

7èmes Journées de recherches en sciences sociales
Agrocampus Ouest (Centre d'Angers)
12 et 13 décembre 2013

Étalement urbain et consommation d'espaces agricoles et naturels : une étude des avis de l'Etat sur les documents de planification

Romain MELOT (1^{er} auteur), INRA-Sadapt
16, rue Claude Bernard 75005 PARIS
romain.melot@agroparistech.fr

Maxence BRANSIECQ, INRA-Sadapt
maxence_bransiecq@yahoo.fr

Résumé

Alors qu'une maîtrise économe de la consommation des espaces agricoles et naturels est une des missions assignées aux documents d'urbanisme et constitue un des défis stratégiques qu'ils doivent relever aux termes des récentes évolutions législatives, les mécanismes de l'urbanisation tels qu'on peut les observer au niveau communal suivent encore très souvent une trajectoire inverse, visant à restreindre les possibilités de densification du bâti existant ou des constructions futures. Ce modèle de développement extensif peut obéir à des objectifs de nature diverse, suivant la nature plus ou moins extensive de l'urbanisation visée.

Pour rendre compte de ces enjeux, l'analyse des discussions concernant les projets de documents d'urbanisme qui se développent à l'occasion des enquêtes publiques nous semble constituer un point d'observation particulièrement riche. Dans une perspective de sociologie du droit, le matériau privilégié sur lequel s'appuie cette étude est ciblé sur les avis des services de l'Etat comme personne publique associée au processus d'élaboration du projet de planification.

L'étude présentée ici a été ciblée sur des territoires ruraux et périurbains soumis à une forte influence urbaine et susceptible de ce fait de subir des pressions foncières importantes. Un panel de 112 communes de deux départements (Rhône et Loire) faisant partie de l'aire urbaine de Lyon (seconde agglomération française) a été retenu. Au total, 1 168 observations formulées par les services de l'Etat ont été recensées et analysées dans le cadre de cette recherche.

Mots-clefs : territoire, planification, espaces ruraux, urbanisation

Abstract

Moderate consumption of farmland and rural spaces is part of the objectives and strategic goals local development plans have to deal with, regarding recent changes in French legislation. But urbanization at the local level still follows a divergent path, as empirical observations suggest, far from favoring densification of existing or future build-up areas. Such a model of extensive development is related to different goals, linked to the kind of urbanization aimed at the local level.

The analysis of discussions related to local plans in project, issued in the context of 'public inquiry' procedures, constitutes a consistent material for empirical observation. Following the methodological frame of legal sociology, the study selected documents from state administration services, which are systematically associated to local plans in progress. The inquiry focused on rural and periurban areas submitted to strong urban attraction and, therefore, to important tensions over land uses. A sample of 112 municipalities has been studied in two 'departements' (Rhône and Loire) within the urban area of Lyon (the second most important in France). At last, 1 168 observations issued by administration services have been identified and analysed within our inquiry.

Keywords : land use, planning, rural areas, urbanization

JEL: R520 (Regional Government Analysis: Land Use and Other Regulations), **R580** (Regional Development Policy), **Z180** (Public Policy)

Introduction

Alors qu'une maîtrise économe de la consommation des espaces agricoles et naturels est une des missions assignées aux documents d'urbanisme et constitue un des défis stratégiques qu'ils doivent relever aux termes des récentes évolutions législatives, les mécanismes de l'urbanisation tels qu'on peut les observer au niveau communal suivent encore très souvent une trajectoire inverse, visant à restreindre les possibilités de densification du bâti existant ou des constructions futures. Ce modèle de développement extensif peut obéir à des objectifs de nature diverse, suivant la nature plus ou moins extensive de l'urbanisation visée.

Il peut s'agir en premier lieu, pour la municipalité en place, de faire produire des logements à un prix de sortie réduit, en écartant des projets dont la densité à proximité immédiate des centres villes est synonyme de coûts supplémentaires à court terme. Le souci de « faire sortir » rapidement des logements abordables sans contraintes financières importantes à court terme pour les finances communales est susceptible de faire pencher la balance en faveur d'une extension de l'urbanisation sans effort de densification.

Cependant, plus le caractère extensif de l'habitat est prononcé, plus la motivation dominante qui semble s'imposer est celle du « conservatisme urbain » : les élus, exprimant en cela les demandes de leurs administrés, souhaitent maintenir la morphologie existante de la trame urbaine. Cette préoccupation s'exprime dans les documents d'urbanisme par des justifications assez récurrentes faisant référence à la conservation « d'un tissu urbain aéré » ou du « caractère pavillonnaire du secteur ». Par le maintien de ces formes urbaines, les élus espèrent également éviter de bouleverser le compromis social sur lequel repose l'équilibre politique de la commune : en conservant la morphologie existante de l'habitat, le but visé est très souvent, dans le même temps, de conserver l'électorat existant (Melot, 2009).

La manière dont sont relayées, dans les outils de planification, les attentes des résidents dans le sens du conservatisme urbain peut correspondre à des schémas différents ou des degrés « d'entre soi » plus ou moins prononcés. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de considérer comme homogènes la diversité des intérêts exprimés par les habitants d'une commune, mais de faire référence à l'aspiration dominante portée par la population d'une commune rurale ou périurbaine à un moment donné. En premier lieu, une population de classe moyenne peut manifester son attachement à un modèle de développement fondé sur le pavillonnaire en s'opposant à des projets de lotissements (sans parler du cas spécifique des logements sociaux) marqués par une densité synonyme d'augmentation importante du nombre d'habitants dans un secteur donné. Dans ce cas, le « malthusianisme foncier » est dirigé contre une dynamique démographique jugée trop rapide plus que contre une catégorie de population en particulier. Ce qui visé avant tout, c'est la conservation d'un cadre de vie épargné par les nuisances (intensité du trafic routier notamment).

Mais de manière plus radicale, le refus de la densité peut également être motivé par un souci de ségrégation sociale. C'est davantage le cas des communes où les ménages à haut revenu sont nombreux et dans lesquelles l'effet « nimby » vise à l'exclusion des catégories de population plus modestes. La ségrégation s'opère alors de manière plus nette par la sélection financière, les règles d'urbanisme qui concourent à la sous-densité se traduisant à partir d'un certain seuil critique par un net renchérissement du coût d'acquisition d'un logement (existant ou en projet à partir d'un terrain nu), du moins dans les zones où le marché foncier est tendu.

