, administration) à rendre le projet visible auprès de l'établissement et, d'autre part, de l'existence de dispositifs d'aides correspondant aux objectifs municipaux. Ce constat soulève des interrogations quant à l'adéquation des démarches de projet pour des petites communes, dans la mesure où elles reposent en partie sur des incitations (expertise, financement, valorisation). La forme des incitations publiques semble laisser aux communes le choix de demander une aide, en partant du principe qu'elles ont les compétences pour effectuer les démarches.

Parallèlement, les municipalités peuvent mettre en œuvre différentes stratégies pour obtenir des soutiens financiers. La motivation du projet urbain peut alors être ambiguë : la municipalité demande un soutien pour réaliser un projet ou elle élabore un projet pour obtenir un soutien. Dans cette perspective, l'adjointe à l'urbanisme d'une commune francilienne indique différents moyens pour obtenir un accompagnement financier ou une expertise.

*« Nous sommes à la fin d'une étude sur le centre bourg et le pôle gare. [...] Tout a commencé par un appel à projets sur un bâtiment de la gare car nous avions un bâtiment vacant. Et puis, il y a eu un incendie sur un bâtiment au centre bourg. Alors, l'étude s'est étendue pour inclure les deux. [...] L'appel à projets a été lancé par le Parc [parc naturel régional]. Pour la gare, le projet était financé par le Parc. Pour la maison qui a brûlé, la commune s'est associée. [...] Les petites communes doivent bien être gérées, car il y a de moins en moins de dotations de l'État. Alors, on va à la recherche de choses pour nous aider, comme des études gratuites. Avec le Parc, il y a des éco-conditionnalités : c'est une incitation qui motive bien les communes. Il faut avoir une base de choses à respecter : si on fait des choses en plus on a des aides, ou alors on est subventionnable. Nous, on a eu par exemple un financement du parc à 70 % pour un projet à moins de 10 000 €. Après, ça dépend des plafonds. [...] [Comment êtes-vous au courant des subventions, des appels à projets ?] On reçoit les appels à projets, le parc nous informe par exemple. »* [adjointe à l'urbanisme de Soisy-sur-École, dans l'Essonne, le 25/06/2018].

Dans ce cas évoqué dans cet entretien, la municipalité a développé des compétences en matière de culture et de technique de projet. La formulation et la soumission de projets à des dispositifs d'aides orientent fortement l'urbanisation de cette commune. De plus, cet extrait suggère qu'une sélection de projets par des organismes financeurs s'opère, ce qui implique pour la municipalité deux choses : 1) la présence de ressources, et notamment un réseau et des compétences, pour être informé des aides et constituer les dossiers de candidature, et 2) une mise en concurrence entre les projets selon des critères objectivés.

Si l'accompagnement financier est conditionné par la formulation d'un projet, la réalisation des projets est également conditionnée par un accompagnement financier. Sans accompagnement, les démarches de transformation urbaine ne sont pas forcément reproductibles. Le chargé d'urbanisme au sein d'un PNR francilien explique les obstacles rencontrés par des communes pour poursuivre une démarche en dehors des cadres d'accompagnement initiaux : *« Les six projets d'aménagements réalisés ont été labellisés 'Territoire à énergie positive pour la croissance verte', label qui a l'air de tomber à l'eau... On cherche l'exemplarité des opérations qui sont menées. Ensuite, sur des communes qui ont réalisé ces aménagements, il y a d'autres projets, mais elles nous disent qu'elles ne peuvent pas atteindre les mêmes exigences, parce que le financement du PNR est influent tout de même. »* [chargé de mission urbanisme pour le PNR Gâtinais, le 14/11/2017]. Dans les deux derniers extraits, l'enjeu soulevé est la mise en œuvre de projets urbains et non l'élaboration du document de planification. Cependant, les entretiens mettent en évidence l'importance de la démarche de projet dans l'action urbaine locale, ainsi que les limites en matière de gestion et d'opérationnalisation du « dessein » urbain.

Pour financer les équipements publics nécessaires aux opérations d'aménagement, les élus disposent d'une batterie d'outils locaux<sup>36</sup> : taxe d'aménagement majorée, projet public partenarial, zone d'aménagement concertée. Les acteurs publics et privés soulignent l'intérêt de l'outil, mais indiquent signalent une faible mobilisation des instruments locaux de financement dans les communes rurales de notre échantillon. *« Le problème de la Loire-Atlantique c'est qu'il y a aucun contrôle sur le foncier. C'est culturel, les élus n'ont pas conscience du foncier, il est livré aux opérateurs privés et certains font n'importe quoi. Les prestations sont low-cost et la participation aux équipements sont faibles. Alors le coût est répercuté sur les collectivités. »* [aménageur privé en Loire-Atlantique, le 24/10/2018].

Les coûts d'urbanisation induits par le nouvel aménagement sur la commune ne sont souvent pas estimés à leur juste mesure. Un maire explique que le seuil de la taxe d'aménagement, trop bas pour répondre aux besoins liés aux nouvelles constructions, n'a pas été revu : *« Toutes les habitations*

---

<sup>36</sup> La *taxe d'aménagement* (TA) majorée (au-delà de 5% et jusqu'à 20% ) est un dispositif institué par délibération du conseil municipal pour répondre aux coûts induit par l'aménagement (voirie, équipement, etc.).

Le *projet urbain partenarial* (PUP) est un dispositif de financement contractualisé dans le cadre d'une opération d'aménagement. Il est généralement choisi si la taxe d'aménagement n'est pas suffisante pour financer les aménagements induits par l'opération (dans la mesure où le montant de la participation n'est pas limité par la loi, contrairement à la TA).

La *participation financière en zone d'aménagement concertée* (ZAC) est un dispositif qui permet à l'aménageur de répercuter le coût des équipements de la zone aux constructeurs. Il est utilisé notamment si l'aménageur n'est pas propriétaire de l'ensemble du foncier qu'il aménage. Dans ce cas, la convention permet une participation des propriétaires-constructeurs, dans la mesure où l'opération de construction bénéficie des aménagements.

*paient une taxe d'aménagement qui est élevée, mais ça ne suffit pas. Il faut investir maintenant pour la commune, pour faire la voirie. »* [maire de Boissise-la-Bertrand, en Seine-et-Marne, le 24/04/2018].

Les différences dans la mise en œuvre de la fiscalité locale selon les communes suggèrent que la mobilisation des instruments de financement par les élus est très variable. Le dispositif du projet urbain partenarial (PUP) nécessite *a priori* une expertise locale pour anticiper les besoins d'équipements liés à l'aménagement et négocier le contrat avec l'opérateur : « *La qualité n'est pas la préoccupation. L'élu ne va pas oser demander une taxe d'aménagement pour un arbre ou un banc. Les taux sont différents en fonction de la commune : un collègue des services affaires juridiques pourrait vous expliquer ça. [...]* Pour le PUP [projet urbain partenarial], *il faut que ça vienne avant, et là, les communes manquent d'ingénierie.* » [chargé de planification, DDT de la Seine-et-Marne, le 23/05/2018].

Le manque d'ingénierie semble limiter l'usage des outils, à l'échelle communale, mais également intercommunale, comme c'est le cas pour une communauté de communes ligérienne : « *On a une très faible connaissance du financier autour de l'aménagement, que ce soit les communes ou l'intercommunalité. Nous non plus, on n'est pas bon. L'idée c'est de ne pas faire supporter l'aménagement à la commune. Alors, il y a la taxe d'aménagement et le projet urbain partenarial. On pourrait accompagner les communes là-dessus si on avait le temps mais on est sur tous les PLU. Aujourd'hui, on n'est pas armés pour répondre à la densité. On sait planifier, mais on ne suit pas dans l'opérationnel.* » [directrice de l'aménagement d'une intercommunalité en Loire-Atlantique, le 13/03/2018]

De la même manière, l'outil de financement de la zone d'aménagement concerté (ZAC) semble inégalement mobilisé selon les territoires. Des acteurs rencontrés (aménageurs, techniciens intercommunaux) expliquent que l'outil est peu adapté au contexte et aux besoins des communes rurales, et ce pour plusieurs raisons : temps de procédure, coût de gestion, déclaration d'utilité publique délicate dans les communes rurales, possibilité de permis d'aménager suffisant.

« *La ZAC, c'est trop lourd à gérer en interne. La ZAC, c'est quand la mairie est armée en interne. C'est long, il y a des études pour la définition des périmètres, ça peut prendre dix ans entre le début et la fin. [...]* Le seul avantage de la ZAC, *c'est quand la commune n'est pas sûre d'avoir l'ensemble du foncier, ça facilite la déclaration d'utilité publique (DUP). S'il n'y a pas de ZAC, alors la DUP c'est très compliqué, et puis c'est mal vu sur ces communes. Il n'y a pas de procédure DUP dans 99,99 % des cas.* » [représentant d'une société privée d'aménagement en Ile-de-France, le 19/09/2018].

*« Il n'y a pas beaucoup de ZAC. [...] Sinon ce sont des permis d'aménager avec maîtrise communale. On conseille de moins en moins l'outil ZAC, sauf s'il n'y a pas de maîtrise foncière par la commune. La ZAC a été vendue comme outil idéal, mais les prix de sortie ne sont pas cohérents. Il y a un prix de gestion de ZAC qui n'est pas gérable. C'est le cas des opérations SELA. La ZAC c'est trop lourd, pour des opérations avec juste du logement le permis d'aménager est suffisant. »* [directrice de l'aménagement d'une intercommunalité en Loire-Atlantique, le 13/03/2018].

Cependant, au sud du département de la Loire-Atlantique, l'outil de la zone d'aménagement concerté est apparemment plus employé. Un chargé de projet au sein d'une structure supra-communale indique que beaucoup d'opérations d'aménageurs privés se développent à travers des ZAC et que le nombre tend à croître. Le sujet des outils de financement liés aux procédures d'aménagement n'a pas fait l'objet de questions plus approfondies dans notre travail. On peut en tout cas noter une mobilisation plutôt faible des outils de financement pour orienter l'urbanisation dans les communes enquêtées.

Dans le plan local d'urbanisme, les documents de projet apparaissent comme plus propices aux revendications des propriétaires. Rappelons que le document d'urbanisme est opposable aux tiers (cf. encart, p.61). L'évolution des droits à aménager et à construire peuvent conduire à une dévalorisation (réduction des possibilités de construction) ou valorisation (augmentation de ces possibilités) de la parcelle. La réduction des droits de construction à la suite d'un changement de zonage ne donne droit à aucune compensation pour les propriétaires . Par conséquent, les changements relatifs à la constructibilité d'une parcelle peuvent faire l'objet de revendications de la part des propriétaires.

L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) est un document de projet qui est une composante du PLU (cf. Figure 1, p.6060). L'OAP a la particularité de concerner des secteurs stratégiques (développement à court terme) et d'être définie par des éléments qualitatifs qui peuvent faire l'objet d'interprétations (cf. encart ci-dessous).





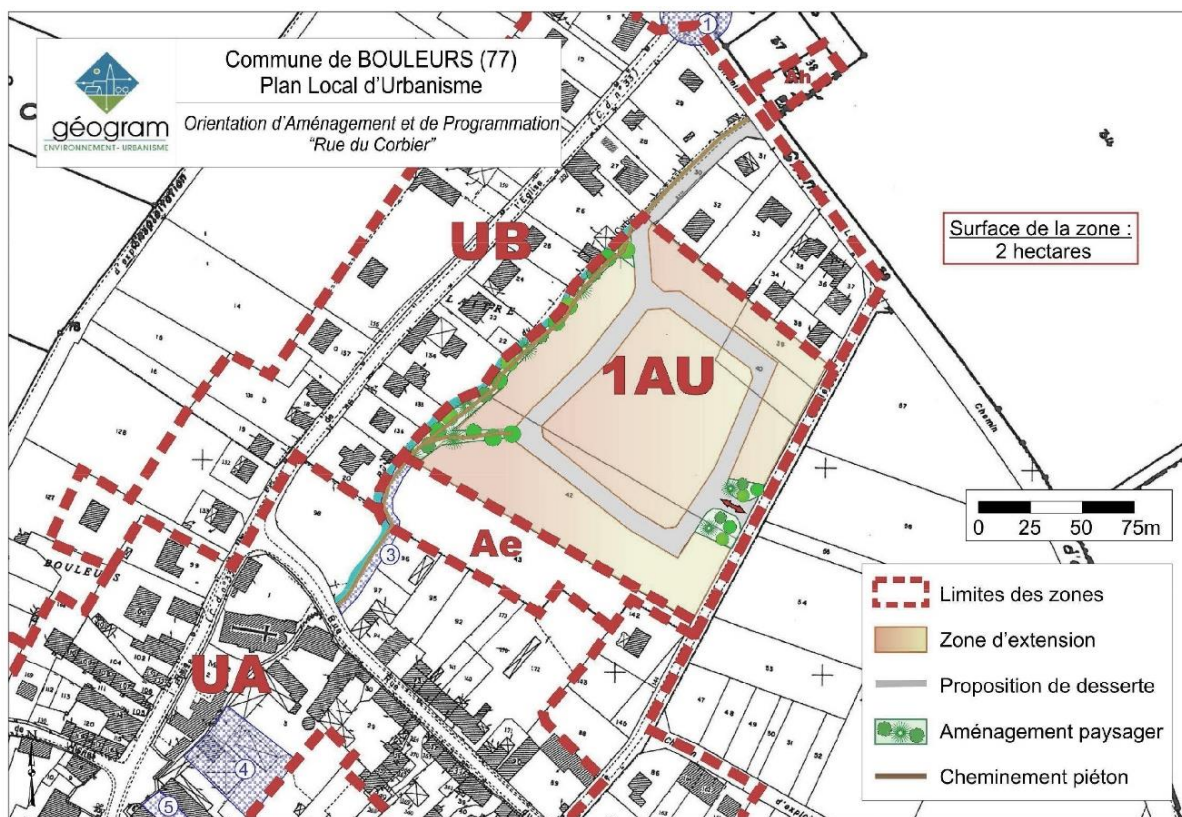


Figure 23. Plan relatif aux orientations d'aménagement et de programmation d'une zone à urbaniser, extrait le plan local d'urbanisme d'une commune rurale en Seine-et-Marne approuvé en 2014 (auteur du document : bureau d'études géogram pour le compte de la commune de Bouleurs)

Le document d'orientation fournit des principes d'aménagement et laisse des marges de manœuvre pour les opérateurs. L'ensemble des points laissés en suspens peuvent conduire à des réclamations de la part des habitants (propriétaires, voisins, exploitants), en fonction du projet urbain. Le maire d'une commune francilienne explique la charge du temps et les processus de négociation induits par l'écriture du plan local et la gestion de l'urbanisation *a posteriori* : « [Vous avez eu des recours portant sur le PLU ?] Non, mais il y a eu beaucoup de concertation, on a vu tous les propriétaires. L'OAP a connu quatorze versions. [...] Quand ça [la compétence en urbanisme] sera au niveau de l'agglomération, ça sera le président qui prendra les responsabilités. J'ai cinq procès sur le dos... Je me dis que ça sera bien le jour où l'agglomération prendra la responsabilité de signer les permis. » [maire de Boissise-la-Bertrand, en Seine-et-Marne, le 24/04/2018]. Une écriture peu détaillée de l'OAP nécessite, dans ce cas, un travail de concertation important et d'adaptation du projet durant l'élaboration du plan local. D'autre part, le maire anticipe des conflits au moment de l'étude et la délivrance des permis de construire, en lien avec les marges d'interprétations qu'offre le document qualitatif et réglementaire.

Le plan local d'urbanisme, et parfois plus particulièrement le document d'orientation d'aménagement et de programmation, sont l'objet de recours engagés par des acteurs locaux (habitants, associations de propriétaires, agriculteurs). Les acteurs identifient les marges d'interprétation de certaines parties du document comme un support de revendications. Par conséquent, certains élus privilégient les pratiques d'écriture réglementaires qui limitent le plus possible les litiges et les recours. Le travail des bureaux d'études, qui défendent suivant les cas une approche plus ou moins juridique, est par ailleurs critiqué par les services techniques supra-communaux comme étant défavorable au développement urbain. La directrice d'un CAUE francilien décrit ainsi les stratégies municipales en matière d'élaboration du document et le travail des bureaux d'études pour y répondre : « *Le problème avec les bureaux d'études qui répondent, c'est que ce sont de vieux bureaux d'études, comme l'agence A. pour ne pas la nommer. Ils vont être composés de plusieurs compétences. Donc, c'est bien, ils sont plutôt costauds. Ils arrivent avec un juriste, et ça, ça rassure le maire qui se dit 'Il faut que je fasse un truc qui ne soit pas attaqué'. Alors le travail en amont avec les élus est prioritaire. Il faut qu'ils se positionnent sur la question de 'qu'est-ce que je veux mettre en place ?'.* » [directrice du CAUE de l'Essonne, le 30/11/2017].

La faiblesse du document communal peut être associée à un document trop « réglementaire », élaboré de manière à éviter les recours, mais également à un document trop « flou », destiné à correspondre aux besoins et intérêts des porteurs de projets privés. L'entretien auprès d'un acteur en charge de la planification au sein d'une DDT francilienne souligne cette ambiguïté et le rôle des bureaux d'études dans les choix d'écriture : « *Il peut y avoir une rivalité entre les bureaux d'études et la DDT. Une sorte de confrontation du fait que le rôle de l'État ait changé. Il y a beaucoup de négociations. Par exemple, des bureaux d'études peuvent avoir une lecture essentiellement juridique et proposent aux communes un PLU qui n'offre pas d'angle d'attaque pour un recours. C'est compréhensible, car les communes font de plus en plus face à des recours. Je ne dis pas que c'est forcément mal, mais du coup, il n'y a pas de projet. Alors, le bureau va faire des OAP les plus floues possible. Il n'y aura pas de prescriptions environnementales pour permettre aux aménageurs de réaliser ce qu'ils veulent. [...] Il y a des bureaux d'études qui arrivent à traduire techniquement le projet politique du maire, et là c'est intéressant.* » [chef de la planification de la planification urbaine sur le Sud Essonne, le 03/11/2017]. Dans l'idéal d'un « urbanisme de projet », l'intention politique trouve dans le règlement une traduction technique, par l'intermédiaire notamment d'un bureau d'études. Cependant, limiter l'élaboration du règlement à une traduction technique, c'est probablement invisibiliser des stratégies d'écriture et d'interprétation des règles urbaines par les acteurs locaux alors qu'elles jouent un rôle dans les processus d'urbanisation.

De nombreuses municipalités rurales sous influence métropolitaine n'emploient visiblement pas les méthodes attendues par la démarche de projet, à savoir, formuler un projet communal et adapter les documents en conséquence. Cependant, l'enquête a permis de constater des révisions fréquentes du document local d'urbanisme, motivées par des changements concernant l'urbanisation future. Ce phénomène traduit-il des difficultés des communes rurales en matière d'anticipation des besoins urbains et de planification des réponses ? Nous proposons, à travers la section suivante, d'analyser les justifications et les pratiques de révision des zones à urbaniser. Nous verrons notamment que l'instrument réglementaire fait l'objet d'ajustements (portant par exemple sur les évolutions de périmètre et le règlement de zones à urbaniser). Ces pratiques d'ajustement nuancent une vision du règlement comme instrument rigide et contraignant et rappellent les capacités d'activation du droit par les acteurs locaux.

## 4.2. L'instrument réglementaire activé par les pratiques de révision

La réticence des municipalités rurales à utiliser des instruments prescriptifs (expropriation, préemption) réduit les leviers permettant de contourner les stratégies de blocage des propriétaires. Les municipalités rurales disposent de ressources financières limitées pour acquérir du foncier et mettre en œuvre une stratégie urbaine. Pour ces raisons, la littérature sur la « planification rurale » décrit souvent les municipalités rurales comme des autorités « passives » qui s'appuient sur des initiatives privées, sans stratégie cohérente. Par ailleurs, la majorité des entretiens, menés auprès des acteurs supra-communaux, insistent sur les difficultés des élus à formuler un projet urbain municipal, suggérant une attitude de « laissez-faire » de la part des communes.

Cependant, l'analyse statistique des plans locaux franciliens (chapitre 2, section 2.4) semble indiquer que des choix en matière d'urbanisation peuvent être porteurs d'objectifs spécifiques (croissance démographique, restriction de la densité urbaine) et que l'instrument réglementaire peut être mobilisé pour orienter le processus (contrôle de l'urbanisation dans le temps). Les récits d'acteurs locaux, concernant les objectifs municipaux et les choix d'écriture réglementaire, mettent en évidence des adaptations spécifiques et fréquentes que nous proposons de développer dans cette section.

### *Des adaptations du projet urbain au fil de révisions réglementaires*

Le travail d'analyse quantitative, portant sur les choix de planification des zones à urbaniser selon les caractéristiques communales rurales franciliennes, offre une vue d'ensemble sur les décisions locales en matière d'écriture réglementaire pour l'urbanisation future. Nous revenons ici brièvement sur quelques résultats qui font écho au travail de terrain. Nous avons notamment montré que : 1) les municipalités peuvent planifier différentes zones à urbaniser (au moins deux sur 48 % des plans locaux et au moins trois dans 17 % des cas<sup>37</sup>) ; 2) les municipalités pour lesquelles la croissance de l'artificialisation prévue par le plan est plus élevée, sont soumises à une pression démographique et ont plus de ménages appartenant à la tranche d'âge des « primo-accédants » (premier achat de logement) ; 3) une grande majorité des municipalités ont adopté des règlements qui limitent la densité ; enfin, 4) les projets d'urbanisation complexes, impliquant des

---

<sup>37</sup> Échantillon de 280 communes « rurales » en Ile-de-France (définition « hors unité urbaine » de l'INSEE), dont le plan local d'urbanisme est consultable et disposant de zones à urbaniser sont analysées.

zones à urbaniser selon un calendrier (court-terme, long-terme) peuvent être plus favorables à la densification.

Les entretiens, menés avec les élus locaux et des opérateurs de l'aménagement et de la construction, font globalement écho aux résultats quantitatifs dans trois directions : 1) la plupart des élus que nous avons rencontrés hésitent à favoriser une forte densité dans les futures zones à urbaniser ; 2) la demande locale des jeunes ménages pour des maisons individuelles induit souvent la planification de grandes surfaces pour de futurs aménagement d'ensemble ; 3) les pratiques d'aménagement et de construction (organisation des sociétés, coût de la construction, contraintes de chantier) agissent sur les pratiques de planification.

Dans l'enquête de terrain, l'attention est notamment portée sur les stratégies juridiques mobilisées par les communes pour contourner les blocages connus dans le processus de planification, pour mettre en œuvre leur projet urbain ou pour « résister » aux aménagements indésirables. Les entretiens mettent en évidence que la planification de l'urbanisation peut faire l'objet d'adaptations qui limitent l'étalement urbain. En effet, les municipalités peuvent opter pour une réduction des droits de construction sur le terrain aménageable ou peuvent s'opposer par des moyens formels ou informels au développement effectif de parcelles initialement prévues pour être constructibles.

Des logiques complexes (Tableau 7) expliquent une partie des adaptations relevées dans notre étude, entre les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme consultés et celles décrites par les élus locaux et les opérateurs. Sur les 18 communes dans lesquelles nous avons interrogé un élu municipal, 12 étaient concernées par une évolution du projet de développement urbain (changement concernant une zone à urbaniser planifiée). Les adaptations évoquées par les acteurs locaux sont de natures diverses : réduction du périmètre, ouverture d'une nouvelle zone ou extension, changement de zonage et ajustement réglementaire.

| Adaptation du développement urbain planifié |                                  |                         |                              | Justifications<br>soulignées par les<br>élus             |
|---------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Réduction de la<br>taille de la zone        | Ouverture d'une<br>nouvelle zone | Changement de<br>zonage | Modification<br>du règlement |                                                          |
|                                             |                                  |                         |                              | Nouvelle municipalité<br>après les élections             |
|                                             |                                  |                         |                              | Désaccord entre les<br>propriétaires fonciers            |
|                                             |                                  |                         |                              | Difficulté à trouver un<br>aménageur                     |
|                                             |                                  |                         |                              | Stratégie de « rétention » des<br>propriétaires fonciers |
|                                             |                                  |                         |                              | Opportunité foncière<br>imprévue                         |
|                                             |                                  |                         |                              | Contrainte des documents<br>supra-communaux              |

Tableau 7. *Adaptation des projet d'urbanisation et raisons soulignées par les élus municipaux et les opérateurs (source : auteur, basé sur les entretiens auprès des élus en 2018) [lecture : les entretiens montrent qu'une modification du règlement a eu lieu du fait de l'arrivée d'une nouvelle municipalité, et/ou du fait de la difficulté à trouver un aménageur]*

Les élus locaux expliquent ces adaptations à plusieurs niveaux. Elles peuvent être liées à un choix politique si les élus n'approuvent pas le projet de l'équipe municipale précédente. Des adaptations peuvent également se produire si, pour différentes raisons, aucun accord n'a pu être trouvé avec les propriétaires fonciers. Ceux-ci peuvent refuser de vendre leurs terres au prix proposé ou s'opposer à l'urbanisation. Il peut également y avoir des conflits ou un manque de coordination entre propriétaires en cas d'indivision. Enfin, les propriétaires peuvent avoir une stratégie de « rétention » et préférer garder la terre non bâtie en attendant une augmentation des prix (cf. chapitre 3, section 3.1).

« Il y a cette zone qui appartient à une dizaine de propriétaires, alors c'est plus compliqué de trouver un accord. Mais bon, il y a un propriétaire à côté... il se trouve qu'il a acheté un terrain qui est près de chez lui. Si lui agrège quelques terrains, alors on pourrait faire un accès et urbaniser cette zone... On va voir. » [maire de Boissise-la-Bertrand, en Seine-et-Marne, le 27/01/2018]

« Je prends comme exemple cette zone, où n'était prévu qu'un équipement. On a proposé au propriétaire de racheter à 40€/m<sup>2</sup>. Je me disais que c'était déjà bien, on multipliait par dix par rapport à l'agricole. Mais il a refusé et demande 200€/m<sup>2</sup>. Si on exproprie, on arrivera à 100 ou 120€/m<sup>2</sup>, mais à ce prix-là, on n'arrive pas à faire une opération, enfin une opération qualitative. » [maire de Villeneuve-le-Comte, en Seine-et-Marne, le 28/04/2018]

Les élus municipaux doivent procéder à des ajustements réglementaires, tels que la conversion d'une zone à urbaniser, où le projet d'urbanisation n'a finalement pas été mis en œuvre, en zone naturelle ou agricole (cf. encart, p.61). Les adaptations peuvent également être motivées par des opportunités foncières non anticipées : une transaction (par exemple, un projet de vente), une initiative locale soumise par des habitants (un projet de logement participatif sur une parcelle spécifique) ou une délocalisation d'usage (un changement d'activité).