La difficulté à rendre les stratégies juridiques des communes « lisibles » par rapport à ces objectifs tient dans le fait que le règlement d'urbanisme est un ensemble composé d'éléments qui font système : leur combinaison est source d'effets spécifiques distincts de chacun d'entre

eux pris isolément. Un effet similaire en termes de densité peut être obtenu par la prescription d'une règle spécifique aussi bien que par la conjonction de plusieurs règles. L'analyse des pratiques réglementaires destinées à favoriser la sous-densité se doit donc d'envisager la contribution propre ou cumulée des règles édictées sur la forme urbaine finalement dessinée par le planificateur.

Pour rendre compte de ces enjeux, l'analyse des discussions concernant les projets de documents d'urbanisme qui se développent à l'occasion des enquêtes publiques nous semble constituer un point d'observation particulièrement riche. Le matériau privilégié sur lequel s'appuie cette étude n'est pas ciblé sur l'avis des habitants de la commune, tel qu'il est recueilli par les commissaires-enquêteurs, mais sur celui des services de l'Etat comme personne publique associée au processus d'élaboration du projet de planification. Il s'agit donc, au-delà des controverses techniques sur la légalité de la règle, d'identifier les points de controverse saillants qui existent entre les communes et l'Etat dans un contexte de décentralisation où ce dernier est relégué dans la position de gardien de la légalité, mais aussi d'arbitre entre les différentes « couches » de planification (du plan local d'urbanisme au schéma directeur régional en passant par le schéma de cohérence territoriale au niveau intercommunal). L'étude des controverses entre Etat et collectivités est susceptible d'éclairer la manière dont l'urbanisation « ordinaire » se fabrique quotidiennement au niveau local, en particulier lorsque la préférence locale pour un mode de développement extensif entre en contradiction avec les objectifs, assignés par le droit, d'une consommation économe des espaces agricoles et naturels.

Dans une perspective de sociologie du droit, nous proposons d'analyser la « fabrique » de l'urbanisation sous l'angle de ces pratiques juridiques en traitant dans un premier temps des modalités de fixation des règles concourant à une sous-densité des constructions dans les secteurs dédiés à l'urbanisation (1). Cependant, les modes d'urbanisation extensive concernent également les différents aspects par lequel s'opère le mitage des espaces agricoles et naturels, notamment par l'allocation de droits à construire dans des zones dont la vocation dominante, telle qu'affichée par le document d'urbanisme, est d'être protégée (2). Ceci nous amène enfin à traiter des modes de consommation des espaces non bâtis par les projets d'ouverture à l'urbanisation (3).

Encadré méthodologique

L'étude présentée ici a été ciblée sur des territoires ruraux et périurbains soumis à une forte influence urbaine et susceptible de ce fait de subir des pressions foncières importantes. Un panel de 112 communes de deux départements (Rhône et Loire) faisant partie de l'aire urbaine de Lyon (seconde agglomération française) a été retenu. Il correspond à l'ensemble des communes de ces départements ayant élaboré ou révisé un document d'urbanisme durant la période précédant les dernières élections municipales (soit les années 2005 à 2007), la période préélectorale étant traditionnellement riche en projet de planification. Les documents d'urbanisme concernés étaient visés par des procédures d'élaboration nouvelle pour 45 d'entre eux et par des révisions pour les 67 autres. Au total, 1 168 observations formulées par les services de l'Etat ont été recensées et analysées dans le cadre de cette recherche.

Partie 1. La préférence pour la sous-densité : une stratégie réglementaire

Si toutes les prescriptions du règlement d'urbanisme sont susceptibles d'avoir un effet sur la densité du bâti, les prescriptions que l'on peut qualifier en propre de « règles de densité » sont celles qui caractérisent finement la morphologie urbaine en trois dimensions par des critères quantifiables : règle superficie des terrains, règle de hauteur, règle d'emprise, règle relative aux surfaces de plancher, règles de retrait des constructions (ces dernières se déclinant en trois modalités, suivant que le retrait envisagé est déterminé par rapport à la voirie, aux limites parcellaires ou concerne les constructions entre elles). On peut y ajouter également les règles relatives aux surfaces plantées, qui ont un impact indéniable sur la densité.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la partie du document d'urbanisme faisant le plus l'objet d'observations de la part des services de l'Etat est précisément le volet réglementaire (Tableau 1). Certes, il faut y voir la conséquence du fait que le volet stratégique du document d'urbanisme (rapport de présentation et projet d'aménagement et de développement durable) est moins susceptible d'être remis en cause par l'Etat sur le plan de l'opportunité des choix, dans la mesure où c'est dans ce cadre que s'exprime la décision politique de la commune. Sur un plan plus général cependant, le contrôle particulièrement resserré effectué sur le volet réglementaire traduit aussi le fait que c'est au travers du règlement que se met en œuvre de manière concrète la morphologie urbaine dessinée par le projet communal.

Partie du document d'urbanisme	Nombre d'observations	%
projet d'aménagement (PADD)	18	1,5
rapport de présentation	303	25,9
orientations d'aménagement	37	3,1
Règlement	471	40,3
Annexes	164	14,0
documents graphiques	175	14,9
Total	1168	100

Tableau 1. Observations des services de l'Etat sur les différentes parties du document d'urbanisme

Les informations indiquées dans les avis de l'Etat correspondent à une gamme très ouverte de valeurs prescrites pour chacune de ces règles et témoigne de la diversité des pratiques communales en la matière. En effet, les valeurs des superficies minimales, des coefficients d'emprise ou d'occupation des sols, mais aussi des retraits et hauteurs, peuvent différer considérablement d'un secteur à l'autre du territoire communal, mais aussi entre secteurs de nature et vocation identique d'une commune à l'autre. La portée de la règle n'est cependant pas uniquement fonction de sa valeur quantitative en elle-même, mais aussi de l'environnement urbain dans lequel elle est édictée. Les conséquences empiriques de ces prescriptions sont limitées si le secteur concerné dispose pour les constructions nouvelles de gisements fonciers réduits. A l'inverse, elles sont maximales lorsqu'elles visent de vastes secteurs ouverts à l'urbanisation, puisqu'elles s'appliquent alors à de nombreuses constructions potentielles.