Par ailleurs, des révisions peuvent être imposées dans la mesure où les municipalités doivent assurer le respect des contraintes juridiques supra-communales. Les recommandations proviennent soit des services de l'État, de la région ou d'institutions locales comme les parcs naturels régionaux. Par exemple, des municipalités réduisent la taille d'une zone à urbaniser, car un espace a été identifié comme zone humide (à protéger pour des raisons environnementales) :

*« Sur la zone qui est en cours d'aménagement, le prix a été payé trop cher par Bouygues, je pense. Alors, ce qui est construit est trop tassé et manque d'intérêt, ça pour trouver l'équilibre [financier]. Il s'est avéré qu'il y avait une zone humide. A l'origine on devait faire 90 maisons, mais avec la zone humide, c'est passé à 40 maisons, ce qui a eu un impact sur le bilan et les maisons ont été tassées. »* [maire de Villeneuve-le-Comte, en Seine-et-Marne, le 28/04/2018]

*« Je vais vous dire, les OAP sont souvent très mal faites. [...] Par exemple, la réglementation des zones humides en 2009 dit qu'on ne peut plus détruire ces zones ou qu'on doit à minima les compenser. Bref, le protocole voudrait qu'il y ait un sondage pédologique et une reconnaissance visuelle, mais le protocole n'est pas suivi pour des documents qui sont faits sur un territoire. Il y a une reconnaissance visuelle et c'est tout. Alors, quand on arrive sur des terrains ensuite, on doit aller voir le maire et lui dire qu'en fait la moitié du terrain est en zone humide et n'est pas constructible. Il y a une question de prise en compte de contraintes opérationnelles dans les outils de planification. Mais bon, c'est un problème d'ingénierie qu'il manque. [...] Donc, quand on arrive, on se retrouve à reprendre les OAP. [Mais ça veut dire reprendre le PLU, enquête publique, c'est du temps ?] Oui, ce sont six mois, après c'est mieux pour les services instructeurs. Il y a un travail à faire sur la prise en compte opérationnelle dans les outils, on perd un temps fou. »* [aménageur public en Loire-Atlantique, le 04/12/2018].

Cet extrait souligne les difficultés rencontrées par les aménageurs au moment de l'opérationnalisation de l'urbanisation planifiée, notamment en lien avec l'écriture des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Nous l'avons vu dans la section précédente, le document des orientations d'aménagement et de programmation - composante du PLU - fait

l'objet d'une attention particulière de la part des acteurs (élus, opérateurs) dans la mesure où il édicte des prescriptions peu précises, mais néanmoins opposables.

Dans ce contexte, les contraintes urbaines, rencontrées par les aménageurs au moment d'études pré-opérationnelles, peuvent amener ces derniers à soumettre des recommandations aux élus. Selon les cas, l'avis des aménageurs conduit à une révision du document réglementaire. Un aménageur privé détaille en ces termes les obstacles à l'aménagement d'un espace réglementé par les documents d'urbanisme locaux : « *Souvent il y a des révisions simplifiées du PLU pour les OAP, parce qu'elles ont été faites sur des réajustements de dernière minute. Alors, il y a des oublis de zones humides, des incohérences, etc. Si on appelle le BET [bureau d'études techniques] qui a fait l'OAP pour demander comment ils pensent qu'on peut répondre à l'exigence d'accéder à tel rond-point, alors qu'il n'y a pas de voie entre le terrain et le rond-point... ils nous disent 'vous allez vous débrouiller' [...] Il peut y avoir des changements de phasage entre un secteur 1, 2 et 3, le 2 peut passer après. Ça, c'est plus simple sur les petites communes.* » [aménageur privé en Ile-de-France, le 19/09/2018]. Afin d'assurer l'urbanisation d'une zone, les élus peuvent réviser le document réglementaire (moyennant une procédure de révision), en facilitant les conditions réglementaires de viabilisation pour l'opérateur ou en modifiant le calendrier de l'urbanisation (par exemple, en intervertissant des zones à urbaniser de court terme et de long terme).

Des changements dans le projet de planification peuvent également être mis en œuvre pour simplifier la production de logements pour les primo-accédants. Les élus souhaitent, dans ce cas, des conditions réglementaires qui accélèrent le développement et évitent les conflits. La nécessité d'attirer les jeunes ménages pour éviter les fermetures d'écoles est l'un des motifs fréquemment avancés par les maires. En revanche, les infrastructures municipales (routes, réseaux d'assainissement, stations d'épuration) peuvent être sous-dimensionnées par rapport aux projets de développement, limitant alors la capacité d'accueil de nouveaux entrants. Des municipalités identifient un seuil de population et de logements à ne pas dépasser. Les communes doivent alors trouver un compromis entre ces enjeux, autrement dit identifier le nombre « optimal » d'habitants pour permettre une dynamique locale sans engager de dépenses publiques excessives

« *On avait défini les zones à urbaniser sur des zones agricoles. On mitait [urbanisation qui n'est pas en continuité d'une zone urbaine], alors, ces zones n'ont pas été urbanisées. Le terrain en « ZNs » [zone naturelle] appartenait à un privé. Cette personne nous a légué ce terrain, car elle nous aimait bien. On va supprimer la zone à urbaniser qui en frange au sud [du centre urbain] et transformer la zone naturelle qui est en 'dent creuse' en ZAU [zone à urbaniser], c'est conforme au SDRIF [schéma directeur de la région Ile-de-France].*



*On a demandé aux services de l'État et ils étaient d'accord, alors on fait le changement. La commune est de 1 000 habitants. Il n'y a pas eu d'augmentation de population sur les quinze années précédentes. Depuis 1998. Si on ferme des classes, c'est la mort du village. Il fallait que la courbe de population soit positive. Mais on ne peut pas monter de trop. [...] On a besoin de logements, les terrains ne sont pas chers, alors ça correspond aux besoins de primo-accédants qui n'ont pas accès à plus proche de Paris, et qui veulent vivre à la campagne aussi. Dans le pays, on raisonne en termes de population, ça se voit dans les dotations, mais on a un espace à gérer nous, 23 km de routes à entretenir. On fait comme on peut. » [maire de Doue, en Seine-et-Marne, 26/03/2020]*

*« Ce que nous impose la loi ALUR, c'est de densifier. On a beaucoup de terrains constructibles, mais qui ne sont pas construits. Donc, il faut remplir les dents creuses d'abord. Le problème avec la densification, c'est le stationnement, la taille de la station d'épuration,... La structure de la commune n'est plus viable après, ça ne suit pas si on densifie. [...] Donc, on urbanise aux sorties de village. » [maire de Longuesse, dans le Val-d'Oise, le 27/06/2018]*

Comme des études le soulignent, une stratégie possible pour la municipalité consiste à réglementer l'urbanisation future de manière à retarder ou à transférer les investissements (station d'épuration par exemple) à d'autres institutions publiques supra-communales (intercommunales, conseil départemental) (Castel 2007 ; Vilmin 2015 ; Charmes 2009).

Une autre stratégie consiste à favoriser l'urbanisation au coup par coup plutôt que l'aménagement d'ensemble. Cette pratique peut permettre aux élus de retarder les investissements ou d'investir au fur et à mesure des besoins. Une élue explique le choix municipal d'ouvrir finalement une zone à l'urbanisation au fur et à mesure, pour que la transformation soit moins soudaine et permette d'adapter les besoins communaux dans le temps : *« Sur la ZAU [avec obligation d'un aménagement d'ensemble dans le plan local], l'objectif était de faire un grand lotissement avec un promoteur à l'époque. Mais aujourd'hui non. Pour des questions de réseaux, de stationnement, de population ayant un impact sur l'école, d'accès routier, l'implication sur les mises en conformité... Il n'y a pas de projet à court ou moyen terme aujourd'hui sur la zone. [Les parcelles appartiennent à qui?] Aujourd'hui les parcelles appartiennent à des privés. Donc on laisse ouvert, maintenant, à des projets au coup par coup pour chaque propriétaire qui vend. [...] Si on lançait un appel d'offres on aurait des aménageurs. C'est un secteur avec du potentiel et le prix du mètre carré n'est pas élevé. C'est ce que nous disent les agences immobilières et on a l'avantage de la gare [gare de transilien sur la commune voisine]. » [adjointe à l'urbanisme de Citry, en Seine-et-Marne, le 14/04/2018].*

Les obligations en matière de logements sociaux amènent certaines communes à ajuster et limiter le nombre d'habitants et par conséquent la construction de nouveaux logements. Les communes rurales franciliennes de notre échantillon, bien que faiblement peuplées, peuvent être concernées par les quotas du fait de la taille des intercommunalités et des communes « pôle ». En effet, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (dite SRU) fixe à 20 % le quota de logements sociaux minimum, pour les communes : d'au moins 3 500 habitants en France (hors Ile-de-France) et 1 500 habitants en l'Ile-de-France, comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Puis, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) a élevé l'obligation de logements sociaux à 25 % et élargit la condition relative aux agglomérations à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale. Cependant, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN) assouplit les mesures en remplaçant notamment les termes « en Ile-de-France » par « dans l'unité urbaine de Paris » (dans l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation<sup>38</sup>). Dans ce contexte, certaines municipalités rurales sont attentives à limiter la population communale afin de rester sous le seuil mouvant des obligations nationales.

La limitation des « capacités d'accueil » de la commune peut répondre à des stratégies de club et des processus de ségrégation. Passé un seuil de population, la municipalité a l'obligation de proposer des logements sociaux sous peine d'amende (peine que certains élus choisissent). En répondant à l'obligation, les élus perdent en partie la main sur les possibilités de sélection des profils d'habitants. L'entretien avec une élue révèle le phénomène de ségrégation sociale et les stratégies locales traduites par le seuil démographique planifié : *« Ici il n'y a pas de crèche, la cantine est payante, il n'y a pas de transport alors il faut deux voitures, il faut payer la voisine pour garder les enfants le temps de rentrer du travail... Le gens ils viennent de Bondy par exemple et ils se trouvent là, ils avaient des frais de transport moins importants avant. Et l'entretien d'un pavillon c'est onéreux, il y a la garde des enfants, il faut acheter une tondeuse... On les met dans une situation de fragilité. [...] Ils ne savent pas que les canalisations il faut les purger, que ça a un coût. Rien n'a été pensé pour ces populations. [Et la commune y pense ?] Et ça n'est pas pensé non plus [...]. Heureusement la loi n'impose plus aux communes de plus de 1 500 habitants de faire du*

---

<sup>38</sup> Article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation : « Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et 3 500 habitants sur le reste du territoire qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales. »

*logement social. Ne sont soumises à obligation que les communes reliées de façon valable au centre-ville. Avec ALUR il y avait un effet boule de neige, on construisait des logements sociaux et comme on avait une augmentation de la population qui amenait à dépasser les 2 000 habitants, alors on devait enfiler une petite barre encore. [...] Je vous conseille d'aller voir le maire de Varredes<sup>39</sup>, venez de ma part. Vous verrez les ravages de la loi ALUR. Il a été dans une obligation de construire du logement, il a dû changer tous ses équipements. » [maire en Ile-de-France, le 15/05/2018].*

Le critère de la « capacité d'accueil » (introduite en France par la loi littorale, 1986) peut être mobilisé par les élus pour restreindre la population ou limiter la construction d'équipements, mais également pour justifier l'étalement urbain (Pottier *et al.*, 2009 ; Melot et Bransiecq, 2016). Les communes rurales qui choisissent d'augmenter leur surface urbaine doivent motiver leur choix (trajectoire démographique, attractivité économique, capacité d'occupation des surfaces à urbaniser, etc.). Dans une étude portant sur la capacité d'accueil de territoires littoraux atlantiques, Pottier *et al.* soulignent que le terme juridique de la capacité d'accueil n'est pas précisément défini par le droit. Il laisse des marges de manœuvre quant à son appréciation et tend à faciliter une suroccupation des espaces (Pottier *et al.*, 2009). Melot et Bransiecq montrent, à travers l'analyse des avis de l'État dans la région lyonnaise, que les services portent une attention particulière à la justification du développement urbain. Par exemple, la présentation par les élus d'une grande capacité d'accueil (surévaluation de la croissance démographique à venir) peut être argumentée par une sous-évaluation des surfaces à urbaniser et l'affichage d'un besoin d'augmentation des surfaces.

La traduction de compromis politiques au travers de l'écriture des conditions d'urbanisation contribue à expliquer les profils d'urbanisation résidentielle issus de l'analyse quantitative (chapitre 2, section 2.3). En Ile-de-France, la diversité de ces profils semble traduire des stratégies politiques d'urbanisme antagonistes dans des territoires ruraux qui partagent néanmoins des enjeux démographiques, sociaux et économiques.

La réorientation du projet d'aménagement peut également être liée à un changement politique après le renouvellement de l'équipe municipale. Le cas de la commune de Perthes illustre le désaccord politique entre l'ancien et l'actuel conseil municipal, au sujet du projet communal et de l'évaluation des besoins en logement. Le maire explique ainsi le choix de réduire la hauteur constructible et de reporter l'ouverture à l'urbanisation dans le temps : « [Des modifications du

---

<sup>39</sup> Il peut être noté que la commune de Varredes, évoquée par l'élue, fait partie des communes qui n'ont plus été concernées par les obligations de logements sociaux à suite de la loi ELAN.

plan d'aménagement local ont eu lieu] pour un changement d'utilisation de certaines parcelles et pour un ajustement de la réglementation. Avant qu'il y ait des possibilités de construire des maisons de 11 m de haut, nous sommes allés à 9 m mais c'est encore trop. Nous voulons un maximum d'un étage, c'est rural. [...] il n'est pas question de mettre des ZAU1 [zone à urbaniser à court terme], on va mettre des ZAU2 [zone à urbaniser à long terme] comme ça on est tranquille, elles [les zones] ne vont pas être urbaines. » [maire de Perthes, en Seine-et-Marne, le 26/03/2018].

Le précédent plan local d'urbanisme prévoyait un projet de logement pour accueillir les nouveaux entrants. Le conseil municipal actuel a décidé de transformer le projet pour une installation sportive pour répondre aux besoins des écoles. Cette réorientation a entraîné une révision du document afin de modifier le règlement régissant la zone à urbaniser : « L'équipe municipale précédente avait fait un projet de lotissement d'une centaine de pavillons sur 200 m<sup>2</sup>, que j'ai annulé. Il faut redonner une autre destination au terrain. [...] Le terrain ne va pas être pour du logement non. Il fait cinq ou six hectares, je ne sais plus. Le logement ça ne rime à rien. C'est une zone qui est à proximité d'un collège, il y a 850 enfants qui circulent entre le collège, l'école primaire et la maternelle, alors on a besoin de bâtiments sportifs. Nous développons les activités sportives, culturelles et artistiques, on a besoin d'espace. » [maire de Perthes, en Seine-et-Marne, le 26/03/2018]

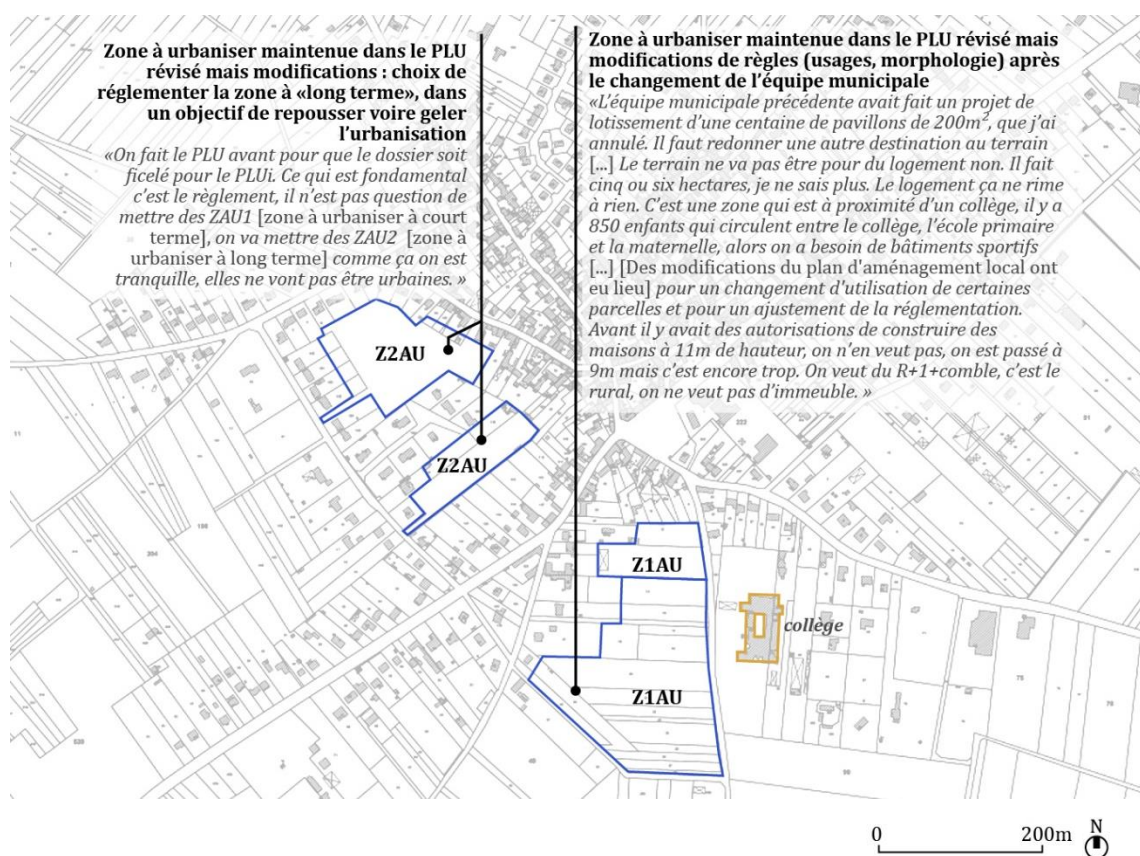


Figure 24. Carte d'entretien portant sur l'évolution de l'écriture réglementaire dans la commune de Perthes, en Seine-et-Marne (entretien auprès du maire en 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Les désaccords entre politiques municipales successives peuvent porter sur la définition de zones à urbaniser, en conformité avec les usages et les morphologies planifiées. De plus, la localisation des zones à urbaniser peut être remise en question par les nouvelles équipes municipales : « *Aujourd'hui, il n'y a plus de terrains [en dent-de-crue] alors on va le réviser [le PLU]. La première fois, le PLU a été fait par un agriculteur. Je n'ai rien contre les agriculteurs, mais il avait ciblé pour qu'on ne touche pas les terres. [...] Dans le nouveau, il faut qu'on trouve une solution pour les terrains, pour avoir une population. [...] Mais bon le maire était agriculteur comme je vous disais. On n'a pas très bien compris des fois les choix, il y a des parcelles, au milieu [d'une urbanisation] en U [zone urbaine], et c'est n'importe où en construction, elles sont restées en A [zone agricole]. [...] On a une urbanisation limitée en bourg comme en hameaux. Les fermes sont en activité, et quand un cultivateur part à la retraite, il continue à vivre dans la ferme et c'est un autre qui reprend les terres. Ça n'est pas logique que les fonds de parcelles ne soient pas constructibles. Ici on ne fait pas de double rideau [urbanisation en fond de parcelle par rapport à la route], les parcelles sont immenses, mais on est obligé de les garder. Alors qu'on pourrait faire une allée et construire au fond.* » [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 19/04/2018]. Les différentes adaptations (changement d'usages, de morphologies, de la constructibilité des terrains) portées par des désaccords politiques ont des effets attendus variés : attraction d'un nombre de ménages défini (seuil de densité de logements à l'hectare et typologie des logements) ; orientation du profil de population destinée à s'installer (la morphologie induit des types de logements et de densité qui ont des effets sur les prix ; destination d'équipement créé) ; contentement des habitants et propriétaires (offre de services, ouverture de droits à construire).

Les adaptations du projet d'aménagement urbain initial peuvent également être dues à des désaccords entre conseillers municipaux et propriétaires fonciers sur le prix du terrain. Ceci explique pourquoi la commune de Bouleurs a par exemple décidé d'ouvrir une zone à urbaniser supplémentaire (Figure 25). « *L'idée originale était de le faire [nouvelle urbanisation] dans le centre, là-bas. Mais il y avait vingt-deux propriétaires terriens. Ils voulaient tous que la valeur de leurs terres augmente. J'en ai discuté pendant des heures avec eux. Ils pensaient avoir une mine d'or.* » [maire de Bouleurs, en Seine-et-Marne, le 13/04/2018]. La zone à urbaniser retenue initialement est maintenue, mais le projet est suspendu, car les propriétaires souhaitent un prix trop élevé selon la municipalité.



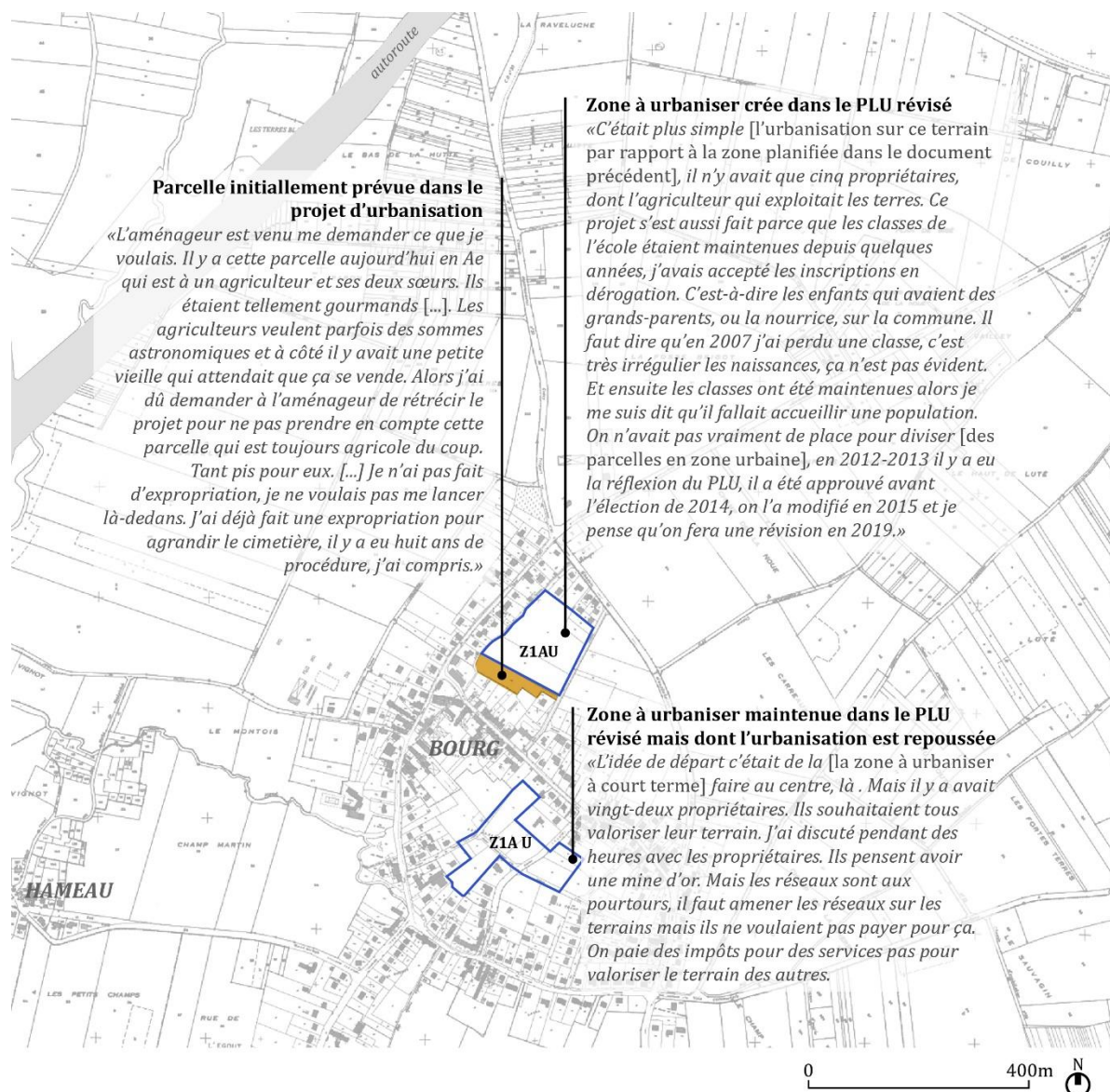


Figure 25. Carte d'entretien portant sur l'évolution de l'écriture réglementaire dans la commune de Bouleurs, en Seine-et-Marne (entretien auprès du maire en 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Si le projet est modifié, à travers une réduction partielle ou totale des zones à urbaniser, cela ne signifie pas que le plan local d'urbanisme fera l'objet d'une procédure de révision à court terme. La réglementation d'une zone à urbaniser peut conditionner l'attribution des droits de construction : existence d'infrastructures sur le territoire, projet d'« aménagement d'ensemble » (et non au coup par coup). Dans ce contexte, ces conditions réglementaires représentent un moyen pour les élus de geler une zone et de négocier avec les propriétaires fonciers. Par exemple, elles permettent de justifier le refus de délivrer des permis ou d'autoriser la réalisation de travaux publics. Certains élus soulignent cependant des barrières concernant la procédure de révision : le coût (15 000 à 40 000 €), la durée de la procédure (2,5 à 4 ans) et les risques de conflits (revendications et recours des agriculteurs, des habitants, des associations de propriétaires fonciers).

Le projet peut également être révisé si les zones à urbaniser planifiées sont finalement considérées comme surdimensionnées. La personne en charge du développement territorial, sur un secteur au sud de la Loire-Atlantique et au sein du conseil départemental, rend compte de décalages entre les objectifs d'élus et l'évolution démographique évaluée : « *Les élus ont fait une ouverture à l'urbanisation de zones en comptant sur la pression démographique. Sur les documents d'urbanisme on a toujours les mêmes remarques... Ils se fixent des objectifs de croissance à 1,5 % par an, mais ils n'y sont pas.* » [chargée de projet au conseil départemental de Loire-Atlantique, le 13/03/2019 par téléphone]

Dans le cas de la Longuesse (Figure 26), les disponibilités foncières en milieu urbain semblent finalement suffisantes pour répondre aux besoins de logement des années à venir. Cela a incité la municipalité à supprimer les zones à urbaniser. Comme l'explique le maire, ce choix impliquait une interaction avec les propriétaires fonciers pour préparer le nouveau zonage et éviter tout différend avant de réviser le plan local d'urbanisme (le déclassement d'un aménagement à une zone agricole signifie une perte de valeur pour les propriétaires fonciers et peut conduire à des litiges devant le tribunal administratif).