Parmi les outils juridiques qui permettent d'obtenir un effet sur la densité des constructions, les prescriptions relatives aux *superficies minimales des terrains* constructibles sont marquées par une certaine ambivalence. Elles peuvent agir positivement sur la densité lorsqu'elles sont rédigées de manière à inciter les propriétaires de grandes parcelles à les diviser (le permis de construire n'est alors accordé que pour une partie du terrain initial, sous contrainte de division parcellaire). Le plus souvent cependant, le recours à cet instrument se traduit par une

urbanisation sous-densifiée, potentiellement très consommatrice en espaces agricoles ou naturels. L'histoire récente de cet outil est symptomatique des hésitations du droit de l'urbanisme : une première fois supprimé par la loi Solidarité et renouvellement urbain (2000), il a été réintroduit par la loi Urbanisme et habitat (2003). Le projet de loi Duflot, dix ans plus tard, propose à nouveau sa suppression.

Le recours à cette réglementation n'est possible que s'il est justifié, aux termes du Code de l'urbanisme, par trois types de motifs : l'absence de réseaux d'assainissement, l'impact paysager et le maintien d'une urbanisation traditionnelle. Les types de zones concernées par l'édictation de superficies minimales sont généralement des secteurs urbains pavillonnaires, mais aussi des zones ouvertes à l'urbanisation ou encore des secteurs bâtis en zone naturelle (zonage Nh, souvent hérité précisément des zones d'habitat diffus). Les superficies identifiées dans l'échantillon de l'enquête sont très diverses, puisque les valeurs observées varient entre 800 à 5000 mètres carrés.

Le premier motif concerne au premier chef les zones (urbaines ou autres) ayant hérité des anciens secteurs en habitat diffus (NB) des plans d'occupation des sols. Les deux autres motifs, par leur caractère peu contraignant et leur grande généralité, laissent des marges de manœuvre importantes pour les communes qui souhaitent recourir à ce type de prescription, alors même que les contraintes techniques liées à l'assainissement ne l'imposent pas. C'est donc essentiellement sur l'argumentaire paysager (au sens du paysage naturel comme du paysage urbain) que se focalisent les observations de l'Etat pour exiger une motivation approfondie des choix réalisés. Dans l'avis concernant le plan local d'urbanisme de Coise, la commune et l'Etat s'affrontent sur le caractère « traditionnel » de l'urbanisation extensive. L'enjeu de cette bataille sémantique est précisément la légalité des superficies minimales édictées, puisque le maintien « d'une urbanisation traditionnelle » figure parmi les critères mentionnés plus haut et admis par le Code de l'urbanisme pour le recours à cet outil réglementaire.

« La consommation de terrain prévue est de 1200 m² par logement pour notamment 'conserver un caractère aéré au tissu villageois'. Cette mesure va à l'encontre de la lutte contre l'étalement urbain, en particulier définie par l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme qui précise que les plans locaux d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'assurer une utilisation économe des espaces (...). Cette volonté est d'ailleurs reprise par le projet d'aménagement et de développement durable qui vise à protéger les espaces agricoles (...). On voit bien dans la partie ancienne de la commune, comme dans la rue principale du bourg, que l'identité rurale de la commune provient au contraire de la densité et du regroupement de l'habitat sur de petites parcelles ou sur des parcelles où l'habitat est aménagé en front bâti, ce qui a permis de préserver un environnement naturel immédiat au bâti ancien. Un tel principe de consommation de terrain par l'habitat individuel correspond aux évolutions récentes des parties urbanisées de la commune et aura pour conséquence (...) de banaliser son territoire en l'assimilant à une banlieue pavillonnaire à la densité mal maîtrisée. » (avis de l'Etat sur le PLU de Coise - Rhône, 2006)

Au-delà du débat sur les modalités de justification les plus flexibles (« l'urbanisation traditionnelle », « l'intégration paysagère »), la controverse entre services de l'Etat et communes porte également sur des argumentaires plus techniques. Il s'agit en particulier de la question de l'assainissement autonome en cas d'absence de réseau : le recours à une règle de superficie minimale se justifie alors par des contraintes liées à la capacité physique du sol à absorber les rejets. Or, il peut arriver, comme nous y faisons allusion plus haut, que les données techniques à l'appui de cette justification soient absentes ou évasives. « *Il n'y a pas*

de justification, dans les annexes sanitaires, de la surface minimale de 1000 m² de terrain exigée en l'absence de réseau collectif. La détermination de cette surface doit résulter d'une étude particulière », indique par exemple l'avis sur le PLU de Givors (Rhône, 2006).

Enfin, l'appréciation des services de l'Etat s'appuie également sur « l'environnement réglementaire » du territoire concerné. Une commune qui maintient des superficies minimales élevées en le justifiant par des contraintes physiques (état du sol et géologie défavorables, risque de ruissellement induit par la topographie), alors même que les communes voisines adoptent en majorité des prescriptions plus favorables à la densité, se trouve nécessairement fragilisée au niveau de son argumentaire. L'avis de l'Etat sur la commune de Bourg-de-Thizy (Rhône, 2007) souligne ainsi la trajectoire réglementaire divergente suivi par le document d'urbanisme au sein du territoire qui l'entoure : *« les superficies moyennes prises en compte sont de 1000 m² par logement en zone UA et 1500 m² en UB ce qui ne me paraît pas correspondre aux tendances générales de réduction de la taille des parcelles et ce même sur les communes à la topographie mouvementée ».*

Nous avons vu que la volonté de promouvoir un modèle d'urbanisation peu dense était susceptible d'entrer en contradiction avec la trame historique de la commune. En effet, les zones d'habitat pavillonnaire, qui dans de nombreuses communes constituent l'essentiel des surfaces urbanisées, font généralement partie des secteurs urbains les plus récents, liés à la généralisation de l'automobile dans l'après-guerre. Un contraste bien connu oppose ainsi des centres villes relativement denses (zones UA), où l'habitat collectif est fréquent y compris dans les territoires ruraux, aux secteurs urbains périphériques d'expansion plus récente, dont la forme est plus extensive. Les espaces interstitiels entre ces deux types de secteurs urbains constituent un enjeu important : c'est là que s'arbitre le choix entre une densification des « dents creuses » ou la préférence pour des densités plus faibles proches de l'habitat individuel des quartiers périphériques.