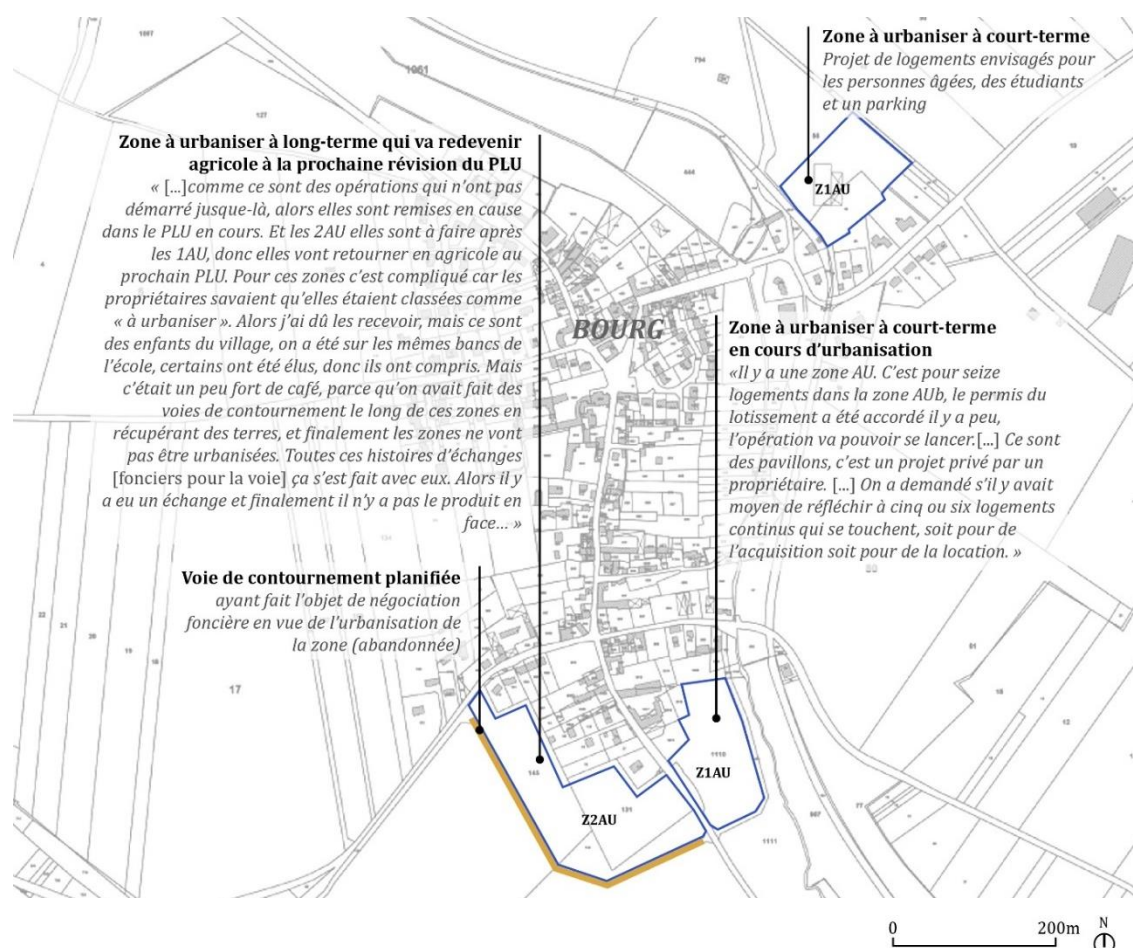


Figure 26. Carte d'entretien portant sur la conversion d'une zone à urbaniser en zone agricole à Longuesse, dans le Val-d'Oise (entretien auprès du maire en 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Comme le montre la Figure 26, un seul des deux projets de zone à urbaniser a été mis en œuvre. Les besoins de logement évalués lors de l'élaboration du plan local ont été surestimés et la zone devait être reclassée en zone agricole pour la prochaine révision du plan.

Les adaptations dues à un surdimensionnement des zones à urbaniser peuvent aussi être le fait d'échanges avec les acteurs en charge de l'aménagement et de la construction. Si le bilan économique de l'opération d'urbanisation n'est pas satisfaisant selon les potentiels aménageurs-promoteurs, les élus peuvent être alors amenés à redéfinir la zone pour permettre sa viabilisation et sa construction. La réécriture réglementaire peut porter sur différents points : taille du périmètre d'aménagement, densité des constructions, décomposition en zone à urbaniser de « court terme » et de « long terme », etc. Le maire d'une commune seine-et-marnaise explique les choix retenus : *« En 2002-2003, on était des bleus, on a fait des conneries. Selon le schéma directeur on avait neuf hectares constructibles. On avait des classes qui fermaient, alors on a mis quatre hectares constructibles. Alors les promoteurs comme Nexity sont venus sans avoir besoin de se faire tirer l'oreille. Mais eux ne voulaient que trois hectares, pour construire autour de 180 logements. Et un jour, il y a un promoteur qui arrive et voulait quatre hectares, et il construisait 75 pavillons. »* [maire d'une commune en Seine-et-Marne, le 23/04/2018]. Lorsque l'adaptation concerne une diminution du périmètre, l'opération peut avoir lieu sans révision de document en fonction des règles obligeant ou non à un aménagement « d'ensemble ». Le zonage sera réduit dans le prochain plan local d'urbanisme, et une partie de la zone à urbaniser sera convertie en zone agricole.

Le décalage entre l'urbanisation planifiée et l'aménagement accordé peut entraîner des révisions du plan. Différents services supra-communaux peuvent donner leur avis sur le permis d'aménager avant qu'il ne soit délivré par le maire. Par exemple, sur les secteurs concernés par des éléments de patrimoine, l'architecte des bâtiments de France vise les permis et impose le respect de certaines règles (hauteurs, espaces ouverts pour maintenir des perspectives, etc.). Le maire de Champeaux (Seine-et-Marne) explique ainsi le maintien d'une parcelle agricole, entre deux lots de maisons, en raison de l'avis de l'architecte des bâtiments de France. La parcelle redeviendra probablement agricole à la prochaine révision (Figure 27).

Par ailleurs, le maire de la commune envisage une révision du document pour retirer deux zones à urbaniser à « long terme » et réduire une zone à urbaniser à « court terme » (qui seront de nouveau des zones agricoles) : *« Les zones 2AU [long-terme] auraient dû être urbanisées pour 2014. On a appris*



*qu'elles n'étaient valables que neuf ans, alors là elles sont foutues. La loi a changé [le maire se réfère peut-être ici au règlement du SDRIF 2013], on ne peut plus urbaniser comme avant, et là, on a la moitié des surfaces urbanisables par rapport à avant. Ça ne me pose pas plus de soucis que ça, je ne suis pas un bétonneur. Mais c'est dommage de devoir refaire un PLU à 20 000€.* » [maire de Champeaux, le 17/04/2018] (Figure 27).

Conformément aux dispositions législatives, une zone à urbaniser doit être aménagée dans les neuf ans qui suivent l'approbation du plan local. Sans quoi une procédure de révision est nécessaire, ce qui implique une nouvelle étude, une enquête publique, un vote du conseil municipal. D'autre part, la révision implique la prise en compte de nouvelles règles relatives à l'urbanisation nouvelle. Par exemple le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF, 2013) limite à 5 % le développement urbain en extension de communes telles que Champeaux. Si dans cette commune la procédure de révision du document n'est pas fréquente (elle a eu lieu après neuf années), en revanche l'ampleur des changements concernant les zones à urbaniser est notable.

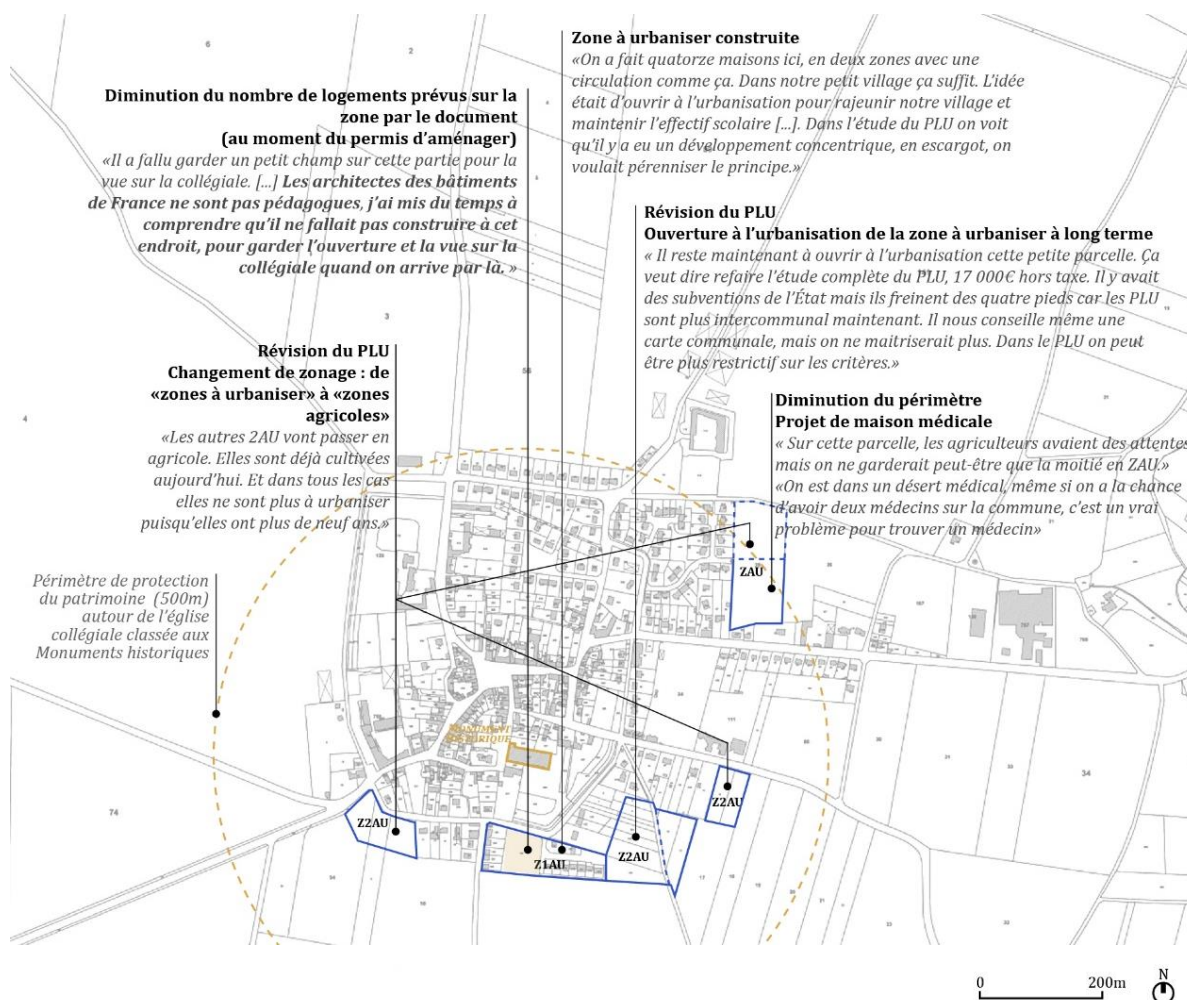


Figure 27. Carte d'entretien portant sur les changements (périmètres et règlement) des zones à urbaniser par la révision du PLU de Champeaux, en Seine-et-Marne (entretien auprès du maire en 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

Les tendances observées reflètent les stratégies et décisions des différents acteurs du système foncier local : élus locaux, propriétaires fonciers, agriculteurs et opérateurs de développement. L'adaptation de l'instrument d'urbanisme peut être importante et la réorientation du projet peut concerner plusieurs hectares. De plus, ce changement de stratégie d'aménagement est susceptible de se produire peu de temps après l'approbation du document antérieur. Les caractéristiques des modifications réglementaires du document traduisent-elles des caractéristiques spécifiques des communes rurales en matière de gestion de l'espace ?

*Des incertitudes propres aux espaces ruraux qui favorisent les ajustements réglementaires*

En valeur absolue, les variations démographiques sont petites dans les communes rurales. Si les chiffres sont faibles par rapport aux flux urbains, ils représentent des effectifs importants pour les communes rurales, car ils ont un impact sur le cadre de vie et le fonctionnement des services. Les élus rencontrés ont une connaissance empirique fine des marges d'évolutions démographiques. Cette expertise participe à la capacité de pilotage des acteurs locaux :

*« Le but, ça n'est pas de doubler la population. Il y a aujourd'hui 1 073 habitants, Vigny ça n'est pas un territoire très grand d'abord, elle ne dépassera pas le seuil de 1 200 habitants. »* [maire de Vigny, dans le Val-d'Oise, le 02/07/2018]

*« On est sur une taille qui ne permet pas de faire des projections. Sur une population qui fluctue de manière aléatoire. Notre théorie c'était que les gens qui arrivaient n'étaient pas primo-accédants ce qui amenait un seuil plus constant. En fait ce sont des primo-accédants sans enfant qui sont arrivés ensuite... Il n'y a pas de vérité. Les jeunes sont arrivés et repartent. On a eu plusieurs policiers qui sont arrivés, je ne sais pas pourquoi, et puis il y a les mutations de policiers qui font qu'ils sont partis. Il y a les divorces aussi... La commune est en RPI [regroupement pédagogique intercommunal] sur sept communes. C'est difficile de faire des projections et de savoir comment agir. »* [maire d'Amponville, en Seine-et-Marne, le 26/03/2018]

*« Il y a une pression foncière sur la commune, il y a un turn-over important. Dans l'année, il y a bien une dizaine de ventes sur 300-350 familles. »* [maire de Champeaux, en Seine-et-Marne, le 17/04/2018]

Les communes de notre échantillon sont en croissance démographique et les élus expriment le besoin de nouveaux logements. Les maires expliquent par ailleurs que dans un contexte où le

nombre d'habitants est stable, des logements doivent être produits car le nombre de personnes par logement tend à diminuer (décohabitation, familles moins nombreuses, divorces, population vieillissante vivant seule). Selon les entretiens, l'augmentation de la population en lien avec la planification de logement a des effets, souhaités ou inattendus, sur les équipements.

La planification d'une zone à urbaniser peut avoir pour objectif de maintenir l'école dans la commune. Le document local peut orienter indirectement l'accueil d'un nombre de nouveaux ménages sur les zones à urbaniser, en réglementant par exemple les densités et les catégories de logement autorisées dans le document. Cependant, il reste très difficile d'évaluer le nombre, et plus encore l'âge, des enfants qui arriveront. Or, les besoins relatifs aux effectifs scolaires et à la surface des locaux (capacité réglementaire selon les effectifs) dépendent de ces paramètres. De plus, l'inscription à un établissement scolaire décidée par les parents est liée à des raisons diverses : carte scolaire, réputation d'un établissement (enseignement, fréquentation, offres d'équipement et d'activités), aspects pratiques (proximité, sur le trajet du travail). Enfin, les petits effectifs dans les écoles rurales rendent le service local sensible aux évolutions annuelles.

*« Ce projet [d'extension urbaine] s'est aussi fait parce que les classes de l'école étaient maintenues depuis quelques années, j'avais accepté les inscriptions en dérogation, c'est-à-dire les enfants qui avaient des grands-parents ou la nourrice sur la commune. Il faut dire qu'en 2007 j'ai perdu une classe, c'est très irrégulier les naissances, ça n'est pas évident. Et ensuite les classes ont été maintenues. Alors, je me suis dit qu'il fallait accueillir une population. On n'avait pas vraiment de place pour diviser [les parcelles de zone urbaine]. En 2012-2013 il y a eu la réflexion du PLU, il a été approuvé avant l'élection de 2014, on l'a modifié en 2015 et je pense qu'on fera une révision en 2019. »* [maire de Bouleurs, en Seine-et-Marne, le 13/04/2018]

Les écoles peuvent être débordées par l'augmentation des effectifs d'enfants du fait d'une urbanisation nouvelle, mais la saturation est trop temporaire (quelques années) pour que la municipalité investisse dans l'extension ou la construction d'un équipement : *« L'énorme majorité des élus veulent une augmentation de la population. Et puis il y a une minorité, alors c'est marginal mais c'est intéressant, qui se pose la question de la décroissance. Il y a un besoin de renouvellement pour maintenir les équipements. Comme à la Chevallerais [commune de Loire-Atlantique] qui a ouvert beaucoup de zones à urbaniser. Mais qui avait construit un équipement scolaire de quatre classes il y a dix ans et qui aujourd'hui se retrouve avec sept classes. Les classes sont dans des bungalows pour gérer l'école, parce qu'ils savent que ça va rechuter. »* [chargée de développement sur la Loire-Atlantique pour l'association BRUDED, le 25/02/2018 par téléphone].

D'autres municipalités réagissent après coup pour construire l'équipement induit par la construction massive de logement et l'accueil de population avec enfants : « *Il y a des communes « abandonnées », elles ne sont ni dans un PNR, ni autour d'infrastructures... Il y a de tout, des agriculteurs anciens élus, qui sont démunis en ingénierie, mais parfois qui n'ont pas envie. La Charte du Parc cadre beaucoup, elles ne sont pas démunies, entre le PNR, le CAUE, la DDT, des agents de services selon les problématiques... À Villeron [environ 750 habitants], c'est un secteur où il n'y a aucune protection, le maire fait 500 logements [doute sur le chiffre, la population communale est néanmoins passée de 750 à 1 000 entre 2014 et 2017] et il nous appelle parce que du coup, il doit faire une école...* » [directrice du CAUE Val-d'Oise, le 17/11/2017]. D'autre part, la construction d'un équipement peut orienter le choix des ménages pour s'installer sur la commune ou une commune voisine, sous l'influence de la carte scolaire. Les élus peuvent également négocier localement pour faire évoluer la carte scolaire et tenter d'orienter le profil des habitants (Charmes, 2007).

Le regroupement pédagogique intercommunal est évoqué par des élus comme une solution pour maintenir en fonctionnement les écoles communales, mais aussi réduire l'incertitude (l'augmentation de l'effectif rend l'établissement scolaire moins sensible aux évolutions du nombre d'élèves). Cependant, pour certains élus le regroupement pédagogique ne représente pas une réponse satisfaisante pour la municipalité : perte de classe dans la commune malgré le regroupement, gestion des transports lourde.

« *Dans le nouveau [plan local d'urbanisme], il faut qu'on trouve une solution pour les terrains, pour avoir une population. On est en RPI [regroupement pédagogique intercommunal] et on va perdre une classe. Ça tourne énormément ici, les gens ne se rendent pas compte qu'on est quand même à 80km de Paris, que la gare est à 8km et qu'il faut une voiture pour y aller... Ils viennent et ils s'en vont.* » [maire de Léchelle, en Seine-et-Marne, le 19/04/2018]

« [L'école est en regroupement pédagogique intercommunal?] *Non ! Vous imaginez, il y aurait quatre kilomètres entre les écoles, ça ferait des coûts de transport trop importants. [Et les constructions nouvelles ont un rapport ?] Oui, on a besoin de population pour le maintien de l'école. Et la nouvelle population est très différente des primo-accédants des années 1980 et 1990. Maintenant les primo-accédants sont plus âgés, ils viennent avec des enfants qui sont déjà au collège. [Comment vous allez faire ?] Pour l'école, je pense que ça va tenir cette année et ensuite il y aura la fermeture d'une classe de maternelle.* » [maire de Pénchard, en Seine-et-Marne, le 15/05/2018]. La gestion partagée des écoles primaires implique entre autres des réponses en

matière de transport, qui n'est pas une compétence communale. Dans le cas de cette commune, la situation semble souligner des difficultés à coopérer entre communes.

Les politiques urbaines, des communes et des intercommunalités métropolitaines, ont des répercussions sur les dynamiques de logements dans les communes rurales. Si les communes rurales sont le lieu où se construisent des logements qui ne sont pas construits dans les métropoles, elles représentent aussi une « variable d'ajustement » selon l'ancien directeur de l'établissement public foncier du département de Loire-Atlantique. L'évolution de la population et des besoins, dans les communes rurales proches de l'aire métropolitaine nantaise, dépend fortement des politiques publiques incertaines des communes et intercommunalités de la métropole. Les entretiens mettent en évidence la difficulté locale à anticiper les choix des autorités métropolitaines et les effets de l'action publique.

*« La question sur les micro-quartiers [dans la métropole], c'est comment anticiper le renouvellement de population pour mesurer l'impact sur les services, sur la rénovation... Sur le périurbain c'est impossible, car c'est [les communes périurbaines] la variable d'ajustement, les élus ne maîtrisent rien. »* [ancien directeur de l'établissement public foncier de Loire-Atlantique, le 23/11/2018]

*« Le PLH [plan local de l'habitat] de Nantes Métropole a eu un impact sur la construction. Mais on ne sait pas dans quelle mesure l'effet conjoncturel est à prendre en compte. Le rythme de la construction a diminué ces dernières années, on construit toujours mais moins. À Nantes, ça a plus construit. »* [chargé de projet développement durable dans un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) en Loire-Atlantique, le 18/02/2019]

A l'échelle intercommunale, un autre type de relation entre administrations locales influence l'action urbaine locale. Les entretiens rendent compte de rapports d'interdépendance et de concurrence entre les municipalités voisines et au travers des plans locaux d'urbanisme. Le phénomène est notamment lié au fait que les ménages, qui souhaitent acquérir un terrain et construire un logement, ne choisissent pas une commune, mais un secteur plus large. Par conséquent, les terrains constructibles des différentes communes sont comparés, entre autres à partir du coût du terrain et du coût des travaux évalué par le constructeur.

*« Les opérations de l'aménageur public A. sont toutes plantées sur le territoire. À Varades [commune de Loire-Atlantique] les terrains ont été achetés trop cher par la commune, la densité est trop forte, les terrains sont trop*

*petits, ils ne sont pas en adéquation avec la population alors tout n'est pas vendu. Par exemple le prix du terrain à Ancenis va être de 5 à 6€/m<sup>2</sup> non viabilisé, 100€/m<sup>2</sup> viabilisé et on est à 250€/m<sup>2</sup> sur les terrains viabilisés par l'aménageur A. à Saint-Géréon... » [directrice aménagement d'une communauté de communes en Loire-Atlantique, 13/03/2019]*

*« La SELA a des projets parfois ambitieux mais en décalage, par exemple elle va proposer une poche de parking en dehors de la zone de logement. Mais les acquéreurs ils vont trouver ça contraignant et aller voir sur la commune voisine si les contraintes sont moins importantes. » [bailleur et constructeur en Loire-Atlantique et en Mayenne, le 21/05/2019]*

L'enquête met en évidence des différences de coûts et de conditions de construction des terrains entre les communes, selon le processus d'aménagement : prix d'achat des terrains à urbaniser par l'aménageur, projet spatial (division foncière, poche de parking, qualité de l'espace public). Ces caractéristiques conduisent certaines zones nouvellement aménagées à ne pas être construites ou du moins pas aussi rapidement que prévu. Le propriétaire du foncier aménagé (aménageur ou autorité locale) doit revoir dans certains cas les conditions de vente des terrains (l'opération peut être déficitaire). Même si l'aménageur public cherche à équilibrer le bilan de l'opération (achat foncier, coût d'aménagement, frais structurels, etc.), il peut parfois se positionner sur des opérations plus coûteuses ou incertaines pour le compte d'une commune partenaire (cf. chapitre 3, section 3.3).

Nous avons vu, dans le chapitre 3, (section 3.3) que dans les communes rurales sous influence, les aménageurs sont souvent privés. L'aménageur n'intervient que si la zone est assez grande (économie d'échelle) et qu'il est assuré de vendre rapidement et au prix souhaité les parcelles. Il compare les conditions d'urbanisation (règlement local, règlement de lotissement) avec celles des communes des alentours, peut discuter avec les élus et conseiller la municipalité concernant la modification du plan local d'urbanisme.

*« Nous on leur dit aux collectivités ' attention, il faut regarder ce que font les collectivités voisines quand vous mettez en place des contraintes '. S'il y a trop de contraintes, il y a plantage de l'opération par l'opérateur ou par les clients. [...] On peut amener des modifications de règlement de lotissement, quand le stationnement est en dehors du lot. On a le cas où ça allait être un flop total car la commune derrière [voisine] avait un lotissement qui permettait le stationnement sur la parcelle alors les gens allaient préférer. » [entretien aménageur privé exerçant en Loire-Atlantique et en Mayenne, 21/05/19]*

Durant la phase d'achat des terrains aménagés, le constructeur de maison peut éventuellement proposer des devis sur différentes parcelles que lui présente le futur acquéreur (cf. chapitre 3, section 3.3). Une comparaison entre des conditions d'urbanisation des parcelles (sur différentes communes) est réalisée par les futurs propriétaires et les constructeurs. Même si de multiples paramètres sont pris en compte par les ménages (équipements, aménités, accessibilité, voisinage, etc.), ces derniers tiennent compte des possibilités de construction (au travers de l'avis des constructeurs de maison notamment).

Les municipalités peuvent donc se retrouver en concurrence au travers de leur plan local d'urbanisme et les principes d'aménagement orientant les conditions de construction. La concurrence entre administrations locales a été précisément mise en évidence dans la littérature internationale comme l'un des moteurs de la consommation des terres (Colsaet *et al.*, 2018). Ce phénomène a fait l'objet de travaux en sciences économiques : le choix d'une municipalité de restreindre l'expansion urbaine (par la réglementation spatiale ou la fiscalité locale) ne garantit pas la limitation de l'étalement, car sans coordination supra-communale, la demande peut être déplacée sur les municipalités proches (Colsaet *et al.*, 2018).

Notre étude montre que certaines communes n'anticipent pas forcément les effets du plan sur l'aménagement et la construction, et le fait que l'urbanisation future de la commune voisine sera plus intéressante pour les ménages. Les difficultés d'anticipation et de coordination expliquent les pratiques d'ajustements du plan, lesquelles interviennent dans les situations suivantes : lorsque les élus constatent que l'opération ne démarre pas ou n'aboutit pas (faute d'opérateur ou d'acquéreur) ; après l'expérience de l'urbanisation d'une première zone ou le retour d'autres communes ; lorsque l'aménageur en charge de la viabilisation des terrains et de leur vente suggère lui-même un ajustement.