Le débat sur l'harmonisation entre les densités des secteurs urbains se concentre sur les coefficients d'occupation des sols (exprimant les surfaces de planchers autorisées pour une surface au sol donnée) et les coefficients d'emprise (indiquant l'emprise au sol autorisée pour la construction). La préférence pour la sous-densité peut s'exprimer par un nivellement des coefficients par le bas, en appliquant à des secteurs traditionnellement plus concentrés des règles issues de l'habitat individuel. A propos de la commune de Poncins (Loire, 2006), l'avis de l'Etat remet en cause le zonage opéré qui consiste à réunir sous un même règlement doté de faibles coefficients un secteur pavillonnaire et un secteur de bâti ancien. Sont réclamées à l'inverse *« la mise en place de règles spécifiques permettant de préserver l'identité du bourg (...) lequel n'a pas la même structure urbaine que la zone pavillonnaire ».*

Plus largement, le choix d'un habitat volontairement sous-densifié en milieu urbain a pour effet de reporter les besoins futurs en logement sur de nouveaux espaces à consommer pour l'urbanisation à venir. Par conséquent, la manière d'écrire le règlement en zone urbaine a des conséquences directes sur la capacité de la commune à atteindre des objectifs de consommation maîtrisée des espaces agricoles et naturels. Là encore, l'effet de la règle est démultiplié lorsque les surfaces concernées sont importantes. C'est le cas dans la commune de Champonost (Rhône, 2007), dans laquelle les secteurs urbains visés par des coefficients faibles sont très étendus : *« les zones UE (coefficient d'occupation des sols de 0,25 et coefficient d'emprise de 0,2) et UF (0,18 et 0,22) ne semblent pas cohérentes avec l'objectif de développement urbain maîtrisé. En effet, la faiblesse de densification dans ces secteurs dont les superficies sont très importantes (respectivement 85 et 45 hectares) a pour effet indirect d'ouvrir dans un futur plus ou moins proche de nouvelles zones à l'urbanisation ».* A

propos du PLU du Breuil (Rhône, 2007), les services de l'Etat vont jusqu'à s'interroger sur l'opportunité de la création de zones à urbaniser : *« avant d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, il serait souhaitable de réfléchir à un coefficient d'occupation des sols cohérent en zone U qui ne favorise pas la consommation d'espace : le coefficient de 0,30 en zone Uba semble faible »*.

Le même type de discussion entre services de l'Etat et communes existe à propos d'autres règles de densité, comme les règles de hauteur ou encore les règles de retrait. Il est reproché ainsi à la commune de Marols (Loire, 2006) de fixer dans un secteur du centre urbain des règles de hauteur *« identiques à celles de la zone pavillonnaire (7 mètres) »* lesquelles *« ne vont pas permettre de conserver la structure du bourg qui compte de nombreux bâtiments de trois étages »*. De plus, les discussions sur les règles de hauteur montrent que le choix de la sous-densité en secteur urbain, et les conséquences qu'il implique sur la consommation future d'espaces non bâtis, n'est pas toujours le résultat d'un héritage du tissu pavillonnaire existant. Il peut être le fruit d'une dynamique plus récente, qui va au-delà du souci d'intégrer harmonieusement les constructions nouvelles à une trame urbaine imposée par l'urbanisation passée. Dans un certain nombre de communes, comme celle de Brindas (Rhône, 2007) par exemple, les règles de hauteur ont fait l'objet d'une réécriture à la baisse d'un document d'urbanisme à l'autre : *« j'attire votre attention sur le fait que la diminution des hauteurs autorisées pour les constructions en zone U pourrait avoir pour conséquence un accroissement de la consommation de l'espace et se révéler à long terme en contradiction avec l'objectif de limitation de l'étalement urbain »*.

La manière dont le règlement est rédigé manifeste le souci plus ou moins prononcé de la part de la commune de garder un maximum de marges de manœuvre pour définir la forme urbaine qui lui convient. Plusieurs techniques sont susceptibles d'être mises en œuvre dans cette perspective. Il s'agit par exemple de prescrire des règles « à la carte » en fonction du type d'habitat, de manière à concilier besoins en logement (par le développement de l'habitat collectif) et intérêt des propriétaires soucieux de conserver un tissu urbain plus lâche : c'est le cas des communes qui fixent des règles de hauteurs différentes pour l'habitat collectif et individuel dans un même secteur urbain, disposition dénoncée comme illégale par les services de l'Etat.

Une autre stratégie consiste à définir une réglementation « optionnelle » qui laisse au pétitionnaire le choix entre différentes prescriptions également possibles, des plus contraignantes aux plus permissives. Elle revient finalement à laisser la réglementation ouverte, comme c'est parfois le cas concernant les règles de retrait par rapport aux voies publiques, lorsque le règlement prescrit aussi bien l'implantation à l'alignement, en léger recul ou en recul plus important. Enfin, une dernière manière d'aménager des marges de manœuvre revient à jouer sur les critères suivant lesquels la règle est mesurée. Une règle de retrait fixée à partir de l'axe de la voie publique (et non simplement à partir de la voie publique) peut se traduire par un tissu urbain beaucoup plus aéré si la voirie existante est très large.

D'une manière générale, les observations de l'Etat sur les prescriptions réglementaires en matière de densité se focalisent fréquemment sur une demande de motivation différenciée des règles édictées, de manière à ce que celles-ci soient adaptées à la spécificité des divers secteurs du territoire communal. Nous citons ici longuement une observation des services concernant le PLU de Brindas (Rhône, 2007) qui illustre en quoi l'exigence de justification se place en porte-à-faux par rapport à l'édition généralisée d'un canevas réglementaire indistinct sur l'ensemble des espaces urbanisés.

« Le retrait systématique de quatre à cinq mètres des constructions par rapport aux limites ne semble pas toujours être une disposition pertinente. Il conviendrait de mener une réflexion afin de déterminer sur quelles parties du territoire communal ce retrait paraît nécessaire ou justifié. Une telle disposition peut en effet poser des problèmes pour l'intégration de nouvelles constructions dans un tissu urbain déjà constitué. Il en va de même dans les zones d'urbanisation futures où il convient d'éviter la construction au milieu de la parcelle, consommatrice d'espace, délicate à intégrer de façon satisfaisante dans le paysage, et marquant une rupture dans le tissu urbain avec le centre ancien. »

L'Etat dispose en définitive de plusieurs attitudes dans le cadre de la discussion mise en place avec les élus de la commune, discussion qui s'apparente en quelque sorte à une négociation sur le changement ou l'adaptation du projet communal. Les recommandations qu'il délivre, comme le montre les résultats de l'analyse effectuée ci-dessous, diffèrent en fonction des règles concernées. Ainsi, les demandes visant à ce que la commune réglemente de manière précise des autorisations d'usage qui se révèlent peu contraignante par leur caractère optionnel ou flexible, correspond avant tout aux règles de retrait évoquées plus haut. A l'inverse, l'enjeu majeur concernant les règles de superficie minimale demeure avant tout celui de leur motivation : face à des justifications très générales définies par le législateur, la suspicion d'un détournement de ces règles au profit d'objectifs d'une autre nature (le renchérissement du coût des terrains) se traduit par une vigilance particulière des services sur l'argumentaire communal.

Objet du règlement	Observation de l'Etat				
	modifier la règle	motiver la règle	réglementer un usage	retirer la règle	substituer une nouvelle règle
desserte des terrains par les voies publiques et privées (article 4)	0	0	1	0	1
superficie minimale des terrains constructibles (article 5)	1	14	2	3	0
implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques (article 6)	7	0	20	2	3
implantation des constructions par rapport aux limites séparatives (article 7)	6	2	7	0	2
implantation des constructions les unes par rapport aux autres (article 8)	1	0	1	0	0
emprise au sol des constructions (article 9)	0	0	1	0	
hauteur maximale des constructions (article 10)	3	1	7	0	6
coefficient d'occupation du sol (article 14)	5	2	6	0	1

Tableau 2. Nature des observations faites par les services de l'Etat.

Partie 2. Des marges de manœuvre pour allouer des droits à construire en dehors des espaces dédiés à l'urbanisation

Dans de nombreuses communes rurales et périurbaines ayant opté pour une démarche de planification dès les années quatre-vingt ou quatre-vingt-dix, la première génération de documents d'urbanisme a permis la délimitation de zones parfois très étendues dédiées à des formes d'habitat diffus (zones dites NB). Dans l'esprit du régime juridique des plans d'occupation des sols, les zones NB étaient destinées à prendre acte d'un phénomène de mitage de l'espace naturel pour mieux le mettre sous contrôle et en canaliser le développement. Les zones d'habitat diffus étaient également conçues de manière à décourager l'implantation de constructions nouvelles, dans la mesure où ce type de zonage excluait le développement de nouveaux réseaux (eau, assainissement, électricité, voiries). Cependant, les pratiques locales consistant à regrouper sous ce zonage de vastes parties du territoire communal ont souvent vidé de sa substance le caractère contraignant de ces prescriptions (Daligaux, 1996).

Pour un certain nombre de communes ayant révisé leur document d'urbanisme dans le cadre du nouveau régime du « plan local d'urbanisme » fixé par la loi Solidarité et renouvellement urbain, laquelle supprime le zonage en habitat diffus tant controversé, la question du reclassement de ces secteurs sous une autre catégorie de zone se pose comme un héritage complexe à gérer. En effet, toute solution adoptée, quelle qu'elle soit, comporte son lot de difficultés. Le choix d'un reclassement des anciens secteurs d'habitat dispersé sous la forme de zone à urbaniser est source d'obstacles juridiques, la vocation dominante de ces dernières, aux termes du Code de l'urbanisme, étant d'être dédiées à l'urbanisation... sur des terrains encore vierges de constructions. Le transfert des zones NB vers des zones urbaines est susceptible, quant à lui, d'avoir des conséquences négatives sur les finances communales : en créant des secteurs sous-densifiés dans lesquels des permis de construire peuvent être accordés, il est difficile à la commune de refuser l'extension des réseaux à un coût parfois prohibitif.

Reste le reclassement de ces espaces largement mités dans le cadre de zones d'espaces naturels, solution qui comporte le risque important d'accélérer encore davantage la fragilisation de ces espaces. C'est là une des explications à la présence, au sein des zones naturelles, de secteurs importants dotés d'une constructibilité limitée, mais néanmoins bien réelle. Deux autres types de secteurs constructibles en espace naturel peuvent être distingués. Il s'agit tout d'abord des espaces de loisir, lesquels nous rappellent que les zones naturelles, de par les usages touristiques et d'agrément qu'elles suscitent, sont sources d'activités générant des constructions (hébergement hôtelier, équipements d'accueil des visiteurs, logement des personnes travaillant dans le cadre des activités de loisirs). Sont ensuite concernées les constructions à usage d'habitation situées en zone agricole, lesquelles font souvent l'objet d'un micro-zonage, parfois à l'échelle de la parcelle, en raison du caractère restrictif des règlements de zones agricoles, dans lesquelles le Code de l'urbanisme tout usage d'habitation qui ne soit pas en lien direct avec l'exploitation. Cette pratique (dite du pastillage) est caractéristique des hésitations du droit, puisque, dans un premier temps condamnée par la jurisprudence administrative, elle est tolérée sous condition par les évolutions législatives plus récentes (notion de « secteur de taille et de capacité d'accueil limité », introduite par la loi Grenelle) (Giudecelli, 2010 ; Graboy-Grebescio, 2011).

Face au risque de mitage des espaces naturels et agricoles induit par la délimitation de secteurs bâtis en zone naturelle, les services de l'Etat adoptent plusieurs attitudes. La première

consiste à demander une délimitation stricte de ces secteurs aux abords immédiats des constructions existantes. C'est la raison pour laquelle les zonages en espace naturel indifférenciés sont la cible de critiques, car synonymes de mitage incontrôlé, comme dans l'exemple suivant. « *Alors que dans le rapport de présentation la distinction est faite entre la zone naturelle à protéger en raison de la qualité des sites et des paysages ou des risques naturels et celle regroupant le bâti isolé n'ayant plus de vocation agricole et le bâti patrimonial, le plan de zonage, lui, ne fait apparaître qu'un seul et unique zonage N. Pour plus de cohérence et afin de distinguer clairement les deux types de zone N, je vous invite à mettre en place un zonage N indicé autour du bâti existant* ». (Avis de l'Etat sur le PLU de Farnay – Loire, 2005).

Une attitude plus radicale consiste à demander à la commune d'extraire purement et simplement le secteur constructible de la zone naturelle, lorsque la dimension et la densité de celui-ci vient à en dénaturer la vocation dominante. « *Le plan de zonage fait apparaître trois sortes de zones naturelles : des secteurs vierges de toute construction, des zones mono-parcellaires (pastillage) et des zones en majorité construite. Ces différents secteurs ont tous été zonés en N. Or la zone naturelle est définie dans le PLU comme une zone à protéger de l'urbanisation pour des raisons paysagères ou de risques naturels. Ces critères ne peuvent s'appliquer au troisième cas, compte tenu du caractère urbanisé des parcelles en cause. Il convient donc de revoir la cohérence de ce zonage* » (Avis de l'Etat sur le PLU de Sury-le-Comtal, Loire, 2006).