Le phénomène de comparaison et de concurrence peut tendre à homogénéiser ou standardiser des plans sur des territoires, tout comme il peut amener les municipalités à préférer se distinguer ou se « spécialiser » par rapport aux conditions urbaines de communes avoisinantes. Ces stratégies communales en matière d'écriture réglementaire peuvent éventuellement constituer une piste pour comprendre les caractéristiques de la planification, à l'échelle des terrains étudiés, telles qu'elles sont suggérées par notre typologie des profils communaux d'urbanisation résidentielle (un département de Loire-Atlantique plus homogène, une région francilienne plus composite ; cf. chapitre 2, section 2.3). Par exemple, la classe des communes « sous pression métropolitaine et

construisant fortement » peut être lié à des stratégies d'élus visant à allouer des droits à construire favorables à l'arrivée de ménages par la densification et la diminution des coûts de construction. Certains élus des municipalités rurales de Loire-Atlantique ne semblent pas clairement engagés dans une stratégie visant à attirer une nouvelle population, même si un besoin de logements sur le secteur existe. Dans ce cas, les municipalités peuvent chercher à faciliter la construction et aligner le règlement sur les règlements alentours (permettant ainsi une construction dense et moins coûteuse).

Les résultats de notre enquête mettent donc en évidence la flexibilité de l'instrument réglementaire dans les communes rurales. En effet, le document peut être révisé pour modifier le projet urbain communal. Les adaptations des zones à urbaniser peuvent alors concerner : les périmètres (modification, annulation, nouveau périmètre), leur calendrier d'urbanisation (court-terme, long-terme), la programmation (logement, équipement, etc.), la morphologie (hauteurs, distances aux limites) ou les principes d'aménagement (changement des OAP). Nous montrons que les adaptations peuvent être fréquentes et importantes. La mobilisation de l'instrument de la planification par les élus semble leur permettre d'orienter l'urbanisation future de manière à ménager les acteurs locaux (habitants, opérateurs) et à répondre aux modes de gestion supra-communaux (action urbaine métropolitaine, incertitudes des décisions dans l'intercommunalité). Dans la section suivante, nous proposons d'analyser les stratégies des acteurs publics locaux (élus et techniciens) en matière d'écriture réglementaire, pour tenter de mener à bien le projet urbain communal.



### 4.3. Un retrait de la gestion publique au profit des opérateurs privés ?

Le chapitre 3 a montré le caractère inégal de l'accompagnement en ingénierie publique pour l'élaboration des plans locaux dans les communes rurales. Les résultats ont mis en évidence l'absence des opérateurs de la densification (aménageurs publics, promoteurs et bailleurs) dans les petites opérations, là où les logements sont trop peu nombreux et la gestion complexe en raison d'une mixité d'acteurs dans les programmes et les investissements. Cette absence d'opérateurs se constate également en franges de zones dites « tendues », lorsqu'il n'y a pas de dispositifs incitatifs pour les investisseurs, que le temps de vente est plus long, et qu'un risque financier est identifié par les banques.

Dans ce contexte, les aménageurs privés et les constructeurs de maisons individuelles sont les principaux opérateurs de l'urbanisation résidentielle dans les communes rurales. A ce titre, ils sont un intermédiaire important qui peut être sollicité pour pallier les difficultés de coordination entre les stratégies des élus et les comportements des ménages, notamment en intervenant sur les conditions de l'urbanisation. Par ailleurs, dans ce chapitre 4, nous avons souligné l'importance du cadre réglementaire et de la quantification (densité, seuil, surface) pour les communes rurales, afin d'orienter le projet urbain (obtention des avis de l'État, difficulté à s'inscrire dans une démarche de projet). Nous avons également constaté des pratiques de révisions qui suggèrent une mobilisation de l'instrument et une flexibilité du document.

L'urbanisme dans les communes rurales sous influence métropolitaine est caractérisé par l'importance des décisions urbaines locales, le rôle des opérateurs privés et l'adaptabilité de l'instrument réglementaire. Dans ces conditions, quelles sont les pratiques de planification qui orientent le projet urbain municipal et au profit de quels acteurs ? A travers les récits d'écriture réglementaire des plans locaux d'urbanisme, nous analysons dans cette section les relations entre les opérateurs et les acteurs publics locaux (élus, techniciens) qui sont à la base de ces pratiques de planification.

Les acteurs publics rencontrés souhaitent majoritairement que l'aménagement de la zone à urbaniser soit réalisé par un aménageur<sup>40</sup>. L'urbanisation au coup par coup (à la parcelle selon des initiatives individuelles privées) présente de nombreux inconvénients pour une municipalité : le chantier peut durer (passage et stationnement de véhicules lourds, dégradation de la chaussée) ; l'adressage des maisons se fait sur des voies qui n'ont pas été dimensionnées pour accueillir le nouveau trafic ; la matérialisation des limites de terrain (murets, haies) n'est pas une priorité des habitants, ce qui crée parfois des tensions dans le voisinage (intimité, aspect esthétique). D'autre part, dans le cadre d'un aménagement « d'ensemble », les dispositifs fiscaux ou de participation (tels que la taxe d'aménagement majorée, le projet urbain partenarial ou la zone d'aménagement concertée) permettent à la commune d'envisager un apport financier - suffisant, dans un temps donné et avec plus de garanties de paiement - pour réaliser des équipements ou adapter les infrastructures.

*« Il faut voir que la densification ça permet 5 % de taxe d'aménagement sur les mètres carrés constructibles, ce qui arrive progressivement, au fur et à mesure des permis de construire. Alors que quand c'est une opération groupée, l'aménageur fait tout : le réseau, l'éclairage, et la taxe d'aménagement qu'on peut mettre est entre 5 % et 20 %. Moi j'ai mis 12 %. En densifiant, l'inconvénient c'est les divisions de terrains. Les gens ne pensent pas aux réseaux, aux clôtures, au jardin... Alors les maisons ne sont pas finies. Il y a une dame, elle n'a pas fait d'étude de sol, pour économiser. Résultat : elle ne peut finalement pas construire le sous-sol. Alors il faut qu'elle paie une étude, mais elle n'a pas les fonds, donc le terrain reste en friche. Et puis les gens attendent qu'on leur fasse le trottoir, le bateau... Avec les 12 % de l'aménagement, j'ai eu 200 000€, alors ça m'a permis de faire deux classes supplémentaires, une salle de réunion. Et j'ai quelque chose de fini. » [maire de Bouleurs, en Seine-et-Marne, le 13/04/2018]*

---

<sup>40</sup> Pour rappel, l'urbanisation d'une zone peut se dérouler suivant différents processus (chap.3, sous-chapitre 3.3). Nous proposons de distinguer et schématiser trois types de processus pour soulever des relations entre les acteurs publics et les opérateurs qui influencent différemment la planification urbaine :

- a) L'urbanisation par un aménagement d'ensemble par un aménageur sur des terrains où la demande est forte. Dans ce cadre, les différentes constructions sont souvent réalisées de manière simultanée (cas de terrain sous pression foncière), parfois par l'aménageur-constructeur. Les nouveaux habitants s'installent rapidement.
- b) L'urbanisation par un aménagement d'ensemble plus léger (de type « lotissement », division et viabilisation) souvent par un aménageur privé ou par la commune si elle peut porter le foncier. Les différentes constructions peuvent être réalisées de manière simultanée (cas de terrain sous pression foncière) ou au fil de l'eau (cas de terrain qui se vendent dans le temps). Selon les opérations, les nouveaux habitants s'installent rapidement ou au fur et à mesure (plusieurs années).
- c) L'urbanisation au coup par coup. Dans le cadre de cette opération d'urbanisation, les différentes constructions sont réalisées au fil de l'eau, les nouveaux habitants s'installent sur plusieurs années. Ce cas implique que la viabilisation soit être simple (voie nouvelle, raccordement aux réseaux, assainissement) de manière à être mise en œuvre par la collectivité (en régie ou par une entreprise prestataire) et les constructeurs de maisons.

« On a des difficultés à trouver des aménageurs et promoteurs, ils commencent à venir parce qu'il y a moins d'opération. [...] Nous on veut que ça se construise vite. Car le projet a été fait avec des principes spécifiques. Alors est-ce que ça va être respecté si ça se construit dans le temps, avec des constructeurs qui changent, avec l'ABF qui change ? Et tant que la dernière construction n'est pas rendue, alors on ne récupère pas la voirie [la voirie, réalisée par l'aménageur qui est propriétaire du foncier, est concédée à la municipalité à la fin de l'opération]. Or, si ça prend des années, alors la voirie est en mauvais état. [Vous avez envisagé des outils comme des taxes ?] Une taxe d'aménagement sera appliquée. C'est pour ça qu'on fait le choix d'un aménageur-constructeur plutôt que d'un promoteur-lotisseur. Il faut aussi penser que parfois, un particulier peut avoir des difficultés et il s'en va. Donc ça peut durer dix ans avant que ça ne soit terminé. Alors que là je pense qu'il y en aura pour deux ans. »  
[maire de Longuesse, dans le Val-d'Oise, le 27/06/2018]



Figure 28. Urbanisation en fond de parcelle qui amène un développement de l'adressage sur une voie et peut poser des problèmes pour la commune (trafic sur la voie, entrées et sorties de véhicules) (photo à Bouleurs en Seine-et-Marne, en 2018)

Ainsi, l'intérêt pour les communes pour les aménagements d'ensemble est triple : l'opération est réalisée rapidement, à une échelle qui permet une entrée d'argent groupée et dans un cadre qui ne compromet pas ou anticipe l'adaptation de l'urbanisation existante (réalisation d'infrastructure, évaluation du coût de l'aménagement intégré à des dispositifs de financement). Cependant, les stratégies de positionnement des aménageurs (chapitre 3, section 3.3) et l'intérêt qu'ont les élus à

ce que l'urbanisation nouvelle soit menée par ces opérateurs interrogent quant à la dépendance des communes aux aménageurs et le rapport de force en matière de planification qui en découle.

Les municipalités rurales ne disposent généralement pas d'un portefeuille foncier important et mobilisent rarement les outils locaux de maîtrise foncière (expropriation, préemption) pour orienter l'urbanisation. Dans la mesure où les propriétaires fonciers sont des particuliers et que le porteur de projet est un opérateur privé, ce dernier peut ne consulter l'avis des élus qu'au moment du dépôt du permis d'aménager : « *Le tout pour nous c'est de convaincre les propriétaires. C'est la course pour avoir la première signature. La mairie subit l'aménageur mais l'aménageur se rapproche de la mairie pour la voirie. Une fois que le foncier est maîtrisé alors l'aménageur va voir la mairie.* » [aménageur privé opérant en Ile-de-France, le 19/09/2018].

Lorsque le permis (d'aménager ou de construire) est conforme au plan d'urbanisme, des municipalités peuvent avoir des difficultés à refuser le projet, même si elles sont en désaccord. Des communes mobilisent l'institution intercommunale, comme une ressource et un argument, pour bloquer des projets privés qui ne conviennent pas au dessein municipal : « *Il y avait par exemple un gros promoteur qui est venu, on a refusé le permis. Alors le bureau d'études, en interne [qui est aussi missionné par l'intercommunalité], on lui a dit « vous faites ce que vous pouvez pour annuler » . Un gros truc [la société de promotion] comme ça, ils ne peuvent pas se mettre à dos la collectivité. Une commune de 1 000 habitants ils s'en fichent, mais pas une communauté d'agglomération. Si ça se passe mal avec une commune ça se dit entre les communes. Alors le promoteur a présenté le projet, il venait avec 70 logements alors qu'on ne pouvait pas, l'école était trop petite. Ça faisait trop de logements d'un coup, on a refusé le permis. Il a pris le dossier et il est reparti.* » [maire de Moussy-le-Vieux, en Seine-et-Marne, le 23/04/2018]

Si l'autorité publique est rarement propriétaire du foncier à développer, elle peut éventuellement acquérir certaines surfaces. Le représentant d'une intercommunalité indique quelles sont les méthodes utilisées par de l'institution publique locale pour s'imposer comme interlocuteur dans les décisions d'aménagement : « *Sur le foncier, les communes se sont peu investies, c'est dommage car aujourd'hui le foncier est cher. [...] Alors la Communauté de communes achète [des parcelles destinées plutôt au renouvellement urbain] pour le compte de la commune, à Grandchamp-des-Fontaines ils ont fait le choix d'acquérir un nombre de parcelles par la commune, l'AFLA [agence foncière de Loire-Atlantique, EPF local] et la CCEG [communauté de commune Erdre et Gesvres]. Il y a des aménageurs constructeurs, on ne va pas tout maîtriser mais suffisamment pour être interlocuteur. Ça permettra aussi de créer des règles de prix pour la*

*commune.* » [directeur de l'aménagement d'une intercommunalité en Loire-Atlantique, le 23/11/2018].

Ces extraits mettent en évidence que la municipalité n'est pas nécessairement en position d'un interlocuteur pour le développement du projet urbain. Faute de pouvoir maîtriser le foncier de l'opération, la collectivité (l'intercommunalité dans le cas présenté) peut choisir de devenir propriétaire d'une part de terrain suffisante, ou d'une parcelle stratégique, afin d'intégrer les échanges en amont du processus d'aménagement et de pouvoir négocier. Cette stratégie pose tout de même des questions quant au pouvoir des élus et leur capacité d'action dans les communes rurales.

### *Les pratiques de planification des élus visant à orienter le profil des habitants futurs*

La sous-section 4.2 a mis en évidence les incertitudes démographiques auxquelles sont confrontées certains élus et qui tendent à expliquer les révisions fréquentes des documents locaux. Au-delà des processus d'adaptation du zonage, les enquêtes mettent en évidence des choix d'écriture réglementaire relativement précis pour planifier les constructions au sein des zones.

Les élus connaissent les gabarits de parcelles préconisés par le règlement des zones à urbaniser. Ils justifient les choix de réglementation des parcelles en associant la taille, le prix et le profil d'habitant correspondant. L'écriture du règlement des zones à urbaniser apparaît clairement comme un moyen pour orienter les objectifs en matière d'accueil de nouveaux habitants.

*« On a besoin de logements, les terrains ne sont pas chers, alors ça correspond aux besoins de primo-accédants qui n'ont pas accès à plus proche de Paris, et qui veulent vivre à la campagne aussi. [...] Ce sont des constructeurs individuels, c'est généralement sur des petits terrains sur lesquels viennent des primo-accédants, donc ce sont par exemple des maisons Phénix. »* [maire de Doue, en Seine-et-Marne, le 26/03/2019]

*« Il y a un lotissement en zone à urbaniser qui devrait voir le jour. Mais il a du mal à vendre. En fait c'est un propriétaire privé qui a fait une promesse de vente à un aménageur et a divisé le terrain en seize parcelles de 300m<sup>2</sup> à 400m<sup>2</sup>, mais ce sont essentiellement des parcelles de 300m<sup>2</sup>. À la campagne, les parcelles elles sont plutôt de 450m<sup>2</sup> à 600m<sup>2</sup>, alors il a du mal à vendre. »* [maire d'Ury, en Seine-et-Marne, le 23/03/2018]

*« Là ce sont de jeunes familles qui s'y installent avec des enfants. [Ce sont des primo-accédants ?] Non c'est généralement leur deuxième achat. Le problème sur Vigny c'est que c'est cher à l'achat pour des primo-accédants. »*  
[maire de Vigny, dans le Val-d'Oise, le 02/07/2018]

L'arrivée d'un profil particulier de résidents apparaît comme une conséquence de la planification et de la structure du marché foncier local. Cependant, d'autres élus mentionnent explicitement des stratégies d'écriture réglementaire ayant pour objectif de cibler une population future et de ménager les habitants en place en leur garantissant un cadre de vie. Les règles mobilisées concernent généralement la taille et la constructibilité des parcelles, ainsi que les catégories des logements qui pourront être construits, comme l'indiquent les extraits suivants.

*« C'est un secteur privilégié, avec des grosses résidences. Des parcelles de 2 000 à 2 500m<sup>2</sup>. Les élus veulent des lotissements à 2000m<sup>2</sup>, pour attirer les jeunes. Mais les jeunes ne sont pas attirés par ça, c'est trop cher. Certains élus restent dans une logique des années 1980. Le logement n'est pas adapté, il y a beaucoup de pavillonnaire, de grosses maisons sur de grosses parcelles. Des élus essaient de faire des petits logements, avec l'objectif de diversifier la typologie des logements. Les élus l'entendent et l'inscrivent dans les OAP [orientations d'aménagement et de programmation]. Mais bon ça dépend, il y a aussi un blocage sur les chiffres de densité et la forme urbaine que ça peut générer. Ils nous disent « Si je suis venu ici c'est pour avoir de l'espace ». Il y a des élus différents sur le territoire, beaucoup de retraités, plutôt CSP++ ».* [chargé de mission urbanisme PNR Haute Vallée de la Chevreuse, dans les Yvelines, le 07/11/2017]

*« On nous retire le COS [coefficient d'occupation des sols] et les superficies minimums dans le PLU. Pour limiter la constructibilité, on utilise les limites séparatives, les distances entre bâtiments, les obligations de planter des arbres, les bandes de constructibilité. On écarte les distances, on préfère deux grosses maisons que quatre petites. »*  
[maire dans les Yvelines, le 19/02/2018]

Le coefficient d'occupation des sols a été supprimé par la loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové). Ce coefficient permettait aux municipalités de réglementer les surfaces constructibles sur un terrain. Cependant, ce dispositif a été accusé de favoriser l'étalement urbain et la ségrégation spatiale, ce qui a conduit à sa suppression en 2014. Toutefois, les municipalités semblent mobiliser et combiner d'autres articles du règlement local pour orienter les types de logements constructibles et par conséquent les catégories de ménages qui y ont accès (emprise au sol, implantation par rapport aux bâtiments existants et/ou à la limite parcellaire, hauteur des bâtiments, obligation de plantation).

Différentes stratégies d'écriture réglementaire peuvent être ainsi mises en œuvre. Si certaines tendent à exclure une population modeste, d'autres ont pour objectif d'attirer des jeunes ménages ou de développer des possibilités de trajectoire résidentielle dans la commune.

*« Dans le lotissement, j'ai demandé une moyenne de 500 m<sup>2</sup> et deux petits immeubles d'appartements. Car, pour le renouvellement de la population c'est important, les divorces c'est incroyable, même s'il ne faut pas compter là-dessus. Donc, je pense qu'il faut du locatif, ce qui horripile certains de mes collègues. »* [maire de Bouleurs, en Seine-et-Marne, le 13/04/2018]

*« Dans ce PLU, on a en quelque sorte anticipé sur la loi ALUR, avec les constructions en limite sur une bande de 7 m de large en zone Ub [espace qui a été urbanisé récemment]. On s'est posé la question de comment construire et accueillir des gens sur la commune. Alors on est passé d'une distance à la séparation entre parcelles de 5 m minimum à une possibilité d'alignement ou de distance à 3 m. [...] Avec le POS [plan d'occupation des sols, document antérieur] il fallait 12 m de façade de parcelle pour pouvoir construire. Maintenant il n'y a plus la limite de façade. »* [adjointe à l'urbanisme de Citry, en Seine-et-Marne, le 14/04/2018]

*« On veut une mixité, parce que les pavillons vont avoir un prix élevé, donc il faut des plus petits logements. Il faut faire attention à notre village, il y a beaucoup de personnes qui veulent venir, mais il faut permettre à tout le monde de pouvoir venir. Dans l'idée, c'est qu'ils acquièrent d'abord ça et puis, plus grand ensuite en ayant envie de rester sur la commune. Il faut éviter de faire une sélection d'habitants par le prix des pavillons. »* [maire de Longuesse, dans le Val-d'Oise, le 27/06/2018]

L'important contraste entre les logiques locales tend à expliquer des résultats issus de l'étude quantitative portant sur les processus d'urbanisation (prix et surfaces, des terrains et maisons). En effet, la carte des profils d'urbanisation résidentielle (chapitre 2, Figure 8, p.79) indique en creux une grande disparité des pratiques de construction entre communes voisines dans la région francilienne. La carte (Figure 16, p.153) montre la structure connue est/ouest sur le territoire francilien (concernant le département de la Seine-et-Marne, à l'est une grande part de communes sont sous forte pression démographique mais réticentes à la densité). Cependant, l'hétérogénéité générale des profils au niveau régional suggère des différences importantes en matière de stratégies d'urbanisation.

En Ile-de-France, les communes « sous pression foncière où l'urbanisation nouvelle est importante » et les communes « sous pression foncière où la constructibilité est limitée » sont spatialement proches et partagent des caractéristiques communes : dynamisme du bassin de vie, présence de logements collectifs sur la commune, degré d'accessibilité, administrations supra-communales. Or, la divergence de certaines caractéristiques tend à opposer ces communes : les écarts de prix et de surfaces médianes des terrains sont importants d'une classe à l'autre ; la proportion de jeunes ménages (associée au profil des primo-accédants) est faible dans les communes réticentes à la densification ; l'artificialisation est forte dans les communes où l'urbanisation nouvelle est importante ; le marché de l'ancien occupe une part relativement importante dans les communes où la constructibilité est limitée. Ces variations fortes entre communes franciliennes, ainsi que les récits d'écriture réglementaire de l'urbanisation future par les élus locaux, semblent conforter l'hypothèse d'une influence notable des décisions locales sur les processus d'urbanisation.

Si l'enquête montre la mobilisation des règles d'urbanisme par les élus pour orienter la structure sociale de la commune, des acteurs locaux évoquent à plusieurs reprises des décalages entre les objectifs planifiés et l'évolution effective de la population communale. Par exemple, le maire d'une commune seine-et-marnaise explique que les choix en matière de division foncière n'ont pas produit les effets attendus : « *Dans l'étude du PLU, on voit qu'il y a eu un développement concentrique, en escargot, on voulait pérenniser le principe. On a fait des lots petits, des grands. On a voulu de la mixité. On a eu que des primo-accédants, alors on a eu les effectifs scolaires qui ont explosé.* » [maire de Champeaux, en Seine-et-Marne, le 17/04/2018]. La carte d'entretien (Figure 29) explique ce choix des élus de « rajeunir » la commune et de poursuivre l'urbanisation.





Figure 29. Cartographie d'entretien avec le maire de Champeaux : choix d'écriture réglementaire pour la zone à urbaniser (entretien auprès du maire en 2018, source du fond de plan cadastral issu de Géoportail.gouv.fr)

En Loire-Atlantique, les acteurs rendent également compte de décalages entre les souhaits des élus et l'évolution effective de la commune. La directrice aménagement d'une intercommunalité à l'est du département met en évidence les effets non désirés de l'action publique locale : « Les élus n'arrivent pas à assumer une perte d'attractivité de leur commune, et les élus n'arrivent pas à assumer une demande qui ne correspond pas aux prix qu'ils proposent. Les terrains sont trop chers par rapport à la population. Le foncier existe pourtant. [...] Le SCoT et le PLU contraignent effectivement dans les formes et les modalités mais pas que les constructions.[...] À Varades les terrains ont été achetés trop cher par la commune, la densité est trop forte, les terrains sont trop petits, ils ne sont pas en adéquation avec la population alors tout n'est pas vendu. » [directrice aménagement de la communauté de communes en Loire-Atlantique, le 13/03/2019]. Le fait que

le prix des terrains aménagés soit important malgré leur petite dimension et que la densité proposée soit relativement élevée pour le secteur, dissuadent les potentiels acquéreurs. Les élus n'ont pas anticipé le coût de l'opération et l'impact sur le prix de vente des lots, ni le fait que des communes voisines proposeraient des terrains plus avantageux pour les futurs habitants.

*Une politique de l'occupation des sols réduite à la gestion des droits à construire ?*

Nous avons vu dans le chapitre 3 (section 3.3) que les stratégies de positionnement des opérateurs conduisent des communes à ne pas développer de projet urbain. L'extrait d'entretien ci-dessous mené avec un maire montre que, si l'écriture du règlement des zones à urbaniser a pour objectif de contrôler des opérateurs, elle est également révisée de manière à intéresser les aménageurs : « *[Et les parcelles de la zone à urbaniser appartiennent à qui ?] Sur la zone à urbaniser ce sont des propriétaires, il n'y a rien, ils sont prêts à vendre. On l'élargit un peu [par rapport au périmètre de la zone à urbaniser [par rapport au plan local précédent] pour construire en R ou R+0,5 mais pas R+1, alors que l'autre [la ZNs limitrophe qui va passer en ZAU] on construira en R+1. [...] On fait une réglementation propre à cette zone pour que les aménageurs ne fassent pas n'importe quoi, on veut une montée, une progression de l'ensemble entre les deux zones. En élargissant [la zone à urbaniser qui avoisine à la zone naturelle] ça commence à intéresser les aménageurs. Il y a environ 1,3 ha je crois. Maintenant c'est à nous de définir ce qu'on veut.* » [maire de Doue, le 26/03/2018]. Différents outils de l'instrument de gestion spatiale sont combinés (localisations et surfaces des périmètres, hauteurs des constructions) pour orienter l'aménagement en fonction de l'objectif municipal et des conditions de travail des opérateurs.

D'autre part, les opérateurs peuvent intervenir directement dans l'écriture du règlement. Un aménageur explique par exemple le conseil qu'il délivre concernant les conditions de stationnement sur la zone. Il motive cet ajustement en s'appuyant sur le projet urbain d'une commune voisine *a priori* plus attractif pour les ménages : « *On peut amener des modifications de règlement de lotissement, quand le stationnement est en dehors du lot. On a le cas où ça allait être un flop total car la commune derrière [voisine] avait un lotissement qui permettait le stationnement sur la parcelle alors les gens allaient préférer.* » [entretien aménageur privé exerçant en Loire-Atlantique et en Mayenne, 21/05/19, à Nantes].

Au-delà des modifications du PLU, des entretiens mettent en évidence l'influence des gabarits de maison sur la présence ou l'absence d'acquéreur : « *[Pour le nouveau lotissement, vous aviez des intentions particulières en termes de densités, hauteurs, distances entre les bâtiments, ... ?] Non, c'est l'aménageur qui a fait*

*des propositions. À un moment l'aménageur proposait un promoteur qui faisait des maisons contemporaines. Elles étaient bien. Mais au bout de six mois, le promoteur n'avait eu que six promesses de vente, donc ils sont revenus sur le projet initial* [le maire précise le projet initial : des maisons de moins de 7m de hauteur, en centre de parcelle ou accolées, avec toit à double pente et deux petits velux, parement sable, façade avec une porte et deux fenêtres]. » [maire de Moussy-le-Vieux, en Seine-et-Marne, le 23/04/2018]. Dans cette opération, l'aménageur a un rôle important sur la définition des densités construites dans la zone. Cependant, les attentes des ménages en matière de typologie du bâti sur ce secteur n'ont pas été anticipées avec les promoteurs.

Des prestations peuvent être effectuées par les aménageurs en dehors du contrat de l'opération d'urbanisation. Un opérateur détaille ainsi le travail informel qu'il réalise pour le compte de communes : « *Les élus peuvent nous demander de réaliser des travaux en dehors de notre périmètre. Ça arrive souvent. Encore une fois, il faut que la concertation soit claire entre l'aménageur et l'élu. Si l'élu nous dit, dès le début qu'il faudrait faire tel type de travaux, on l'intègre et on le fait. Parfois ça arrive au dernier moment. [...] Tout ça, ça n'est pas légal. Si c'est dit assez tôt, on peut étendre le périmètre, enfin pas officiellement. Si c'est après, c'est plus compliqué. [...] Ça va être une voie de cheminement jusqu'au bourg, des choses comme ça. Pour ces communes, des travaux de 3 000€ c'est beaucoup.* » [entretien avec un aménageur privé en Loire-Atlantique, le 24/10/2018].

Si ces arrangements informels font évoluer le cadre de l'opération d'aménagement et la capacité des acteurs à négocier, ils constituent aussi une réponse au manque de ressources des communes en matière de moyens financiers, d'expertise et de capacité d'anticipation. Les difficultés peuvent concerner la prévision d'une voie à créer en lien avec l'opération, le coût et le temps pour lancer un nouveau marché, ou encore le montage de dossiers d'appel d'offres et la recherche d'un soutien économique.

Dans les débats en France sur les politiques d'aménagement, la planification d'importantes réserves foncières pour l'urbanisation à long terme est montrée du doigt comme une pratique abusive de la part des communes. À partir de notre analyse quantitative portant sur les PLU franciliens (chapitre 2. section 2.4), nous montrons cependant que la planification de zones à urbaniser à long terme n'est pas corrélée à l'étalement urbain dans notre échantillon de commune. Au contraire, les municipalités dont le calendrier d'urbanisation distingue l'urbanisation à court terme et à long terme sont caractérisées par une croissance urbaine modérée.

Les résultats de nos entretiens sur le terrain montrent que la gestion du calendrier d'urbanisation est au centre des stratégies de nombreux élus locaux et que certains d'entre eux considèrent cette urbanisation « différée » comme un outil pour limiter une extension urbaine disproportionnée. Néanmoins, certains des acteurs interrogés soulignent également que le choix d'un échéancier peut être basé sur différentes raisons, comme établir un rapport de force avec les propriétaires fonciers ou réduire la hausse des prix des terrains à bâtir. Les entretiens montrent également que les élus locaux anticipent certains effets du calendrier d'urbanisation, mais n'en prévoient pas d'autres.

Certains élus locaux justifient l'utilisation des zones à urbaniser non seulement pour différer l'urbanisation, mais aussi pour éviter la spéculation qui pourrait avoir lieu sur des terrains qui auraient le statut de zone urbaine. « *La 1AU [zone à urbaniser à court terme] ça permet d'encadrer les prix, pour éviter que les propriétaires soient pris d'une frénésie du portefeuille. Dans l'ancien PLU on a fait une erreur, le cabinet d'études n'était pas très bien. On a mis une zone en Ue [zone urbaine], alors les prix se sont envolés.* » [maire Villecerf, en Seine-et-Marne, le 17/04/2018].

Cependant, l'utilisation du zonage comme instrument de régulation des prix a parfois des effets limités en matière d'anticipation : les comportements spéculatifs et les prix élevés des terrains peuvent bloquer les projets de développement. Un élu municipal explique ainsi ce mécanisme : « *Nous avons défini trois zones à urbaniser avec des délais différents. En faisant ça, la volonté était d'être transparent. Mais on a fait une erreur parce qu'en fait on leur a donné une valeur à ces terres. Les propriétaires ont des exigences de prix comme si c'était urbanisé. Ils ne prennent pas en compte les frais pour aménager. [...]* [Il y a de la spéculation sur toutes les zones ?] *Oui ça a été une surprise, sur 1AU [zone à urbaniser à court terme] mais aussi sur les 2AU [zone à urbaniser à long terme].* » [maire de Villeneuve-le-Comte, en Seine-et-Marne, 28/04/2018].

Dans d'autres cas, le phasage de l'urbanisation peut être un moyen de geler progressivement un projet en conflit. Par exemple, un maire en désaccord avec le projet de l'équipe municipale précédente, explique que la modification d'une zone à urbaniser « à court terme » à une zone « à long terme » a pour objectif de bloquer l'urbanisation des parcelles. Le statut de « zone à urbaniser à long terme » peut servir de transition vers un statut de zone non constructible. Ce cas est exposé lors d'un entretien avec un élu (Figure 24).

L'écriture réglementaire du phasage de l'urbanisation (zones à urbaniser à « court terme » et à « long terme ») et celle d'orientations d'aménagement et de programmation sont également des

moyens employés par les municipalités pour échanger avec les opérateurs. En précisant des conditions de temporalités et d'orientations de projet, les élus forcent les opérateurs privés à présenter le projet, voire à le négocier, avant l'achat des terrains et le dépôt de permis d'aménager. Un aménageur et un directeur de l'aménagement d'une intercommunalité explique ainsi l'utilisation des outils de l'instrument de planification pour que les acteurs publics puissent négocier :

*« Quand la zone est fermée à l'urbanisme, en Z2AU, celui qui a la clé c'est l'élu. C'est lui qui décide d'ouvrir ou non. Si vous n'avez pas un cahier des charges donné par le maire, qui peut avoir des envies de typologies, d'individuels et de collectifs... »* [aménageur privé opérant en Loire-Atlantique, le 24/10/2018]

*« Le PLUi va évoluer en permanence. D'un côté il y a les zones à urbaniser qui peuvent être ouvertes ou fermées<sup>41</sup>. Le choix de certaines communes c'est de toutes les fermer, pour obliger les aménageurs à discuter avec la commune. [...] Et on mettra une OAP pour être sûr que l'aménageur respect ses engagements. [Mais ça veut dire faire une modification du PLUi et repartir sur des procédures ?] Oui, il y aura des modifications tous les cinq ou six mois, avec enquête publique, etc. Mais on regroupera les modifications à faire sur chaque commune, et on fera une modification prenant en compte les différents dossiers des différentes communes. »* [directeur de l'aménagement d'une communauté de commune en Loire-Atlantique, le 23/11/2018].

Dans les communes rurales, les orientations d'aménagement et de programmation jouent un rôle de contrôle, mais aussi d'annonce des objectifs de développement urbain. Lorsque la municipalité définit une « orientation d'aménagement et de programmation » (OAP) portant sur la zone à urbaniser, il arrive souvent que les densités attendues sur le secteur (logements à l'hectare) soient précisées dans l'OAP (cf. encart, p.227), alors que le règlement de la zone à urbaniser ne précise pas cette information. Les opérateurs sont en effet attentifs aux orientations portées par le document et à la présence de l'OAP dans le plan local, comme le montre l'extrait ci-dessous :

*« Pour la prospection, on regarde dans les journaux, les annonces légales, on va consulter les PLU et on va voir s'il y a des OAP et des zones à urbaniser. On les liste, on va essayer de trouver les propriétaires. [...] On regarde surtout les OAP, parce que c'est là que la programmation est définie par la mairie, le nombre de logements, le dessin de ce qu'ils veulent. Et s'il y a une OAP, c'est que la mairie est prête à faire un projet sur le secteur. Il y a des marges de manœuvre car ce sont des orientations, mais pas sur tout. Par exemple vous avez un terrain comme ça [l'enquêté*

---

<sup>41</sup> Une zone à urbaniser « fermée » est une zone pour laquelle 1) l'urbanisation est envisagée à long terme et 2) l'ouverture de droits d'aménagement nécessite une révision du document d'urbanisme. Le changement consiste à transformer les règlements de la zone appelée « à urbaniser à long terme » ou « fermée » vers un règlement de zone appelée « à urbaniser à court terme ».

dessine un carré] *si les limites doivent être arborées, il faut le respecter, mais si c'est indiqué qu'il doit y avoir une liaison entre un point A et un point B, le cheminement n'est pas figé, c'est surtout le point d'entrée et de sortie dans le terrain qui est à garder. Il y a des maires différents, certains veulent urbaniser, d'autres rester sur l'urbanisation en place, d'autres construire dans les dents creuses...* [...] *Avant de regarder le règlement on regarde les OAP, ce sont les seules zones où la commune veut faire quelque chose. Elles font voir la programmation et la volonté de la mairie alors c'est plus simple pour présenter un projet.* » [aménageur privé en Ile-de-France, Versailles, le 19/09/2018]

En annonçant les perspectives de développement, le document d'orientation devient potentiellement le support de revendications individuelles et de négociations. Comme nous l'avons expliqué plus haut (encart, p.227), l'OAP est un des documents du PLU où figurent les prescriptions qualitatives. Une zone à urbaniser peut être concernée par une OAP qui précise des principes d'aménagement relatifs à un périmètre. Ces dernières sont souvent représentées par des visuels peu normés (flèches larges, superpositions de formes, fond de plan plus ou moins précis, etc.). Ces caractéristiques en font un support à la fois réglementaire et « flou ». Les élus et techniciens des communes rurales semblent mobiliser l'OAP pour négocier avec les opérateurs. Par exemple, si l'OAP est élaborée de manière à laisser des marges d'interprétations larges, alors l'aménageur aura des difficultés à concevoir un projet et évaluer la faisabilité de l'opération. Il sera ainsi indirectement incité à consulter la municipalité pour connaître sa lecture du document et ses conditions d'urbanisation.

L'approche sur l'urbanisme par projet (section 4.1) a mis en évidence que le manque de ressources pour orienter l'urbanisation tend à creuser des écarts entre les communes rurales sous influence métropolitaine, en fonction de leurs capacités de gestion par projets. Sous cet angle, le rôle des élus qui n'agissent pas ou peu par projets semble limité, en matière de gestion de l'urbanisation, à la régulation des droits à construire. Cependant, dans la section 4.2, nous avons analysé les stratégies des élus locaux pour adapter l'instrument réglementaire au projet urbain (révisions pouvant être majeures et régulières).

Dans cette section 4.3, nous montrons qu'au-delà d'une adaptation fréquente des règles, les élus mobilisent l'instrument de planification pour gérer des relations entre les acteurs privés et notamment pour négocier avec les opérateurs de l'aménagement et de la construction. En effet, les élus et techniciens combinent la possibilité de réviser le document, la définition d'un calendrier d'urbanisation ou la formulation de mesures adaptables, pour tenter de coordonner un ensemble

de stratégies locales (intentions communales, pratiques des opérateurs, comportement des propriétaires, choix des futurs habitants) et dans le but d'orienter le processus d'urbanisation.

Ainsi, au-delà d'une traduction d'objectifs urbains, par la définition de l'occupation des sols et des droits de constructibilité, les acteurs publics locaux se saisissent de l'instrument comme d'une ressource qu'ils construisent et mobilisent. A travers le règlement, ils peuvent faire pression et négocier avec les propriétaires fonciers et les opérateurs privés. Ils formalisent les interactions et adaptent le projet urbain. Les résultats de cette section nous permettent ainsi de qualifier l'écriture réglementaire comme une activité sociale, un instrument activé par les pratiques et les interactions entre acteurs locaux.

## Conclusion chapitre 4

Dans ce dernier chapitre, nous avons cherché à comprendre les pratiques négociées d'écriture de la réglementation dans les communes rurales sous influence métropolitaine. L'enquête quantitative portant sur les processus d'urbanisation résidentielle (chapitre 2, section 2.3) a notamment mis en évidence une réduction de la taille des parcelles dans deux classes de communes rurales caractérisées par une forte pression foncière. Les deux classes se distinguent clairement l'une de l'autre du point de vue des caractéristiques du marché foncier, des dynamiques d'artificialisation et du profil des pétitionnaires de permis (âge, catégorie socio-professionnelle). La proximité géographique de communes de profil distinct dans de nombreux territoires métropolitains suggère des différences importantes dans les processus d'urbanisation que nous proposons de questionner par le travail de terrain.

L'enquête nous a permis de collecter des récits d'écriture de la réglementation d'urbanisme. A travers une approche axée sur la notion « d'activité de gestion », nous avons mis en évidence un ensemble de pratiques de planification et avons montré que les acteurs locaux mobilisent les instruments réglementaires pour définir un projet urbain, défendre un cadre de vie et porter l'action publique urbaine.

Comme nous l'avons expliqué, la caractérisation des instruments de gestion, selon leur flexibilité et leur rigidité, a fait l'objet de nombreux travaux en sciences sociales. Certains de ces travaux tendent notamment à opposer l'activité de projet et l'activité réglementaire, tout comme le document de projet et le règlement. Cette distinction est devenue un objet de débat dans le champ de l'urbanisme dans un contexte de renforcement du rôle des acteurs privés dans les projets d'aménagement et de construction. La « rigidité » du cadre réglementaire est associée à une « sécurité juridique » pour les acteurs (propriétaires, investisseurs, opérateurs, autorités publiques) et la « flexibilité » des documents est censée permettre de faire face aux opportunités et aux aléas. Nos résultats mettent en évidence un ensemble de pratiques de planification qui s'écarte de cette vision dichotomique (révisions fréquentes, stratégies de réglementation des orientations d'aménagement et des temporalités d'urbanisation).

**La planification urbaine dans les communes rurales est un impensé de l'urbanisme par le projet.** Les communes sous pression foncière choisissent majoritairement d'élaborer un PLU pour réguler et gérer le développement urbain. Dans la mesure où le cadre de régulation choisi est le



PLU plutôt que la carte communale ou le règlement national d'urbanisme, les services supra-communaux en charge de l'urbanisme attendent des élus qu'ils portent un projet urbain et qu'ils le formulent explicitement. Cependant, la démarche « de projet » implique un savoir-faire, des techniques de gestion et la mobilisation de ressources (expertise, financement, etc.), dont les communes rurales ne sont pas forcément dotées. D'autre part, l'évaluation du projet urbain est souvent réalisée par les services supra-communaux à partir d'éléments objectivés. Cette activité implique une traduction du dessein qualitatif vers des indicateurs quantitatifs, *a priori* contradictoires avec la démarche de projet.

**Les révisions fréquentes des documents locaux révèlent une capacité d'évolution des règles.** Les résultats (études des PLU et entretiens) montrent que le plan d'urbanisme peut être fréquemment révisé dans les communes rurales pour prendre en compte diverses évolutions : les stratégies de positionnement des aménageurs, les pratiques opérationnelles des constructeurs de maisons individuelles, le blocage des propriétaires, les besoins des ménages et les changements d'objectifs de la nouvelle municipalité. Ce processus montre l'adaptabilité du règlement lorsqu'il s'agit d'orienter l'urbanisation face aux besoins, au manque de moyens et aux incertitudes qui se posent dans les communes rurales. Cependant, le rythme et les motifs des révisions sont certes un élément de réactivité, mais aussi de fragilité de l'action publique locale.

**Les choix d'écriture réglementaire traduisent des stratégies locales spécifiques qui caractérisent des processus d'urbanisation dans les territoires ruraux.** Nos résultats mettent en évidence la capacité d'action des aménageurs en matière de choix de planification locale et l'influence des pratiques des constructeurs sur l'écriture des règles, notamment pour accélérer l'urbanisation et diminuer les coûts de construction. Cependant, les entretiens menés auprès des élus locaux et des services intercommunaux montrent le recours à des outils spécifiques du règlement : la définition du calendrier d'urbanisation, l'élaboration d'orientations d'aménagement et de programmation sur les zones à urbaniser. Ces outils sont destinés à organiser une négociation autour du projet avec les acteurs privés et permettent ainsi d'orienter l'urbanisation communale.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

À travers cette recherche nous avons proposé d'explorer, dans une perspective sociologique, les processus d'écriture réglementaire de l'urbanisation future dans les communes rurales sous influence métropolitaine. Dans cette conclusion générale, nous choisissons de revenir et de développer des résultats saillants qui contribuent à la connaissance en urbanisme et ouvrent des perspectives de recherche sur les pratiques locales. Si nous mobilisons les constats et les hypothèses initialement formulés, en revanche cette conclusion n'a pas vocation à revenir sur le cheminement et les synthèses partielles.

Face au manque de logements et de terrains constructibles abordables dans les aires métropolitaines, comment les territoires ruraux sous influence métropolitaine sont-ils redéfinis localement au travers des pratiques de planification urbaine ? L'enjeu de notre travail était de mieux comprendre les processus d'élaboration des instruments locaux dans les territoires ruraux sous pression foncière, pour éprouver leur influence sur l'action locale urbaine. Dans cette perspective, la planification d'urbanisme, comme instrument et démarche de l'action publique, est un fil rouge qui a accompagné notre travail de recherche au travers de deux approches

La première approche porte sur les processus d'urbanisation dans des communes rurales soumises à des enjeux démographiques et environnementaux. Nous avons qualifié de phénomène général de « fragmentation » un ensemble de dynamiques spatiales (émiettement), institutionnelles (cloisonnement entre institutions) et professionnelles (éclatement des filières de l'aménagement et de la construction). Notre approche montre les effets de ce phénomène sur les territoires ruraux : l'abandon d'activité agricole, la rétention foncière exercée par les propriétaires ou encore les effets de report de l'urbanisation. Nous avons mis également en évidence les effets des processus de fragmentation sur l'adaptation, l'émergence ou l'exclusion d'acteurs et d'usages.

L'autre approche que nous avons suivie nous a permis d'explorer les pratiques d'écriture de la planification urbaine communale. Nous avons examiné les formes de mobilisation des règles par les acteurs locaux (élus, techniciens, opérateurs, propriétaires). Les choix d'écriture de l'urbanisation future influencent les comportements de coopération, d'abstention, de spéculation et les démarches de négociation, d'ajustement, de résistance. L'enquête a permis d'observer des stratégies locales en matière d'usage du droit qui permettent de maintenir ou modifier les rapports de force.

Cette partie conclusive est l'occasion de développer et discuter trois résultats particulièrement saillants : 1) l'urbanisation est caractérisée par un report spatial au-delà des aires d'influences reconnues ; 2) les municipalités coopèrent en matière de planification urbaine quand bien même le refus d'un document intercommunal est revendiqué ; 3) le document réglementaire local fait preuve d'une plasticité, une qualité mobilisée par les acteurs publics locaux à rebours d'une approche de « laisser-faire » .

### **Le report de l'urbanisation au-delà des aires d'influences reconnues**

L'une des données inattendues de ce travail est celle qui concerne l'étendue du périmètre des communes que l'on peut qualifier de « rurales sous influence urbaine » en regard des processus d'urbanisation. Nous proposons donc de revenir sur les éléments qui structurent ce résultat et ce qu'il implique.

L'expansion de l'influence urbaine dans les petites communes localisées en frange métropolitaine, à proximité du littoral et dans les territoires transfrontaliers est un phénomène identifié par la recherche (Castel, 2007 ; Basciani-Funestre *et al.*, 2011 ; Vizzari *et al.*, 2018). Notre classification des communes rurales, concernées par le développement de nouveaux logements, nous a permis de caractériser et cartographier les communes rurales sous pression foncière et de mettre en évidence plusieurs observations : des dynamiques de construction constatées sur des territoires généralement considérés comme « hors périmètre d'influence » ; des pratiques de densification et des effets sur les prix (parcelles plus petites, prix de terrains élevés et prix de construction en croissance) dans des contextes ruraux.

A l'instar des travaux menés sur la région brestoise (Thériault *et al.*, 2020), nos analyses statistiques et notre proposition de typologie des profils communaux à l'échelle nationale soulignent un report de la construction de logements vers des communes qui sortent largement des zones définies par leurs dynamiques urbaines (aire métropolitaine et littorales ou transfrontalières).

Notre étude statistique sur les plans locaux d'urbanisme franciliens a par ailleurs montré que dans les territoires ruraux sous influence métropolitaine, les communes prévoient une croissance urbaine accrue lorsqu'elles sont confrontées à la pression démographique des primo-accédants. Nous montrons également que la réglementation des zones « à urbaniser » restreignent

majoritairement la densité, si l'on considère les effets cumulés des différentes décisions. Cette réticence à la densité est d'autant plus marquée dans les plus petites communes. A l'inverse, les pratiques observées au niveau national et sur le terrain ligérien semblent montrer que la densification existe dans des communes rurales sous certaines conditions<sup>42</sup>. L'accès limité à l'expertise des organismes publics supra-communaux, les comportements de repli de certains élus et la réticence de la population locale à privilégier la densité peuvent expliquer ces choix réglementaires. En revanche, les projets d'urbanisation, lorsqu'ils sont basés sur des calendriers et des projets complexes (diversité de zonages), tendent à favoriser une urbanisation nouvelle plus compacte.

Nos recherches qualitatives confirment ces résultats, mais montrent également une situation complexe pour les collectivités locales qui doivent justifier leurs décisions. Dans les communes rurales, les décisions de planification concernant l'urbanisation future semblent dépendre fortement de trois paramètres : les opportunités foncières, les stratégies des propriétaires fonciers et l'implication des opérateurs urbains privés dans les projets.

Les effets du comportement des propriétaires fonciers sur le choix des zones « à urbaniser » (cessions de terrains ou à l'inverse comportements de rétention, revendications et conflits) semblent particulièrement marqués dans les petites communes où les opportunités foncières - pour les projets d'urbanisation à proximité des parcelles urbanisées - sont rares. Les opérateurs privés (aménageurs et constructeurs de maisons) jouent également un rôle important d'intermédiaires entre les élus locaux et les particuliers. Les aménageurs contactent par exemple les propriétaires fonciers pour obtenir des promesses de vente et peuvent négocier les conditions d'urbanisation directement avec les élus locaux. Notre étude montre 1) la diversité des acteurs de la filière privée de construction travaillant dans les communes rurales et 2) la tendance des collectivités à intégrer les opérateurs au processus de planification en amont de l'étape de construction.

D'autre part, les élus locaux, les techniciens intercommunaux et les opérateurs rencontrés évoquent tous des changements de pratiques en matière de gestion de l'urbanisation nouvelle. L'étude des documents et des entretiens met en évidence que la taille des zones « à urbaniser » et des parcelles constructibles a été réduite au cours des révisions des documents d'urbanisme. Nous n'avons cependant pas identifié l'ensemble des facteurs qui expliquent la réduction globale de la surface

---

<sup>42</sup> sous condition d'intentions municipales, d'une forte pression démographique, d'un accompagnement de supra-communale et de projets pilotes, des pratiques des opérateurs présents notamment.

des terrains à bâtir. Une meilleure compréhension des pratiques locales et leurs effets demeure nécessaire, mais certains éléments d'explication ont pu être explicités par notre étude : le renforcement des prescriptions en matière de densité dans les aménagements d'ensemble par certaines intercommunalités (au travers des schémas de cohérence territoriale) ; l'augmentation du prix des surfaces de terrain ; les pratiques d'opérateurs qui « densifient le pavillonnaire », y compris dans les territoires ruraux, pour élargir le spectre de la clientèle solvable. Ces éléments sont autant de pistes d'approfondissement pour d'autres travaux.

L'évolution des choix d'écriture réglementaire semble conduire à une atténuation du processus d'étalement urbain, mais les pratiques des aménageurs et des constructeurs nuancent cette observation. En effet, les opérateurs rencontrés considèrent, que dans les communes rurales, une activité de construction importante continue de se développer sur des parcelles en diffus (hors aménagement d'ensemble), sur des terrains de zones « urbaines » en dehors des dents creuses et pour des primo-accédants (associés à des ménages jeunes et/ou modestes). Parallèlement, les opérations des constructeurs sur le littoral nantais sont plutôt portées par des ménages dans le cadre d'un deuxième achat. Si une diminution des surfaces constructibles peut être constatée parfois, l'accès au foncier constructible demeure toujours limité pour les ménages modestes dans certaines communes et explique en partie le report de l'urbanisation vers des communes voisines (où le prix du foncier et les possibilités de construction sont plus abordables).

Ce constat soulève une situation *a priori* paradoxale : l'évolution des pratiques d'urbanisation atténue les processus d'étalement urbain en réduisant les surfaces urbanisables, mais elle peut aussi être moteur dans le processus d'émission urbain en reportant la construction de logements sur d'autres communes. Pour penser ce problème, l'approche qualitative des processus de planification est importante dans la mesure où l'urbanisation fragmentée augmente les flux de circulation, les coupures spatiales et écologiques, et compromet les usages (Charmes, 2013). L'identification d'un phénomène de report de l'urbanisation, en lien avec la diminution des surfaces « à urbaniser », questionne les politiques publiques dans leur manière de limiter l'urbanisation nouvelle. Ce résultat est particulièrement important dans un contexte où les politiques européennes et nationales<sup>43</sup> visant l'arrêt de la consommation des terres par l'urbanisation, doivent prochainement être traduites par des mesures permettant leur application.

---

<sup>43</sup> Commission européenne, 2011, *Roadmap to a resource Efficient Europe* ; Rapport France Stratégie, 2019, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*

Dans cette recherche, nous nous sommes intéressés aux communes « rurales » localisées en Loire-Atlantique et la région francilienne, en adoptant des définitions différentes du « rural » dans ces deux terrains. Les communes rurales que nous avons étudiées sont relativement proches des franges métropolitaines. Des recherches demeurent cependant nécessaires concernant les communes rurales sur des marchés *a priori* moins tendus, dans la mesure où ces communes, bien que moins dynamiques, sont toutefois caractérisées par une construction de logement relativement forte. Un approfondissement de notre travail, par un développement de notre typologie et un élargissement des terrains d'enquête, permettrait d'affiner les résultats.

Afin de mettre à l'épreuve nos résultats concernant les phénomènes de report de l'urbanisation et les effets sociaux des phénomènes d'urbanisation rurale, des pistes de travail peuvent être envisagées. Il serait utile d'approfondir les hypothèses sur l'arbitrage fait par les élus entre des systèmes de gestion spatiale à l'échelle communale. En effet, les élus peuvent faire le choix d'autres cadres de gestion spatiale pour gérer les processus d'urbanisation : des outils de planification simplifiés, comme la carte communale ou une gestion sans outil de planification, au travers du règlement national d'urbanisme. Ces choix ont des conséquences directes sur l'organisation du travail des opérateurs privés.

### **Des municipalités rurales qui refusent le PLUi mais qui coopèrent pour l'élaboration des plans communaux**

Le second résultat que nous relevons porte sur les décisions communales et les coopérations en matière d'urbanisme : ces deux éléments se superposent parfois et demandent une attention particulière pour comprendre les processus d'urbanisation en communes rurales.