Le fait que les secteurs bâtis en zone naturelle participent pleinement de la dynamique d'étalement urbain est illustré par la prise en compte de ces secteurs dans le bilan comptable de l'urbanisation tel que le dressent les services de l'Etat. Dans le cas de la commune ci-dessous, la création de logements nouveaux est même davantage alimentée par la dynamique de ces secteurs en zone naturelle (Nh) – dont on nous dit qu'il s'agit précisément d'anciens secteurs d'habitat diffus - que par les zones urbanisées ou à urbaniser. « *Les objectifs de la révision du PLU inscrits dans le projet d'aménagement et le rapport de présentation sont de renforcer le bourg ainsi que de limiter l'urbanisation pour que le développement de la commune soit en relation avec les équipements qu'elle possède. Or ces objectifs sont loin d'être respectés. En effet, les surfaces des zones urbaines (U et AU) et des zones Nh constructibles (anciennes zones NB) augmentent respectivement de 49 % et 132 %. Au total les surfaces urbanisables passent donc de 38 ha à 78,7 ha permettant ainsi à terme la construction de 104 logements (dont 73 en zone Nh) correspondant à un potentiel d'environ 300 habitants ; alors que dans le même temps, le diagnostic territorial ne fait état que de 1,3 constructions par an de 1983 à 2003 pour une population de 540 habitants* » (Avis de l'Etat sur le PLU de Verrières-en-Forez - Loire, 2005)

Il est important de ce point de vue de distinguer la destination générale des zones et les possibilités de construction qui peuvent exister au niveau d'une parcelle ou d'un groupe de parcelle. Les droits à construire alloués aux propriétaires pour réaliser des extensions et annexes des habitations existantes sont la forme la plus souterraine de mitage de l'espace. Les différentes règles mobilisées concourent parfois à conférer aux extensions du bâti le caractère de bâtiments principaux, comme le montre la dénaturation de la notion « d'annexe » dans l'exemple ci-dessous. « *Les conditions d'extension et de transformation des bâtiments existants sont trop permissives vu la définition de la zone N (zone à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt historique, esthétique ou écologique ou de l'existence de risques naturels ou de nuisances). En effet, la possibilité de construire des annexes de 50 m² puis de les agrandir jusqu'à 250 m², après transformation*

intérieure, n'est pas en adéquation avec la notion de préservation de la zone. » (Avis de l'Etat sur le PLU de Parigny - Loire, 2005)

De telles contorsions juridiques s'expliquent par la nécessité de contourner dans le règlement l'interdiction de constructions nouvelles dans les espaces naturels, interdiction souvent affichée dans le rapport de présentation des documents d'urbanisme. Pour déroger à cette interdiction, il est possible d'agir sur plusieurs paramètres. Le premier est celui de la distance d'éloignement tolérée. Les pétitionnaires ne sont alors pas contraints de concevoir des extensions formant un ensemble cohérent avec le bâti existant, mais peuvent les implanter à distance. Certaines communes se refusant à réglementer précisément cette distance, en invoquant des critères qualitatifs dont la vérification par mesure laisse des marges d'interprétation importante lors de l'instruction du permis : *« Il est précisé que les annexes en zone A, N et Nh doivent s'implanter à proximité immédiate des habitations. Qu'entendez-vous par proximité immédiate? Pour éviter des interprétations diverses et variées, il est préférable d'indiquer clairement la distance maximale d'éloignement tolérée »*. (Avis de l'Etat sur le PLU de Verrières-en-Forez - Loire, 2005). La question en apparence secondaire et technique des extensions de bâtiments illustre ainsi de manière particulièrement frappante l'éventail des pratiques réglementaires utilisées pour maintenir des droits à construire substantiels dans des zones dont la vocation affichée est une vocation de protection.

Partie 3. Consommation d'espaces non bâtis et étalement urbain : le fonctionnement juridique de l'expansion extensive

Pour des raisons juridiques, le choix d'un modèle d'urbanisation extensif n'est pas en tant que tel valide dans le cadre d'un argumentaire communal : il contreviendrait aux objectifs de maîtrise économe de l'espace édictés par le Code de l'urbanisme. Dans le même temps, la loi impose aux communes de justifier leurs orientations de développement : c'est la raison pour laquelle un chapitre spécifique du rapport de présentation des documents d'urbanisme est consacré explicitement à la « justification des choix retenus ». Par conséquent, les équipes communales qui s'orientent vers une consommation extensive d'espaces agricoles et naturels pour l'expansion urbaine se doivent de l'argumenter sur d'autres registres.

L'évaluation des besoins de développement, liés à la trajectoire démographique et économique de la commune, constitue l'un de ces registres possibles. Il est susceptible d'amener certains rapports de présentation, pour des raisons stratégiques, à présenter sous un jour favorable les données démographiques relatives aux prévisions d'évolution de la population communale, à la fois par rapport à la trajectoire antérieure suivie par la commune et en relation avec la dynamique globale du territoire au sein duquel celle-ci se situe. Sous des abords techniques et factuels, la question de l'évaluation des besoins en opérations d'urbanisation s'avère donc bien plus qu'un propos liminaire : il s'agit là, comme l'illustre l'exemple ci-dessous, d'un point de controverse majeur entre Etat et communes.

« Concernant la croissance démographique projetée, la commune envisage une augmentation annuelle de 3,2% sur la période allant de 1999 à 2015. Cet accroissement constituerait une accélération significative de l'urbanisation par rapport à l'évolution connue depuis 1990: 1,27% par an de 90 à 99 puis 0,5%. Ainsi la nécessité de prévoir les 8,3 ha d'urbanisation n'est pas démontrée » Avis de l'Etat sur le PLU de Denicé (Rhône, 2007).

C'est également sur le plan de l'attractivité économique de la commune que se développent des controverses sur l'objectivité et la commensurabilité des besoins affichés par l'argumentaire communal, dans la perspective de création de zones d'activités pour l'installation d'entreprises et la création de nouveaux emplois. La tendance à majorer les prévisions suit ainsi un raisonnement inversé qui part de l'offre foncière disponible pour en déduire la probabilité d'attractivité de la commune vis-à-vis des entreprises. Dans un cas comme dans l'autre, ce qui devrait se réduire à un exposé relativement technique de données contextuelles se révèle par conséquent être un élément important de la motivation du choix politique.

Un autre registre d'argumentation possible est celui de la rareté, adossé souvent à l'explication de cette rareté par des comportements de rétention foncière de la part des propriétaires. Le propre de ces appréciations est d'être difficilement mesurable et de donner prise à des conjectures dont la vérification systématique pose problème. Le caractère surévalué de la croissance démographique se traduit alors généralement par une sous-évaluation des capacités d'occupation des espaces à urbaniser (en nombre de logements) ou du potentiel de densification des espaces déjà urbanisés (prise en compte des « dents creuses » et des surfaces non bâties des zones urbaines). Ces deux éléments sont indissociables pour justifier, non pas la nécessité de l'urbanisation en général, mais une certaine forme extensive d'urbanisation.

L'enjeu de l'ouverture à l'urbanisation focalise ainsi nombre des controverses entre services de l'Etat et communes autour de la motivation des zonages. Comme le montre le tableau suivant, les observations de l'Etat visant les délimitations de zone concernent au premier chef les zones à urbaniser, avant les zones urbaines (Tableau 3). C'est aussi à propos des zones à urbaniser que la discussion se révèle la plus ouverte, puisque dans les cas où un zonage de substitution est indiqué explicitement par l'Etat, les propositions se répartissent à part égale entre les différentes options possibles (zones urbaines, agricoles ou naturelles).

Zonage faisant l'objet d'une observation*	Nombre d'observations	Nombre de communes concernées	Nouveau zonage demandé par l'Etat				
			U	AU	A	N	Non indiqué
U	53	34	0	2	13	2	36
AU	70	54	6	0	6	7	51
A	15	14	0	1	0	5	9
N	28	22	4	0	2	0	22

Tableau 3. Observations relatives au choix du zonage et changements préconisés par les services de l'Etat (*au moins un zonage de ce type est visé par l'observation)

L'introduction d'une flexibilité importante dans la trajectoire d'urbanisation repose en outre sur la possibilité dont disposent les communes de ventiler l'affectation des constructions futures en jouant sur un calendrier différencié des zones à urbaniser. Le calendrier de l'urbanisation distingue en effet entre ce qui est urbanisable sur le court terme (zones AU souples) et ce qui ne l'est que sur le long terme (zones AU strictes), dans le cas où des réseaux insuffisamment développés ne permettent pas la réalisation immédiate de constructions nouvelles. Dans l'attente d'équipements à venir (viabilisation, réseaux d'eau et d'électricité), ces secteurs constituent des réserves foncières dont l'affectation n'est pas toujours précisément encadrée par les règlements.

Le constat que de nombreuses communes peuvent avoir tendance à constituer des réserves foncières de long terme, alors qu'elles mettent en œuvre dans le même temps une urbanisation des secteurs immédiatement constructibles sous une forme sous-densifiée, s'est traduit par des préconisations en faveur d'un meilleur encadrement de l'urbanisation de long terme (projet de loi Duflot). En effet, les observations formulées à ce sujet montrent que très souvent ce « long terme » ne dépasse pas l'horizon de la durée de vie du plan local d'urbanisme. Et ce n'est pas le mince verrou que constitue l'obligation de réviser partiellement ou modifier le document d'urbanisme pour autoriser effectivement l'urbanisation de ces zones qui est susceptible de constituer un frein important à leur développement. Après prise en compte des capacités d'urbanisation des zones à urbaniser « strictes », les services de l'Etat peuvent aboutir ainsi à des prévisions d'augmentation de la population bien supérieures à celles affichées par le document d'urbanisme. A bien des égards, l'enjeu n'est donc pas tant le principe de l'urbanisation, que son rythme. Or, le choix en faveur d'une extension maximale des zones strictes renvoie à l'idée d'une urbanisation décalée, sans en préciser le calendrier.

L'analyse des observations formulées à ce sujet montre que l'enjeu de l'assainissement est une préoccupation centrale sur la base de laquelle s'appuient la plupart des critiques visant l'ouverture à l'urbanisation, et ce d'autant plus que les services de l'Etat sont soumis à la pression des directives communautaires en la matière. L'analyse des motifs invoqués par l'Etat pour demander une modification du zonage retenu par l'équipe communale montre clairement que la problématique de l'assainissement est au cœur de la discussion sur le devenir de l'urbanisation (Tableau 4). Les enjeux posés par l'assainissement dépassent même

le seul débat sur la délimitation des zonages, puisqu'une attention aux observations portant sur des volets plus techniques du document d'urbanisme, comme les annexes, mettent clairement en évidence que cette thématique fait l'objet d'une vigilance particulière des services de l'Etat en concentrant à elle seule la moitié des observations (Tableau 5).

Zones à urbaniser		Zones urbaines	
Capacité d'assainissement	13	Bâti agricole	10
Prévisions de développement	9	Capacité d'assainissement	8
Risque d'inondation	8	Préservation des paysages et sites	6
Forme d'urbanisation	6	Risques d'inondation	5
Dominante urbaine de la zone	5	Vocation du secteur	5
Bâti agricole	4	Aires d'accueil des gens du voyage	3
Préservation des paysages et sites	2	Forme d'urbanisation	2
Extension en continuité (loi montagne)	2	Compatibilité avec le SCOT	2
Proximité des axes routiers (loi Barnier)	2	Dominante naturelle de la zone	2

Tableau 4. Motifs invoqués par l'Etat pour demander une modification du zonage

Objet des observations	Nombre	%
schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets	83	50,6
servitudes d'utilité publique	49	29,8
zones de prescriptions d'isolement acoustique	13	7,9
périmètres des mines et carrières	3	1,8
plan de prévention des risques naturels prévisibles	12	7,3
zones où le permis de démolir est réglementé	2	1,2
plan d'exposition au bruit des aérodromes	2	1,2
Total	164	100

Tableau 5. Observations de l'Etat concernant les annexes des documents d'urbanisme

Les problèmes posés par la gestion des réseaux d'assainissement traduisent la différence de temporalité entre la mise en œuvre de projets d'aménagement ciblés et la concrétisation des équipements nécessitant un processus de plus longue haleine. Les décisions d'urbanisation des communes ne sont pas forcément connectées avec le calendrier de réalisation des stations par les établissements intercommunaux. Les communes se réservent de la souplesse en redéfinissant elles-mêmes les contraintes techniques de l'extension urbaine: l'ambiguïté du calendrier de réalisation des infrastructures, la capacité de traitement qui leur est affectée dans le cadre d'infrastructures partagées au niveau intercommunal, enfin l'écart entre la capacité théorique de traitement des effluents et la capacité réelle. De nombreuses stations sont théoriquement en exercice sont caractérisées par des dysfonctionnements techniques, dus parfois à leur caractère obsolète et à un investissement déficient.