Au-delà des facteurs déjà connus, tels que la croissance démographique et économique ou les réseaux de transport, les cadres institutionnels (découpages administratifs, taxes locales) ont pu être identifiés comme des facteurs d'étalement urbain. Nous avons mentionné notamment la conclusion tirée par Colsaet *et al.* dans leur revue de littérature, qui montre que la fragmentation politique des autorités de planification facilite la consommation des terres (Colsaet *et al.*, 2018). Cette caractéristique institutionnelle est particulièrement pertinente dans le cas français. En effet, le nombre et la taille des communes françaises sont fréquemment remis en cause au travers des incitations à la fusion de communes et au transfert de compétences vers l'intercommunalité.

En France, les politiques gouvernementales qui se succèdent depuis une vingtaine d'années incitent les communes rurales à transférer la compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal. Ces transferts sont justifiés au nom de plusieurs objectifs : diminuer le nombre d'échelons politiques et administratifs ; élargir la réflexion sur le projet de territoire ; mutualiser les moyens humains et financiers, relativement réduits à l'échelle communale. Les schémas de planification stratégiques supra-communaux couvrent aujourd'hui les territoires métropolitains et l'instruction des permis est souvent mutualisée à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cependant, le caractère prescriptif de ces injonctions au regroupement est variable et le pouvoir du maire pour influencer la décision intercommunale demeure important (Desjardins et Leroux, 2007 ; Serrano *et al.*, 2014). Dans la région de Francfort, Jehling *et al.* ont montré que les documents d'urbanisme peuvent être un support pour une action des élus des municipalités au sein l'institution régionale, notamment à travers l'approbation du document supra-communal (Jehling *et al.*, 2020).

Dans notre recherche, l'élaboration d'une typologie de communes liée aux processus d'urbanisation résidentielle a révélé l'hétérogénéité spatiale de certains territoires (à l'échelle régionale ou départementale), mettant en évidence une diversité de pratiques d'urbanisation dans des communes rurales partageant *a priori* les mêmes enjeux (dans la région francilienne par exemple). En outre, en Ile-de-France les communes ont majoritairement fait le choix de maintenir la compétence en urbanisme à l'échelle locale. La fragmentation des politiques locales, traduite par l'hétérogénéité des communes observée, peut expliquer les échecs de certaines ambitions intercommunales.

Les élus et techniciens rencontrés évoquent l'importance d'élaborer un document local, en prévision d'un prochain transfert de compétence (en anticipant une obligation future). Pour ces acteurs, le document communal est envisagé comme une base d'échange ou une partie à intégrer, dans le cadre de l'élaboration du document intercommunal. D'autre part, certains des élus locaux rencontrés - parfois élus à la commission urbanisme de l'intercommunalité - indiquent que les décisions de l'intercommunalité en matière d'urbanisme reposent souvent sur l'avis des maires, même si la compétence en urbanisme est détenue par l'EPCI. Si l'institution intercommunale est structurée et dotée d'instruments pour agir (compétences, document intercommunal), son activité ne remet pas forcément en question le pouvoir des élus municipaux en matière d'urbanisme (Desjardins et Leroux, 2007 ; Serrano *et al.*, 2014 ; Jehling *et al.*, 2020).

Nos résultats montrent aussi que la fragmentation des politiques locales ne signifie pas l'absence de coopération. En effet, les entretiens mettent en évidence différentes stratégies de coopération entre communes dans des contextes d'élaboration de plans d'urbanisme communaux. Certaines stratégies visent à réduire le coût des études, d'autres à attirer des bureaux d'études plus réputés ou à approfondir des diagnostics territoriaux. Les municipalités peuvent parfois se regrouper pour lancer un appel d'offres commun, même si les plans locaux restent distincts. Ces résultats soulignent que le refus du document communal et le choix de réviser plutôt les documents locaux, n'excluent pas l'accompagnement de l'EPCI ni une relation forte entre les élus locaux et les acteurs publics de l'intercommunalités.

Certes, la présence ou l'absence de documents peut être un critère pour apprécier la préférence des élus municipaux pour le maintien du pouvoir local d'urbanisme. Cependant, envisager la donnée comme le marqueur d'une fragmentation institutionnelle ou politique tend à invisibiliser les stratégies entre communes et leurs effets. Notre enquête montre que les pratiques de coopération peuvent avoir lieu en dehors des cadres prévus et connus. L'action collective, à travers l'élaboration et la mise en œuvre des documents supra-communaux, a fait l'objet de recherches dans les études urbaines. Nous estimons que pour mieux comprendre les processus d'urbanisation dans les communes rurales et dans un contexte *a priori* fragmenté, davantage de recherches sur les processus informels de coopération intercommunale pourrait s'avérer fécondes. Un travail mené dans cette perspective permettrait d'éclairer la diversité des modes de coopération en matière de planification locale, laquelle traduit peut-être des besoins spécifiques aux communes rurales, ou des moyens pour les élus d'agir dans des temporalités particulières.

### **Une plasticité du document réglementaire mobilisée par les acteurs publics à rebours d'une approche de « laisser-faire »**

Le troisième résultat que nous choisissons de discuter concerne les stratégies d'écriture du document local et la lecture, du règlement en action et de l'urbanisme rural, que leur analyse permet de révéler.

Les enquêtes sociologiques sur les politiques publiques locales présentent généralement les instruments politiques comme des compromis temporaires entre des acteurs aux intérêts



divergents (Lascoumes et Le Galès, 2007). Ces compromis peuvent varier selon l'équilibre des pouvoirs et la coalition d'intérêts à un moment donné. Les recherches appliquées à l'élaboration des plans d'urbanisme montrent souvent que l'étalement urbain est facilité par la souplesse des outils de planification.

Notre analyse de la littérature souligne comme résultat majeur le fait que la flexibilité des règlements urbains est une caractéristique particulièrement marquante des territoires ruraux. Dans les petites municipalités, les demandes de droits à construire peuvent faire l'objet d'un contrôle plus lâche et les projets de construction mis en œuvre sont susceptibles d'être plus consommateurs de foncier. Les études montrent que dans différents pays européens, tels que les Pays-Bas, la France, l'Angleterre, ou le Portugal, les plans d'urbanisme sont fréquemment soumis à des procédures de révision qui offrent des marges de manœuvre pour le traitement des demandes de permis de construire. Des résultats généraux de ces recherches empiriques sur la planification d'urbanisme montrent, par ailleurs, que la flexibilité peut entraîner des contradictions entre les outils de planification et donner lieu à des problèmes de cohérence majeurs.

Nos résultats apportent une image plus nuancée du processus de planification dans les communes rurales. Ils mettent en évidence que dans les municipalités dont la population est réduite et les ressources limitées, un projet d'urbanisation complexe (impliquant des zonages multifonctionnels et différentes temporalités d'urbanisation) peut être mis en œuvre, pour faire face à des enjeux majeurs tels que la spéculation foncière, la préservation des terres agricoles et l'accès à un logement abordable pour les nouveaux ménages. Ainsi, même si l'étalement urbain s'accélère plus rapidement dans les zones rurales que dans les zones périurbaines, il serait incorrect de considérer que les espaces ruraux se caractérisent simplement par un processus de « laissez-faire ».

En milieu rural, l'urbanisation apparaît plus sensible aux changements démographiques à petite échelle et à la proximité entre élus et propriétaires fonciers. La mobilisation du foncier par les collectivités est un moyen de faire face au manque de flexibilité des droits de propriétés et aux risques du développement urbain. La maîtrise foncière permet à la municipalité de gérer sur le long terme le prix du foncier et les types de structures occupant l'espace, (Gerber *et al.*, 2017). Si l'acquisition foncière facilite et accélère la mise en œuvre des politiques foncières, elle a un coût pour les autorités publiques et elle peut aussi représenter des risques financiers (coût de dépollution, situation de crise).

Notre étude montre que même si les propriétaires fonciers développent des stratégies de rétention, les élus locaux sont réticents à mobiliser des mécanismes tels que l'expropriation ou la préemption pour acquérir le foncier, et favorisent les négociations avec les propriétaires. Dans les communes rurales, la proximité avec les propriétaires, le manque de ressources des communes et la faible implication des structures publiques sur ces terrains (tels que les établissements publics fonciers) limitent le recours aux instruments de maîtrise foncière.

Cependant, notre enquête met aussi en évidence des stratégies spécifiques, relatives à l'écriture du document local d'urbanisme et à l'allocation des droits à construire, pour orienter le développement urbain. Dans le plan local, les élus des communes rurales définissent souvent un calendrier d'urbanisation des zones « à urbaniser » (zone de développement à court terme ouverte à l'urbanisation, zone urbanisable à long terme sous condition d'une procédure de révision du plan). D'autre part, les élus ont fréquemment recours aux procédures de révision du document et les règles sont adaptées parfois très rapidement (par exemple pour modifier l'occupation des zones, du périmètre, du calendrier d'urbanisation).

Par ailleurs, l'enquête souligne que dans les communes rurales non seulement les propriétaires fonciers, mais aussi les sociétés d'aménagement et les constructeurs de maisons sont parties prenantes du processus de planification. Les recherches en études urbaines mettent en évidence l'interaction croissante des acteurs privés dans les décisions urbaines et en amont des opérations. La diversité et les transformations du secteur privé de l'aménagement et de la construction immobilière complexifient le cadre de la régulation urbaine (Tasan-Kok *et al.*, 2019). La relation d'interdépendance est forte entre les autorités municipales et des opérateurs de l'urbanisation : si l'un facilite les conditions d'aménagement, l'autre finance et développe les opérations.

L'influence des opérateurs sur la réglementation urbaine des communes rurales reste cependant mal connue. Nous montrons que pour influencer le rapport de force avec les opérateurs, des acteurs publics (élus et techniciens) conçoivent une réglementation d'urbanisme volontairement imprécise, notamment pour les zones « à urbaniser ». Cette pratique oblige les acteurs privés à consulter la municipalité pour comprendre les conditions de l'urbanisation future, avant d'envisager une transaction de terrain ou bien le développement d'un projet urbain. Dans ce cadre, le document d'« orientations d'aménagement et de programmation » apparaît comme un outil de négociation majeur. Les aménageurs rencontrés soulignent l'importance de ce type d'instrument de régulation, intermédiaire entre le règlement et le projet. La rédaction de ce document par les

élus est un signal adressé aux opérateurs : il annonce un secteur de développement prioritaire et précise des objectifs de développement (nombre de logements, densité), mais indique aussi une volonté de contrôle de la commune sur ce secteur

Dans cette perspective, nous rejoignons les travaux qui invitent à prendre en compte la « plasticité réglementaire ». Le niveau de « rigidité » d'une règle dépend plus du temps nécessaire pour modifier le plan et du type de procédure pour le faire, que du caractère contraignant de la règle. Les travaux menés aux Pays-Bas sur des corpus de documents d'urbanisme montrent qu'il existe différents degrés de flexibilité (selon les choix réglementaires à l'échelle des zones). Ils soulignent l'importance de l'écriture réglementaire pour qualifier les zonages et orienter l'urbanisation future de la municipalité (Van den Hoek *et al.*, 2020).

Au-delà de l'opposition entre projet et règlement (souvent caractérisés respectivement par la flexibilité et la sécurité juridique), l'approche sociologique que nous proposons permet de montrer que 1) les techniques d'écriture des plans locaux par les différents acteurs brouillent parfois les frontières entre cadre réglementaire et pratiques d'ajustement, 2) et que la mobilisation stratégique du règlement par les autorités locales conduit à envisager la réglementation comme une activité sociale et une ressource.

A travers la mobilisation et la combinaison d'outils de la planification spatiale (la possibilité de réviser le document, la définition d'un calendrier d'urbanisation, la formulation de mesures imprécises), les acteurs locaux construisent l'instrument réglementaire. S'ils ne maîtrisent forcément les aspects techniques du règlement, les élus enquêtés se saisissent de l'instrument réglementaire pour coordonner les conduites des acteurs de l'urbanisation (conduites publiques et privées, individuelles et collectives) et créer des espaces de négociations pour ajuster les conditions de l'urbanisation.

## RÉFÉRENCES

- Aggeri, Frank, Labatut Julie, 2010. « La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion ». *Finance, Contrôle, Stratégie*, 3 (13), pp.5-37.
- Arab, Nadia, 2007. « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme ». *Management & Avenir* 2007/2 (n° 12), pp. 147-164. DOI 10.3917/mav.012.0147
- Arab, Nadia, Idt, Joel, et Lefevre, Marie-Pierre, 2015. « L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine ». *Espaces et sociétés*, 160-161(1), pp.189-203. doi:10.3917/esp.160.0189.
- Ascher François, 1991. « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes ». *Les Annales de la recherche urbaine*, (51), pp. 5-15; doi.org/10.3406/aru.1991.1594
- Aubert, Francis, Schmitt, Bertrand, 2008. « Mécanismes économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux: Conceptions du rural et logiques de l'intervention publique ». *Économie rurale*, 307(5), pp.8-22. <https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2008-5-page-8.htm>.
- Basciani-Funestre, Marie-Antoinette, Bousquet, Thierry, Konaté, Youssouf, 2011. Bilan de La Consommation Des Espaces Agricoles et Naturels En Ile-de-France Entre 2004 et 2007 (Urbanisation of Farmland and Natural Spaces in Ile-de-France between 2004 and 2007), 10p.  
[www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/noteSynthese\\_editee\\_mai2011\\_cle2839f8.pdf](http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/noteSynthese_editee_mai2011_cle2839f8.pdf)
- Bauer, Gérard, et Roux, Jean-Michel, 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Éditions du Seuil, 192p.
- Bell, Michael M., Lloyd, Sarah E., Vatopec, Christine, 2010. "Activating the Countryside: Rural Power, the Power of the Rural and the Making of Rural Politics". *Sociologia Ruralis*, (50-3), pp. 205-224  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2010.00512.x>
- Beynon, Malcolm J., Crawley, Andrew, Munday, Max, 2016. "Measuring and understanding the differences between urban and rural areas". *Environment and Planning B : Urban Analytics and City Science*, (43-6), pp. 1136–1154. <https://doi.org/10.1177/0265813515605096>
- Boltanski, Luc, Thévenot, Laurent, 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Collection NRF Essais, Gallimard, 496 p.
- Booth, Philip, 1995. "Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy". *Journal of Planning Education and Research*, (14), pp. 103–112. doi:10.1177/0739456X9501400203
- Bourdin, Alain, Lefevre, Marie-Pierre, Melé, Patrice, 2006. *Les règles du jeu urbain*. Paris. Descartes & Cie. 316p.
- Boutinet, Jean-Pierre, 1990. *Anthropologie du projet*. Presses universitaires de France, 1990 - 301 pages
- Bovet, J., Reese W., and Köck W. 2018. "Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective". *Land Use Policy*, (77), pp. 837-845  
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.024>
- Bretagnolle, Anne, 2015. « La naissance du périurbain comme catégorie statistique en France. Une perspective internationale ». *L'Espace géographique*, tome 44(1), pp. 18-37. <https://doi.org/10.3917/eg.441.0018>
- Bril, France, 2019. "Complexity and coordination in London's Silvertown Quays: How real estate developers (re)centred themselves in the planning process". *Environment and Planning A: Economy and Space*, (52), pp. 362-382  
<https://doi.org/10.1177/0308518X19860159>
- Brueckner, Jan, 1995. "Strategic control of growth in a system of cities". *Journal of Public Economics* (57-3), pp.393-416. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(95\)80003-R](https://doi.org/10.1016/0047-2727(95)80003-R)

Buitelaar, Edwin, Sorel, Niels, 2010. "Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system". *Land Use Policy*, (27), pp.983–989. doi:10.1016/j.landusepol.2010.01.002

Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique*, Troisième série, (36), pp. 169-208

Callon, Michel, 1992. *Ces réseaux que la raison ignore*, Paris, L'Harmattan

Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthes, Yannick, 2001. *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Ed. du Seuil, Paris, 357p.

Castel, Jean-Charles, 2007. « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain ». *Annales de La Recherche Urbaine* (102), 89–96

Cavailhès, Jean, Peeters, Dominique, Sékeris, Evangelos, Thisse, Jeacuques-François. 2004. "The periurban city: why to live between the suburbs and the countryside". *Regional Science and Urban Economics*, (34-6) , pp. 681-703

Cavailhès, Jean, 2015. « Les aides au logement. Une bonne aubaine pour le bailleur ». *Revue foncière*, (3), pp. 28-29

Chamboredon, Jean-Claude et Madeleine Lemaire. 1970. « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement ». *Revue française de sociologie*, (11-1), pp.3-33. [en ligne]

Charmes, Éric, 2007. « Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes périurbaines ». *Sociétés contemporaines*, 67(3), pp. 67-94. doi:10.3917/soco.067.0067.

Charmes, Éric, 2009. « On the Residential 'Clubbisation' of French Periurban Municipalities ». *Urban Studies*, (46-1), pp.189–212. doi:10.1177/0042098008098642

Charmes, Éric, 2011. *La ville émietée: Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Presses Universitaires de France. 296p. <https://doi.org/10.3917/puf.catal.2011.01>

Charmes Éric, 2013. « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? » . *Etudes foncières*, Compagnie d'édition foncière, pp.23-28. (halshs-00849424)

Chiapello, Ève, Gilbert, Patrick, 2016. « L' « agence » des outils de gestion ». *Théories des organisations. Nouveaux tournants*, François-Xavier de Vaujany, Anthony Hussenot, Jean-François Chanlat Eds, Paris : Economica, pp.177-198

Cloke, Paul, 1989. *Rural Land-Use Planning in Developed Nations*. Unwin Hyman, London, UK

Colsaet, Alice, Laurans, Yann, Levrel, Harold, 2018. "What Drives Land Take and Urban Land Expansion? A Systematic Review". *Land Use Policy*, (79), pp.339–349. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.017>

Commaille, Jacques, et Duran, Patrice, 2009. « Pour une sociologie politique du droit : présentation ». *L'Année sociologique*, (59-1), pp.11-28. doi:10.3917/anso.091.0011.

Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1987. *Rapport Brundtland*. Oxford University Press, 383 p.

Coulondre, Alexandre, 2017. « La création de profit par les promoteurs immobiliers: Étude sur le travail entrepreneurial de qualification des biens ». *Revue française de sociologie*, (58-1), pp.41-69. <https://doi.org/10.3917/rfs.581.0041>

Coulondre, Alexandre, et Lefebvre, Hugo, 2018. « Les logements des promoteurs privés : quelle géographie ? » *Population & Avenir*, (736-1), pp. 17-19. doi : 10.3917/popav.736.0017

Crozier Michel, Thoenig Jean-Claude, 1975. « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France ». *Revue française de sociologie*, (16-1), pp.3-32; doi : 10.2307/3321128

Cusin, François, 2008a. « Économie résidentielle et dynamiques sociologiques de l'attractivité des territoires ». *Pour*, (199-4), pp.69-80. <https://doi.org/10.3917/pour.199.0069>.

Damon, Julien, Marchal, Hervé, et Stébé, Jean-Marc, 2016. « Les sociologues et le périurbain : découverte tardive, caractérisations mouvantes, controverses nourries ». *Revue française de sociologie*, (57-4), pp.619-639. <https://doi.org/10.3917/rfs.574.0619>

Sérolène Darly et André Torre, 2008. « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France », *Géocarrefour*, (83-4), pp.307-319

DATAR, 2012. « La nouvelle typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques. Territoires en Mouvement », Paris: DATAR, pp.6-13.

Davoudi, Simin, 2009. "City-Region". In Kitchin R, Thrift N (eds) *International Encyclopedia of Human Geography*, (2), pp. 125–135.

Delbecq, Benoît A., Kuethé, Todd H., Borchers, Allison M., 2014. "Identifying the extent of the urban fringe and its impact on agricultural land values". *Land Economics*, (90-4), pp.587–600

Dembski, Sebastian, Hartmann, Thomas, Hengstermann, Andreas, and Dunning, Richard, 2020. "Introduction Enhancing understanding of strategies of land policy for urban densification". *Town Planning Review*, (91-3), pp.209–216. <https://doi.org/10.3828/tp.2020.12>

Depraz, Samuel, 2009. « Vers une définition internationale du rural en Europe ». *Héritages et trajectoires rurales en Europe*, (dir.) Alain Berger, Pascal Chevalier, Geneviève Cortes, Marc Dedeire, L'Harmattan, pp.85-108, "Logiques sociales", 978-2-296-09210-5. {halshs-01547512}

Desjardins, Xavier, et Leroux, Bertrand, 2007. « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial ». *Flux*, 69(3), pp.6-20. doi:10.3917/flux.069.0006.

Desrosières, Alain, 2010. « Introduction — Prendre appui sur des choses », *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, (dir.) Desrosières Alain. La Découverte, pp.7-25.

Desrosières, Alain. *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. La Découverte, 2014, p.31-59

Devisme, Laurent, 2008. « Le projet urbain ». *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, (dir.) Lévy Jacques et Lussault, Michel. pp.817-818

Di Marino, Mina, Tiitu, Maija, Lapintie, Kimmo, Viinikka, Arto, Kopperoinen, Leena, 2019. "Integrating Green Infrastructure and Ecosystem Services in Land Use Planning. Results from Two Finnish Case Studies". *Land Use Policy*, (82), pp.643–656. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.01.007>

van Dijk, Terry, van, Vlist, Arno, 2015. "On the interaction between Landownership and regional designs for land development". *Urban Studies*, (52-10), pp. 1899–1914. <https://doi.org/10.1177/0042098014544764>

Duran, Patrice, et Thoenig Jean-Claude, 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, 46<sup>e</sup> année, (4), pp. 580-623; doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>

Elbakidze, Marine, Dawson, Lucas, Andersson, Kjell, Axelsson, Robert, Angelstam, Per, Stjernquist, Ingrid, Teitelbaum, Sara, Schlyter, Peter, Thellbro, Camilla, 2015. "Is Spatial Planning a Collaborative Learning Process? A Case Study from a Rural–Urban Gradient in Sweden". *Land Use Policy*, (48), pp.270–285. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.05.001>

Emelianoff, Cyria, 2004. « Urbanisme durable ? ». *Écologie & politique*, 29(2), pp.13-19. doi:10.3917/ecopo.029.0013.

Emelianoff, Cyria, 2008. « Conclusion : la ville durable, vers un modèle d'action conjointe ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 52(4), pp.68-71. doi:10.3917/re.052.0068.

Emelianoff, Cyria, 2011. « Chapitre 9. La ville durable en quête de transversalité ». *La ville durable, du politique au scientifique*. (dir.) Nicole Mathieu éd., Versailles, France: Éditions Quæ. pp. 129-142. <https://doi.org/10.3917/quæ.guerm.2011.01.0129>

Fack, Gabrielle, 2011. « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? ». *Regards croisés sur l'économie*, (9-1), pp.92-104. <https://doi.org/10.3917/rce.009.0092>

Andreas Faludi, Andreas, and Korthals Altes, Willem, 1994. "Evaluating communicative planning: A revised design for performance research", *European Planning Studies*, (2-4), pp. 403-418, <http://dx.doi.org/10.1080/09654319408720278>

Frank, Kathryn I., Reiss, Sean A., 2014. "The rural planning perspective at an opportune time". *Journal of Planning Literature*, (29-4), pp. 386–402. <https://doi.org/10.1177/0885412214542050>

Frileux, P. (2010). « À l'abri de la haie dans le bocage pavillonnaire ». *Ethnologie française*, (40-4), pp.639-648. doi:10.3917/ethn.104.0639.

Gallent, Nick, Juntti, Meri, Kidd, Sue, Shaw, Dave, 2008. *Introduction to Rural Planning*. Routledge, New York.

Garreau, Joel, 1991. *Edge city : life on the new frontier*, Anchor Books, 548p.

Gaudin, Jean-Pierre. 1999 « Introduction », , *Gouverner par contrat*. (dir.) Gaudin Jean-Pierre. Presses de Sciences Po, pp. 7-13. (réédition 2007)

Gaudin, Jean-Pierre, 1985. *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Presses Universitaires de France, Ed. Champ Vallon, 216 p.

Genestier, Philippe, 2001. « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique ». *Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande. Espaces et sociétés*, (105-106), pp. 101-126

Gerber, Jean-David, Nahrath, Stéphane, and Hartmann, Thomas, 2017, "The strategic use of time-limited property rights in land-use planning: Evidence from Switzerland", *Environment and Planning A: Economy and Space*, pp. 1684-1703, <https://doi.org/10.1177/0308518X17701916>

Grisot, Sylvain, 2020. *Manifeste pour un urbanisme circulaire. Pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, Nantes : Dixit, 206p.

Grosjean, Benedicte, 2007. Thèse, *La « ville diffuse » à l'épreuve de l'Histoire : urbanisme et urbanisation dans le Brabant belge*. Université de Paris-VIII, Institut Français d'Urbanisme ; Université catholique de Louvain-la-Neuve, Faculté des Sciences Appliquées. 502p.

Guéringer, Alain. 2013. « Propriété et propriétaires en espace périurbain ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives ». *Terres agricoles périurbaines : Une gouvernance foncière en construction*, (dir.) Nathalie Bertrand, Ed. Quæ. Paris. pp.37-54

Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre, Le Galès Patrick (dir.), 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, col. « Gouvernances », 520 p.