« Le mémoire des annexes sanitaires précise qu'aucune zone d'urbanisation future n'est ouverte à l'urbanisation tant que les extensions des stations d'épuration ne seront pas réalisées. Or les zones AU indiquées peuvent s'urbaniser immédiatement. Dans ce cas, la commune pourrait être dans l'obligation de réaliser ces travaux sans délai. Pour imposer une période d'attente, le classement en AU strict serait plus judicieux. » Avis de l'Etat sur le PLU de Civens (Loire, 2007).

En maintenant une incertitude sur le degré d'équipement des terrains constructibles, les municipalités qui souhaitent rapidement mettre en œuvre l'extension urbaine cherchent ainsi à

mettre au point un bilan comparé des besoins et des réseaux qui soit favorable aux projets d'aménagement. Elles neutralisent de la sorte la prise en compte du coût réel de l'urbanisation dans un premier temps. Deux conséquences peuvent alors découler de cette fuite en avant : une bombe à retardement financière pour les charges communales, lorsqu'il s'avère que la mise en place rapide des équipements est inéluctable ou bien des risques de pollution induits par le recours trop systématique, en l'absence de réseaux, à des techniques d'assainissement autonome (avec les adaptations réglementaires qui en découlent).

Conclusion

Ce que souligne l'étude des controverses entre Etat et collectivités sur la planification, c'est que la pression sur les espaces agricoles et naturels s'opère par plusieurs canaux : par la consommation extensive de foncier pour l'urbanisation, par le développement d'un habitat dispersé dans les zones protégées ou encore par l'encouragement au maintien d'outils favorables à des trames urbaines peu denses. Il est fort probable que cette pression multiforme sur ces espaces agricoles et naturels demeure plus accentuée dans les espaces sous influence urbaine (couronnes périurbaines, rural en périphérie immédiate de ces couronnes).

Il apparaît en définitive que les dynamiques d'artificialisation auxquelles sont confrontés les territoires ruraux et périurbains ne peuvent être appréhendées en s'arrêtant à des catégories trop générales, dont la signification est souvent considérablement relativisée par les pratiques observables localement.

La première d'entre elles concerne l'opposition trop schématique entre espaces dédiés à l'urbanisation et espaces protégés, laquelle s'attache uniquement à la vocation dominante des zonages énoncés par le document d'urbanisme. Cette dichotomie tranchée est susceptible d'être fortement nuancée par la délimitation de secteurs spécifiques au sein des espaces naturels et agricoles, dans lesquels le règlement octroie des droits à construire parfois généreux, en particulier pour favoriser l'extension du bâti existant. Le phénomène peut concerner des surfaces limitées, mais se trouve très régulièrement présent dans le panel de communes étudié. Dès lors, la distinction sémantique entre espaces inconstructibles et espaces constructibles semble devoir être relue au prisme des multiples nuances introduites par la réglementation.

La mesure de l'urbanisation ne peut en outre se limiter à celle des surfaces consommées pour l'extension de la ville. Suivant que l'ouverture à l'urbanisation s'organise suivant un mode extensif ou au contraire avec des exigences de densité, la signification des surfaces dédiées aux opérations d'aménagement diffère sensiblement. A surfaces égales, il peut s'agir d'un développement de la ville géré de manière économe sur le plan de la maîtrise de l'espace ou à l'inverse d'une consommation de foncier générant un nombre réduit de logements. Celle-ci ne fait que repousser alors sur le moyen terme une extension future rendue nécessaire par l'insatisfaction des besoins.

Prendre la mesure de l'émiettement urbain impose donc d'aller au-delà des catégories générales de zonage pour s'intéresser aux différents secteurs d'une zone, lesquels par leur destination spécifique, peuvent s'écarter sensiblement de la vocation générale de celle-ci. Il s'agit également d'identifier les outils qui, dans le cadre du règlement de ces zonages, d'une part permettent des marges de manœuvre importantes pour l'allocation de droits à construire substantiels dans des zones dont la vocation globale est d'être préservée et, d'autre part, orientent la trame urbaine vers des formes très extensives et sous-densifiées. Une telle lecture

de la réglementation d'urbanisme nécessite de « prendre le droit au sérieux » et de ne pas voir dans les règlements locaux des produits techniques et stéréotypés, dont la rédaction mécanique ne laisserait que peu de marge de différenciation. Au contraire, l'écriture de la réglementation est souvent la traduction directe d'intérêts locaux portés par des propriétaires et électeurs attachés à une représentation déterminée, même si celle-ci est idéalisée, de l'environnement urbain auxquels ils aspirent. Explorer les stratégies juridiques mises en œuvre localement pour produire le mode de développement urbain recherché est une des conditions pour comprendre la fabrique de l'urbanisation dans les espaces ruraux et périurbains.

Bibliographie

Castel, J-P. (2007). De l'étalement urbain à l'émiettement urbain, *Annales de la recherche urbaine* : 89-96.

Charmes, E. (2013). L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? *Etudes foncières*, 162 : 23-28.

Daligaux, J. (1996). Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Etudes foncières*, 71 : 11-15.

Darly, S et Torre, A. (2008). Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France, *Géocarrefour*, 83-4 : 307-319.

Germain, P. et Thureau, B. (2010). Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole, *Etudes foncières*, 145 : 13-17.

Giudecelli, S. (2010). L'encadrement de la constructibilité en zone agricole, *Revue de droit rural*, 65-77.

Graboy-Grebesco, A. (2011). La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale. *Droit administratif*, 2 : 78-99.

Hudault, J. (2011). La protection juridique du territoire rural, *Droit rural*, 393 : 65-78.

Melot, R. (2009). De la gestion des espaces au projet de territoire: les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique, *L'Année sociologique*, 59 : 177-199