Hartmann, Thomas, ans Spit, Tejo, 2015. "Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach". *Land Use Policy*, (42), pp. 729-737, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>

Hassenteufel, Patrick, 2011. « Introduction », *Sociologie politique : l'action publique*. (dir.) Hassenteufel Patrick. Armand Colin, pp.5-28

Healey, Patsy, 2002. "Urban-Rural Relationships, Spatial Strategies and Territorial Development". Built Environment, (28-4), *Urban-Rural Relationships*, pp. 331-339, doi: 10.2307/23287754

Holtslag-Broekhof, Sanne, Beunen, Raoul, van Marwijk, Ramona, and Wiskerke, Han, 2014. "Understanding land transactions during land use change". *Land Use Policy*, (41), pp.561-570 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.04.016>

Idt, Joel, Arab, Nadia, et Lefevre, Marie-Pierre, 2012. « Metropolitan collective action: when the project is not linked to common interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metropolitan area », *Urban Research & Practice*, (5- 2), pp.223-238 <https://doi.org/10.1080/17535069.2012.691619>

Indovina Francesco, 1990, *La Città diffusa*, DAEST-IUAV, Venice

Irwin, Elena G., Bell, Kathleen P., Geoghegan, Jacqueline, 2003. Modeling and managing urban growth at the rural-urban fringe: a parcel-level model of residential land use change. *Agricultural and Resource Economics Review*. (32-1), pp.83–102. <https://doi.org/10.1017/S1068280500002525>

Jaillet, Marie-Christine, 2004. « L'espace périurbain. Un univers pour les classes moyennes ». *Esprit*. (303-3/4), pp. 40-62

Jehling, Mathias, Schorcht, Martin, and Hartmann, Thomas, 2020. "Densification in suburban Germany: approaching policy and space through concepts of justice". *Town Planning Review*, (91-3), pp. 217–237. <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.13>

Korthals Altes, Willem K. 2007. "The impact of abolishing social-housing grants on the compact-city policy of Dutch municipalities", *Environment and Planning A*, (39), pp.1497-1512. <https://doi.org/10.1068/a38281>

Kristensen, Søren B. P. , 2016. "Agriculture and landscape interaction—landowners' decision-making and drivers of land use change in Rural Europe". *Land Use Policy*, (57), pp. 759–763. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.05.025>

Laferrère, Anne, et le Blanc, David, 2002. « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? ». *Economie et statistique*, (351), pp. 3-30. <https://doi.org/10.3406/estat.2002.7403>

Lang, Robert E., and LeFurgy, Jennifer, 2003. « Edgeless cities: Examining the Noncentered metropolis », *Housing Policy Debate*, (14-3), pp. 427-460. <https://doi.org/10.1080/10511482.2003.9521482>

Lapping, Mark, 2006. "Rural policy and planning". Cloke, P., Marsden, T., Mooney, P. (Eds.), *Handbook of Rural Studies*. Sage, Thousand Oaks, pp. 104–122

Lascoumes, Pierre, 1995. « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement ». *Revue française de science politique*, 45<sup>e</sup> année, (3), pp. 396-419. doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403538>

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick. 2007. « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Gouvernance*, (20-1), pp.1-21 <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Lascoumes Pierre, Serverin Évelyne, 1988. « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques ». *Droit et société*, (9), Max Weber. Réception, diffusion de sa sociologie du droit. pp. 165-187. doi : <https://doi.org/10.3406/dreso.1988.999>

Lascoumes, Pierre, Simard, Louis, 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction ». *Revue française de science politique*, (61-1), pp.5-22. doi:10.3917/rfsp.611.0005.

Latour, 1989. *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*. Paris, La Découverte.



Lazzarini, Luca., 2018. "The role of planning in shaping better urban-rural relationships in Bristol City Region". *Land Use Policy*, (71), pp.311–319. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.005>

Leffers, Donald., 2018. "Real Estate Developers' Influence of Land Use Legislation in the Toronto Region: An Institutional Investigation of Developers, Land Conflict and Property Law". *Urban Studies*. (55-14), pp.3059–3075. <https://doi.org/10.1177/0042098017736426>

Leffers Donald, et Wekerle, Gerda R., 2020. "Land developers as institutional and postpolitical actors: Sites of power in land use policy and planning". *Environment and Planning A: Economy and Space*, (52- 2), pp.318-336. <https://doi.org/10.1177/0308518X19856628>

Leroux, Bertrand, 2010. Thèse, *La planification spatiale aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriale*, Université Paris-est, 550p.

Le Roy, Étienne, 2011. *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Ed. LGDJ, 448 p.

Levesque, Robert, Liorit, Dimitri, et Pathier Guillaume, 2011. « Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines ». *Economie et statistique*, (444-445). Le foncier et l'agriculture : développements récents. pp. 75-98 . doi : <https://doi.org/10.3406/estat.2011.9644>

Li, Tania M., 2014. "What is land? Assembling a resource for global investment". *Transactions of the Institute of British Geographers*, (39-4), pp. 589-602. <https://doi.org/10.1111/tran.12065>

Llorente, Marie, et Vilmin, Thierry, 2015. « Les filières de la densification douce. Comment promouvoir une densification douce organisée et abordable ? » Rapport final pour le PUCA. CSTB. 147p.

Lorrain, Dominique, 1993. « Après la décentralisation. L'action publique flexible ». *Sociologie du travail*, 35<sup>e</sup> année (3), . D'un siècle à l'autre, la gestion des travailleurs vieillissants. pp. 285-307. <https://doi.org/10.3406/sotra.1993.2125>

Lovrić, Nataša, Lovrić, Marko, 2018. « Network approach to constructing theory of participation in spatial planning". *Land Use Policy*, (79), pp. 30–47. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.038>

Madec, Pierre, 2018 « La territorialisation de la politique du logement : un enjeu d'égalité ». *Hérodote*, (170-3), pp.175-194. <https://doi.org/10.3917/her.170.0175>

Mangin, David, 2004. *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*. Ed. de la Villette, 398p.

Marchal et Stébé, 2017. « Le pré-urbain : un territoire refuge aux confins du périurbain éloigné », métropolitiques [en ligne], 6p.

Marchal, Hervé, et Stébé, Jean-Marc, 2018. *La France périurbaine*, Paris, Humensis, col. « Que sais-je ? », 128 p., ISBN : 978-2-13-079912-2.

Mascarenhas, Andre, Haase, Dagmar, Ramos, Tomas B., Santos, Rui, 2019. "Pathways of Demographic and Urban Development and Their Effects on Land Take and Ecosystem Services: The Case of Lisbon Metropolitan Area, Portugal". *Land Use Policy*, (82), pp.181–194. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.11.056>

Mathieu, Nicole. & Guermond, Yves, 2011. *La ville durable, du politique au scientifique*. Versailles, France: Éditions Quæ. <https://doi.org/10.3917/quae.guerm.2011.01>

Meadows, Dennis, Meadows, Donella, Randers, Jørgen, Behrens III, William W., 1972. "Les Limites à la croissance". Rapport pour le Club de Rome.

Meijer, Rick, and Jonkman, Arend, 2020, "Land-policy instruments for densification: the Dutch quest for Control". *Town Planning Review*, (91-3), pp. 239–258. <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.14>

- Melot, Romain, 2016. « Réglementer la ville périurbaine : choix politiques locaux et registres de justification ». *Revue française de sociologie*, (57-4), pp. 711-734. <https://doi.org/10.3917/rfs.574.0711>
- Melot, Romain, et Bransieq, Maxence, 2016. « Règles d'urbanisme et choix politique : les observations de l'État sur les projets locaux ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (4), pp. 767-798. <https://doi.org/10.3917/reru.164.0767>
- Melot, Romain, Delattre, Laurence, et Napoléone, Claude, 2018. « Construire dans les espaces agricoles et naturels. La planification d'urbanisme en région provençale », *Études rurales*, (201- 1), pp. 118-139 pp.118-139.
- Merlin, Pierre, 2015. *L'urbanisme*. Paris cedex 14, France: Presses Universitaires de France. (5e ed). 128p.
- Moisdon, Jean-Claude, 2005. « 12. Comment apprend-on par les outils de gestion : Retour sur une doctrine d'usage ». (dir.) Philippe Lorino, *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, Paris: La Découverte. pp. 239-250.
- Moscovici, Serge, 1984. *Psychologie sociale*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Mosselson, Aidan, 2020. "Habitat, spatial capital and making place: Housing developers and the spatial praxis of Johannesburg's inner-city regeneration". *Environment and Planning A: Economy and Space*, (52-2), pp.277-296. <https://doi.org/10.1177/0308518X19830970>
- Hélène Nési, Hélène, 2010. « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports ». *Études foncières*, Compagnie d'édition foncière, pp.30-32.
- Nési, Hélène, Le Néchet, Florent, et Terral, Laurent, 2016. « Introduction: Changement de regard sur le périurbain, quelles marges de manœuvre en matière de durabilité ? ». *Géographie, économie, société*, (18-1), pp.15-33. doi:10.3166/ges.18.15-33
- Newburn, David A., Berck, Peter, 2006. « Modeling suburban and rural-residential development beyond the urban fringe ». *Land Economics*. (82-4), pp.481-499.
- Oberti, Marco, Préteceille, Edmond, 2016. *La ségrégation urbaine*. Ed. La Découverte, Paris, Coll. Repères : sociologie, 124 p.
- OECD, 2013. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD Metropolitan Database. <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>.
- Oliveira, Eduardo, Hersperger, Anna M., 2018. "Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation". *Land Use Policy*, (76), pp.623-633. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.042>
- Ost, François, 2016. *A quoi sert le droit ? Usage, fonctions, finalités*. Bruxelles : Ed. Bruylant. 570p. [intervention au collège de France : . <https://www.college-de-france.fr/site/alain-supiot/guestlecturer-2018-01-19-14h00.htm>]
- Padeiro, Miguel, 2016. "Conformance in land-use planning: the determinants of decision, conversion and transgression". *Land Use Policy*, (55), pp.285-299. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.014>
- Pagliarin, Sofia, 2018. "Linking Processes and Patterns: Spatial Planning, Governance and Urban Sprawl in the Barcelona and Milan Metropolitan Regions". *Urban Studies*, (55-16), pp.3650-3668.
- Persyn, Nicolas, 2015. Thèse, *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes*. Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne. 485p. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01102283>
- Pinson, Gilles, 2005. « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », (dir.) Pierre Lascombes, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, pp. 199-233.

Pinson, Gilles, et Sala Pala, Valérie, 2007. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? ». *Revue française de science politique*, (57-5), pp.555-597. <https://doi.org/10.3917/rfsp.575.0555>

Polanyi, Karl, 1983. *La Grande Transformation*, Paris, Ed. Gallimard, 1983, 467 p.

Pollard, Julie, 2018. *L'État, le promoteur et le maire*, Éd. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 216p.

Pottier, Patrick, Chadenas, Céline, Pouillaude, Agnès, et Struillou, Jean-François, 2009. « Capacités d'accueil et de développement des territoires littoraux ». DREAL des Pays de la Loire, pp.69, (hal-00433086)

Poulot, Monique, 2008. « Les territoires périurbains : « fin de partie » pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives ? », *Géocarrefour* [En ligne], (83/4), <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.7045>

Préteceille, Edmond, 2006. « 7. La ségrégation contre la cohésion sociale : la métropole parisienne ». (dir.) Hugues Lagrange, *L'épreuve des inégalités*. Paris, Presses Universitaires de France. pp. 195-246. doi:10.3917/puf.lagra.2006.01.0193.

Prévost, Aurélie, Robert, Samuel, 2016a. « Local spatial planning practices in four french mediterranean coastal territories under pressure ». *Land Use Policy*, (56), pp.68–80. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.034>

Rapport France Stratégie « Objectif 'Zéro artificialisation nette' : quels leviers pour protéger les sols ? », 2019 <https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protoger-sols>

Roadmap to a resource Efficient Europe, EU, 2011  
[https://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm)

Rabardel, Pierre, 1995. *Les hommes et les technologies; approche cognitive des instruments contemporains*. Armand Colin, 239p.

Racine Jean-Bernard., 1967, « Exurbanisation et métamorphisme péri-urbain. Introduction à l'étude de la croissance du grand Montréal au sud du Saint-Laurent », *Revue de géographie de Montréal*, (21-2), pp. 313-342.

Raco, Mike, Livingstone, Nicola, and Durrant, Daniel, 2019. "Seeing like an investor: urban development planning, financialisation, and investors' perceptions of London as an investment space", *European Planning Studies*, (27-6), pp. 1064-1082, doi: 10.1080/09654313.2019.1598019

Rémy, Elisabeth, et Aubry, Christine, 2008. « Le blé francilien à l'orée d'une profonde mutation : vers une partition de l'espace des risques ? ». *Espaces et sociétés*, (132-133/1), pp.163-177. doi:10.3917/esp.132.0163.

Renard, Vincent, 2008. « Offrir du foncier ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, (52-4), pp.44-49. doi:10.3917/re.052.0044.

Ruegg, Jean, Deschenaux, Chantal, 2003. « Territoires intermédiaires et espaces ruraux », *Raummordungskonferenz, Politik des Ländlichen Raumes* [en ligne] : <http://infoscience.epfl.ch/record/137116/files/406.pdf>.

Serrano, José, Demazière, Christophe, Nadou, Fabien, et Servain, Sylvie, 2014. « La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ? La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours », *Développement durable et territoires*, (5-2), [En ligne] <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10295>

Simon, Arnaud, et Essafi, Yasmine, 2017. « Concurrence générationnelle et prix immobiliers ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1), pp. 109-140. doi:10.3917/reru.171.0109.

Sisto, Roberta, Lopolito, Antonio, Vliet, Mathijssan, 2018. "Stakeholder participation in planning rural development strategies: using backcasting to support local action groups in complying with CLLD requirements". *Land Use Policy*, (70), pp.442-450. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.11.022>

- Soaita, Adriana Mihaela, 2013. "Romanian suburban housing: home improvement through owner-building". *Urban Studies*, (50-10), pp.2084–2101. <https://doi.org/10.1177/0042098012471980>
- Sullivan, Esther, Olmedo, Carlos, 2015. "Informality on the urban periphery: housing conditions and self-help strategies in Texas informal subdivisions". *Urban Studies*, (52-6), pp. 1037–1053. <https://doi.org/10.1177/0042098014533733>
- Sutton, Paul C., Cova, Thomas J., Elvidge, Christopher D., 2006. "Mapping 'Exurbia' in the Conterminous United States using nighttime satellite imagery". *Geocarto International*, (21-2), pp.39–45. <https://doi.org/10.1080/10106040608542382>
- Talen, Emily, Anselin, Luc, Lee, Sungduck, Koschinsky, Julia, 2016. "Looking for logic: The zoning—land use mismatch". *Landscape and Urban Planning*, (152), pp.27–38. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.04.002>
- Tasan-Kok, Tuna, Atkinson, Rob, and Refinetti Martins, Maria Lucia, 2019. "Complex planning landscapes: regimes, actors, instruments and discourses of contractual urban development", *European Planning Studies*, (27-6), pp.1059-1063. doi: 10.1080/09654313.2019.1598018
- Tennekes, Joost, Harbers, Arjan, and Buitelaar, Edwin, 2015. "Institutional Arrangements and the Morphology of Residential Development in the Netherlands, Flanders and North Rhine-Westphalia", *European Planning Studies*, (23-11), pp.2165-2183, doi: 10.1080/09654313.2015.1018437
- Theobald, David M., 2001. "Land-use dynamics beyond the American urban fringe". *Geographical Review*, (91-3), pp.544–564. <https://doi.org/10.2307/3594740>
- Thériault, Marius, Le Berre, Iwan, Dubé, Jean, Maulpoix, Adeline, Vandersmissen, Marie-Hélène, 2020. "The effects of land use planning on housing spread: A case study in the region of Brest, France". *Land Use Policy*, (92), <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104428>
- Theurillat, Thierry, 2011. « La ville négociée : entre financiarisation et durabilité », *Géographie, économie, société*, (13), pp. 225-254. <https://www.cairn-int.info/revue-geographie-economie-societe-2011-3-page-225.htm>
- Topalov , Christian, 1973. *Les Promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Éd. Mouton-Paris-La Haye , 1973 [1500], Collection La Recherche urbaine (4). 414p.
- Torre, Andre, Pham, Hai Vu, Simon, Arnaud, 2014. "The ex-ante impact of conflict over infrastructure settings on residential property values: the case of Paris's suburban zones". *Urban Studies*, (52-13), pp.2404-2424 <https://doi.org/10.1177/0042098014546499>
- Torre, André, Wallet, Frédéric, 2015. "Towards new paths for regional and territorial development in rural areas". *European Planning Studies*, (23-4), pp.650–677. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.945812>
- Touati-Morel, Anastasia, 2015, "Hard and soft densification policies in the Paris city-region", *International Journal of Urban and Regional Research*, (39-5), pp.603-612. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12195>
- Eero, Valtonen, Heidi, Falkenbach, Kauko, Viitanen, 2018. "Securing public objectives in large-scale urban development: comparison of public and private land development". *Land Use Policy*, (78), pp.481–492. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.023>
- Van den Broeck, Pieter, and Verachtert, Kristine, 2016. "Whose Permits? The Tenacity of Permissive Development Control in Flanders". *European Planning Studies*, (24-2), pp.387-406. doi : 10.1080/09654313.2015.1045838
- Van den Hoek, Duncan, Spit, Tejo, Hartmann, Thomas, 2020. "Certain flexibilities in land-use plans Towards a method for assessing flexibility". *Land Use Policy*, (94), 104497. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104497>
- Van Kernenbeek, Lilian, and Janssen-Jansen, Leoni, 2018. "Playing by the rules? Analysing incremental urban developments". *Land Use Policy*, (72), pp. 402-409. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.021>

Vanier, Martin, 2003. « Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace », *Revue de géographie alpine*, (91-4), pp. 79-89.

Viard, Jean, 1990, *Le tiers espace : essai sur la nature*, Paris, Méridiens-Klincksieck.

Vilmin, Thierry, 2008. *L'aménagement urbain en France - Une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, CERTU, 216p.

Vilmin, Thierry, 2015. *L'aménagement urbain, acteurs et système*. Éditions Parenthèses, coll. eupalinos, architecture et urbanisme, 140p.

Vilmin, Thierry. 2019. « l'émergence des méthodes d'aménagement urbain après 1967 », La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat, coord. Vadelorge et Ripoll, *Revue Pour mémoire*, hors-série n° 26, 218p., pp.148-151

Vizzari, Marco, Hilal, Mohamed, Sigura, Maurizia, Antognelli, Sara, Joly, Daniel, 2018. "Urban-rural-natural gradient analysis with CORINE data: An application to the metropolitan France". *Landscape and Urban Planning*, (171), pp.18-29. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.11.005>

Warin, Philippe, 2017. « Introduction », *Le non-recours aux politiques sociales*. (dir.) Warin Philippe. Presses universitaires de Grenoble, pp. 7-15.

## **ANNEXES**

- Guide pour les entretiens auprès des élus municipaux
- Guide pour les entretiens auprès des constructeurs de maisons
- Tests de corrélation entre les caractéristiques de construction et les types de zonage existants qualifiant les communes

## GUIDE POUR LES ENTRETIENS AUPRÈS DES ÉLUS MUNICIPAUX

### Contexte de planification communale

- Vous êtes maire depuis combien de temps ? Vous étiez élu au conseil municipal auparavant ?
- De quand date votre PLU ? Avez-vous participé à son élaboration ? Pour quelles raisons avez-vous fait le choix d'engager cette procédure ? Si le PLU est en cours d'élaboration, dans ce cas : à quel stade en est le projet ? Et quel document était en place auparavant ?
- Quel projet urbain est prévu pour la commune : plutôt une urbanisation *a minima* ; l'accueil d'une nouvelle population (des objectifs de logement particulier) ; la création, la poursuite ou la fin d'un aménagement ; le développement d'activités ou d'équipements ; le renforcement de services ; etc.
- Quels moyens vous permettent d'encadrer le développement urbain ? *documents ; articles spécifiques du PLU ; permis d'aménager ; permis de construire valant division ; association foncière urbaine de remembrement (libre ou autorisée) ; la ZAC ; des discussions avec les propriétaires ; les outils de partenaires publics ; etc.*
- Connaissez-vous la manière dont s'est développée l'urbanisation sur la commune ? *par phases, au fur et à mesure, le long des axes (radiale), par densification des hameaux (concentrique), par rattachement de différents espaces urbanisés, etc.*

### Les zones à urbaniser

- La surface des zones à urbaniser (ou ex-NA) a-t-elle évolué à la suite de la révision de document ? *diminution des surfaces, diminution du nombre de zones, nouvelles zones pour répondre à des projets intercommunaux ou à des besoins de logements, etc.*
- En cas de diminution de la surface des zones à urbaniser : quels types d'espaces ont été retirés des zones AU (espaces boisés, espaces agricoles, espaces naturels...) et vers quelles zones ont-ils été reclassés ?
- En cas d'augmentation de la surface des zones à urbaniser : quels types d'espaces ont été intégrés en zone AU ?
- Y-a-t-il sur votre commune des zones dites urbaines qui sont toujours cultivées, boisées ou en friche ?
- A qui appartiennent les parcelles des secteurs inscrits aujourd'hui comme « à urbaniser » dans le PLU ? *municipalité, agriculteurs, propriétaires résidant dans la commune, propriétaires résidant dans une autre municipalité, etc.*
- Comment peut-on caractériser la propriété dans ces secteurs urbanisables ? *propriété morcelée, grandes parcelles, difficiles à aménager, remembrement nécessaire, etc.*
- Si les propriétaires sont privés, comment se déroulera l'urbanisation plutôt : attendre que les propriétaires vendent, par négociation, par préemption, etc. Les propriétaires vendent-ils les terrains : non aménagés, déjà viabilisés et prêts à construire, ou déjà construits ? Vous êtes-vous déjà heurté à des problèmes de rétention, et si oui, quelle a été la stratégie de la commune pour contourner ces problèmes ?
- Quelle programmation et dans quelles échéances des aménagements ou constructions sont-ils envisagés ? *ZAU1, ZAU2, art.1 et 2 sur programmation...* Pour quelle stratégie avez-vous éventuellement opté concernant le choix Z1AU et Z2AU ?
- A travers le document, avez-vous employé des méthodes particulières concernant : les possibilités d'implantations (la hauteur, les distances, les orientations d'aménagement ; l'emprise au sol ; etc. pour orienter l'urbanisation ? Avec quelles intentions ? *éviter des divisions, sous le conseil de bureau d'études, du fait de la demande d'habitants, etc.*

### **L'urbanisme local**

-Un élu de votre commune est-il dans la commission d'urbanisme du conseil communautaire de l'intercommunalité ?

-Un PLU intercommunal est-il envisagé dans l'intercommunalité ? Quelle réponse ont élus à ce sujet ? Pourquoi ?

-Y-a-t-il un projet d'accueil de nouveaux habitants ou de logements prévus par le PLH, le SCoT, le SDRIF, sur votre commune ? Ou un projet sur une commune voisine qui influencerait le développement de votre commune (logement, infrastructure, ...) ?

-Des services spécifiques (DDT, conseil départemental, intercommunalité, PNR, CAUE, ...) ont-ils contribué à la rédaction de l'appel d'offres, à l'élaboration du PLU, etc. ? Dans quelles mesures ?

-Quelles négociations ont pu avoir lieu au sujet des objectifs des services et des besoins ou possibilités locales ?

-Quel est le suivi et le pilotage des opérations d'aménagement depuis que la compétence d'urbanisme est passée à l'intercommunalité ?

-Quelles sont/ont été les remarques des habitants au moment de l'enquête publique ? Éventuellement, avant l'enquête publique (lors de réunions de concertation ou d'échanges plus informels) ?

-Les agriculteurs sont-ils nombreux sur votre commune ? Ont-ils le siège de leur exploitation sur la commune, ou seulement des terres ? Sont-ils plutôt propriétaires ou locataires ? Y-a-t-il des agriculteurs au conseil municipal ?

-Y-a-t-il des besoins et des demandes spécifiques des agriculteurs ? *concernant la protection des terres, la possibilité d'évolution du bâti selon leur activité, un remembrement, une compensation foncière*

-L'avis des agriculteurs est-il pris en compte dans la planification urbaine ? Par quels moyens ? *par l'intermédiaire des chamres, la CDPENAF, un diagnostic agricole, l'enquête publique, la proximité entre l'élu et les habitants, etc.*

-Dans quelles mesures la planification des zones à urbaniser a-t-elle été élaborée en fonction des exploitations agricoles ? *besoins de l'exploitation, qualité des terres, du prix, localisation, remembrement, compensation*

### **Les acteurs de la construction**

-De quelle manière le bureau d'études a-t-il été choisi ? *références, méthode proposées, bureau local, bouche à oreille...*

-Quels promoteurs, lotisseurs ou constructeurs interviennent sur votre commune ? Sont-ils localisés sur le département, sur les départements voisins, ou à l'échelle nationales ?

-Si les parcelles sont trop petites pour intéresser les « grands » promoteurs et constructeurs, qui intervient dans ce cas ? Sur quel type de construction ? *marché de la maison individuel, logement intermédiaire, logement collectif, entrepôts pour activités, etc.*

-Quels sont les moyens pour attirer les opérateurs (aménageurs/promoteurs/constructeurs) sur la commune ? *opération sur plusieurs parcelles, aide PNR ou EPF, etc.*

-Avez-vous des outils pour récupérer le coût des équipements induits (réseau, éclairage, voirie, carrefour, classe supplémentaire, etc.) ? *taxe d'aménagement, projet d'urbanisme partenarial, etc.*

-Dans le passé y-a-il eu des recours ? et actuellement ?



## GUIDE POUR LES ENTRETIENS AUPRÈS DES CONSTRUCTEURS

### Le territoire et l'activité

- Quelle est l'étendue de vos compétences ? prospection, achat/vente de terrain, aménagement, gros œuvre, second œuvre, ou autres savoir-faire spécifiques... ?
- Sur quel(s) territoire(s) intervenez-vous ? Plutôt suivant l'échelle : locale, départementale, régionale, etc., le type de territoire : rural, littoral, urbain, dense, diffus, ... selon les communes déjà connues, leur proximité, les connaissances, le réseau, ... ?
- Parmi les différentes communes « rurales », vous identifiez des différences de contextes en matière de règlement urbain et/ou d'autorisation à construire ? Identifiez-vous des contextes plus ou moins favorables à la construction, lesquels ?
- Vos chantiers ont plutôt lieu en zones dites « urbaines » et/ou en zones « à urbaniser » selon le PLU ? Plutôt friche industrielle, zone d'activité obsolète, espaces agricoles, ... ?
- Travaillez-vous avec d'autres opérateurs ? Lesquels ? Dans quel contexte ? Plutôt des aménageurs, bailleurs privés ou publics, notaires, agences immobilières, syndicat/fédération de constructeurs, architectes ; au travers d'opérations de renouvellement urbain, d'aménagements d'ensemble ou non ... ?
- Quelle part vos opérations est réalisée à travers des contrats Contrat de Construction de Maison Individuelle (CCMI) ? En dehors des CCMI, dans quels cadres construisez-vous (VEFA, contrat de maîtrise d'œuvre) ? Avec quelles responsabilités sur l'opération : en tant que mandataire, en cotraitance, en sous-traitance, ... ?
- Sachant qu'un CCMI ne peut être conclu que si l'acquéreur a déjà un terrain, comment se fait l'approvisionnement en foncier constructible ? Plutôt par l'acquéreur est déjà propriétaire d'un terrain (origine : famille, prospection... ?) ; vous avez une liste de terrains à lui proposer ; vous l'orientez vers des aménageurs et des lotisseurs, ou des mairies qui font des lotissements communaux ; vous produisez vous-même des lots à bâtir (ou par le biais d'une société parente) ; ou autres méthodes ?
- Les terrains sur lesquels vous construisez sont-ils plutôt en diffus, en lotissement ou ZAC, résultent d'une division de parcelle déjà construite ?
- Les maisons que vous construisez sont-elles plutôt en situation : non mitoyennes (en discontinu), mitoyennes sur un côté, mitoyennes des deux côtés ?
- Avez-vous adapté votre offre aux petites parcelles (moins de 350 m<sup>2</sup>) ou préférez-vous intervenir sur des parcelles plus grandes ?
- Vous arrive-t-il de construire simultanément plusieurs maisons sur des parcelles contiguës (lots individuels groupés, maisons de ville, etc.) ? Cette formule a-t-elle un avenir pour les constructeurs de maisons individuelles ?
- Êtes-vous en concurrence avec les maisons en VEFA par des promoteurs ou considérez-vous que ce sont deux clientèles distinctes ?

### Les méthodes de travail et opérations de construction

- S'il y a un travail de prospection, comment se déroule-t-il ? Plutôt par les aménageurs, des entreprises partenaires sur d'autres chantiers, des clients, par le bouche à oreille, par la publicité, par des agences immobilières, par des collectivités... ?
- Vous construisez pour quel type de clientèle ? Plutôt pour primo-accédants, personnes âgées, familles, investisseurs pour vente ou location... ?
- Quelles sont les demandes que ces clients formulent lorsqu'ils vous contactent ? Plutôt liées au prix, tailles parcelle, surfaces, types de terrain, typologies de maison, ... ?
- Quels peuvent être les éléments bloquant au moment du dépôt de permis de construire ?

-Quelles exigences peuvent être formulées dans les documents d'urbanisme ? Dans quelle mesure des choix locaux (règlement d'urbanisme, fiscalité, orientation d'aménagement et de programmation, ...) peuvent-ils avoir une influence sur le prix au m<sup>2</sup> que vous pouvez proposer à vos clients, sur le choix de construction finale ?

-De quelle phase à quelle phase intervenez-vous dans la réalisation d'une maison ? La prospection de terrain, consultation du règlement local, échange avec des élus ou avec le voisinage, dépôt de permis, construction, interventions pendant la garantie décennale, extensions futures, ... ?

-Combien de temps peut durer une opération ? Parmi les facteurs ci-dessous qui allongent la durée de l'opération, lesquels sont selon vous plus ou moins importants : la réactivité des élus pour le permis, les demandes des acquéreurs, vos capacités à gérer les différents plannings de chantiers, la négociation sur le permis (mairie, voisins...), etc.

### **Les acteurs locaux**

- La mise en place de PLU intercommunaux fait-elle évoluer votre profession / vos pratiques ?

- Dans les communes sur lesquelles vous êtes amenés à travailler, savez-vous comment et par qui sont financés et réalisés les espaces publics ou équipements engendrés par l'opération et la nouvelle population ? Plutôt ZAC, taxe d'aménagement, projet public partenarial, demande aux opérateurs ... ?

- Savez-vous comment se déroulent les choix du type de taxe, de participation, du pourcentage ? Plutôt convenu dès l'appel d'offres, négociation en amont, au cours de l'opération, ... ?

- Les règlements et cahiers des charges de lotissements ou de ZAC ont-ils empêché certains de vos projets ?

- Idem pour les architectes donnant un avis sur les demandes de permis de construire en lotissement ou en ZAC ?

- Coopérez-vous régulièrement avec des architectes pour la conception de vos modèles, ou considérez-vous que l'intervention d'un architecte alourdit le prix de revient pour les acquéreurs ?

-Les collectivités ont-elles parfois la main sur le foncier sur lequel vous intervenez? Dans quels contextes ?

- Parmi les exigences posées par les élus, lesquelles sont, selon vous, très fréquentes, fréquentes, rares : densité, formes urbaines, plantation, stationnement, ... ?

### **Les conflits sur les opérations**

- À quelles incertitudes faites-vous face au cours d'une opération de construction ? Plutôt liées à l'identification de zone humide, l'instabilité des sols, le recours de voisinages, les délais de cession de terrain, l'abandon des propriétaires, l'absence d'appui d'une banque, ... ?

- Quels moyens avez-vous pour agir ? Plutôt par la formulation d'un contrat, les assurances, la prise en compte des incertitudes dans le prix de l'opération, l'abandon du chantier, les négociations, les recours, ... ?

- Avez-vous connu des recours bloquant les opérations d'aménagement ? Sur quel type de commune : urbain, périurbain, rural, littoral, ... ? Quel statut avai(en)t le(s) requérant(s) : individu, association, collectivité, ... ? Sur quel(s) motif(s) ?

Auriez-vous des conseils de constructeurs, d'aménageurs, de promoteurs, de collectivités, de propriétaires, d'institutions, à rencontrer ?

Tests de corrélations entre les caractéristiques des constructions (caractéristiques relatives aux prix et surfaces des terrains et maisons, au nombre de logements produits sur la commune, au type de constructeur) et les types de zonages existants : typologie « campagnes françaises » de la DATAR et le zonage en aire urbaine :

| <b>Corrélation entre la surface médiane des terrains et caractéristique des communes</b> | <b>Coefficient de corrélation Pearson Eta (<math>\eta</math>)</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| « typologie de campagnes françaises » (DATAR)                                            | <b>0,08351</b>                                                    |
| zonage aire urbaine                                                                      | 0,00041                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 inclu) ou non                                           | 0,00022                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 exclu) ou non                                           | 0,00004                                                           |
| urbaine, sous influence urbaine ou hors champs                                           | 0,00007                                                           |
| <b>Corrélation entre la surface médiane des maisons et caractéristique des communes</b>  |                                                                   |
| « typologie de campagnes françaises » (DATAR)                                            | <b>0,01718</b>                                                    |
| zonage aire urbaine                                                                      | 0,0003                                                            |
| sous influence urbaine (zone 120 inclu) ou non                                           | 0,00003                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 exclu) ou non                                           | 0,00018                                                           |
| urbaine, sous influence urbaine ou hors champs                                           | 0,00006                                                           |
| <b>Corrélation entre le prix médian des terrains et caractéristique des communes</b>     |                                                                   |
| « typologie de campagnes françaises » (DATAR)                                            | <b>0,10412</b>                                                    |
| zonage aire urbaine                                                                      | 0,00031                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 inclu) ou non                                           | 0,00013                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 exclu) ou non                                           | 0,00003                                                           |
| urbaine, sous influence urbaine ou hors champs                                           | 0,00014                                                           |
| <b>Corrélation entre le prix médian des maisons et caractéristique des communes</b>      |                                                                   |
| « typologie de campagnes françaises » (DATAR)                                            | <b>0,03298</b>                                                    |
| zonage aire urbaine                                                                      | 0,00036                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 inclu) ou non                                           | 0,00005                                                           |
| sous influence urbaine (zone 120 exclu) ou non                                           | 0,00016                                                           |
| urbaine, sous influence urbaine ou hors champs                                           | 0,00001                                                           |

## ACRONYMES

ABF : architecte des bâtiments de France  
ALUR : accès au logement et urbanisme rénové  
AMO : assistant à maîtrise d'ouvrage  
CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme, et de l'environnement  
CDPENAF : commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers  
CCMI : contrat de construction de maison individuelle  
DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)  
DUP : déclaration d'utilité publique  
ENE : engagement national pour l'environnement  
EPCI : établissement public de coopération intercommunale  
LOF : loi d'orientation foncière  
NOTRe : nouvelle organisation territoriale de la République  
OAP : orientation d'aménagement et de programmation  
PADD : projet d'aménagement et de développement durable  
PE'TR : pôle d'équilibre territorial et rural  
PDU : plan de déplacement urbain  
PLH : plan local de l'habitat  
PLU : plan local d'urbanisme  
PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal  
PLUM : plan local d'urbanisme métropolitaine de Nantes Métropole  
PNR : parc naturel régional  
PPA : personnes publiques associées  
PSLA : prêt social location-accession  
PUP : projet urbain partenarial  
SDAU :  
SDRIF : schéma directeur de la région Ile-de-France  
SCoT : schéma de cohérence territoriale  
SRU : solidarité et renouvellement urbain  
TA : taxe d'aménagement  
UDAP : unité départementale de l'architecture et du patrimoine  
VEFA : vente en état futur d'achèvement  
VRD : voirie et réseaux divers  
ZA : zone agricole  
ZAC : zone d'aménagement concerté  
ZAU : zone à urbaniser (*Z1AU pour zone à urbaniser à court-terme, Z2AU pour zone à urbaniser à long-terme*)  
ZN : zone naturelle (et forestière)  
ZU : zone urbaine

## INDEX

### Figures

|                                                                                                                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figure 1. Schéma de synthèse : le plan local (resitué au sein d'une hiérarchie de documents d'urbanisme) ; les acteurs de la planification locale et l'écriture des zones à urbaniser .....                                         | 60  |
| Figure 2. Carte de l'échantillon de communes (n=13442) pour l'analyse de données .....                                                                                                                                              | 67  |
| Figure 3. Typologie de communes en fonction des espaces (naturels, agricoles ou forestiers) artificialisés entre 2009 et 2017.....                                                                                                  | 70  |
| Figure 4. Typologie de commune en fonction de la part de maisons construites par des propriétaires appartenant à la catégorie socioprofessionnelle « ouvriers et employés » entre 2006 et 2016 .....                                | 73  |
| Figure 5. Typologie de commune en fonction de la part de maisons construites par des propriétaires appartenant à la catégorie socioprofessionnelle « cadres et professions intellectuelles supérieures » entre 2006 et 2016 .....   | 73  |
| Figure 6. Type de communes en fonction de la part de maisons construites par des opérateurs de type « constructeurs de maisons individuelles » entre 2006 et 2016.....                                                              | 75  |
| Figure 7. Types de communes rurales par rapport aux caractéristiques des parcelles et des logements construits, de l'âge et de la catégorie socioprofessionnelle des pétitionnaires et des flux d'artificialisation communaux ..... | 78  |
| Figure 8. Typologies des communes rurales concernées par la construction de logements nouveaux .....                                                                                                                                | 79  |
| Figure 9. Localisation de l'échantillon communes rurales en Ile-de-France .....                                                                                                                                                     | 89  |
| Figure 10. Croissance urbaine planifiée (en %) : analyse des dispersions de valeur (boîtes à moustaches) .....                                                                                                                      | 93  |
| Figure 11. Entrée d'un siège d'exploitation pour lequel le maire souhaite le déplacement en périphérie .....                                                                                                                        | 123 |
| Figure 12. Parcelle agricole initialement prévue pour être urbanisée. A la suite d'un conflit entre élus et propriétaires, la parcelle n'intègre pas le périmètre de la zone à urbaniser du PLU .....                               | 127 |
| Figure 13. Parcelle cultivée entre les deux espaces construits de la zone à urbaniser.....                                                                                                                                          | 129 |
| Figure 14. Constellation des acteurs impliqués dans l'élaboration du PLU de communes rurales.....                                                                                                                                   | 135 |
| Figure 15. Exemple d'une municipalité qui a procédé à une importante diminution des surfaces à urbaniser : localisation des modifications et extrait d'entretien évoquant les raisons et les méthodes.....                          | 137 |
| Figure 16. Typologie des communes franciliennes hors pôle urbain selon les profils d'urbanisation.....                                                                                                                              | 153 |
| Figure 17. Une coopération intercommunale difficile dans le Sud francilien, stratégies locales en matière de construction de logement).....                                                                                         | 155 |
| Figure 18. Carte du zonage A/B/C des communes et sur lequel repose l'attribution d'aides publiques pour la construction privée de logement .....                                                                                    | 165 |
| Figure 19. Localisation de la zone à urbaniser et contexte d'urbanisation décrit par un maire .....                                                                                                                                 | 172 |
| Figure 20. Schéma des étapes et acteurs de l'urbanisation d'un secteur .....                                                                                                                                                        | 177 |
| Figure 21. Carte des classes de communes (focus sur la Loire-Atlantique).....                                                                                                                                                       | 181 |
| Figure 22. Situations susceptibles de renchérir les coûts de construction .....                                                                                                                                                     | 185 |

|                                                                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figure 23. Plan relatif aux orientations d'aménagement et de programmation d'une zone à urbaniser, extrait le plan local d'urbanisme d'une commune rurale en Seine-et-Marne approuvé en 2014.....         | 228 |
| Figure 24. Carte d'entretien portant sur l'évolution de l'écriture réglementaire dans la commune de Perthes, en Seine-et-Marne .....                                                                      | 239 |
| Figure 25. Carte d'entretien portant sur l'évolution de l'écriture réglementaire dans la commune de Bouleurs, en Seine-et-Marne .....                                                                     | 241 |
| Figure 26. Carte d'entretien portant sur la conversion d'une zone à urbaniser en zone agricole à Longuesse, dans le Val-d'Oise .....                                                                      | 242 |
| Figure 27. Carte d'entretien portant sur les changements (périmètres et règlement) des zones à urbaniser par la révision du PLU de Champeaux, en Seine-et-Marne .....                                     | 244 |
| Figure 28. Urbanisation en fond de parcelle qui amène un développement de l'adressage sur une voie et peut poser des problèmes pour la commune (trafic sur la voie, entrées et sorties de véhicules)..... | 254 |
| Figure 29. Cartographie d'entretien avec le maire de Champeaux : choix d'écriture réglementaire pour la zone à urbaniser .....                                                                            | 260 |

## Tableaux

|                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau 1. Répartition des surfaces communales, de la population, de l'artificialisation, des permis de construire pour des maisons individuelles, selon les typologies et les périodes (N=13 442) ... | 83  |
| Tableau 2. Caractéristiques en matière de construction de maison individuelle en fonction des quatre typologies de communes (N=13 442) .....                                                           | 84  |
| Tableau 3. Caractéristiques générales des municipalités de l'échantillon (N=139) .....                                                                                                                 | 91  |
| Tableau 4. Corrélation entre la croissance urbaine planifiée et les caractéristiques des municipalités. ....                                                                                           | 94  |
| Tableau 5. Règles restreignant la densité dans les zones à urbaniser des documents locaux d'urbanisme des communes rurales .....                                                                       | 96  |
| Tableau 6. Corrélation entre les profils de densité et les caractéristiques des communes (N=139).....                                                                                                  | 97  |
| Tableau 7. Adaptation des projet d'urbanisation et raisons soulignées par les élus municipaux et les opérateurs .....                                                                                  | 233 |

## Encarts

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Encart 1 : plan local d'urbanisme .....                                           | 61  |
| Encart 2 : jeu de donnees.....                                                    | 68  |
| Encart 3 : base de données visionplu.....                                         | 88  |
| Encart 4 : zonage a/b/c.....                                                      | 165 |
| Encart 5 : processus d'urbanisation d'une zone a urbaniser en contexte rural..... | 176 |
| Encart 6 : « pour un urbanisme de projet ».....                                   | 213 |
| Encart 7 : :« orientations d'amenagement et de programmation » .....              | 227 |

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sommaire .....</b>                                                                                                                                                                               | <b>9</b>  |
| <b>Introduction générale .....</b>                                                                                                                                                                  | <b>11</b> |
| Une chronique de la planification d'urbanisme.....                                                                                                                                                  | 11        |
| Des pratiques de maîtrise du sol non-urbanisé .....                                                                                                                                                 | 13        |
| La structure du manuscrit.....                                                                                                                                                                      | 15        |
| <b>Chapitre 1.Urbanisme rural : des principes urbanistiques à l'écriture réglementaire locale ...19</b>                                                                                             |           |
| 1.1.L'urbanisation rurale sera-t-elle forcément compacte ? .....                                                                                                                                    | 19        |
| Urbanisme rural durable : concept, modèle et controverse .....                                                                                                                                      | 19        |
| La densification urbaine : les limites d'une mise en œuvre publique.....                                                                                                                            | 25        |
| 1.2. L'urbanisation diffuse, un objet émergent pour les sciences sociales .....                                                                                                                     | 29        |
| 1.3.Écrire la réglementation de l'urbanisation dans les communes rurales sous influence urbaine. 34                                                                                                 |           |
| Conclusion chapitre 1 .....                                                                                                                                                                         | 38        |
| <b>Chapitre 2. Les municipalités rurales à l'épreuve de la programmation de l'urbanisation ....41</b>                                                                                               |           |
| 2.1. Explorer les pratiques de régulation et de gestion de l'urbanisation future dans les communes rurales : une approche empirique de la planification.....                                        | 42        |
| La planification locale d'urbanisme comme action de régulation .....                                                                                                                                | 42        |
| La planification locale d'urbanisme comme instrument de gestion.....                                                                                                                                | 45        |
| La planification locale comme objet d'action collective .....                                                                                                                                       | 48        |
| 2.2.Méthodologie de l'enquête .....                                                                                                                                                                 | 52        |
| La construction d'une méthode : s'appuyer sur les données pour explorer les pratiques .....                                                                                                         | 52        |
| Deux objets au cœur de l'analyse : les communes « rurales sous influence métropolitaine » et la réglementation d'urbanisme .....                                                                    | 56        |
| 2.3. Les profils de la production de logement dans les territoires ruraux. Une étude quantitative des dynamiques de construction résidentielle dans les communes rurales à l'échelle nationale..... | 65        |
| Cadre méthodologique propre à l'étude sur les profils d'urbanisation.....                                                                                                                           | 65        |
| Caractérisation des communes rurales au regard des pratiques constructives pour le logement.....                                                                                                    | 75        |
| Analyse des déterminants de la construction individuelle selon des caractéristiques communales .....                                                                                                | 82        |
| 2.4. L'écriture réglementaire de l'urbanisation future. Une étude quantitative basée sur les plans locaux d'urbanisme en Ile-de-France.....                                                         | 87        |
| Cadre méthodologique propre à l'étude des plans locaux d'urbanisme .....                                                                                                                            | 87        |
| Une croissance urbaine programmée dans le temps à travers l'écriture des zones à urbaniser....                                                                                                      | 91        |
| Conclusion chapitre 2 .....                                                                                                                                                                         | 99        |
| <b>Chapitre 3. Des campagnes sous le prisme de processus de fragmentation ..... 101</b>                                                                                                             |           |
| Introduction du chapitre 3 .....                                                                                                                                                                    | 101       |
| Fragmentation spatiale .....                                                                                                                                                                        | 101       |
| Fragmentation institutionnelle et politique.....                                                                                                                                                    | 106       |
| Fragmentation de la filière de l'aménagement et de la construction.....                                                                                                                             | 110       |

|                                                                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1. Vers une intensification de la fragmentation spatiale.....                                                                                              | 116        |
| La consolidation urbaine des hameaux.....                                                                                                                    | 116        |
| La construction en zones agricoles et naturelles et la transformation du bâti agricole.....                                                                  | 121        |
| Le morcellement du parcellaire par des projets locaux.....                                                                                                   | 125        |
| Le morcellement du parcellaire par des projets supra-communaux .....                                                                                         | 130        |
| 3.2. L'accompagnement public de la planification locale : un paysage institutionnel composite et des compétences mouvantes.....                              | 133        |
| L'urbanisation locale à l'épreuve d'un système d'acteurs publics fragmenté.....                                                                              | 134        |
| Une régulation urbaine toujours menée à l'échelle locale.....                                                                                                | 150        |
| 3.3. Le rôle des aménageurs et des constructeurs dans le système d'acteurs de l'urbanisme.....                                                               | 162        |
| Les pratiques d'urbanisation des communes rurales dépendantes des politiques du logement .....                                                               | 163        |
| L'opérationnalisation de l'urbanisation planifiée et le rôle joué par les constructeurs.....                                                                 | 179        |
| Conclusion chapitre 3.....                                                                                                                                   | 190        |
| <b>Chapitre 4. Du ménagement communal au management territorial ? gestion du projet urbain dans les communes rurales et ajustements réglementaires .....</b> | <b>193</b> |
| Introduction du chapitre 4 .....                                                                                                                             | 193        |
| Souplesse du projet et sécurité du règlement d'urbanisme local : les apports des recherches en sciences sociales .....                                       | 194        |
| Adaptation et résistance aux instruments de l'action publique: la planification locale sous l'influence grandissante des opérateurs privés.....              | 199        |
| 4.1.L'urbanisme rural saisi par la gestion par projet.....                                                                                                   | 207        |
| L'action urbaine orientée par le projet.....                                                                                                                 | 207        |
| Quel urbanisme de projet dans les communes rurales ?.....                                                                                                    | 216        |
| Un accompagnement supra-communal conditionné par le projet local .....                                                                                       | 219        |
| 4.2. L'instrument réglementaire activé par les pratiques de révision.....                                                                                    | 231        |
| Des adaptations du projet urbain au fil de révisions réglementaires .....                                                                                    | 231        |
| Des incertitudes propres aux espaces ruraux qui favorisent les ajustements réglementaires.....                                                               | 245        |
| 4.3. Un retrait de la gestion publique au profit des opérateurs privés ?.....                                                                                | 252        |
| L'urbanisation « d'ensemble » limitée par les pratiques d'aménagement .....                                                                                  | 253        |
| Les pratiques de planification des élus visant à orienter le profil des habitants futurs .....                                                               | 256        |
| Une politique de l'occupation des sols réduite à la gestion des droits à construire ?.....                                                                   | 261        |
| Conclusion chapitre 4.....                                                                                                                                   | 267        |
| <b>Conclusion générale .....</b>                                                                                                                             | <b>269</b> |
| <b>Références.....</b>                                                                                                                                       | <b>279</b> |
| <b>Annexes.....</b>                                                                                                                                          | <b>289</b> |
| <b>Acronymes .....</b>                                                                                                                                       | <b>295</b> |
| <b>Index .....</b>                                                                                                                                           | <b>296</b> |
| <b>Table des matières.....</b>                                                                                                                               | <b>298</b> |







**Titre :** Urbanisme rural sous influence métropolitaine. Ressources et épreuves des pratiques planificatrices locales en Ile-de-France et en Loire-Atlantique

**Mots clés :** urbanisation, rural, planification, document d'urbanisme, étalement urbain

**Résumé :** Les territoires ruraux sous influence métropolitaine concentrent de nombreux enjeux en matière de production de logement et de préservation des espaces agricoles et naturels. Ils sont notamment visés par les politiques publiques destinées à limiter l'étalement urbain et ses conséquences : perte de biodiversité, consommation des terres agricoles, augmentation des déplacements, dégradation des paysages. Les politiques gouvernementales qui se succèdent depuis une vingtaine d'années incitent les communes rurales à transférer la compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal. L'objectif est de mener une réflexion stratégique sur la planification territoriale à une autre échelle et de mutualiser les moyens humains et financiers relativement faibles à l'échelle communale. Très souvent, les élus municipaux des communes rurales préfèrent cependant conserver leur compétence d'urbanisme, autrement dit le droit et la responsabilité d'aménager leur commune à travers un panel d'outils (document d'urbanisme, délivrance de permis d'aménager et de construire, préemption). Le rôle joué par les décisions des services intercommunaux, les arbitrages des prestataires privés, la transition d'un urbanisme réglementaire vers un urbanisme de projet, sont autant d'enjeux qui interrogent la planification foncière dans des communes rurales à la fois peu denses et vastes. Au travers de cette recherche, l'attention se porte sur les pratiques locales d'écriture réglementaires, la nature des adaptations et l'influence d'acteurs locaux en matière de planification d'urbanisme dans les communes rurales.

Comment des territoires à la fois de faible densité et sous influence métropolitaine sont-ils redéfinis localement au travers de la planification d'urbanisme ? Pour répondre à cette problématique, un travail d'analyse quantitative et qualitative est réalisé dans une approche convoquant les champs de la sociologie du droit, de la sociologie urbaine et de la sociologie de l'action publique. Deux terrains d'études sont choisis pour observer les arbitrages en matière d'urbanisation réalisés au sein de communes peu peuplées, mais sous pression démographique et foncière : la région Ile-de-France et le département de la Loire-Atlantique.

La thèse décrit le processus d'écriture réglementaire de l'urbanisation future dans les communes rurales sous influence métropolitaine, et montre la mobilisation des outils réglementaires par les acteurs locaux (élus, techniciens, opérateurs de l'aménagement et de la construction) et son importance dans l'orientation de l'urbanisation. Elle met en évidence des processus de fragmentation et des pratiques de planification spécifiques dans les communes rurales étudiées : un transfert de l'urbanisation par émiettement et au-delà des aires d'influences supposées ; une programmation de l'urbanisation future qui évolue fréquemment en fonction d'opportunités foncières et d'initiatives opérateurs privés ; des décisions locales qui influencent fortement les processus d'urbanisation à rebours d'une approche de « laissez-faire ».

**Title :** Rural planning under metropolitan influence. Local planning practices in Paris and Nantes regions

**Keywords :** urbanization, rural, planning, local plan, urban sprawl

**Abstract :** The rural territories under metropolitan influence concentrate many issues in terms of the production of housing and the preservation of agricultural and natural areas. They are the subject of public policies focused on urban sprawl and their consequences: loss of biodiversity, land consumption, commuting, degradation of landscape. Over the last twenty years, successive government policies have fostered rural municipalities to transfer urban planning power to the intermunicipal level. These policies aim to consider land-use planning at another scale, and to mutualize the low human and financial resources at the municipal level. However, elected officials in rural municipalities mostly prefer to maintain their urban planning power, that is to say the right and responsibility to develop their municipality through various tools (local land-use plan, development and building permits, pre-emptive right). The role played by decisions taken by inter-municipal services, the trade-offs made by private planners, the transition from regulatory planning to project planning are issues that question land-use planning in rural municipalities. This research is focused on local regulatory writing practices, the type of adaptations and the influence of local actors in urban planning in rural communes.

How are territories that are less dense but under metropolitan influence redefined locally through the urban plan? To address these issues, a quantitative and qualitative analysis is proposed in an approach that brings together the fields of legal sociology, urban sociology, and the sociology of public action. Two field studies are chosen to observe the trade-offs in terms of urbanization made in sparsely populated municipalities but under demographic and land pressure: the Paris and the Nantes regions.

The research analyses the regulatory making of future urbanization in rural municipalities under metropolitan influence. It shows the mobilization of regulatory tools by local stakeholders (elected officials, public planners, private urban and building developers) and its importance in the orientation of urbanization. It highlights specific planning practices in the rural municipalities studied: a transfer of urbanization that scatters beyond the supposed areas of influence; a programming of urban development that frequently evolves according to land opportunities and initiatives of private developers; local decisions that strongly influence urbanization processes contrasting with a "laissez-faire" approach which frequently characterized rural municipalities.